

Christoph Boyer

Schwierige Bedingungen für Wachstum und Beschäftigung

1. Vorüberlegungen

Nach dem Boom, dem *golden age*, den *trente glorieuses* – Formeln, die ein Hauch wehmütiger Ironie umspielt – sind in Europa und darüber hinaus die Bedingungen für Wachstum und Beschäftigung schwieriger geworden. Davon handelt dieser Beitrag, wobei ich das Thema zunächst etwas präziser zuschneiden möchte: Es geht, erstens, um die sozioökonomischen Rahmenbedingungen der Arbeitsgesellschaft, noch nicht zentral um diese selbst. Die Rede wird also sein von der Makroökonomie, den Institutionen, die diese regulieren, und den dahinterstehenden Leitvorstellungen. Unerlässlich ist dabei der Blick auf den politischen Rahmen; anders gesagt: Ökonomie ist hier immer eine eminent politische Ökonomie.

Wenn wir nun sagen, dass dieser ganze Komplex ab Anfang der 1970er Jahre in eine Krise geriet, dann meint der Begriff der Krise eher nicht die offen zutage liegende oder gar dramatisch zugespitzte Entscheidungssituation, nicht das „in summo discrimine rerum“. Gemeint sind vielmehr, auf der systemischen Ebene, ein Ensemble meist unübersichtlich ineinander verschlungener politisch-sozial-ökonomisch-kultureller Steuerungs-, Reproduktions-, Umwelanpassungs-¹ und Legitimationsprobleme und die – häufig langwierige und mühsame – Suche nach Lösungen für diese². Krisen haben Inkubationszeiten und bleiben, manchmal für geraume Zeit, unterhalb der Wahrnehmungsschwelle. Sie können, womöglich über längere Zeiträume hinweg, „schleichend“ verlaufen und in eher unauffälligen Formen verhandelt werden. Vielleicht werden sie erfolgreich beendet – vielleicht auch nicht. Die Frage ist hier natürlich, was wir als Erfolg oder Lösung bezeichnen. Womöglich münden Krisen in grundstürzenden Wandel oder sogar in den

¹ Dieser Begriff ist systemisch-evolutionstheoretisch, nicht „ökologisch“ gemeint.

² Vgl. die beiden Arbeiten von Walter L. Bühl: *Krisentheorien. Politik, Wirtschaft und Gesellschaft im Übergang*, Darmstadt 1988, und *Sozialer Wandel im Ungleichgewicht. Zyklen, Fluktuationen, Katastrophen*, Stuttgart 1990.

Zerfall des Systems, vielleicht aber auch in bescheidener dimensionierte adaptierende Umbauten³.

Es geht mir, zweitens, nicht primär um die Bundesrepublik, sondern um deren europäische und globale Kontexte. Die Bundesrepublik ist, in anderen Worten, die Variation eines sehr viel weitergespannten Themas. Was die globalen Kontexte anbetrifft: Die Globalisierung wird derzeit ja intensiv beritten; womöglich ist das Thema sogar schon zuschanden geritten. Wir kommen, meine ich, ohne diese großen Zusammenhänge trotzdem nicht aus. Betrachtet werden sollte, drittens, eigentlich der Zeitraum zwischen 1973 und 1989. Dass die frühen 1970er Jahre aus mehreren Gründen eine Zäsur darstellen, lässt sich meines Erachtens zwanglos begründen⁴. Ich bin aber eher skeptisch, ob und inwieweit das auch für das Jahr 1989 gilt. Es funktioniert, zugegeben, am ehesten im Blick auf die deutsche Geschichte, es funktioniert weniger reibungslos im Blick auf Europa und die Welt. Ich möchte den Untergang des Kommunismus als Moment von welthistorischer Bedeutung nicht wegdisputieren, ich würde aber doch lieber die Idee der grundlegenden Einheit der Epoche zwischen den frühen 1970er Jahren und heute – und darüber hinaus – erproben. Weil sich hier ein weites Feld auftut, lässt sich die Grobschlächtigkeit mancher Behauptung kaum vermeiden; es kommt mir aber mehr auf die große Linie an als auf Akribie im Detail. Ich rekapituliere

³ Was die Frage einer adäquaten begrifflichen Fassung angeht, so steht das Krisenkonzept in Konkurrenz zu anderen Angeboten wie „Umbruch“ oder „Epochenschwelle“ (vgl. Winfried Süß, Der keynesianische Traum und sein langes Ende. Sozioökonomischer Wandel und Sozialpolitik in den siebziger Jahren, in: Konrad H. Jarausch (Hrsg.), Das Ende der Zuversicht? Die siebziger Jahre als Geschichte, Göttingen 2008, S.120–137, vor allem S.132ff.). Ich sehe einen Vorteil des Krisenbegriffs darin, dass er, anders als etwa der „Umbruch“, nicht lediglich „erhebliche Unterschiede“ zwischen einem „vorher“ und einem „nachher“ markiert. Der Krisenbegriff enthält in nuce eine Theorie der Systemevolution, die a) systeminterne bzw. -externe Anpassungs- und Steuerungsprobleme als dynamische Impulse von Wandel im Sinne von (Versuchen der) Adaptation versteht; er ist damit nicht nur deskriptiv, sondern auch erklärend; b) impliziert der Begriff eine *Mehrzahl* möglicher „Ausgänge“ solcher Adaptationsversuche. Die *realisierte* Variante ist somit als eine unter mehreren im *Möglichkeitenraum* ausgezeichnet; sie ist Resultat komplexer Prozesse der Selektion aus einer Reihe von Optionen.

⁴ Vgl. Christoph Boyer, Vom Keynesianismus und Staatssozialismus zum ...? Sozialökonomische Umbrüche in Europa im späten 20. Jahrhundert, in: Zeitgeschichte 34 (2007), S.135–143, und Anselm Doering-Manteuffel/Lutz Raphael, Nach dem Boom. Perspektiven auf die Zeitgeschichte seit 1970, Göttingen 2008.

eingangs die Grundzüge dessen, was ich westliches Makromodell nenne, behandle vor diesem Hintergrund die krisenhaften Wandlungsprozesse seit den frühen 1970er Jahren⁵ und schließe mit einem – äußerst selektiven – Blick auf Formen und Varianten ihrer Bearbeitung.

2. Genese und Krise des westlichen Makromodells

An den Anfang stelle ich eine Skizze des demokratisch-marktwirtschaftlich-neokorporatistischen Wohlfahrtsstaats in der Großregion von Großbritannien über Frankreich und die Beneluxstaaten bis Deutschland und Österreich, im skandinavischen Norden, ab der Mitte der 1970er Jahre auch auf der iberischen Halbinsel. Die Anfänge dieses Typus liegen – sieht man ab von den in der Zwischenkriegszeit, vor allem in Antwort auf die Weltwirtschaftskrise ausgebildeten Keim- und Vorformen – im Nachkriegs-Wiederaufbau. Von hier führt der Weg zur voll entfalteten „klassischen“ Industriegesellschaft. Deren traditionale Sektoren – Kleingewerbe, Kleinhandel und Kleinlandwirtschaft – wurden beschnitten, geplant oder modernisiert. Das einzigartige Wirtschaftswachstum im Boom leitete eine Ära des Massenwohlstands ein, in der Folge einen Wertewandel auf breiter Front. Soziale Spannungen wurden durch den Sozialstaat abgefedert, Verteilungskonflikte durch das Wirtschaftswachstum abgemildert, wenn nicht entschärft. Der Nachkriegsboom reduzierte die strukturelle Spannung zwischen Produktions-

⁵ Vgl. zum Folgenden in allerstrengster Auswahl: Fritz W. Scharpf, Sozialdemokratische Krisenpolitik in Europa. Das „Modell Deutschland“ im Vergleich, Frankfurt a.M./New York 1987; Fritz W. Scharpf/Vivien A. Schmidt (Hrsg.), *Welfare and Work in the Open Economy*, Bd. I: From Vulnerability to Competitiveness, Oxford/New York 2000; Göttinger Graduiertenkolleg, *Die Zukunft des europäischen Sozialmodells*, Arbeitsbericht 2002 sowie Fortsetzungsantrag (www.uni-goettingen.de/de/inst/2978.html); Stefan A. Schirm, *Internationale Politische Ökonomie. Eine Einführung*, Baden-Baden 2007, S. 65–185; Eric Hobsbawm, *The Age of Extremes, 1914–1991*, London 2004, S. 403ff.; Barry Eichengreen, *The European Economy since 1945. Coordinated Capitalism and Beyond*, Princeton/Oxford 2006, S. 198–413; Tony Judt, *Postwar. A History of Europe since 1945*, London 2005, S. 451–800; Ivan T. Berend, *An Economic History of Twentieth Century Europe*, Cambridge/New York 2006, S. 263–326; Jeffrey A. Frieden, *Global Capitalism. Its Fall and Rise in the Twentieth Century*, New York/London 2006, S. 339–472; Eric Thun, *The Globalization of Production*, in: John Ravenhill (Hrsg.), *Global political economy*, Oxford/New York 2007, S. 346–372; Bernard Wasserstein, *Barbarism and Civilization. A History of Europe in our Time*, Oxford 2007, S. 554–793.

und Verteilungszielen, trocknete die Arbeitslosigkeit aus und steigerte markant die Aufnahmekapazitäten der Arbeitsmärkte. Zur Signatur der Epoche, in der die sozialökonomischen Physiognomien der europäischen Nationalgesellschaften westlich des Eisernen Vorhangs einander zunehmend ähnlicher wurden, gehörte die beginnende westeuropäische (Markt-)Integration, die Wohlfahrtsgewinne durch Außenhandel produzierte.

Zugrunde lag diesem westlichen Makromodell die Kombination von „Produktivitätspolitik“ (Charles Maier) und vergleichsweise moderater Wirtschafts-, Politik- und Gesellschaftsteuerung unter Einbindung der maßgeblichen sozialökonomischen Interessengruppen. Die große Diversität autochthoner Traditionen in Europa wurde jetzt mit amerikanischen Einflüssen amalgamiert: Die USA drangen nach 1945 in ihrem europäischen Einflussbereich überall und insgesamt ziemlich erfolgreich auf die Liberalisierung verkrusteter Strukturen.

Diese Entwicklungen reflektierten sich in der optimistisch grundierten Überzeugung von der Notwendigkeit, dem Nutzen, auch der Machbarkeit vergleichsweise weitreichender politischer Steuerung und Regulierung von Wirtschaft und Gesellschaft. Der *embedded liberalism* überformte die Marktwirtschaft durch Elemente von Schutz und Kontrolle; die Landwirtschaft etwa befand sich gleichsam unter einer Käseglocke, ähnliches trifft auf den Dienstleistungssektor zu. Die Arbeitsmärkte waren intensiv durchreguliert, staatliche Industrien und öffentliche Dienste waren bedeutende Arbeitgeber, die in Zeiten der Krise als Beschäftigungspuffer fungierten. Die nationalen Ökonomien – und dies ist von besonderer Bedeutung – waren durch relativ gut konsolidierte Außengrenzen geschützt, die Kapitalmärkte waren national reguliert, grenzüberschreitende Kapitaltransfers unterlagen Kontrollen. Die Wechselkurse waren im System von Bretton Woods gebunden, die nationalen Regierungen konnten jedoch, in gewissen engeren Grenzen, auf- oder abwerten. Weil solche Änderungen der Wechselkursrelationen Produktivitätsunterschiede zwischen den Volkswirtschaften tendenziell ausglich, konnte das gnadenlose Diktat der Produktivität zu einem gewissen Ausmaß vernachlässigt werden. Damit wurde eine in der Tendenz egalisierende Lohnpolitik möglich, welche die Lohnskalen ohne sonderliche Rücksicht auf Produktivitätsgesichtspunkte zu komprimieren in der Lage war. Aufs Ganze gesehen waren die Exit-Optionen im *embedded liberalism* begrenzt: Unternehmer, Lohnabhängige und Verbraucher produzierten beziehungsweise konsumierten im politisch vorgegebenen und stabilisierten – nationalen – Rahmen; als Arbeitgeber, Steuer- und Bei-

tragszahler konnten sie in die Pflicht des – wiederum nationalen – Steuer- und Sozialstaats genommen werden.

Aufgrund einer Reihe wechselseitig verbundener Ursachen geriet dieses Makromodell seit den frühen 1970er Jahren in eine Krise. Dafür war nicht zuletzt die internationale Währungs- und Finanzpolitik verantwortlich, genauer gesagt der Zerfall des Systems von Bretton Woods. *Bretton Woods* heißt: Bindung der nationalen Währungen an den Dollar, Bindung des Dollars an den Goldstandard. Zwei Entwicklungen brachten dieses System Anfang der 1970er Jahre zum Einsturz: Zum einen ist hier die Wiederbelebung der internationalen Finanzmärkte zu nennen, die sich bereits in den 1960er Jahren anbahnte und sozusagen als Präludium der zweiten Globalisierung zu verstehen ist, die das letzte Drittel des 20. Jahrhunderts prägen sollte. Zum anderen wuchs als Folge längerfristiger weltwirtschaftlicher Verschiebungen – die USA verloren gegenüber Westeuropa und Japan an Gewicht – der Abwertungsdruck auf den Dollar. Die Erfolge der Japaner und Europäer im Welthandel schlugen sich in den Wechselkursrelationen nieder, deren relative Stabilität im Zeichen von Bretton Woods zunehmend als Fessel erschien. Der Dollarkurs konnte gegen seine Schwächeanfänge letztlich nicht gehalten werden; 1971 wurde er vom Goldstandard abgekoppelt. Dies war dann überhaupt das Ende der festen Wechselkurse: Bretton Woods kollabierte. Dieser Kollaps hatte aber – und dies sei besonders betont – nicht primär technische, sondern tief wurzelnde wirtschaftspolitische beziehungsweise politische Gründe. Der Zusammenbruch war somit kein Zufall; das System von Bretton Woods hatte sich *à la longue* systematisch selbst untergraben – durch die vom Wechselkursregime bewirkten Fortschritte und die Erfolge der internationalen ökonomischen Integration.

Die Labilisierung der festen Wechselkurse machte deren Schutz- und Pufferfunktion zunichte; diese Konsequenz vor allem ist in unserem Zusammenhang wichtig. Zeitlich ungefähr koinzident war die erste Ölkrise von 1973. Zwei Folgen waren hier von besonderer Bedeutung. Zum einen akkomodierten sich die westlichen Volkswirtschaften an den Ölpreisanstieg ohne Austeritätspolitik, nämlich durch einen inflationären Schub. Zum anderen erzeugte der Abfluss von Kaufkraft in die Ölförderländer in den westlichen Volkswirtschaften eine Nachfragerücke, mit der Konsequenz steigender Arbeitslosigkeit. Inflation und Arbeitslosigkeit waren die Signatur der 1970er Jahre; sie waren durch das Stagflations-Dilemma unheilvoll miteinander verbunden: *deficit spending* – als Antidot gegen die Arbeitslosigkeit – trieb Inflation und Staatsverschuldung in die Höhe. Der Einsatz monetaristischer Instrumente zur Inflations-

bekämpfung hingegen leistete dem Anstieg der Arbeitslosigkeit Vorschub.

Die Signatur der 1980er Jahre wurde vor allem von der Anhebung des internationalen Zinsniveaus markiert – unter billiger Inkaufnahme der Rezession, also sinkender Einkommen und weiter steigender Arbeitslosigkeit. Diese Entwicklung ging von den USA aus, wo aus (innen-)politischen Gründen die Belange der Inflationsbekämpfung über diejenigen der Beschäftigungspolitik obsiegten. Die hohen Zinsen breiteten sich, bei bereits durchlässiger gewordenen Grenzen zwischen den nationalen Kapitalmärkten, rasch aus: Die westlichen Regierungen waren gezwungen nachzuziehen, um Kapitalabwanderung zu vermeiden. Das höhere Zinsniveau bestimmte die Gewinnerwartungen der Unternehmen, die nur mehr dann Arbeitsplätze schufen, wenn diese Erwartungen bedient wurden. Damit waren aber den Wirkmöglichkeiten von *deficit spending* noch engere Grenzen gesetzt. Mit einer Steigerung der staatlichen Investitionen allein ließ sich die Arbeitslosigkeit nicht wirksam bekämpfen. Dagegen zeigten sich gravierende Rückwirkungen auf die öffentlichen Budgets: Angesichts steigender Zinslasten auf die Staatsschuld wurde *deficit spending*, jedenfalls in längerfristiger Perspektive, noch problematischer. Wo es ungeachtet dessen fortgesetzt wurde, wuchsen die Staatsschulden, und mit ihnen die Zinslasten der öffentlichen Haushalte, in enorme Höhen.

Drei seit den frühen 1970er, ja vielleicht schon den späten 1960er Jahren wirkende Krisenursachen blieben virulent, als sich die makroökonomischen Rahmenbedingungen wieder verbesserten und die Zinsen sowie der Ölpreis sanken. Vielleicht etwas dramatisierend könnte ich sagen: erst jetzt wird das eigentliche Thema angesprochen, erst jetzt richten wir den Blick auf die mächtigen Strömungen, die bis heute die Wirtschaftspolitik unter Anpassungsdruck setzen und die Einheit der Epoche über das Jahr 1989 hinweg konstituieren. Drei Determinanten also sind wichtig. Zum Ersten: Das Nachlassen des Wirtschaftswachstums oder, genauer gesagt, die Abflachung der exorbitanten und säkular wohl einzigartigen Wachstumsraten, wie sie die Nachkriegsrekonstruktion und der damalige Nachholbedarf bewirkt hatten. Prosperität ließ sich auf Dauer nicht mehr durch Nachfragestimulierung allein revitalisieren. Von Bedeutung war, zum Zweiten, die Umstellung vom extensiven, fordistischen Wachstumsmuster auf intensives Wachstum im Zeichen der Dritten industriellen Revolution (Stichworte: Mikrochip, Computer, Internet). Waren die 1970er Jahre noch von nachlassender Innovationsdynamik, schleppender Pro-

duktivitätsentwicklung und einem Strukturkonservatismus geprägt gewesen, der die „alten“ Industrien und ihre blue-collar-Belegschaften willig mit Subventionen bedient hatte, so schlugen sich längerfristig in allen OECD-Ländern die technologisch bewirkten Produktivitätszuwächse und die steigende Kapitalintensität der Produktion im teilweise dramatischen Absinken der industriellen Beschäftigung und in *jobless growth* nieder. Tertiarisierung – der Ausbau sowohl der produktions- als auch der konsumentenorientierten Dienstleistungen – konnte diese Entwicklung nur partiell kompensieren. So baute sich eine wachsende Sockelarbeitslosigkeit auf, wobei die Umschichtung überflüssig gewordener *low skills* in den Niedriglohnsektor zu beobachten war.

Zum – nun, nicht gerade – Verschwinden, aber doch zum Schwinden der „klassischen“ Lohnarbeit in den „alten“ europäischen Industrieländern trug, ebenfalls in den Anfängen bereits seit den 1970er Jahren, der Wandel der internationalen Arbeitsteilung bei. Mit dem Abbau grenzüberschreitender Kapitalkontrollen, der Schleifung der Barrieren im internationalen Handel, den zunehmend raumgreifenden regionalen Integrationsprozessen, nicht nur im Rahmen der Europäischen Union, sondern etwa auch in Gestalt von NAFTA oder Mercosur, mit den technischen Verbesserungen und den Verbilligungen in Transport und Kommunikation – mit all diesen Entwicklungen also wuchs das Volumen sowohl der grenzüberschreitenden Investitionen wie auch das des internationalen Handels rasant. Dieser Wachstumstrend war bezeichnenderweise auch in den sonst von Stagnation, ja Rezession geprägten 1970er Jahren ungebrochen. Auch das Volumen der internationalen Kreditgeschäfte schwoll unübersehbar an, die grenzüberschreitenden Kapitalbewegungen beschleunigten sich.

Mit der Ausweitung der Märkte expandierten die multinationalen Unternehmen. Diese beiden Entwicklungen bedingen einander zumindest teilweise; beides hing wiederum mit dem technischen Fortschritt zusammen: Die höchsten Skaleneffekte ergaben sich, wenn neue Technologien von möglichst großen Unternehmen umgesetzt und die entsprechenden Produkte auf möglichst großen Märkten abgesetzt wurden. Die ins Gigantische gewachsenen Unternehmen nutzten dabei die Lohnkostendifferentiale zwischen den Volkswirtschaften und leisteten so der Verlagerung von Produktionsstätten und Arbeitsplätzen aus den alten Industrieländern an billigere Standorte Vorschub. Vielfach war dies nicht einfach die Verlagerung von Produktionen en bloc, sondern ein komplexer Vorgang: die Zerlegung von Produktionsketten und die Um- und Neuverteilung ihrer Glieder nach Effi-

zierungsgesichtspunkten; High-tech-Anteile sowie Forschung und Entwicklung verblieben am alten, die Produktion der einfacheren Komponenten wanderte an den neuen, kostengünstigeren Standort. Für die – sagen wir: entwickelteren Entwicklungsländer – bedeutete dies die Einwanderung von Kapital, Technologie und Arbeitsplätzen. Dort wuchs jetzt die Konsumgüterproduktion, zumindest da, wo vorerst eher billige und einfachere Produkte hergestellt wurden; die Konkurrenz für die Stahl-, Automobil-, Textil- und Schuhindustrie der alten Industriestaaten wurde härter. Auf Ganze gesehen lief die Globalisierung, so könnte man vielleicht sagen, auf einem Einebnungs- und Ausgleichsprozess zwischen Nord und Süd hinaus. Kosten und Nutzen waren hier ziemlich unübersichtlich verteilt.

Standortstabile Unternehmen in den alten Industrieländern wirtschafteten nun unter erleichterten lohn- und sozialpolitischen Konditionen. Fand das *race to the bottom* der Sozialstandards auch nicht im befürchteten Ausmaß statt, so verschärfte doch der Wandel der Strukturen der internationalen Arbeitsteilung den globalen Produktions- und Absatz-, den Steuer- und Sozialwettbewerb in erster Linie mit den Ländern Osteuropas, Süd- und Ostasiens nicht unwesentlich. Folge war die tendenzielle Entmachtung der staatlichen Sozial- und Steuerpolitik in den alten Industrieländern; die Entscheidungsträger dort wurden – sagen wir es ruhig so – leichter erpressbar.

Die Reorganisation der Lohnarbeit unter dem Druck des globalen Standortwettbewerbs mündete in der sogenannten Ersten Welt in ein Dilemma: Deregulierung der Arbeitsmärkte, Spreizung der Lohnskalen und generelle Absenkung der Arbeitskosten öffneten die Lohn- und in der Konsequenz auch die Sozialstruktur nach unten. Es entstand ein – womöglich in den Auswirkungen durch Kombilöhne oder negative Einkommenssteuern abgefederter – Niedriglohnsektor, das industrielle Normalarbeitsverhältnis erodierte, prekäre Beschäftigungsverhältnisse und „irreguläre“ Erwerbsbiographien nahmen zu. Stärker vermachtete und weniger deregulierte Arbeitsmärkte hingegen leisteten der Massen- und Langzeitarbeitslosigkeit Vorschub, wobei eine vom früheren sozialökonomischen Status der Leistungsempfängers abgelöste steuerfinanzierte Basissicherung wachsende Bedeutung erlangte, die in der Regel dichten administrativen Kontrollen unterlag. Folge sowohl der Langzeitarbeitslosigkeit wie auch der Ausbildung des Niedriglohnsektors war die Verfestigung alter beziehungsweise die Formierung neuer, polizeilich-bürokratisch kontrollierter und moralisch-sozialpädagogisch traktierter Unterschichten. Die Kohäsion der sozialstaatlich

pazifizierten, vergleichsweise konfliktarmen Bürgergesellschaften der Nachkriegszeit lockerte sich, die neue sozialökonomische Ungleichheit exkludiert tendenziell „unnütze“ Bevölkerungsteile – mit längerfristig wohl gravierenden Risiken für die Legitimationsgrundlagen der Demokratie⁶.

3. Lösungsstrategien

Diese idealtypisierende Skizze grundlegender wirtschaftsgeschichtlicher Entwicklungen im letzten Drittel des 20. Jahrhunderts ignoriert, dass – jenseits zahlreicher systemischer Gemeinsamkeiten der westlichen Industrieländer – differente nationale Traditionen, politische Kulturen und politisch-sozialökonomische Akteurs- oder Kräftekonstellationen eigene Antworten auf die neuen Herausforderungen für Wachstum und Beschäftigung hervorgebracht haben. Diese Lösungsstrategien sind auf Länderentwicklungspfaden angeordnet. Die Konturen und Identitäten der europäischen Gesellschaften, das ist hier die Prämisse, schlifften sich nach 1945 zwar ab, jedoch keineswegs bis zur Unkenntlichkeit. Der Entwicklungsgang der „alten“ Bundesrepublik ist eine Variation dieses Themas – eine unter mehreren. Die „Thatcher-Revolution“ in Großbritannien, um ein anderes Beispiel zu nennen, kontrastiert mit den weniger weitreichenden, jedoch sozialverträglicheren Versuchen einer Neubestimmung des Verhältnisses von Ökonomie und Sozialstaat in Italien und Österreich, Frankreich oder Deutschland. Die

⁶ Als Hauptdeterminanten des signifikanten Anstiegs der Arbeitslosigkeit seit den 1970er Jahren kommen hier also die Dritte industrielle Revolution und die Globalisierung in den Blick. Auf die Diskussion über die Relevanz institutioneller Verkrustungen bzw. über die von einem übermäßig generösen Sozialstaat angeblich gesetzten adversen *incentives* kann ich nur pauschal verweisen. Gegen das Argument, die Füllhörner des Wohlfahrtsstaats hätten Willen und Motivation zur Arbeit geschwächt, ließe sich einwenden, dass die europäischen Sozialsysteme bereits vor 1973 im allgemeinen über recht solide Absicherungen gegen Erwerbslosigkeit verfügten. Institutionelle Entwicklungen kann man, so das – allerdings sehr vorläufige – Fazit, nicht ausblenden; vermutlich erklären sie aber nur einen eher kleinen Teil des Anstiegs der Arbeitslosigkeit (vgl. Eichengreen, *European Economy*, S. 272 und S. 274, Fußnote 31). Die Frage wäre, inwieweit ökonometrische Methoden zur Dingfestmachung und Präzisierung allfälliger Kausalbeziehungen zwischen den Variablen „institutionelle Absicherungen gegen Arbeitslosigkeit“ und „Arbeitslosenquote“ beitragen können. Skeptisch bin ich dort, wo die erstgenannte Variable aus einer womöglich größeren Anzahl von Länder-Regelungen, ohne Rücksicht auf die komplexen Bedingungskonstellationen im einzelnen Fall, aggregiert wird.

Forschung hat im Blick auf diese *varieties of capitalism* und die mögliche Bandbreite der Wohlfahrtsstaatlichkeit elaborierte Typologien ausgearbeitet. Weil ich diese Differenzierungen hier nicht im Einzelnen nachvollziehen kann, sollen – mit Blick auf das weite Feld der Krisenbearbeitung – einige allgemeinere Bemerkungen genügen.

Zwischen dem Problemdruck beziehungsweise den strukturellen Spannungen einerseits und den Antworten auf diese Herausforderungen andererseits bestehen überaus komplexe Beziehungen. Schon die Problemperezeptionen beruhen nicht auf simplen Reiz-Reaktions-Schemata, sondern sie sind sozial respektive politisch-institutionell „konstruiert“⁷ und vermittelt. Wenn ich nun im Blick auf diese komplexen Beziehungen zwischen Problem und Lösung etwas schwungvoll generalisieren müßte, so würde ich sagen, dass sich in vielen europäischen Ländern die politische Landschaft in den 1970er Jahren unter den Vorzeichen von Stagflation und Arbeitslosigkeit gewandelt hat, aber gerade nicht – noch nicht – im Sinn des Neoliberalismus: Die Gewerkschaften bekämpften und die Regierungen vermieden Austerity-Politik. Bereits zwischen 1968 und 1973 deutete sich das Ende der alten Ordnung in den meisten westeuropäischen Ländern durch erhöhte Streikintensität an, etwa im Mai 1968 in Frankreich. Charakteristisch war aber auch noch in den späten 1970er Jahren ein eher vorsichtiger Umgang mit den Gewerkschaften, der etwa Besitzstandswahrung durch Lohnindexierung erlaubte; das wohl berühmteste Beispiel ist die italienische *scala mobile*⁸. Weiterhin waren die 1970er Jahre durch eine Ausweitung des öffentlichen Dienstes, eine Steigerung der Subventionen, Außenhandelsprotektionismus und kostspielige Sozialprogramme gekennzeichnet, die nicht über Steuererhöhun-

⁷ Die inflationär verwendete, aber trotzdem schiefe Metapher aus der Welt der Ingenieure wird hier lediglich als Verlegenheitslösung gebraucht. Die Rede von der „sozialen Konstruktion“ verkennt, dass in den meisten Fällen keine rational geplanten und anschließend wohlüberlegt in die Realität umgesetzten Konstruktionsleistungen vorliegen, sondern eher „Emergenzen“.

⁸ Eine für den Erfolg der Inflationsbekämpfung zentrale Determinante war in den 1970er Jahren der institutionelle Mechanismus des *collective bargaining*. Höher zentralisierte, konsensorientierte neokorporatistische Systeme, die im Interesse des Gemeinwohls effektiv auf Moderierung der Lohnforderungen verpflichtet werden können, haben hier – so die Faustregel – einen Vorteil vor schwach koordinierten Arrangements mit einer Vielzahl konkurrierender, unter Profilierungs- und Erfolgszwang stehender und deshalb tendenziell aggressiverer gewerkschaftlicher Akteure. Die bundesdeutsche Mitbestimmung und die österreichische Sozialpartnerschaft z.B. sind unter diesem Blickwinkel den stärker fragmentierten Tarifverhandlungssystemen etwa Italiens und Großbritanniens überlegen. Eine weitere

gen, sondern durch Aufblähung der Budgets finanziert wurden. Damit fuhr man zunächst ziemlich bequem, weil die Zinsen unterhalb der Inflationsrate lagen; das Staatsschuldenmachen war zwischen 1973 und 1981 praktisch ein *free lunch*. Die *affluent society* hätte diese Lasten vermutlich auch mittels Verbreiterung der Steuerbasis oder durch egalisierende Umverteilung finanzieren können. Aber die politischen Kräfteverhältnisse waren meist so, dass das Problem eher mittels Verschiebung in die Zukunft, das heißt eben durch steigende Staatsverschuldung „gelöst“ wurde.

Was die Modalitäten der weiteren Krisenbearbeitung und der Lastenverteilung angeht, so möchte ich angesichts der Komplexität dieser Problematik zwar nicht gleich das Handtuch werfen, mich aber doch mit der flüchtigen Skizze einiger Leitlinien begnügen. Je weiter die Globalisierung fortschritt und je mächtiger die auf Entgrenzung und Liberalisierung der Märkte bedachten, tendenziell globalisierungsfreundlichen sozialökonomischen Kräfte wurden – desto mehr Terrain gewann der Glaube an den Rückzug der Regierungen aus der Wirtschaft als beste Antikrisen-Wirtschaftspolitik. Man sollte mit der Rede von einem Paradigmenwechsel allerdings vorsichtig sein. Zwar gab es, einerseits, neue Konzepte und Rezepte, zum Beispiel den in der Wolle gefärbten neoliberalen Washington Consensus, der in den 1980er Jahren für die Entwicklungsländer und in den 1990er Jahren für einige der postkommunistischen Transformationsländer eine sinistre Bedeutung erlangte. Der neue Zeitgeist wurde aber, andererseits, nicht am grünen Tisch und sozusagen durch eine Weltverschwörung produziert. Hier war viel ad-hoc-Pragmatismus im Spiel, oft folgte, wenn ich es so sagen darf, der Überbau der Basis, nicht umgekehrt. Die monetaristische Wende der amerikanischen Zinspolitik 1979 dürfte, um nur ein Beispiel zu nennen, als eine hemdsärmelige antiinflationistische Maßnahme anzusehen sein, der erst später das Mäntelchen eines Paradigmenwechsel hin zum Monetarismus umgehängt worden ist.

Solche und andere – zunächst womöglich kontingent verursachte – Einzelmaßnahmen „gerannen“ à la longue allerdings doch zu einem neuen Stil der Wirtschaftspolitik. Dieser Entwicklung entsprach eine Wende in der Wirtschaftstheorie⁹. Im Hintergrund

wichtige Determinante für den Erfolg der Inflationsbekämpfung, die Politik der Zentralbank, kann hier nur summarisch erwähnt werden.

⁹ Der Einwand, die entscheidenden Konzepte Milton Friedmans und Friedrich August von Hayeks seien bereits deutlich früher entstanden (vgl. Martin Wörding, Gab es eine neoliberale Wende? Wirtschaft und Wirt-

spielte sich, wenn ich das so feuilletonistisch sagen darf, ein Wandel des Zeitgeists ab: schwindende Bedeutung von Gleichheit, Subsidiarität und Solidarität einerseits, zunehmender Stellenwert von Flexibilisierung und Individualisierung andererseits. Dies erlaubte es etwa, Prekarität zu „Selbstverwirklichung“ im Kontext postmoderner Patchwork-Biographien zu stilisieren. So weit, so gut – die Warnung vor überzogenen Interpretationen behält jedoch auch angesichts solcher und ähnlicher Befunde ihren Wert. Ein radikal-neoliberal inspirierter, kompletter Rückzug des Staates aus der Wirtschaft hat ja nicht einmal im Großbritannien der „Thatcher-Revolution“ stattgefunden; politisch-administrative Eingriffe gibt es nach wie vor, nur stehen diese zunehmend in einem veränderten, das heißt von der Globalisierung geprägten Bezugsrahmen.

Erstaunlich ist, vor der Folie des Paradigmas vom Paradigmenwechsel, vor allem auch die angesichts des „objektiven“ Problemdrucks *relative* Stabilität der Sozialstaatlichkeit allenthalben. Erstaunlich ist dieser Befund aber nur auf den ersten Blick. Vor dem Hintergrund der Erwartungen und Ansprüche der Bürger fordert die Räson des Überlebens den politischen Eliten ja die permanente Produktion von Legitimität und Loyalität durch materielle Zuwendungen ab. Die Erklärung für diese – ungeachtet aller unstrittigen Ausgabenstagnation und signifikanter Teil-Rückbauten – beträchtliche Persistenz des Sozialstaats dürfte in der Vielzahl und engen Verflechtung rechtlich abgesicherter, lobbyistisch und mit dem Wahlzettel verteidigter *vested interests* zu suchen sein.

4. Schluss und Ausblick

Ich habe ausschließlich die europäischen Gesellschaften westlich des Eisernen Vorhangs seit den frühen 1970er Jahren behandelt. Was dort vor sich ging, unterschied sich aber nicht kategorial von den letzten beiden Jahrzehnten des Staatssozialismus in Ost- und Ostmitteleuropa. Wohl differieren, an der Oberfläche, die Szenarien in Ost und West deutlich. Sie sind aber durch subkutane Kor-

schaftspolitik in der Bundesrepublik Deutschland ab Mitte der 1970er Jahre, in: VIZ 56 (2008), S. 303–321, vor allem S. 309–311), ist richtig, aber m. E. unerheblich. Wesentlich ist, wann diese Konzepte handlungsrelevant wurden. Ein aufschlussreicher Indikator hierfür dürfte in der Verleihung des Nobelpreises für Wirtschaft an Hayek im Jahr 1974 zu sehen sein. Zu Milton Friedman und Friedrich August von Hayek vgl. Alan O. Ebenstein, Milton Friedman. A biography, Basingstoke 2009, und Hans Jörg Hennecke, Friedrich August von Hayek. Zur Einführung, Hamburg 2008.

respondenzen und funktionale Äquivalente miteinander verknüpft. Wie ist das gemeint? Beide Lager waren, zum einen, seit den frühen 1970er Jahren mit einer identischen Herausforderung konfrontiert: der Dritten industriellen Revolution. Systembedingt unterschiedlich war lediglich die Antwort. Die mühsamen und durchwegs kurzatmigen staatssozialistischen Strategien „ökonomischer Intensivierung“ verblieben stets im Korsett planwirtschaftlicher Strukturen. Die Maxime der Vollbeschäftigung beziehungsweise Arbeitsplatzsicherheit war ein Tabu. Wirtschaftlicher und politischer Strukturkonservatismus im Dienst der Parteimacht forderte hier den Preis der ökonomisch-technologischen Stagnation im Innern und existenzbedrohender Verschuldung nach außen. Der Westen antwortete auf die Herausforderung der Dritten industriellen Revolution mit rascherem und weiterreichendem technisch-ökonomischen Wandel. Systembedingt waren hier die Spielräume für Anpassungsprozesse größer, für die jedoch der – funktional äquivalente – Preis steigender Arbeitslosigkeit und zunehmender Lebensunsicherheit gezahlt wurde.

Im Westen wie im Osten waren, zum anderen, diese und andere Problemfelder vor dem Hintergrund der Globalisierung, das heißt der schwindenden Manövrierfähigkeit nationalstaatlicher Politik aufgespannt: Wurden die Steuerungskompetenzen westlicher Regierungen durch die internationale Finanzlage und durch transnationale Unternehmen ausgehebelt, so wurden die zutiefst verschuldeten Ostblockstaaten durch den ökonomisch überlegenen Systemgegner und die internationalen Finanzmärkte penetriert, paralyisiert, ja tendenziell entmachtet. In beiden Fällen wirkten Einflüsse aus dem *Systemumfeld*, die dem Zugriff der nationalen Steuerungszentralen weitgehend entzogen waren.

Aufs Ganze und von einer höheren Warte der Abstraktion aus gesehen, kann man sagen, dass sozialistische und kapitalistische Industriegesellschaften seit den frühen 1970er Jahren ähnliche Herausforderungen bearbeiteten. Die Antworten waren fast zwei Jahrzehnte lang recht unterschiedlich. 1989 wechselte, wenn ich das mit der „Wende“ einmal etwas technischer formulieren darf, der Osten auf den westlichen Krisenbearbeitungspfad. Die Krise war und ist eine Krise nicht nur des Kapitalismus oder nur des Kommunismus. Es ist ein Umbruch in der Industriegesellschaft als solcher, ein Umbruch, der in vielem nicht zu Neuem führt, sondern auch an ältere Entwicklungsmuster anknüpft.

Setzt man die Zäsur im Blick auf die Kontinuität der „großen Herausforderung“, so liegt sie in den frühen 1970er Jahren. Dies relativiert, das möchte ich noch einmal betonen, die „welthisto-

rische“ Zäsur von 1989. Das westliche Modell hat sich aufgrund der systeminhärent höheren Freiheitsgrade kurz- und mittelfristig als widerstandsfähiger erwiesen. An der Antwort auf die Frage, ob dies auch langfristig gilt, wird derzeit noch gearbeitet.

Martin Werding

Einbahnstraße in die Beschäftigungskrise?

Arbeitsmarktentwicklung und Arbeitsmarktinstitutionen in den OECD-Staaten seit 1960

1. Einleitung

Die Diskussion über eine grundlegende Krise der Arbeitsgesellschaft, die Mitte der 1970er Jahre, nach dem Ausklingen des großen Booms der Nachkriegszeit und dem ersten Ölpreis-Schock, über die entwickelten Volkswirtschaften hereinbrach, wird weltweit geführt. Nach Jahren anhaltender Überbeschäftigung, in der die Arbeitsmärkte alle vorhandenen Arbeitskräfte gleichsam aufgesaugt hatten, ergab sich allerorten nicht nur ein beträchtlicher Anstieg der Arbeitslosigkeit. Verbunden war damit, vor allem für jüngere Zeitgenossen, zugleich eine neue Erfahrung, die die Hoffnung auf einen andauernden wirtschaftlichen Aufstieg und ständig wachsenden Wohlstand für alle enttäuschte. Wer die Entwicklungen seither vorwiegend mit Blick auf den deutschen Arbeitsmarkt verfolgt hat, erhält allerdings ein übertriebenes, wenn nicht sogar tendenziell verfälschtes Bild von ihrem Verlauf. Während die Arbeitslosigkeit in der Bundesrepublik seit 1970 *cum grano salis* durchgängig gestiegen ist, so dass der Weg in die Beschäftigungskrise aus deutscher Sicht als Einbahnstraße erscheint, ergibt sich für zahlreiche andere Industrieländer – nach anfänglich ähnlichen Trends – ein deutlich günstigerer Befund.

Der vorliegende Aufsatz, der auf ein gemeinsam von ifo Institut und Institut für Zeitgeschichte durchgeführtes Forschungsprojekt zurückgeht, führt ein in ökonometrische Analysen der Ursachen für solche unterschiedlichen Entwicklungen, die sich im gesamten Zeitraum zwischen 1960 und 2006 in 20 OECD-Ländern ergeben haben. Die stark variierenden Verläufe und auch der aktuelle Forschungsstand in der Ökonomie¹ legen nahe, die Gründe im Bereich unterschiedlicher nationaler Institutionen, speziell unterschiedlicher Regulierungen des Arbeitsmarkts, zu vermuten. Mit der Be-

¹ Vgl. z.B. Stephen Nickell/Richard Layard, *Labour Market Institutions and Economic Performance*, in: Orley Ashenfelter/David Card (Hrsg.), *Handbook of Labor Economics*, Bd. 3c, Amsterdam 1999, S. 3029–3084.

tonung von Arbeitsmarktinstitutionen als möglichen Bestimmungsfaktoren der Arbeitslosigkeit rücken zugleich politische Reaktionen oder Reaktionsmöglichkeiten in den Vordergrund, die in Deutschland und anderen Ländern oft schon in den 1970er und 1980er Jahren in der öffentlichen Diskussion standen und daher auch in der zeithistorischen Forschung hervortreten.

2. Definition und Messung von Arbeitslosigkeit

Theoretisch ist Arbeitslosigkeit einfach zu definieren, nämlich als Differenz zwischen Arbeitsangebot und Arbeitsnachfrage. Für praktische Zwecke ist es dagegen alles andere als leicht festzustellen, um wie viel das Angebot an Arbeitskräften die nachgefragte Menge tatsächlich übersteigt. Bei anhaltend schlechter Arbeitsmarktlage ziehen sich Personen unter Umständen enttäuscht aus aktiver Arbeitsuche in die sogenannte stille Reserve zurück. Sie lassen sich dann nicht mehr ohne weiteres statistisch erfassen, obwohl sie bei einem passenden Angebot jederzeit Arbeit aufnehmen würden. Umgekehrt erfassen offizielle Statistiken unter Umständen Personen, die sich zwar arbeitslos melden, weil sie damit Anspruch auf bestimmte finanzielle Leistungen erhalten, in Wirklichkeit aber gar nicht (mehr) arbeiten möchten. Darüber hinaus ergeben sich Abgrenzungsprobleme bei zahlreichen Details, etwa ob Personen, die mit geringem Erwerbsumfang arbeiten und ihre Erwerbstätigkeit ausdehnen möchten, als arbeitslos gelten sollen, ob Personen, die vorübergehend an staatlichen Trainings- oder Beschäftigungsmaßnahmen für Arbeitslose teilnehmen, in dieser Zeit als arbeitslos zu zählen sind und so weiter.

Neben solchen konzeptionellen Unklarheiten gibt es ferner verschiedene Verfahren zur Messung von Arbeitslosigkeit. In der Praxis dominieren dabei einerseits Zählungen auf der Basis amtlicher Register, die im Prinzip eine Vollerhebung aller Arbeitslosen darstellen, andererseits Hochrechnungen auf der Basis repräsentativer Erhebungen, deren Ergebnisse erst in einem zweiten Schritt auf die jeweilige Gesamtbevölkerung übertragen werden. Vor diesem Hintergrund gibt es in jedem der Länder, die in diesem Beitrag betrachtet werden, eine nationale Definition von Arbeitslosigkeit und nationale Verfahren zu ihrer Messung, deren Resultate nicht ohne weiteres vergleichbar sind. Änderungen von Definition und/oder Messverfahren können dabei sogar zu Brüchen in den Zeitreihen für einzelne Länder führen.

Für internationale Vergleiche existiert darüber hinaus allerdings eine standardisierte Definition von Arbeitslosigkeit, die die ILO 1982

vorgeschlagen hat². Internationale Organisationen wie die ILO, die OECD oder auch die EU stellen ferner standardisierte Daten für ihre Mitgliedsstaaten zusammen, die dieser Definition trotz unterschiedlicher nationaler Abgrenzungen, Erhebungsverfahren und auch möglicher Brüche in nationalen Statistiken allseits und kontinuierlich entsprechen sollen. Die Qualität solcher standardisierter Daten lässt sich nur schwer überprüfen. Sie für Zwecke, wie die hier verfolgten einzusetzen, ist in der ökonomischen Forschungsliteratur allerdings gängig und praktisch ohne Alternative.

Abbildung 1 zeigt den zeitlichen Verlauf der Arbeitslosenquote in (West-)Deutschland³ zwischen 1960 und 2006, einmal nach der nationalen Definition („registrierte Arbeitslose“, erhoben von der Bundesagentur für Arbeit) und einmal nach der international standardisierten Definition (laut ILO, Angaben der OECD). Dabei zeigt sich, dass Niveau und Veränderungen der Arbeitslosigkeit in Deutschland nach beiden Definitionen letztlich sehr ähnlich gemessen werden. Allerdings erweist sich Deutschland als eines der wenigen Länder, in denen die nationale Definition eine höhere Arbeitslosigkeit ausweist als die standardisierte⁴. Zwar hat es auch in Deutschland immer wieder Versuche gegeben, offizielle Statistiken durch engere Abgrenzungen der registrierten Arbeitslosigkeit zu schönen; andere Länder sind in diese Richtung jedoch wesentlich weiter gegangen.

Verdeutlicht wird in der Abbildung außerdem ein weiterer Aspekt, der bei der Analyse der zeitlichen Entwicklung der Arbeitslosigkeit eine Rolle spielt. Neben laufenden Arbeitslosenquoten jedes Jahres werden dort auch „gefilterte“ Zeitreihen ausgewiesen⁵,

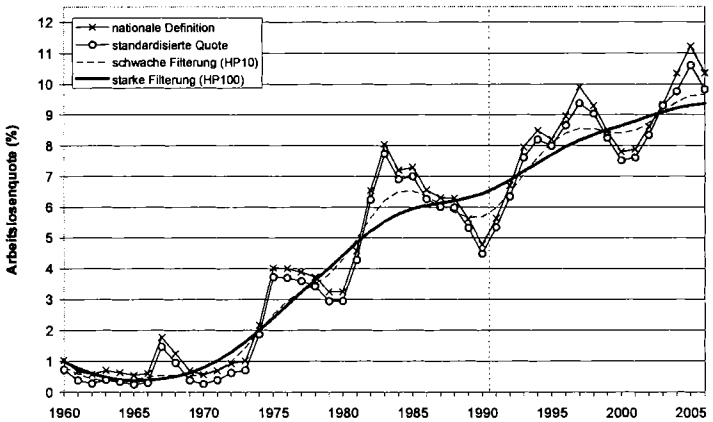
² Vgl. die Resolution, die auf der Thirteenth International Conference of Labour Statisticians verabschiedet wurde (<http://www.ilo.org/public/english/bureau/stat/download/res/ecacpop.pdf>).

³ In Deutschland erzeugt die Wiedervereinigung einen statistischen Bruch. Bei der Betrachtung von Arbeitslosenquoten führt dies jedoch, anders als bei absoluten Zahlen, nicht notwendig zu einer Verzerrung. Vereinfachend werden hier daher bis 1990 Daten für Westdeutschland, anschließend für Gesamtdeutschland verwendet.

⁴ Traditionell liegt dies daran, dass in Deutschland Personen in Teilzeitbeschäftigung (unter 15 Wochenstunden) als arbeitslos erfasst werden, wenn sie eigentlich eine Vollzeitbeschäftigung suchen, nach der ILO-Definition nicht. In jüngerer Zeit kommt hinzu, dass die nationale Definition von Erwerbsfähigkeit nach dem SGB II strenger ist als nach den ILO-Vorgaben. Die ausgewiesenen Zahlen zu beiden Definitionen unterscheiden sich ferner auch durch die Erhebungsmethode.

⁵ Der hier verwendete Hodrick-Prescott-Filter (IIP-Filter) stellt das wohl gängigste Filterverfahren zur Glättung von Zeitreihen aller Art dar. Die Stärke

Abb. 1: Entwicklung der Arbeitslosigkeit^{a)} in der Bundesrepublik Deutschland^{b)} 1960 bis 2006



a) Registrierte Arbeitslosigkeit und standardisierte Daten (ILO-Konzept).

b) Bis 1990: Daten für Westdeutschland; ab 1991: Daten für Gesamtdeutschland.

Quellen: Bundesagentur für Arbeit; OECD; ifo Berechnungen.

die konjunkturelle Schwankungen ausblenden und den Verlauf der strukturellen oder Trendarbeitslosigkeit zeigen sollen. Zweierlei ist an dieser Darstellung von Bedeutung: Die Ursachen dieser Trendarbeitslosigkeit, die durch wiederkehrende, mehr oder weniger gleichmäßige Fluktuationen der Güternachfrage in einer Volkswirtschaft nicht erklärt werden kann, sind aus ökonomischer Sicht generell von besonderem Interesse. Darüber hinaus belegt die Abbildung, dass die Trendarbeitslosigkeit in Deutschland zwischen 1970 und 2006 in der Tat immer nur gestiegen ist – auf Werte, die im internationalen Vergleich zuletzt ebenfalls relativ hoch erscheinen. Wenn sich die Trendarbeitslosigkeit in den meisten anderen entwickelten Volkswirtschaften im selben Zeitraum weniger klar in eine Richtung entwickelt hat, ist die Frage nach möglichen Ursachen dafür aus deutscher Sicht also von ganz speziellem Interesse.

der Filterung kann dabei durch die Wahl eines Parameters (der größer als Null ist) eingestellt werden, der in Abbildung 1 durch die Angabe HP 10, HP 100 ausgewiesen wird. Höhere Werte führen zu einer stärkeren Glättung der Ausgangsdaten.

3. Langfristige Entwicklung der Arbeitslosigkeit in der OECD

Tabelle 1 gibt einen Eindruck von der langfristigen Entwicklung der Arbeitslosigkeit – gemessen an standardisierten Arbeitslosenquoten, die zur Ermittlung der jeweiligen Trenderbeitslosigkeit gefiltert wurden – in 20 OECD-Ländern. Die Angaben beschränken sich dabei auf Werte in Zehnjahresintervallen, während für die späteren Analysen komplette Zeitreihen von Jahresdaten verwendet werden können. Zusätzlich wird in der Tabelle für jedes Land auch die höchste, im Beobachtungszeitraum gemessene Arbeitslosenquote ausgewiesen. Außerdem sind die Länder insgesamt danach gereiht, wie groß der relative Abstand der aktuell gemessenen Arbeitslosenquote zu diesem Maximalwert ist.

Tab. 1: Entwicklung der Arbeitslosigkeit^{a)} in ausgewählten OECD-Ländern 1960 bis 2006

	1960	1970	1980	1990	2000	2006	Max. ^{b)}	
DE	1,0	0,8	4,4	6,4	8,7	9,4	9,4	(2006)
AU	2,5	1,7	2,7	3,8	4,3	4,6	4,6	(2006)
CH	0,4	0,2	0,6	1,9	3,6	3,7	3,8	(2004)
JP	1,6	1,3	2,2	2,5	4,4	4,4	4,6	(2003)
FR	1,3	2,0	6,3	9,9	9,9	9,2	10,5	(1995)
BE	3,7	3,0	8,5	8,6	8,2	8,0	9,5	(1984)
PT	2,6	2,8	7,5	6,2	5,6	6,6	7,9	(1983)
SWE	2,1	1,9	2,3	4,4	7,1	6,2	7,6	(1997)
IT	3,6	3,6	5,9	9,6	9,8	7,4	10,5	(1996)
CAN	6,2	5,1	8,7	9,7	7,9	6,7	9,8	(1985)
USA	5,3	5,0	7,4	6,4	5,0	5,1	7,6	(1982)
NOR	1,4	1,1	2,1	4,8	4,2	3,4	5,3	(1993)
FIN	3,0	3,1	5,5	8,3	11,0	8,0	12,2	(1996)
AUS	2,1	2,2	6,5	8,5	7,0	5,3	8,7	(1993)
DK	1,7	1,3	6,2	7,2	5,3	4,3	7,2	(1991)
ESP	1,8	1,5	9,8	16,3	13,0	9,1	16,5	(1993)
UK	2,5	2,7	7,4	9,2	5,9	5,4	9,8	(1986)
NZ	0,4	0,1	2,2	7,4	6,0	4,1	7,9	(1993)
NL	1,2	1,9	6,5	6,7	3,9	3,7	7,5	(1985)
IRL	5,5	5,7	10,6	15,2	6,6	4,5	15,6	(1988)

a) Standardisierte Arbeitslosenquoten (ILO-Konzept); gefiltert (HP 100).

b) Höchster Wert im Beobachtungszeitraum (in Klammern: Jahr).

Quellen: OECD; ifo Berechnungen.

Deutschland liegt (zusammen mit Österreich) an der Spitze dieser Tabelle, weil der Maximalwert zugleich in das letzte hier erfasste Jahr fällt. Zugleich weist Deutschland – nach dem bis dahin ungebrochenen Anstieg der Trendarbeitslosigkeit seit 1970 – im Jahre 2006 die höchste hier gemessene Trend-Arbeitslosenquote auf (während Österreich in dieser Hinsicht in einer deutlich günstigeren Situation ist). Hinter Deutschland und Österreich folgt eine kleinere Zahl von Ländern – die Schweiz, Japan, Frankreich und Belgien –, in denen sich ebenfalls ein ausgeprägter trendmäßiger Anstieg der Arbeitslosigkeit zeigt, der bis nahe an die Gegenwart heranreicht und effektiv noch nicht überwunden wurde. Die Mehrzahl der hier erfassten Länder hat jedoch, nach Höhepunkten der Trendarbeitslosigkeit zwischen 1980 und 1995, wieder eine nennenswerte Reduktion der entsprechenden Quote erlebt. Berücksichtigt man, dass die äußerst geringen Arbeitslosenquoten in den Jahren 1960 und 1970 in eine Zeit erkennbarer Überbeschäftigung fielen und eine Rückkehr auf das damalige Niveau aus heutiger Sicht zumeist für kaum realistisch gehalten wird, könnte man in den Ländern von Portugal bis Irland im Grunde sogar von einem klaren Auf und Ab der Trendarbeitslosigkeit in der Zeit von 1960 bis zur Gegenwart sprechen. Das einzige Land, in dem sich tatsächlich ein annähernd symmetrisches Muster dieser Art zeigt, sind allerdings die USA. In jedem Fall belegt Tabelle 1, dass die trendmäßige Entwicklung der Arbeitslosigkeit in den hier betrachteten OECD-Ländern enorme Unterschiede aufweist. Für die empirische Analyse der Ursachen wie für die Diskussion möglicher politischer Implikationen bieten die zugrunde liegenden Daten daher reichlich Stoff.

4. Strukturen der Arbeitslosigkeit

Deutliche Unterschiede zeigen sich zwischen den hier betrachteten Ländern im Übrigen nicht nur hinsichtlich des Niveaus und des zeitlichen Verlaufs der Arbeitslosenquoten, sondern auch, wenn man die Arbeitslosigkeit nach verschiedenen Strukturmerkmalen aufschlüsselt. Hervorgehoben seien davon hier nur zwei Dimensionen, die auch in der öffentlichen Wahrnehmung von Arbeitslosigkeit und in einschlägigen politischen Diskussionen eine besondere Rolle spielen, nämlich der Anteil Langzeitarbeitsloser an der jeweiligen Arbeitslosigkeit sowie das Ausmaß der Jugendarbeitslosigkeit. Als langzeitarbeitslos gelten in Deutschland wie nach internationalen Standards Personen, die länger als ein Jahr arbeitslos sind. Mit zunehmender Dauer der Arbeitslosigkeit entwertet fehlende beruf-

liche Praxis – objektiv oder zumindest nach dem Urteil potentieller Arbeitgeber – häufig die vorhandenen Qualifikationen. Hinzu kommen oft wachsende Frustration, soziale Isolation und gesundheitliche Probleme auf Seiten der Arbeitslosen. In jedem Fall sinken die Chancen auf einen (Wieder-)Eintritt in Beschäftigung mit der Dauer der Arbeitslosigkeit stark ab. Ein hoher Anteil an Langzeitarbeitslosen deutet demnach auf einen Sockel verhärteter Arbeitslosigkeit hin, die im Laufe der Zeit nicht so rasch wieder abgebaut werden kann wie eine gleich hohe Arbeitslosenquote, die aus kürzeren Arbeitslosigkeitsphasen der jeweils Betroffenen resultiert. Umgekehrt steigt der Anteil Langzeitarbeitsloser in der Regel dann an, wenn die Arbeitslosenquote in einem Land über längere Zeit hoch geblieben ist, weil das generell große Arbeitslosigkeitsrisiko sich dann immer mehr bei einzelnen Betroffenen konzentriert.

Vor diesem Hintergrund wären auch die Anteile Langzeitarbeitsloser in ihrem zeitlichen Verlauf für alle hier betrachteten Länder von Interesse. Für genauere Analysen sind entsprechende Informationen auch verfügbar. Vereinfachend sei aber lediglich ein Blick auf die Werte für das Jahr 2000 geworfen. Als sehr hoch erweist sich der Anteil Langzeitarbeitsloser an allen Arbeitslosen dabei in Italien (mit 61,3 Prozent), Belgien (56,3 Prozent) und Deutschland (51,5 Prozent); hoch ist der Anteil außerdem in Spanien (47,6 Prozent), Portugal (42,9 Prozent) und Frankreich (42,6 Prozent). Insgesamt zehn der hier betrachteten 20 Länder weisen Anteile zwischen 25 und 40 Prozent auf. Als niedrig erscheint der Anteil der Langzeitarbeitslosen demgegenüber in Dänemark (20 Prozent), Neuseeland (19,3 Prozent) und Kanada (11,2 Prozent); sehr niedrig ist er schließlich in den USA (sechs Prozent) und in Norwegen (5,4 Prozent). Die Streuung dieser Werte ist insgesamt bemerkenswert hoch.

Jugendarbeitslosigkeit gilt ökonomisch und politisch in der Regel als besonders besorgniserregend, weil sie in zahlreichen Ländern für den fehlgeschlagenen Einstieg in eine Berufsausbildung steht, mindestens aber den Erwerb erster Berufserfahrung verhindert, durch die eine abgeschlossene Ausbildung überhaupt erst ihren vollen Marktwert erreicht. Wenn jungen Leuten der Eintritt ins Erwerbsleben misslingt, drohen oft lebenslang ein erhöhtes Arbeitslosigkeitsrisiko, Beschäftigung in atypischen und marginalisierten Formen der Erwerbstätigkeit sowie – infolgedessen – Armut oder zumindest reine Sozialleistungs-Karrieren. Wenn junge Menschen arbeitslos werden, sind die volkswirtschaftlichen Kosten daher deutlich höher als bei (vorübergehender) Arbeitslosigkeit von Arbeits-

kräften mittleren und höheren Alters, die bereits über Qualifikationen und Erfahrungen verfügen.

Es mag daher überraschen, dass das Arbeitslosigkeitsrisiko für junge Erwerbspersonen in allen hier betrachteten Ländern höher ausfällt als für den Durchschnitt aller Erwerbspersonen. Allerdings ergeben sich auch in dieser Hinsicht bemerkenswerte Unterschiede. Setzt man die spezifische Arbeitslosenquote 15- bis 24-Jähriger in ein Verhältnis zur allgemeinen Arbeitslosenquote, so erscheint diese Relation als sehr hoch in Norwegen (mit 300 Prozent) und Italien (283 Prozent), als hoch in den USA (233 Prozent) und in Belgien (230 Prozent), hingegen als niedrig in Dänemark (149 Prozent), Irland (148 Prozent) und Österreich (136 Prozent), als sehr niedrig in Deutschland (109 Prozent). Im Bereich der Jugendarbeitslosigkeit hat Deutschland demnach – vor allem aufgrund seines Berufsausbildungssystems – im internationalen Vergleich kein besonderes Problem.

5. Arbeitslosigkeit und Arbeitsmarktinstitutionen

Den theoretischen Hintergrund von Analysen, die nationale Arbeitsmarktinstitutionen als mögliche Ursachen für unterschiedliche Niveaus und Verläufe der strukturellen oder Trendarbeitslosigkeit ansehen, bilden mehrere ökonomische Modelle, in denen Arbeitslosigkeit einheitlich nicht mehr als temporäres Ungleichgewicht am Arbeitsmarkt erscheint, sondern vielmehr als ein Gleichgewichtsphänomen. Die Marktstruktur und/oder bestimmte institutionelle Rahmenbedingungen verhindern dabei einen einfachen Ausgleich des Arbeitsmarkts – etwa durch marktgerechte Anpassungen der Löhne – und erzeugen somit Arbeitslosigkeit von einer gewissen Persistenz, die sich erst dann wieder zurückbilden kann, wenn sich strukturelle oder institutionelle Gegebenheiten ändern. Neben dem Arbeitsmarkt wird dabei unter Umständen auch der Gütermarkt einbezogen, ausgehend von der Idee, dass institutionelle Rahmenbedingungen in beiden Märkten die volkswirtschaftliche Balance der Marktmacht von Arbeitnehmern und Unternehmen bei der Lohn- und Preisbildung bestimmen, wobei die Beschäftigung beziehungsweise die Arbeitslosigkeit letztlich vom Reallohn abhängt.

Einschlägige Ansätze der Arbeitsmarktökonomie liefern etwa die sogenannte *Bargaining*-Theorie⁶, mit einer expliziten Modellierung

⁶ Vgl. etwa Orley Ashenfelter/George E. Johnson, Bargaining Theory, Trade Unions and Industrial Strike Activity, in: American Economic Review 59 (1969), S. 35–49.

von Lohnverhandlungen zwischen Gewerkschaften und Firmen oder Arbeitgeberverbänden, die Effizienzlohn-Theorie⁷, die in mehreren, leicht unterschiedlichen Varianten vor allem die Anreizfunktion von Löhnen im Rahmen üblicher Arbeitsverträge betont, und die Such- oder *Matching*-Theorie⁸, die das Verhalten von Erwerbspersonen bei der Arbeitsuche sowie Entscheidungen von Unternehmen zur Ausschreibung offener Stellen genauer analysiert. Von Bedeutung ist daneben auch die makroökonomisch fundierte Theorie einer (gleichgewichtigen) Arbeitslosenquote ohne Inflationsdruck, englisch „*Non-accelerating-inflation rate of unemployment*“⁹. Arbeitsmarktinstitutionen, die auf dieser Grundlage als mögliche Determinanten der Arbeitslosigkeit in den Blick geraten, sind etwa:

- Lohnverhandlungen, gekennzeichnet durch den Organisationsgrad der Tarifparteien, speziell der Arbeitnehmer, beziehungsweise die effektive Reichweite der Abschlüsse, sowie den Grad an Zentralisierung beziehungsweise Koordination der Verhandlungen;
- Bestandsschutz von Beschäftigungsverhältnissen, insbesondere der Kündigungsschutz für reguläre Arbeitsverträge, aber auch Bestimmungen für den Abschluss befristeter Arbeitsverträge und die Beschäftigung von sogenannten Leiharbeitnehmern;
- Arbeitslosenunterstützung, charakterisiert vor allem durch die Höhe und die Dauer entsprechender Ansprüche, häufig auch in Form von nach der Dauer gestaffelten Leistungen;
- Abgaben auf Arbeit, sowohl in Form von Steuern als auch von (Sozial-)Beiträgen, die insgesamt einen Keil zwischen die für Arbeitgeber anfallenden Lohnkosten und die den Arbeitnehmern zufließenden Nettolöhne treiben.

Hinzufügen ließen sich dem auch einige wichtige Typen von Gütermarktregulierungen, die effektiv zumeist Marktzutrittsbeschränkungen für neue Anbieter erzeugen und den Wettbewerb zwischen bestehenden Unternehmen begrenzen. Die Erfassung und Messung solcher Regelungen ist jedoch bei weitem nicht so fort-

⁷ Vgl. etwa Carl Shapiro/Joseph E. Stiglitz, *Equilibrium Unemployment as a Worker Discipline Device*, in: *American Economic Review* 74 (1984), S. 433–444.

⁸ Vgl. etwa Christopher A. Pissarides, *Equilibrium Unemployment Theory*, Cambridge (Mass.)/London 1990.

⁹ Vgl. Richard Layard/Stephen Nickell/Richard Jackman, *Unemployment: Macroeconomic Performance and the Labour Market*, Oxford 1991.

geschritten wie bei den zuvor genannten Arbeitsmarktinstitutionen. Mögliche Zusammenhänge zwischen Gütermarktregulierungen und Arbeitsmarktentwicklung sind daher empirisch noch weitgehend unerforscht¹⁰.

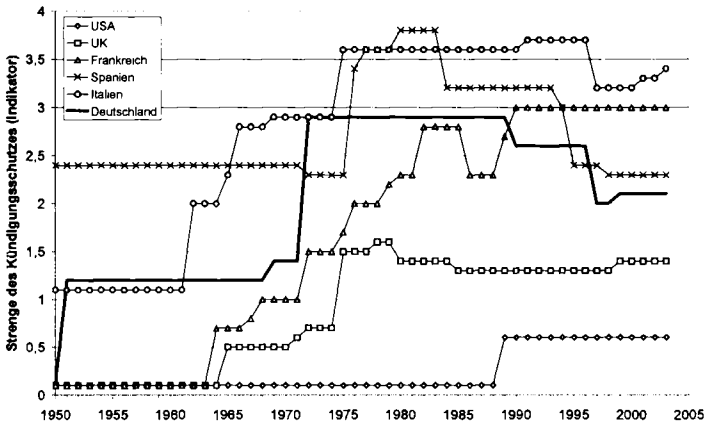
6. Messung von Arbeitsmarktinstitutionen

Für ökonometrische Analysen müssen institutionelle Gegebenheiten, wie sie hier eben benannt wurden, messbar gemacht werden, um ihre Ausprägung international vergleichen und ihre Entwicklung auch über die Zeit verfolgen zu können. Dabei ergeben sich insbesondere zwei Probleme: Erstens ist nur ein Teil der Arbeitsmarktinstitutionen direkt, also im eigentlichen Sinne, messbar, zweitens sind einige der hier aufgeführten Institutionen mehrdimensional. Nicht direkt messbar sind beispielsweise der Grad der Zentralisierung und der Koordination von Lohnverhandlungen sowie viele Aspekte des Kündigungsschutzrechts. Eine Lösung bietet hier die Bildung von Indikatoren, deren Skalierung und effektive Bandbreite allerdings stets etwas Arbiträres hat. Mehrdimensional sind etwa Regelungen zur Arbeitslosenunterstützung oder erneut das gesamte Recht zum Bestandsschutz von Arbeitsverhältnissen. Zur Messung können daher entweder einzelne Aspekte ausgewählt werden (etwa die durchschnittliche Lohnersatzrate der Arbeitslosenunterstützung nach sechs Monaten Arbeitslosigkeit), oder es können zusammenfassende Maße gebildet werden (etwa ein komplexer Indikator für den Kündigungsschutz, der sich aus mehreren Subindikatoren für einzelne Regelungsfelder zusammensetzt). Sowohl einer Auswahl als auch jeder Art der Gewichtung bei der Zusammenfassung einzelner Dimensionen haftet dabei allerdings ebenfalls eine gewisse Willkür an.

Das Interesse an empirischen, international vergleichenden Analysen der Effekte von Arbeitsmarktinstitutionen hat sich erst etwa ab Mitte der 1980er Jahre stärker entwickelt. Seither wurde insbesondere durch die OECD, aber auch von anderer Seite, gezielt eine gewisse Dateninfrastruktur für solche Untersuchungen geschaffen. Die dabei bereitgestellten Daten unterliegen zwar den angesprochenen Beschränkungen. Sie sind unter Ökonomen aber weithin akzeptiert, zumindest als hinreichend aussagekräftige

¹⁰ Vgl. jedoch etwa Edmund S. Phelps, *The Continent's High Unemployment: Possible Institutional Causes and Some Evidence*, in: Martin Werding (Hrsg.), *Structural Unemployment in Western Europe: Reasons and Remedies*, Cambridge (Mass.)/London 2006, S. 53–73.

Abb. 2: Variation in der Strenge des Kündigungsschutzes für ausgewählte OECD-Länder 1950 bis 2003



Quellen: Allard, Measuring Job Security, Appendix 3.

Proxies für die jeweils erfassten institutionellen Regeln und ihre Veränderungen. Für weiter zurückliegende Zeiträume müssen entsprechende Daten teilweise mit großer zeitlicher Verzögerung (re-)konstruiert werden, so dass das Datenangebot für die 1950er und selbst noch für die 1960er Jahre eher dünn ist. Gleichzeitig gibt es allerdings Anzeichen, dass sich ein Gutteil der Zeitreihen-Variation bei den Arbeitsmarktinstitutionen, das heißt ihre Veränderungen innerhalb eines Landes, bereits in der Zeit vor 1970 abspielte – mit möglichen Konsequenzen für die anschließende Entwicklung der Arbeitslosigkeit.

Ein Beispiel für die langfristige Variation von Institutionen, aber auch für die nennenswerte Variation zwischen verschiedenen Ländern liefert Abbildung 2. Betrachtet wird dort, für einige Länder mit recht unterschiedlichen Verläufen, die Strenge des nationalen Kündigungsschutzrechts nach einem von Gayle Allard gebildeten Indikator¹¹. Für die USA ergibt sich dabei ein recht flacher Verlauf auf einem niedrigen Schutzniveau (mit einer gewissen Verschärfung

¹¹ Vgl. Gayle J. Allard, *Measuring Job Security Over Time: In Search of a Historical Indicator for Employment Protection Legislation*, Madrid 2005 (Instituto de Empresa Business School Working Paper Nr. WP05-17). Der Indikator nimmt effektiv Werte zwischen 0 und 3,8 an. Höhere Indikatorwerte repräsentieren dabei strengere Regeln zum Bestandsschutz von Arbeitsverhältnissen.

durch die Rechtsprechung zu *unfair dismissals* um 1990), für Frankreich eine kontinuierliche Verschärfung ab etwa 1960, für Italien und Großbritannien – allerdings auf sehr unterschiedlichen Ausgangs- und Endniveaus – zunächst eine gewisse Verschärfung, dann eine Stagnation oder sogar eine leichte Reduktion, für Spanien ein durchgängig eher hohes Schutzniveau, das von Mitte der 1970er bis Mitte der 1990er Jahre vorübergehend sogar noch deutlich verschärft wurde. Für die Bundesrepublik zeigt der Indikator schließlich sprunghafte Verschärfungen des Kündigungsschutzes zu Beginn der 1950er und nochmals zu Beginn 1970er Jahre und eine leichte Reduktion ab Anfang der 1990er Jahre; gleichwohl erscheint der Kündigungsschutz in Deutschland aktuell immer noch als deutlich strenger als vor 1970.

7. Vorhersagen über die Effekte von Arbeitsmarkt-Institutionen

Die verschiedenen theoretischen Ansätze, die den Besonderheiten von Arbeitsmärkten und ihren institutionellen Rahmenbedingungen durch entsprechend vertiefte Modellierungen Rechnung tragen, liefern zugleich mehr oder weniger klare Vorhersagen über die Wirkungen der hier in den Blick genommenen Arbeitsmarktinstitutionen. Aufgabe empirischer Analysen ist dann, diese Vorhersagen zu testen, das heißt zu überprüfen, ob die in ökonometrischen Schätzungen gefundenen Wirkungsrichtungen damit übereinstimmen oder im Widerspruch dazu stehen beziehungsweise ob bei Effekten, die aus theoretischer Sicht zweideutig sind, empirisch eine eindeutige Wirkungsrichtung hervortritt – etwa weil sich einer von mehreren Einzeleffekten als dominant erweist. Um solchen ökonometrischen Analysen den Weg zu bereiten¹², sollen hier daher abschließend die zentralen Hypothesen über Effekte von Arbeitsmarktinstitutionen für das Arbeitsmarktgeschehen, speziell für die Entwicklung der Arbeitslosigkeit, vorgestellt werden.

Als Indikatoren für die Verhandlungsmacht von Gewerkschaften werden üblicherweise der Organisationsgrad der Arbeitnehmer und die Reichweite kollektiver Lohnvereinbarungen angesehen. Je größer diese sind, desto höher sollte der jeweils ausgehandelte Tariflohn ausfallen. Im Endeffekt wird erwartet, dass dies die Arbeitslosigkeit erhöht. Komplexer sind aus theoretischer Sicht die Effekte der Zentralisierung von Lohnverhandlungen. Vermutet wird, dass

¹² Vgl. hierzu den Beitrag von Gebhard Flaig und Horst Rottmann in diesem Band.

sich bei einem mittleren Zentralisierungsgrad, also bei Verhandlungen auf Branchenebene und/oder auf der Ebene großer Tarifgebiete, Löhne und Arbeitslosigkeit am stärksten erhöhen. Bei dezentraleren Verhandlungen, etwa auf Firmenebene, muss die Gewerkschaft Rücksicht auf die Wettbewerbsposition des Unternehmens gegenüber direkten Konkurrenten nehmen; bei stärkerer Zentralisierung treten die durch hohe Löhne induzierte Arbeitslosigkeit und andere gesamtwirtschaftliche Risiken, wie steigende Inflation, stärker hervor und sorgen für eine gewisse Lohnzurückhaltung.

Regelungen zum Bestandsschutz von Arbeitsverhältnissen haben, wie zahlreiche weitere Schutzbestimmungen für Arbeitnehmer in den Bereichen Arbeitszeit und Urlaub, Arbeitssicherheit oder Mitbestimmung, die Tendenz, die Arbeitskosten bei gegebenen Löhnen zu erhöhen und damit die Arbeitslosigkeit zu steigern. Ein strengerer Kündigungsschutz und Bestimmungen zur Begrenzung befristeter Arbeitsverhältnisse oder zur Eindämmung von Leiharbeit sorgen zumindest dafür, dass zwar weniger Arbeitskräfte entlassen werden (was die Arbeitslosigkeit tendenziell senkt), aufgrund der Vorfeldwirkung steigender (erwarteter) Entlassungskosten aber auch weniger Arbeitskräfte eingestellt werden. In jedem Fall sollten also die Dynamik des Arbeitsmarkts, gemessen am sogenannten *Job turnover*, sinken und die Dauer der Arbeitslosigkeit und der Anteil der Langzeitarbeitslosen erhöht werden.

Höhere Ansprüche auf Arbeitslosenunterstützung sollten – zur Wahrung eines gewissen Lohnabstands und weil sie die wirtschaftlichen Folgen der Arbeitslosigkeit mildern – zu höheren Lohnabschlüssen und damit erneut zu erhöhter Arbeitslosigkeit führen. Ein ähnlicher, möglicherweise noch wichtigerer Effekt wird von einer längeren Bezugsdauer für solche Leistungen erwartet. Kurzfristig erfüllen hinreichend großzügige Leistungen der Arbeitslosenunterstützung eine wichtige Versicherungsfunktion, und sie erlauben es den Arbeitslosen, eine bestmöglich zu ihren Qualifikationen passende Stelle zu suchen. Der ungünstige Effekt für Löhne und Arbeitslosigkeit dürfte jedoch immer stärker hervortreten, je länger vergleichsweise hohe Leistungen gezahlt werden, die die Suchanstrengungen der Arbeitslosen schwächen.

Steuern und Sozialabgaben sollten die Arbeitslosigkeit ebenfalls erhöhen, wenn sie zu einer Erhöhung der Lohnkosten führen. Denkbar ist allerdings auch, dass sie entweder durch entsprechend geringere Nettolöhne oder durch entsprechend höhere Güterpreise effektiv von den Arbeitnehmern beziehungsweise den Konsumenten getragen werden und daher die Arbeitsmarktentwick-

lung kaum berühren. In der Regel belasten sie jedoch Arbeitsentgelte stärker als Sozialleistungen. So gesehen können sie zumindest die ungünstigen Effekte der Höhe und der Bezugsdauer von Leistungen zur Arbeitslosenunterstützung verstärken.

Die unmittelbaren Effekte der hier betrachteten Arbeitsmarktinstitutionen für die Entwicklung der Arbeitslosigkeit erweisen sich demnach aus theoretischer Sicht überwiegend als ungünstig. Daneben kann es jedoch auch indirekte, günstigere Effekte geben, die daraus resultieren, dass die institutionellen Rahmenbedingungen des Arbeitsmarktes als Teil des sozialen Netzes Sicherheit schaffen. Dies kann die Arbeitnehmer veranlassen, höhere Risiken einzugehen, bessere und stärker firmenspezifische Qualifikationen zu erwerben sowie größere Loyalität gegenüber ihren Arbeitgebern an den Tag zu legen. Sowohl ihre Produktivität als auch die allgemeine wirtschaftliche Entwicklung können dadurch positiv beeinflusst und die Arbeitsplatzrisiken verringert werden. Ob und in welchem Maße in der Realität eher diese günstigen oder die zuvor ausgeführten, ungünstigen Effekte hervortreten, hängt zum Teil an der genauen Ausgestaltung der einzelnen Institutionen, die durch die Art und Weise ihrer Messung möglichst detailliert erfasst sein sollte. Die Balance der Vor- und Nachteile kann sich ferner – insgesamt oder innerhalb einzelner Länder – im Zeitablauf ändern. Auf der Basis eines Panel-Datensatzes, der mehrere Länder und einen längeren Zeitraum abdeckt, kann dies ebenfalls analysiert werden. Letztlich sind die Effekte von Arbeitsmarktinstitutionen, einschließlich ihres Zusammenwirkens im Rahmen nationaler Institutionensysteme, eine Frage der Empirie, die anknüpfend an existierende Studien¹³ auf verbesserter Datenbasis und umfassender als bisher zu untersuchen ist.

¹³ Vgl. zuletzt etwa Stephen Nickell/Luca Nunziata/Wolfgang Ochel, Unemployment in the OECD since the 1960s: What Do We Know?, in: *EJ* 115 (2005), S. 1–27; Andrea P. Bassanini/Romain Duval, The Determinants of Unemployment across OECD Countries: Reassessing the Role of Policies and Institutions, in: *OECD Economic Studies* 42 (2006), S. 7–86.

Gebhard Flaig, Horst Rottmann

Arbeitsmarktinstitutionen und die langfristige Entwicklung der Arbeitslosigkeit

Empirische Ergebnisse für 19 OECD-Staaten

1. Einleitung

In fast allen Industrieländern ist die Arbeitslosenquote im Trend seit den 1960er Jahren deutlich angestiegen. Teilweise lassen sich hierfür negative Schocks wie die dramatische Erhöhung der Öl- und Rohstoffpreise in den 1970er Jahren, die weltweit hohen Realzinsen in den 1980er Jahren, der Rückgang der Produktivitätswachstumsraten oder die Verwerfungen im Zuge der Globalisierung verantwortlich machen. Das kann aber bestenfalls nur ein Teil der Erklärung sein. Bei flexiblen Produkt- und Arbeitsmärkten müssten sich theoretisch Preise und Löhne so anpassen, dass relativ schnell wieder ein hoher Beschäftigungsgrad erreicht wird. Die negativen Schocks können also nur dann zu einem langfristigen Anstieg der Arbeitslosigkeit führen, wenn es auf den Märkten „Rigiditäten“ gibt, die eine schnelle und volle Anpassung verhindern.

Aber auch empirisch bestehen Zweifel, ob allein die negativen Schocks der vergangenen Jahrzehnte die mittel- und langfristige Entwicklung der Arbeitslosigkeit erklären können. Diese Schocks trafen die Industrieländer mehr oder weniger simultan und in ähnlichem Ausmaß. Aber nicht in allen Ländern stieg die Arbeitslosigkeit in gleichem Umfang, und nicht in allen Ländern verlief die Entwicklung gleichförmig. Die konjunkturbereinigte Trendkomponente der standardisierten Arbeitslosenquote – Näheres hierzu weiter unten – in den USA war beispielsweise 2006 etwa gleich hoch wie in den 1960er Jahren. Vor allem in vielen kontinentaleuropäischen Ländern (etwa in der Bundesrepublik Deutschland, in Frankreich, Italien und Belgien) liegt die konjunkturbereinigte Arbeitslosenquote heute im Durchschnitt jedoch mindestens doppelt so hoch als vor vier Jahrzehnten. In anderen Ländern (etwa in Spanien, Australien, Irland und Kanada) ist die Arbeitslosigkeit in den 1970er und 1980er Jahren zwar stark gestiegen, danach aber deutlich zurückgegangen, wenngleich das niedrige Niveau aus den 1960er Jahren nicht wieder erreicht wurde.

Diese Beobachtungen haben in der Ökonomie inzwischen eine breite Literatur hervorgebracht, die institutionelle Unterschiede zwischen den Ländern als eine wichtige Determinante der Arbeitslosigkeit betrachtet. Arbeitsmarktinstitutionen wie Kündigungsschutz, gewerkschaftlicher Organisationsgrad, Modalitäten der Lohnfindung, Höhe und Dauer der Arbeitslosenunterstützung sowie Steuer- und Abgabesätze ändern teilweise direkt die Arbeitskosten der Unternehmen und haben vor allem über die Lohnfindung einen entscheidenden indirekten Einfluss auf die Arbeitskosten. Der daraus resultierende „gleichgewichtige“ Produzentenreallohn (reale Arbeitskosten aus Sicht der Unternehmen) wiederum ist eine entscheidende Determinante der Arbeitslosenquote.

Im vorliegenden Beitrag werden die empirischen Ergebnisse einer Analyse des Zusammenhangs zwischen institutionellen Regelungen und der längerfristigen Entwicklung der Arbeitslosigkeit vorgestellt. Zunächst diskutieren wir die theoretischen Grundüberlegungen, die der empirischen Spezifikation zugrunde liegen. Dann wird die Rolle der Institutionen näher betrachtet, wobei auch auf Definitions- und Messprobleme einzugehen ist. Nach einem kurzen Überblick über den Stand der Forschung präsentieren wir schließlich die eigenen Ergebnisse. Zunächst erläutern wir, wie die Trendkomponente der Arbeitslosenquote geschätzt wird. Danach werden graphisch mögliche Zusammenhänge zwischen den einzelnen Institutionen und der Arbeitslosigkeit aufgezeigt. Der letzte Abschnitt enthält die Ergebnisse von verschiedenen Panel-Regressionsmodellen, mit denen überprüft wird, ob ein kausaler Effekt von Institutionen auf die Arbeitslosigkeit vorliegt.

2. Der theoretische Ansatz

Im Folgenden konzentrieren wir uns auf die Erklärung der mittel- und langfristigen Entwicklung der Arbeitslosigkeit und abstrahieren von eher kurzfristigen Zyklen, die durch konjunkturelle Schwankungen hervorgerufen werden. In einem gewissen Sinn kann dieses statistische Konstrukt der Trendkomponente der Arbeitslosenquote als strukturelle Arbeitslosigkeit interpretiert werden. In der Literatur wird diese oft auch als NAIRU (Non-accelerating inflation rate of unemployment) oder QERU (Quasi-equilibrium rate of unemployment) bezeichnet.

Die mittel- und langfristige Entwicklung der Arbeitslosenquote wird als ein Gleichgewichtsphänomen interpretiert¹. Sie resultiert

¹ Vgl. z.B. Wolfgang Franz, Theoretische Ansätze zur Erklärung der Arbeitslosigkeit: Wo stehen wir 1995?, in: Bernhard Gahlen/Helmut Hesse/Hans

letztlich aus der Interaktion der Preissetzung auf den Gütermärkten und der Lohnsetzung. Der sich daraus ergebende Reallohn bestimmt die in der Produktion eingesetzte Arbeitsmenge und damit auch die Arbeitslosigkeit. Mittelfristig pendelt sich die Arbeitslosigkeit so ein, dass die Ansprüche der Unternehmen und der Arbeitnehmer miteinander kompatibel sind.

Die Unternehmen setzen den Absatzpreis für ihre Produkte gemäß den Regeln der Gewinnmaximierung fest. Der Produktpreis hängt ab vom Nominallohn einschließlich aller Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung, von den übrigen Faktorpreisen (Vorleistungen, Kapital) und den beim Verkauf anfallenden Steuern, insbesondere der Mehrwertsteuer. Da die Produktivität unter sonst gleichen Bedingungen mit steigender Beschäftigung sinkt, wird der geforderte Preis aufgrund der dann höheren Grenz- und Durchschnittskosten positiv mit der Beschäftigung korreliert sein. Eine wichtige Rolle spielt dabei auch die Marktmacht der Unternehmen. Auf unvollkommenen Gütermärkten mit monopolistischen und oligopolistischen Marktstrukturen können die Unternehmen einen Aufschlag auf ihre Grenzkosten durchsetzen. Der von den Unternehmen „gebotene“ Reallohn (Lohnkosten je Stunde dividiert durch Outputpreis) ist also umso niedriger, je höher die Beschäftigung und je größer ihre Marktmacht ist, da die Unternehmen umso höhere Preise durchsetzen können, je geringer der Wettbewerbsdruck ausfällt.

Auf der anderen Seite steigt mit höherer Beschäftigung, das heißt mit einer höheren Auslastung des Faktors Arbeit, der von den Arbeitnehmern und deren Gewerkschaften durchsetzbare Lohnsatz. Bei gegebener Beschäftigung ist der Lohn umso höher, je größer die Macht der Arbeitsanbieter ist. Die Marktmacht der Arbeitnehmer beziehungsweise ihrer Gewerkschaften ist umso größer, je mehr sie gegen Arbeitslosigkeit geschützt sind (beispielsweise durch Regeln des Kündigungsschutzes) und je höher die Lohnersatzleistungen durch staatliche Sozialsysteme im Fall von Arbeitslosigkeit sind. Die Lohnhöhe wird auch durch Modalitäten der Lohnfindung beeinflusst. Wichtig ist etwa, ob auf Firmen-, Branchen- oder gesamtwirtschaftlicher Ebene verhandelt wird, in welchem Umfang Verhandlungsergebnisse allgemeinverbindlich sind, ob Tarifautonomie herrscht oder der Staat in den Lohnbildungsprozess eingreift, welches Drohpotential Gewerkschaften haben

Jürgen Ramser (Hrsg.), *Arbeitslosigkeit und Möglichkeiten ihrer Überwindung*, Tübingen 1996, S. 3–46, oder Olivier Blanchard/Gerhard Illing, *Makroökonomie*, München 2006, S. 171–204 und S. 382–403.

und so weiter. Man kann auch vermuten, dass höhere Beiträge zur Sozialversicherung die Lohnforderungen in die Höhe treiben, da die Arbeitnehmer primär an ihrem Nettoeinkommen interessiert sind.

Da sowohl die geforderten Güterpreise als auch die Löhne mit steigender Beschäftigung zunehmen, kann es sein, dass beide Forderungen mit einem hohen Beschäftigungsgrad nicht kompatibel sind. Eine niedrigere Beschäftigung und die damit einhergehende höhere Arbeitslosigkeit reduzieren die Lohnforderungen. In dem hier gewählten theoretischen Ansatz gibt es eine gleichgewichtige Arbeitslosenquote, bei der die Verteilungsansprüche der Unternehmen und der Gewerkschaften miteinander vereinbar sind. Damit erhöhen Institutionen, die die Macht der Gewerkschaften stärken, den Lohndruck und damit die Arbeitslosigkeit. Ebenso reduzieren wettbewerbsbeschränkende Regelungen auf der Unternehmensseite die Beschäftigung.

3. Die Rolle von Institutionen

Es gibt inzwischen zahlreiche Studien, die die Bedeutung von Institutionen für die Höhe der Arbeitslosigkeit untersucht haben². Obwohl die Resultate nicht immer ganz eindeutig sind, scheinen sich viele Ökonomen einig zu sein, dass Arbeitsmarktinstitutionen eine wichtige Determinante der Arbeitslosigkeit sind. Im Folgenden werden einige Institutionen näher beleuchtet, die in der Literatur analysiert worden sind³.

Der Kündigungsschutz und Restriktionen bezüglich temporärer Beschäftigungsverhältnisse erhöhen für die Unternehmen die Kosten der Einstellung sowie vor allem der Entlassung von Arbeitskräften und reduzieren damit unmittelbar die Wahrscheinlichkeit, dass Unternehmen Beschäftigungsanpassungen in Form von Entlassungen durchführen. Allerdings haben diese Regelungen auch

² Vgl. z.B. Stephen J. Nickell, Unemployment and Labour Market Rigidities: Europe versus North America, in: *Journal of Economic Perspectives* 11 (1997), S. 55–74; Olivier Blanchard/Justin Wolfers, The Role of Shocks and Institutions in the Rise of European Unemployment: The Aggregate Evidence, in: *EJ* 110 (2000), C1–C33; Andrea P. Bassanini/Romain Duval, The Determinants of Unemployment across OECD Countries: Reassessing the Role of Policies and Institutions, in: *OECD Economic Studies* 42 (2006), S. 7–86.

³ Vgl. z.B. Werner Eichhorst/Michael Feil/Christoph Braun, What Have we Learned? Assessing Labor Market Institutions and Indicators, Bonn 2008 (IZA Discussion Paper Nr. 3470).

einen direkten negativen Einfluss auf die Neueinstellung von Arbeitnehmern, deren mögliche Entlassung in der Zukunft für die Unternehmen mit zusätzlichen Kosten verbunden ist. Der direkte Einfluss auf die Arbeitslosigkeit ist deshalb ambivalent. Durch den zumindest partiell höheren Schutz der beschäftigten *Insider* erhöht sich deren Marktmacht bei Lohnverhandlungen. Dies gilt auch für die Gewerkschaften, da sie typischerweise die Interessen der Beschäftigten stärker gewichten als die der Arbeitslosen. Die höhere Marktmacht der Arbeitsanbieter führt zu Lohndruck. Im Zusammenspiel mit den direkt höheren Anpassungskosten eines stringenteren Kündigungsschutzes kann die Beschäftigung sinken und die Arbeitslosigkeit steigen. Allerdings kann Kündigungsschutz auch die Arbeitnehmer dazu veranlassen, verstärkt in die Bildung ihres betriebsspezifischen Humankapitals zu investieren und damit ihre Produktivität für das jeweilige Unternehmen zu erhöhen. Das könnte beschäftigungserhöhend wirken.

Im empirischen Teil dieses Beitrags (Abschnitt 5) verwenden wir ein ordinales Maß für den Kündigungsschutz, das auf Vorarbeiten der OECD zurückgeht, von Gayle J. Allard entwickelt⁴ und bis zum Anfang der 1950er Jahre zurückberechnet wurde. Der Indikator ist ein gewichteter Durchschnitt verschiedener Einzelindikatoren, die sowohl unterschiedliche gesetzliche als auch tarifliche Regelungen zu (Massen-)Entlassungen, Zeitarbeit und Leiharbeit berücksichtigen.

Zu den Steuern auf den Arbeitseinsatz gehören die Lohnsteuer, die Abgaben zur Sozialversicherung und die Mehrwertsteuer. Sie treiben einen Keil zwischen die von den Unternehmen zu zahlenden Arbeitskosten und den Nettoealohn, den die Arbeitnehmer letztlich erhalten (Steuer- und Abgabenkeil). Dies reduziert tendenziell sowohl Arbeitsangebot als auch Arbeitsnachfrage. Da die Arbeitnehmer letztlich am Nettoealohn interessiert sind, führen höhere Steuern und Abgaben auch zu höheren Lohnforderungen und -abschlüssen, was die Arbeitslosigkeit erhöht. Es ist nicht einfach, international vergleichbare Daten über die Steuer- und Abgabenbelastung zu konstruieren. Ein Ansatz verwendet Makrodaten der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung. Die OECD modelliert aufgrund detaillierter Spezifikationen der Steuergesetze die Abgabenbelastung für verschiedene Haushaltstypen, die dann aggregiert werden.

⁴ Vgl. Gayle J. Allard, *Measuring Job Security Over Time: In Search of a Historical Indicator for Employment Protection Legislation*, Madrid 2005 (Instituto de Empresa Business School Working Paper Nr. WP05-17).

giert werden. In dieser Studie verwenden wir den Steuer- und Abgabenkeil nach den Berechnungen der OECD.

Die Arbeitslosenunterstützung gewährt Arbeitnehmern eine Lohnersatzleistung im Falle der Arbeitslosigkeit und mildert den Einkommensverlust. Neben diesem positiven sozialpolitischen Effekt gibt es aber auch Nebenwirkungen, die die Arbeitslosigkeit erhöhen. Wenn Arbeitslosigkeit einen Teil ihres Schreckens verliert, entsteht ein Anreiz, höhere Lohnforderungen durchzusetzen oder die Suche nach einem Arbeitsplatz in der Hoffnung auf ein besseres Angebot in die Länge zu ziehen, was dann einen negativen Effekt auf die Beschäftigung hat. Kommt es aber aufgrund einer längeren Arbeitsplatzsuche zu einer besseren Stellenvermittlung auf dem Arbeitsmarkt, so ergeben sich auch die Produktivität erhöhende und damit Arbeitskosten reduzierende Effekte. Ein guter Indikator für die Generosität der Arbeitslosenunterstützung muss sowohl die Höhe des Arbeitslosengelds, die maximale Bezugsdauer sowie andere Elemente wie etwa die Besteuerung der Unterstützung und die Voraussetzungen für deren Bezug berücksichtigen. Wir verwenden einen Indikator, den Gayle J. Allard entwickelt hat⁵.

Zu den wichtigen Institutionen gehört die Art und Weise, wie Löhne gebildet werden. Das diesbezügliche Arrangement umfasst Regeln wie die Allgemeinverbindlichkeit von Verträgen, die von Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden geschlossen werden, die Ebene, auf der verhandelt wird (Unternehmen, Branche, Gesamtwirtschaft), die implizite oder explizite Koordination der beiden Verhandlungsseiten, die Existenz von Mindestlöhnen und so weiter. In diesem Beitrag verwenden wir einen Indikator für die Stärke der Koordination und Zentralisation von Lohnverhandlungen. Generell kann man erwarten, dass koordinierte Lohnverhandlungen tendenziell die Arbeitslosenquote senken, da die negativen Effekte von hohen Lohnabschlüssen auf die Beschäftigung stärker berücksichtigt werden als beispielsweise bei Verhandlungen in einzelnen Branchen. Eine wichtige Determinante ist auch die Macht der Gewerkschaften, die oft mittels der Gewerkschaftsdichte (Gewerkschaftsmitglieder dividiert durch Beschäftigte) gemessen wird. Wir verwenden Daten, die von Jelle Visser und der OECD zusammengestellt wurden⁶.

⁵ Vgl. Gayle J. Allard, *Measuring the Changing Generosity of Unemployment Benefits: Beyond Existing Indicators*, Madrid 2005 (Instituto de Empresa Business School Working Paper Nr. WP05-18).

⁶ Vgl. Jelle Visser, *Union Membership Statistics in 24 Countries*, in: *Monthly Labor Review* 1/2006, S. 38–49.

Für alle diese institutionellen Regelungen hat die OECD Indikatoren entwickelt. Teilweise gehen sie bis in die 1960er Jahre zurück, für eine Reihe von Indikatoren gibt es aber erst seit 1970 oder noch später Zahlen. Verschiedene Autoren haben diese Ergebnisse zusammengestellt, modifiziert sowie mit Hilfe weiterer Indikatoren interpoliert und ergänzt⁷.

4. Ergebnisse früherer empirischer Studien

Inzwischen gibt es eine reiche Literatur über den Einfluss von Institutionen auf die Arbeitslosigkeit. Viele Studien finden statistisch signifikante und ökonomisch bedeutsame Effekte. Zum Beispiel berichtet Nickell, dass Änderungen von Arbeitsmarktinstitutionen einen großen Teil der Veränderungen der Arbeitslosenquote in den OECD-Ländern erklären können⁸. Insbesondere erwähnt Nickell das System des Kündigungsschutzes, die Steuern auf Arbeit und die Regelungen der Arbeitslosenunterstützung. Andrea P. Bassanini und Romain Duval kommen in ihrer Analyse zu dem Ergebnis, dass sich über 60 Prozent der Variation der Arbeitslosenquote zwischen den OECD-Ländern durch Unterschiede in den institutionellen Regelungen erklären lassen⁹.

Eine Reihe von Untersuchungen zeigt aber auch, dass diese Ergebnisse nicht immer robust sind. Sie hängen unter anderem von der Definition und Messung der Arbeitslosenquote und der Institutionen, vom Schätzzeitraum und von der Schätzmethode ab¹⁰. Generell ist jedoch festzuhalten, dass in den meisten Studien Institutionen einen signifikanten Einfluss auf die Arbeitslosenquote haben. Weniger Konsens herrscht über die relative Bedeutung der einzelnen Institutionen, ob die Stärke einzelner Regelungen von

⁷ Vgl. z.B. Stephen J. Nickell/Luca Nunziata, Labour Market Institutions Database. Version 2, 2001. ([www://cep.lsc.ac.uk/pubs/download/data0502.zip](http://cep.lsc.ac.uk/pubs/download/data0502.zip)). Eine Zusammenfassung mit den Originalquellen gibt William Nickell, The CEP-OECD Institutions Data Set (1960–2004), o.O. 2006 (Centre for Economic Performance Discussion Paper Nr. 759). Eine gute Beschreibung von verschiedenen Verfahren zur Konstruktion der Indikatoren findet sich bei Eichhorst/Feil/Braun, What Have we Learned.

⁸ Vgl. Stephen J. Nickell, Labour Market Institutions and Unemployment in OECD Countries, in: CESifo DICE Report 1 (2003), S. 13–26.

⁹ Vgl. Bassanini/Duval, Determinants of Unemployment. Eine tabellarische Übersicht über zahlreiche empirische Studien findet man in Eichhorst/Feil/Braun, What Have we Learned.

¹⁰ Vgl. z.B. Erik Klär/Ulrich Fritsche, Mehr Beschäftigung durch weitere Arbeitsmarktreformen?, in: Wirtschaftsdienst – Zeitschrift für Wirtschaftspolitik 7 (2008), S. 451–460.

der Ausprägung anderer Regelungen abhängt und ob sie über die Zeit und zwischen Ländern variiert. Trotz zahlreicher Untersuchungen besteht also weiterhin Forschungsbedarf.

5. Empirische Ergebnisse einer eigenen Studie

Im Folgenden berichten wir über einige empirische Ergebnisse, die im Rahmen unseres Projekts gewonnen wurden. Als erstes beschreiben wir die Konstruktion der Trendkomponente der Arbeitslosenquote, die wir als zu erklärende Variable verwenden. Danach zeigen wir graphisch zweidimensionale Zusammenhänge zwischen den einzelnen Institutionen und der Arbeitslosenquote und abschließend präsentieren wir die Ergebnisse einer Regressionsanalyse.

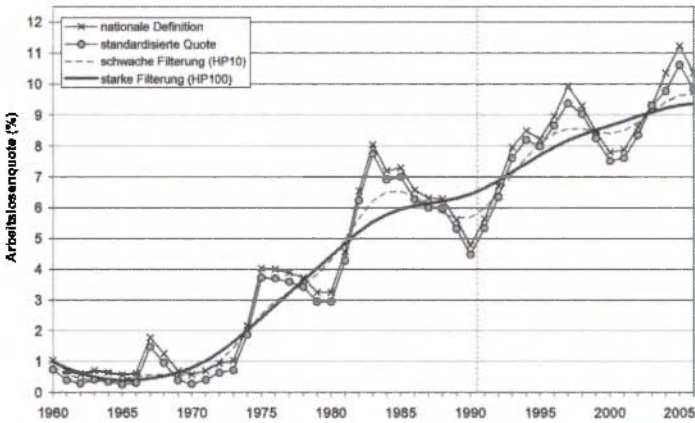
Die beobachtete Entwicklung der Arbeitslosenquote folgt zum einen einer langfristigen Trendentwicklung, zum anderen weist sie aber auch starke konjunkturelle Schwankungen auf. Beispielhaft zeigt dies Abbildung 1, die an dieser Stelle nochmals abgedruckt werden soll, für die Bundesrepublik Deutschland. Sowohl die nach nationalen Regelungen definierte als auch die standardisierte Quote spiegeln periodische Schwankungen mit einer Zykluslänge von etwa neun Jahren¹¹.

Aufgrund unterschiedlicher Definitionen und sozialpolitischer Regelungen sind die durch nationale Behörden erhobenen Arbeitslosenquoten international nicht vergleichbar. Als abhängige Variable verwenden wir deshalb die international standardisierte OECD-Arbeitslosenquote, die auf Haushaltsbefragungen beruht. Generell gilt dabei jeder als arbeitslos (erwerbslos), der nicht arbeitet, aber aktiv nach einer Arbeitsstelle sucht. Die nationalen Definitionen weichen davon im Allgemeinen mehr oder weniger ab. Nach deutscher Definition ist beispielsweise arbeitslos, wer nicht oder weniger als 15 Stunden pro Woche arbeitet, sich bei der Agentur für Arbeit arbeitslos gemeldet hat und eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung von mindestens 15 Wochenstunden sucht. In den meisten Ländern ist die standardisierte Arbeitslosenquote höher als die national definierte, in Deutschland etwas niedriger.

Um die Trendkomponente zu extrahieren (und die zyklische Komponente zu unterdrücken), verwenden wir den sogenannten Hodrick-Prescott-Filter. Der HP-Filter „wählt“ die Trendkomponente

¹¹ Für eine zeitreihenökonometrische Analyse vgl. beispielsweise Gebhard Flaig, Die Entwicklung der Arbeitslosenquote. Ein langfristiger Vergleich zwischen Deutschland und den USA, in: ifo Schnelldienst 16 (2003), S. 14–19.

Abb. 1: Entwicklung der Arbeitslosigkeit^{a)} in der Bundesrepublik Deutschland^{b)} 1960 bis 2006



a) Registrierte Arbeitslosigkeit und standardisierte Daten (ILO-Konzept).

b) Bis 1990: Daten für Westdeutschland; ab 1991: Daten für Gesamtdeutschland.

Quellen: Bundesagentur für Arbeit; OECD; ifo Berechnungen.

einer Zeitreihe so, dass – grob gesprochen – einerseits die Trendkomponente und die ursprüngliche Zeitreihe nicht zu weit voneinander abweichen und andererseits die Trendkomponente relativ glatt verläuft. Dabei muss ein Parameter λ vorgegeben werden, der die „Glattheit“ der extrahierten Trendkomponente beeinflusst. Je größer der Parameterwert gewählt wird, desto stärker wird die Trendkomponente geglättet und desto mehr weicht die ursprüngliche Zeitreihe von dem extrahierten Trend ab. In dieser Studie verwenden wir, wie bei Jahresdaten in der Literatur üblich, für λ einen Wert von 100, der zumindest nach visueller Inspektion alle zyklischen Elemente eliminiert und plausible Ergebnisse für die Trendkomponente liefert¹².

Diese Berechnung haben wir für 20 OECD-Staaten für den Zeitraum 1960 bis 2006 durchgeführt: Australien, Österreich, Belgien, Kanada, Dänemark, Finnland, Frankreich, die Bundesrepublik Deutschland, Irland, Italien, Japan, Neuseeland, Niederlande, Norwegen, Portugal, Spanien, Schweden, Schweiz, das Vereinigte Königreich und die USA. Dabei ergibt sich vor allem, dass keines-

¹² Auch bei einem Wert von zehn für λ (der Trend ist dann etwas weniger glatt) ändern sich die später präsentierten Regressionsergebnisse kaum.

wegs alle Länder seit den 1970er Jahren eine permanente Verschlechterung der Arbeitsmarktentwicklung zu verzeichnen hatten. Insbesondere hat der Trend der Arbeitslosenquote in vielen Ländern zwischen Mitte der 1980er und Mitte der 1990er Jahre seinen Höhepunkt überschritten und ist seitdem spürbar gesunken. Ausnahme von dieser Regel sind vor allem Länder wie die Bundesrepublik Deutschland und Frankreich, bei denen die Trendarbeitslosigkeit bis zuletzt (2006) weiter gestiegen ist.

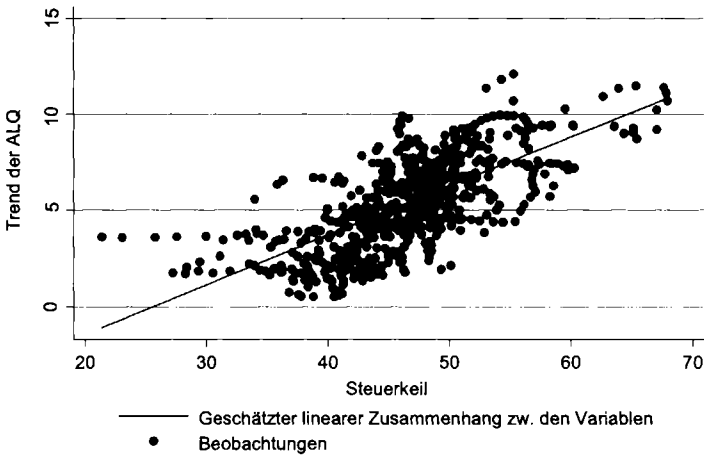
Der zweite Schritt besteht in einer mehr deskriptiven Beschreibung der bivariaten Zusammenhänge zwischen den Indikatoren der Arbeitsmarktinstitutionen und der Trendkomponente der standardisierten Arbeitslosenquote. Dabei wird im Allgemeinen unterschieden zwischen Vergleichen im reinen Querschnitt zwischen verschiedenen Ländern und der Entwicklung innerhalb eines Landes. Letzteres ist wichtig, da reine Querschnittsvergleiche zwischen Ländern dadurch verfälscht werden können, dass unbeobachtete dritte Variablen sowohl die Arbeitslosenquote als auch die Institutionen beeinflussen können und so eine Korrelation zwischen den beobachteten Variablen erzeugen, obwohl möglicherweise kein kausaler Effekt von den Institutionen auf die Arbeitslosigkeit vorliegt. In der Literatur ist dieses Phänomen als der Einfluss unbeobachteter Heterogenität bekannt. Zudem kann bei einer reinen Querschnittsanalyse die unbeobachtete Heterogenität zwischen den Ländern dazu führen, dass auch bei existierender Kausalität keine Korrelation zwischen den analysierten Variablen festzustellen ist. Deshalb beschränken wir uns im Folgenden auf die Veränderungen der verschiedenen Variablen innerhalb der Länder. Für jede Variable wird bei jeder Beobachtung der länderspezifische Mittelwert abgezogen (und dann der Mittelwert für das gesamte Sample wieder dazu addiert¹³). Im Prinzip betrachtet man jetzt nur noch Variationen der Variablen über die Zeit. Alle konstanten länderspezifischen Einflüsse werden durch diese Vorgehensweise eliminiert. Die folgenden Abbildungen basieren alle auf der gerade beschriebenen Art der Variablentransformation¹⁴. Zusätzlich enthalten die Abbildungen jeweils den geschätzten linearen Zusammenhang zwischen den abgebildeten Variablen. Dieser wurde mittels einer Einfachregression geschätzt¹⁵.

¹³ Dieser letzte Schritt dient nur dazu, das Größenniveau der Variablen zu erhalten.

¹⁴ Bei allen folgenden Abbildungen und Berechnungen wird wegen fehlender Daten Neuseeland nicht berücksichtigt; der Berechnungszeitraum wird auf die Jahre zwischen 1960 und 2000 beschränkt.

¹⁵ Die Einfachregression und die multiple Regressionsanalyse werden in fast

Abb. 2: Zusammenhang zwischen Steuerkeil und Arbeitslosenquote



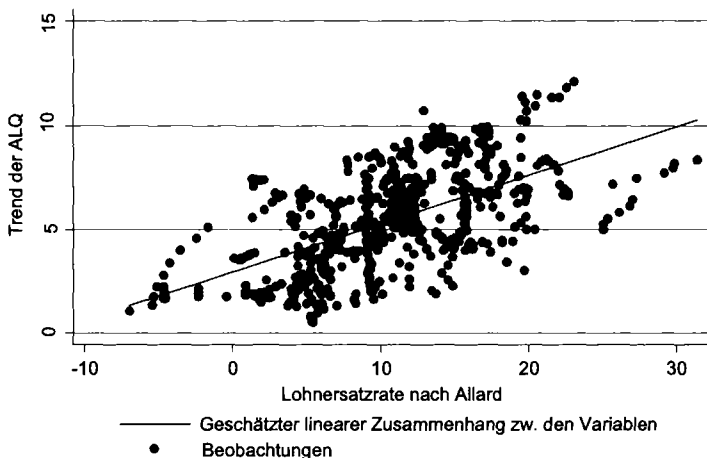
Arbeitslosenquote in Prozent; Steuerkeil: Steuer- und -abgabenkeil in Prozent des Bruttolohns (transformiert wie im Text beschrieben).

Quelle: Eigene Berechnungen.

Abbildung 2 zeigt den Zusammenhang zwischen dem Steuerkeil und der Arbeitslosenquote. Jeder Punkt repräsentiert die Kombination von Steuerkeil und Trendkomponente der Arbeitslosenquote für ein bestimmtes Jahr und ein bestimmtes Land. Es ergibt sich ein eindeutiger positiver Zusammenhang: Jahre, in denen der Steuerkeil hoch ist, sind meistens auch Jahre, in denen die Arbeitslosenquote hoch ist.

Die Abbildungen 3 und 4 zeigen analoge bivariate Zusammenhänge zwischen der Arbeitslosenquote und den Lohnersatzleistungen beziehungsweise dem Indikator des Kündigungsschutzes. Auch hier ist jeweils ein eindeutig positiver Zusammenhang zu erkennen: Eine höhere Lohnersatzquote und ein stärkerer Kündigungsschutz korrespondieren tendenziell mit einer höheren Arbeitslosenquote.

Abb. 3: Zusammenhang zwischen Lohnersatzquote und Arbeitslosenquote



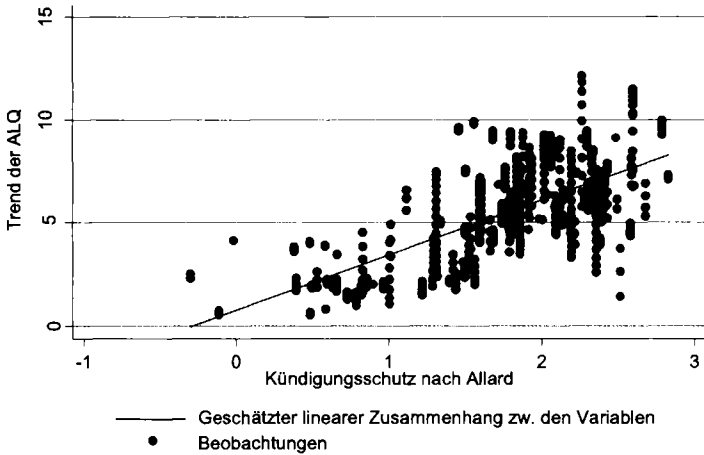
Arbeitslosenquote in Prozent; Lohnersatzrate: Indikator.

Quelle: Eigene Berechnungen.

Einfache Korrelationen zwischen jeweils zwei Variablen reichen selbstverständlich nicht aus, um kausale Zusammenhänge zu begründen. Deshalb werden im Folgenden die Ergebnisse verschiedener ökonometrischer Schätzungen präsentiert, bei denen simultan die Effekte des Kündigungsschutzes, der Gewerkschaftsdichte, der Lohnersatzquote bei Arbeitslosigkeit, des Steuerkeils sowie eines kombinierten Indikators für die Koordination und Zentralisation bei Lohnverhandlungen auf die Trendkomponente der standardisierten Arbeitslosenquote geschätzt werden. Diese Schätzungen würde man normalerweise mithilfe der multiplen Regressionsanalyse durchführen. Diese Vorgehensweise vernachlässigt aber die Panelstruktur, das heißt sie ignoriert, dass die Daten sowohl zwischen den Ländern als auch über die Zeit variieren. Alle von uns geschätzten Modelle berücksichtigen jedoch diese Panelstruktur. Die Modelle unterscheiden sich darin, wie die Einflüsse von weiteren unbeobachteten Variablen spezifiziert werden¹⁶.

¹⁶ Darstellungen dieser Methoden liefern beispielsweise Jeffrey Wooldridge, *Introductory Econometrics. A modern Approach*, Mason 2006, oder Collin Cameron/Pravin Trivedi, *Microeconometrics. Methods and Application*, Cambridge 2005.

Abb. 4: Zusammenhang zwischen Kündigungsschutz und Arbeitslosenquote



Arbeitslosenquote in Prozent; Kündigungsschutz: Indikator.

Quelle: Eigene Berechnungen.

Die Basisschätzung ist ein Panelmodell mit sogenannten fixen Effekten. Dabei nimmt man an, dass die Parameter und damit die Einflüsse der Institutionen auf die Arbeitslosigkeit in allen Ländern identisch sind, dass die durchschnittliche Arbeitslosenquote aber aufgrund von unbeobachteten weiteren Einflussvariablen zwischen den Ländern variieren kann. Das bedeutet, dass das Absolutglied in der Regressionsgleichung zwischen den Ländern unterschiedlich sein darf. Das entspricht in etwa der bereits erläuterten Mittelwertbereinigung bei den Abbildungen, aber jetzt übertragen auf den Fall mit mehr als zwei Variablen. Die geschätzte Regressionsgleichung für 19 OECD-Länder (1960 bis 2000) lautet:

$$\begin{aligned}
 ALQ_HP100_{it} = & \text{Absolutglied}_i + 1,16 \text{ epl}_{it} + 0,01 \text{ udnet}_{it} + 0,09 \text{ nrw}_{it} \\
 & \quad (9,1) \quad (1,2) \quad (7,4) \\
 & - 0,57 \text{ cow_cew}_{it} + 0,11 \text{ tw}_{it} \\
 & \quad (-5,1) \quad (8,8)
 \end{aligned}$$

Dabei ist ALQ_HP100 der Trend der standardisierten Arbeitslosenquote, epl der Kündigungsschutzindikator nach Allard, $udnet$ die Gewerkschaftsdichte nach Visser, nrw die Lohnersatzleistungen nach Allard, cow_cew ein kombinierte Indikator der Koordination und Zentralisation bei Lohnverhandlungen (OECD) und tw der

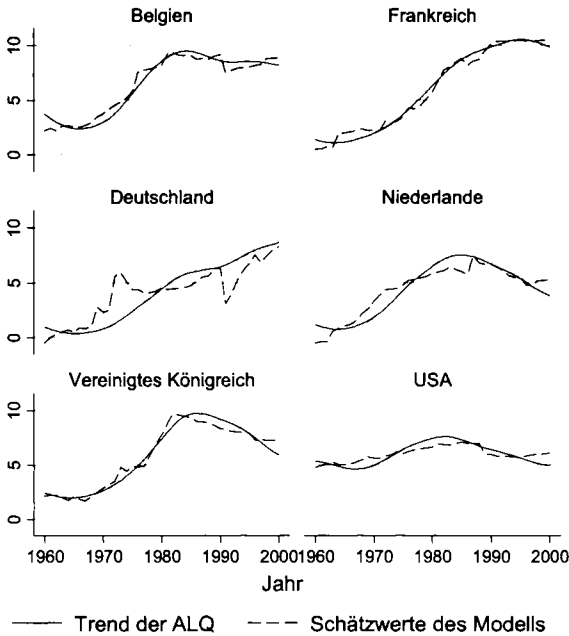
von der OECD berechnete Steuerkeil. Das Subskript i bei den Variablen bezeichnet das Land (i) und das Jahr (t). Die Angaben in Klammern unter den geschätzten Parameter geben die t -Werte an (Parameter dividiert durch Standardfehler).

Die geschätzten Parameter aller Erklärungsvariablen bestätigen die Ergebnisse der graphischen Analyse: Ein stringenterer Kündigungsschutz, eine höhere Gewerkschaftsdichte, eine großzügigere Arbeitslosenunterstützung sowie ein höherer Steuerkeil lassen die Arbeitslosigkeit steigen (siehe die positiven Vorzeichen der Parameter), während eine stärkere Koordination/Zentralisation bei Lohnverhandlungen diese senkt. Bis auf die Gewerkschaftsdichte sind auch alle Parameter hoch signifikant von null verschieden (die t -Werte sind absolut größer als 2).

Die Ergebnisse solcher Schätzungen hängen vom Schätzzeitraum ab. Schätzt man das Modell beispielsweise für den Zeitraum von 1975 bis 2000, bleiben zwar die Vorzeichen der geschätzten Parameter erhalten, die Standardfehler werden aber im Allgemeinen größer und die Signifikanz geht damit zurück. Der Grund dafür ist, dass sich viele institutionelle Regelungen vor allem zwischen Mitte der 1960er und Ende der 1970er Jahre deutlich verändert haben. Nimmt man erst die Jahre ab 1975 oder gar ab 1980 in den Blick, ist die Variation der erklärenden Variablen innerhalb eines Landes relativ klein und die Parameter können nicht mehr präzise geschätzt werden.

Möglicherweise ist die Annahme, dass der Einfluss der jeweiligen Arbeitsmarktinstitution auf die Arbeitslosenquote für alle Länder identisch ist, zu restriktiv. So kann etwa die Wirkung des Kündigungsschutzes oder der Steuerbelastung unterschiedlich sein, je nachdem, ob Lohnverhandlungen zentral oder dezentral stattfinden. Deshalb lassen wir in weiteren Modellen zu, dass sich die Parameter für die Institutionen zwischen den Ländern unterscheiden dürfen. Dabei modellieren wir – technisch gesprochen – die länderspezifischen Abweichungen der Parameter vom mittleren Effekt als Zufallsvariable. Auch dabei haben die geschätzten Parameter für die meisten Länder dieselben Vorzeichen wie bisher. Das gilt vor allem für den Kündigungsschutz, die Lohnersatzrate bei Arbeitslosigkeit und den Steuerkeil. Beispielsweise führt, abgesehen von Japan, Schweden und den USA, ein stringenterer Kündigungsschutz in allen anderen Ländern zu einer höheren Arbeitslosigkeit. Vor allem für Japan und die USA dürfte der Parameter sehr unpräzise geschätzt sein, da sich der Kündigungsschutz dort während des Untersuchungszeitraums kaum geändert hat. Bei der Lohnersatzrate haben nur Italien und Schweden einen negativen

Abb. 5: Tatsächlicher und geschätzter Verlauf der Trendkomponente der standardisierten Arbeitslosenquote in sechs Ländern



Arbeitslosenquote in Prozent.

Quelle: Eigene Berechnungen.

Koeffizienten, beim Steuerkeil haben vier Länder negative Koeffizienten, die allerdings sehr klein und nicht signifikant von null verschieden sind. Die Gewerkschaftsdichte ist jetzt nicht mehr signifikant. Die Ergebnisse für den Koordinations-/Zentralisations-Indikator für Lohnverhandlungen sind etwas gemischt, da das Vorzeichen in sechs Ländern positiv ist. In 13 Ländern bleibt es aber negativ. Im Allgemeinen führt also eine höhere Koordination und/oder Zentralisation bei Lohnverhandlungen zu niedrigerer Arbeitslosigkeit. Möglicherweise kann aber ein eindimensionaler Indikator die komplexen Lohnverhandlungsstrukturen nicht ganz zufriedenstellend abbilden.

Das geschätzte Modell kann die langfristige Entwicklung der Arbeitslosenquote zwar nicht in jedem Einzelfall, für viele Länder aber zumindest qualitativ über den gesamten Schätzzeitraum sehr gut erklären. In Abbildung 5 ist beispielhaft für sechs Länder die tatsächliche und die vom Modell geschätzte Entwicklung abgetragen.

Während für Belgien, Frankreich, die Niederlande, das Vereinigte Königreich und die USA eine relativ gute Übereinstimmung zwischen der tatsächlichen und der geschätzten Entwicklung zu konstatieren ist, zeigen sich für Deutschland größere Unterschiede. Der vom Modell generierte starke Anstieg der Arbeitslosigkeit Anfang der 1970er Jahre geht darauf zurück, dass die Allard-Indikatoren für den Kündigungsschutz und die Lohnersatzrate bei Arbeitslosigkeit in dieser Zeit sehr stark gestiegen sind. Nach der Wiedervereinigung haben sich die gesamtdeutschen Indikatoren gegenüber den westdeutschen positiv verändert; durch den starken Anstieg der Arbeitslosigkeit in den neuen Bundesländern hat dies jedoch zu keiner Reduktion der Arbeitslosenquote geführt. In weiteren Forschungsarbeiten soll geklärt werden, ob geeignete Bereinigungen der Indikatoren in solchen Fällen die Ergebnisse verbessern.

6. Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

Die hohe und persistente Arbeitslosigkeit bildet in vielen Ländern ein wichtiges wirtschaftspolitisches Problem. Allerdings sind sowohl das Niveau als auch der Verlauf der Arbeitslosenquote zwischen den Ländern sehr unterschiedlich. Ein bedeutsamer Erklärungsfaktor ist dabei die institutionelle Ausgestaltung des Arbeitsmarkts. Zu nennen sind insbesondere der Kündigungsschutz, die Steuer- und Abgabenbelastung, die Modalitäten der Arbeitslosenversicherung, die Gewerkschaftsmacht sowie die Koordination und Zentralisation von Lohnverhandlungen. In unserem Beitrag haben wir empirische Ergebnisse von mehreren ökonometrischen Schätzungen von Panelmodellen präsentiert. Gegenüber der bisherigen Literatur unterscheidet sich dieser Ansatz im wesentlichen durch drei Aspekte: Wir verwenden, erstens, nicht die tatsächliche Arbeitslosenquote oder willkürlich definierte Mehrjahresdurchschnitte, sondern die Trendkomponente der standardisierten Arbeitslosenquote, die mit dem Hodrick-Prescott-Filter generiert wird. Wir arbeiten, zweitens, mit einem langen Schätzzeitraum von 1960 bis 2000. Nur so lässt sich sicherstellen, dass genügend Variation der Institutionen innerhalb der einzelnen Länder beobachtbar ist. Wir lassen, drittens, zu, dass die Parameter der Institutionen zwischen den Ländern variieren können.

Das empirische Hauptergebnis ist, dass vor allem ein stärkerer Kündigungsschutz, eine höhere Lohnersatzrate bei Arbeitslosigkeit sowie ein höherer Steuer- und Abgabenkeil die Trendkomponente der Arbeitslosenquote steigern. Das zeigt sich zunächst graphisch bei der Analyse zweidimensionaler Zusammenhänge, dann aber

auch in einer ökonometrischen Analyse mit Paneldatenmodellen, und zwar unabhängig davon, ob wir annehmen, dass die Effekte von Institutionen auf die Arbeitslosigkeit in allen Ländern identisch sind oder zwischen den Ländern variieren. Die Effekte sind statistisch signifikant und in der Größenordnung relevant. In weiteren Arbeiten soll überprüft werden, ob diese Resultate robust bleiben, wenn alternative Indikatoren und Modellspezifikationen verwendet werden.



Zeitgeschichte im Gespräch



Schleichende Entfremdung? Deutschland und Italien nach dem Fall der Mauer

Herausgegeben von Gian Enrico
Rusconi, Thomas Schlemmer
und Hans Woller

2. Aufl. 2009 | 136 S. | Br. | € 16,80
ISBN 978-3-486-59019-7
Zeitgeschichte im Gespräch, Bd. 3

»Ein ebenso interessantes wie außergewöhnliches Buch, treffen darin doch die widersprüchlichen Standpunkte der Autoren ungeschminkt aufeinander«, so der ehemalige italienische Ministerpräsident Giuliano Amato anlässlich der Buchpräsentation in der Residenz des Deutschen Botschafters in Rom am 16. Juni 2008.

»...pointiert und lebendig formuliert ... eine
anregende Lektüre«
Die Welt

oldenbourg.de

Bestellungen über den Buchhandel
oder direkt: verkauf@oldenbourg.de

Oldenbourg