

Die (neue) OECD Jobs Study: eine Einführung und Bewertung

Alfred Stiglbauer¹

Im Jahr 1994 legte die OECD die Jobs Study, eine Analyse der Ursachen der hohen Arbeitslosigkeit in Europa, vor. Ihr zufolge seien ungeeignete Arbeitsmarktregeln und -gesetze ein wesentlicher Grund dafür. Deshalb wurde empfohlen, die Arbeitsmarktinstitutionen zu deregulieren und zu liberalisieren. Mittlerweile haben neue empirische Untersuchungen den Einfluss von Arbeitsmarktinstitutionen auf die Arbeitslosigkeit erforscht. Diese Arbeiten haben die Empfehlungen der Jobs Study nur teilweise bestätigt. In einer Evaluation kommt die OECD nunmehr zu dem Schluss, dass unterschiedliche Kombinationen von Institutionen eine gute Arbeitsmarktperformance fördern können. Österreich zählt – mit den skandinavischen Ländern – zu einer Gruppe von Ländern mit ausgeprägten Arbeitsmarktinstitutionen und geringer Arbeitslosigkeit.

1 Einleitung

Die anhaltend hohe Arbeitslosigkeit in vielen europäischen Staaten ist immer noch eines der dringendsten Probleme der Wirtschaftspolitik. Eine Reihe von Ökonomen und internationalen Organisationen haben in den letzten Jahren argumentiert, dass die Ursachen der (kontinental) europäischen Arbeitslosigkeit in den institutionellen Regelungen der Arbeitsmärkte (Arbeitsmarktinstitutionen – AMI) lägen. Zur Beseitigung der Arbeitslosigkeit sei es notwendig, diese Institutionen zu reformieren – etwa durch eine Lockerung der Kündigungsschutzbestimmungen, eine Reduktion der Arbeitslosenunterstützungen und der lohnabhängigen Abgaben etc.

Eine Studie der in Paris ansässigen Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD), die „Jobs Study“ aus dem Jahr 1994, hat großen Einfluss unter Ökonomen und für die Verabschiedung von wirtschaftspolitischen Empfehlungen (beispielsweise in den Wirtschaftsberichten der OECD) ausgeübt. Auch die Empfehlungen der Europäischen Union (EU) zur

Arbeitsmarktpolitik haben eine ähnliche Stoßrichtung (Aiginger, 2006).

Es ist eine gängige Meinung, dass rigide AMI die Ursache der hohen Arbeitslosigkeit in manchen europäischen Ländern sind (Siebert, 1997). Gleichzeitig sind Reformen dieser Institutionen oft unpopulär bzw. ist mit dem Widerstand von Interessengruppen zu rechnen. Es scheint klar zu sein, welche Maßnahmen ergriffen werden müssen, lediglich die Umsetzung ist schwierig. Der luxemburgische Ministerpräsident Jean-Claude Juncker hatte wohl auch Arbeitsmarktreformen vor Augen, als er einmal bemerkte: „We all know what to do. We just don't know how to be re-elected once we've done it.“ (The Economist, 2006).

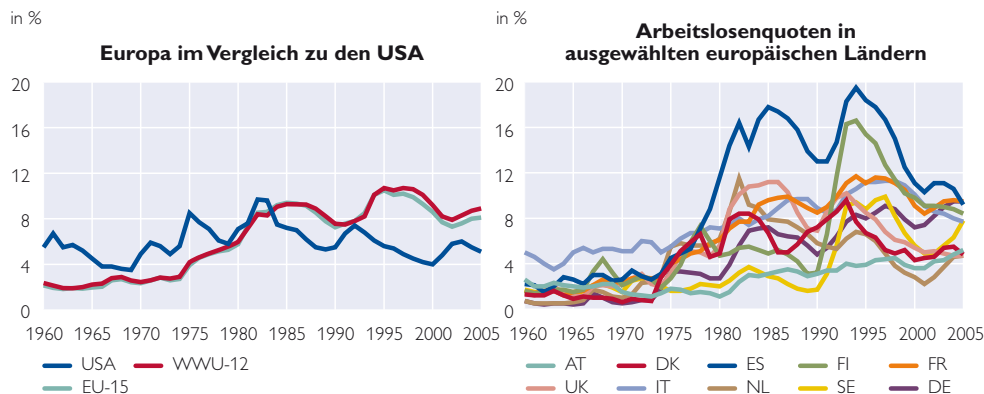
Im Juni 2006 hat die OECD eine Evaluierung der Jobs Study publiziert: Die gesamte Ausgabe ihrer jährlichen Arbeitsmarktpublikation „Employment Outlook“ ist diesem Thema gewidmet (OECD, 2006). Die OECD hat in dieser Evaluierung einige der ursprünglichen Empfehlungen abgeschwächt bzw. abgewandelt: Die Arbeitsmärkte müssen demnach nicht notwendigerweise dereguliert

Wissenschaftliche
Begutachtung:
Markus Knell, OeNB.

¹ Ich danke Manfred Fluch, Ernest Gnan, Markus Knell, Wolfgang Pointner und Helene Schuberth für Anregungen und Verbesserungsvorschläge. Die Aussagen des Beitrags geben die persönliche Meinung des Verfassers wieder.

Grafik 1

Arbeitslosigkeit seit 1960



Quelle: AMECO-Datenbank.

liert werden, um die Arbeitslosigkeit in Ländern mit hoher Arbeitslosigkeit zu senken. Vielmehr dürften verschiedene Kombinationen von AMI geeignet zu sein, die Beschäftigung zu fördern und niedrige Arbeitslosigkeit zu ermöglichen. Der vorliegende Beitrag fasst die Ergebnisse der Bewertung der Jobs Study sowie der jüngeren Fachliteratur zusammen.

2 Hohe Arbeitslosigkeit in manchen europäischen Ländern

2.1 Hohe und persistente Arbeitslosigkeit

Grafik 1 (linke Abbildung) zeigt ein bekanntes Problem: Europa (die EU-15²-Staaten bzw. die Mitgliedstaaten der Wirtschafts- und Währungsunion) hatte bis in die Achtzigerjahre eine geringere Arbeitslosenquote als die USA. Diese stieg dann zwischen Mitte der Siebziger- und Achtzigerjahre rasch an und verharnt seither – mit zyklischen Änderungen – auf hohem Niveau. Diese diver-

gente Entwicklung wird meist so interpretiert: In den USA schwankt die Arbeitslosenquote um einen stabilen Gleichgewichtswert. In Europa hat sich hingegen im Lauf der Zeit die gleichgewichtige Arbeitslosenquote selbst erhöht. Dies verhindert, dass in Zeiten stärkeren Wachstums die Arbeitslosigkeit wieder ein niedrigeres Niveau erreicht.

2.2 Aber große Unterschiede zwischen den europäischen Staaten

Grafik 1 (rechte Abbildung) stellt die Entwicklung der Arbeitslosenquoten in ausgewählten einzelnen Ländern dar. Es zeigt sich, dass es das europäische Arbeitslosenproblem nicht gibt. Es gibt einige Länder, die in den letzten Jahren ähnlich niedrige Arbeitslosenquoten aufwiesen wie die USA. Dazu zählen nicht nur das Vereinigte Königreich mit einem vergleichsweise wenig regulierten Arbeitsmarkt, sondern auch Österreich, die Niederlande und Dänemark. Die Höhe und

² Die neuen Mitgliedstaaten weisen teilweise ebenfalls eine hohe Arbeitslosigkeit auf. Die Ursachen dafür liegen jedoch eher im Umstand, dass es sich bis 1990 um zentralverwaltete/sozialistische Volkswirtschaften gehandelt hat und die Anpassung an einen derart massiven Systemwechsel viel Zeit in Anspruch nimmt. Deshalb werden sie in diesem Beitrag nicht weiter betrachtet. Ostdeutschland allerdings ist in den Datenreihen zur EU bzw. zu Deutschland ab 1991 inkludiert.

Persistenz der Arbeitslosigkeit scheint vielmehr das Problem der großen kontinentaleuropäischen Länder – Spanien³, Frankreich, Italien, und Deutschland – zu sein.

Die europäischen Länder sind auch heterogen im Hinblick auf die Ausgestaltung ihrer arbeitsmarkt-relevanten Institutionen (Kapitel 4). Die OECD hat 1994 in der Jobs Study die Ansicht vertreten, dass diese institutionellen Besonderheiten eine wesentliche Rolle bei der Entstehung der Arbeitslosigkeit und ihrer Persistenz spielen.

3 Die Jobs Study: ein einfluss-reiches Dokument

Als Antwort auf die in den europäischen Mitgliedstaaten gestiegene Arbeitslosigkeit erhielt die OECD den Auftrag, eine umfangreiche Studie zu den Ursachen sowie eine Liste von Politikempfehlungen zusammenzustellen. Diese Studie wurde im Jahr 1994 publiziert (OECD, 1994a und 1994b sowie eine Reihe von Folgepublikationen). Die Politikempfehlungen wurden unter zehn Haupt-themen präsentiert (siehe nachfolgender Kasten):

Empfehlungen der Jobs Study:

1. *Set macroeconomic policy such that it will both encourage growth and, in conjunction with good structural policies, make it sustainable, i.e. non-inflationary.*
2. *Enhance the creation and diffusion of technological know-how by improving frameworks for its development.*
3. **Increase flexibility of working-time** (both short-term and lifetime) voluntarily sought by workers and employers.
4. *Nurture an entrepreneurial climate by eliminating impediments to, and restrictions on, the creation and expansion of enterprises.*
5. **Make wage and labour costs more flexible** by removing restrictions that prevent wages from reflecting local conditions and individual skill levels, in particular of younger workers.
6. **Reform employment security provisions** that inhibit the expansion of employment in the private sector.
7. **Strengthen the emphasis on active labour market policies and reinforce their effectiveness.**
8. *Improve labour force skills and competences through wide-ranging changes in education and training systems.*
9. **Reform unemployment and related benefit systems** – and their interactions with the tax system – such that societies' fundamental equity goals are achieved in ways that impinge far less on the efficient functioning of labour markets.
10. *Enhance product market competition so as to reduce monopolistic tendencies and weaken insider-outsider mechanisms while also contributing to a more innovative and dynamic economy.*

Anmerkung: Fette Hervorhebungen (unmittelbar arbeitsmarktrelevante Empfehlungen) nicht im Original.

³ In Spanien hat sich allerdings, wie Grafik 1 zeigt, die Arbeitslosenquote im letzten Jahrzehnt – ausgehend von beinahe 20 % – etwa halbiert.

Wie die Auflistung zeigt, wurde bei diesen Empfehlungen nicht davon ausgegangen, dass die Ursachen der Arbeitslosigkeit ausschließlich in den AMI liegen. Abgesehen von der Betonung der Makropolitik (1.) wird anderen strukturellen Aspekten wie Innovation und Forschung, Unternehmensgründungen, dem Bildungssystem und der Wettbewerbspolitik (1., 2., 4., 8., 10.) ein hoher Stellenwert zugewiesen. Die Hälfte der Empfehlungen aber (3., 5., 6., 7., 9.; fett hervorgehoben im Kasten) konzentriert sich auf institutionelle Regelungen der Arbeitsmärkte im engeren Sinn. Auf diese Empfehlungen sei im Folgenden eingegangen.⁴

Die Jobs Study hat großen Einfluss auf die wirtschaftspolitische Diskussion sowie auf die Themensetzung in der angewandten wissenschaftlichen Literatur ausgeübt.⁵ Ähnliches gilt für das Buch *Unemployment* von Layard, Nickell und Jackman, das 1991 erstmals erschien und 2005 unverändert (ergänzt um ein aktualisiertes Vorwort mit einem längeren Literatur-Survey) neu aufgelegt wurde (Layard et al., 2005). In diesem Buch spielen AMI ebenfalls eine Schlüsselrolle für das Verständnis des Arbeitslosigkeitsproblems in Europa.

4 Arbeitsmarktinstitutionen: ein erster Überblick

4.1 Was sind Arbeitsmarktinstitutionen und warum existieren sie?

In Anlehnung an North (1991) könnte man AMI als formelle und informelle Regeln, die das Verhalten der Akteure auf den Arbeitsmärkten lenken,

begreifen. Blau und Kahn (1999) verstehen unter AMI das System von Gesetzen, Programmen und Konventionen, die das Arbeitsmarktgeschehen beeinflussen können und bewirken, dass der Arbeitsmarkt anders funktioniert als ein Wettbewerbsmarkt.

Tatsächlich wird aber in der hier besprochenen empirisch orientierten Literatur nicht von einer formellen Definition ausgegangen. Vielmehr wird eine weithin akzeptierte Liste von AMI verwendet. Diskutiert werden Arbeitslosenunterstützung, der Beschäftigungsschutz (Kündigungsschutz), Gewerkschaften und Lohnverhandlungssysteme, aktive Arbeitsmarktpolitik sowie die Höhe der Abgaben, die auf Arbeitseinkommen zu entrichten sind. Die Grenzen zwischen AMI und anderen institutionellen Regelungen sind fließend (Nickell und Layard, 1999): Produktmarktregulierungen sind häufig auch durch Arbeitnehmerschutzinteressen motiviert (z. B. Ladenöffnungszeiten), werden aber konventionsgemäß nicht zu den AMI gezählt, bestimmte Aspekte des Steuersystems, deren Bedeutung über den Arbeitsmarkt weit hinausgeht, hingegen schon (z. B. Einkommensteuern).

Warum gibt es überhaupt AMI? Häufig wird argumentiert (Agell, 1999), dass diese Institutionen Marktunvollkommenheiten ausgleichen sollen (Unsicherheit, asymmetrische Information etc.). Agell (2002) verweist auf die Wirtschaftsgeschichte, in der Arbeitsmarktprobleme zur Entstehung von AMI (Arbeitslosenversicherung, Gewerk-

⁴ Allerdings spielt in der hier durchgesehenen Literatur der Aspekt der Arbeitszeitflexibilisierung (Punkt 3.) keine Rolle.

⁵ Vergleiche die Einschätzung von Blanchard (2006): „The [Jobs Study] was – and its general line still is – extremely influential.“ (S. 26).

schaften) geführt hätten und nicht umgekehrt. Andere Ansätze sehen AMI kritischer: AMI dienten Interessengruppen (beispielsweise „Insider“ – Beschäftigte – im Gegensatz zu „Outsidern“ – Arbeitslose oder prekär Beschäftigte), die sich mit ihrer Hilfe ökonomische Renten sicherten (Blau und Kahn, 1999).

4.2 Vielfalt von Institutionen

AMI sind in den meisten europäischen Ländern stark ausgeprägt. Jedoch variierte ihre relative Bedeutung von Land zu Land:

- *Höhe und Dauer von Arbeitslosengeldern*: Diese Arbeitslosengelder sind in Skandinavien und Mitteleuropa (darunter Österreich) eher großzügig. In den USA und dem Vereinigten Königreich sind sie deutlich geringer, in manchen südeuropäischen Staaten (z. B. Italien) sogar äußerst gering (OECD, 2006).
- *Kündigungs-/Beschäftigungsschutz*: In den OECD-Mitgliedstaaten gibt es unterschiedliche Kündigungsfristen und arbeitsrechtliche Möglichkeiten, Kündigungen anzufechten. Der Beschäftigungsschutz ist in den USA und dem Vereinigten Königreich sehr gering, in Dänemark, Finnland und Österreich⁶ mäßig und in Frankreich und Spanien sehr hoch (OECD, 2004a).
- *Gewerkschaftseinfluss*: In manchen europäischen Ländern verhandeln die Gewerkschaften für mehr als 90% der Arbeitnehmer die kollektivvertraglichen (Mindest-) Löhne aus (z. B. Österreich, Finn-

land, Frankreich und Schweden). Im Vereinigten Königreich beträgt dieser Anteil etwa 30%, in den USA lediglich 14%. In den skandinavischen Ländern ist der hohe Gewerkschaftseinfluss auch mit hohen Mitgliedszahlen verbunden (Organisationsgrad von über 70%; OECD, 2004b).

- *Lohnverhandlungssysteme*: Während die Lohnfindung in den angelsächsischen Ländern dezentral (d. h. auf der Betriebsebene) erfolgt, vollzieht sie sich in vielen Ländern auf der sektoralen und/oder regionalen Ebene (z. B. in Österreich oder Deutschland.) Manche skandinavischen Länder haben stark zentralisierte (d. h. landesweite) Lohnverhandlungen. Dezentralisierte Lohnverhandlungen können dennoch koordiniert sein. Dies ist etwa in Österreich und Finnland der Fall (OECD, 2004b).
- Die Bedeutung der *aktiven Arbeitsmarktpolitik* variiert ebenso: Die entsprechenden Ausgaben sind in den USA gering (2004: 0,16% des BIP), in Österreich und dem Vereinigten Königreich auf mittlerem Niveau (um 0,5%) sowie in den Niederlanden und in Dänemark hoch, d. h. über 1% (OECD, 2006).
- *Besteuerung von Arbeit*: Die Steuern auf Arbeit (Lohnsteuer und sonstige lohnabhängige Abgaben) sind in Italien, Finnland und Schweden hoch, in Dänemark und Österreich auf mittlerem Niveau und im Vereinigten Königreich und den USA gering (OECD, 2006).

⁶ Die Stärke des Beschäftigungsschutzes in Österreich hat sich durch die Einführung der „Abfertigung neu“ deutlich reduziert. Die OECD hebt diese Reform als ausgesprochen vorbildhaft hervor (Editorial in OECD, 2006).

4.3 Institutionen und quantitative Institutionenvariablen

Institutionelle Regelungen auf den Arbeitsmärkten sind komplex. Akademische Forscher und insbesondere die OECD selbst haben in den vergangenen beiden Jahrzehnten viel Mühe in die Konstruktion von Indikatoren investiert, die die wesentlichen Merkmale von institutionellen Regelungen abbilden sollen.

Die Indikatoren wurden im Lauf der Zeit immer wieder revidiert und verfeinert. Während sie heute oft relativ gut in der Lage sind, Unterschiede zwischen den Ländern im Querschnitt abzubilden, sind die Vergangenheitswerte wohl ungenauer. Überhaupt weisen viele AMI-Variable über die Zeit eine geringe Variation auf. Sie sind schwer zu ermitteln und daher nicht für jedes einzelne Jahr verfügbar, weshalb sich viele Forscher mit Interpolationen etc. behelfen.

4.3.1 Arbeitslosenversicherung

Die Höhe der Arbeitslosenversicherung wird regelmäßig über die *Ersatzraten*, über die *Dauer* der Zahlung von Arbeitslosengeldern bzw. eine Kombination aus beiden abgebildet. Die Ersatzrate ist dabei der Anteil des Arbeitslosengeldes am letzten Nettolohn im ersten Jahr der Arbeitslosigkeit. Typischerweise wird dabei ein Mittelwert über mehrere Lohnniveaus und Familienumstände (Alleinverdiener/beide Partner berufstätig, mit/ohne Kinder) gebildet. Ein kombiniertes Maß aus Ersatzraten und Dauer gewinnt man, indem man einen Mittelwert der Höhe der Ersatzrate im ersten, zweiten, dritten usw. Jahr bildet und dabei die Werte für die späteren Jahre geringer gewichtet (Nickell et al., 2005).

4.3.2 Beschäftigungsschutz

Unter dem Beschäftigungsschutz sind institutionelle Auflagen zu verstehen, die die Auflösung eines Dienstverhältnisses durch den Dienstgeber erschweren. Dazu gehören der Kündigungsschutz (diverse Kündigungsfristen für verschiedene Gruppen von Arbeitnehmern, absolute Kündigungsverbote), die Ermöglichung von befristeten Dienstverhältnissen, arbeitsrechtliche Möglichkeiten der Anfechtung von Kündigungen, die Verpflichtung von Vorausmeldungen an die Arbeitsämter, Auflagen für Massenkündigungen etc. Empirisch umgesetzt werden die vielfältigen Regelungen durch die Bildung von aggregierten Indizes (siehe Beitrag von Pointner in diesem Heft).

4.3.3 Gewerkschaften und Lohnverhandlungssysteme

In den meisten OECD-Staaten werden Löhne (häufig Mindestlöhne für verschiedene Sektoren und Berufe) nicht individuell zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer verhandelt. Arbeitnehmer werden meist durch Gewerkschaften vertreten; ebenso verhandeln die Arbeitgeber oft nicht individuell, sondern lassen sich durch Verbände vertreten.

Der Einfluss von Gewerkschaftsmacht wird in empirischen Untersuchungen meist durch den gewerkschaftlichen Organisationsgrad (Anteil der Gewerkschaftsmitglieder an allen Arbeitnehmern) abgebildet. Eine alternative Variable, der Deckungsgrad (d. h., der Anteil der Arbeitnehmer, für den die Kollektivverträge relevant sind) wäre vorzuziehen, ist jedoch viel schwieriger zu ermitteln.

Weiters werden Lohnverhandlungssysteme durch die Ebene, auf der Lohnverhandlungen stattfinden, charakterisiert. Hier wird auch die

Arbeitgeberseite (deren Verbände) berücksichtigt. Der üblichen Einteilung zufolge können Lohnverhandlungen dezentral (auf der betrieblichen Ebene), auf Branchenebene sowie auf gesamtwirtschaftlicher Ebene erfolgen. Außerdem wird versucht abzubilden, ob die einzelnen Lohnverhandlungen weitgehend isoliert voneinander oder koordiniert vor sich gehen.⁷

4.3.4 Aktive Arbeitsmarktpolitik

Die Jobs Study von 1994 empfahl eine Ausweitung der aktiven Arbeitsmarktpolitik im Vergleich zu den „passiven“ Maßnahmen. Einer üblichen Klassifikation zufolge gehören dazu die Ausgaben für die Arbeitsvermittlung und Unterstützung bei der Jobsuche, Schulungsmaßnahmen, Lohnsubventionen und Programme für Behinderte. Dabei sind die ersten beiden Kategorien (Vermittlung und Schulung) die wichtigsten. In empirischen Untersuchungen wird die Bedeutung von aktiver Arbeitsmarktpolitik meist durch die Höhe der Ausgaben in Relation je Prozentpunkt Arbeitslosigkeit angegeben.⁸

4.3.5 Besteuerung von Arbeit

Üblicherweise wird das Ausmaß der Besteuerung an der Differenz zwischen den gesamten Arbeitskosten (Bruttolöhne zuzüglich Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung) und den Nettolöhnen (Bruttolöhne nach Abzug der Dienstgeberbeiträge zur Sozialversicherung und der Einkom-

mensteuer unter Berücksichtigung allfälliger Transferzahlungen) gemessen. Manchmal werden auch noch die indirekten Steuern berücksichtigt (z. B. in Nickell et al., 2005).

Die OECD veröffentlicht regelmäßig Werte für die Höhe des Steuerkeils („tax wedge“) zwischen Arbeitskosten und Nettolöhnen. Dabei werden typischerweise Mittelwerte der für verschiedene Typen von Arbeitnehmern ermittelten Steuerkeile angegeben.

5 Arbeitsmarktinstitutionen und Arbeitslosigkeit

5.1 Theoretische Überlegungen und Kritik an den AMI-Indikatoren

Für die Erklärung der gleichgewichtigen (von konjunkturellen Schwankungen unbeeinflussten) Arbeitslosigkeit gibt es in der vorherrschenden Literatur zwei Klassen von Modellen.⁹ Auf diese wird im Folgenden Bezug genommen. Im Vordergrund stehen statische Modelle unvollkommenen Wettbewerbs auf Arbeits- und Produktmärkten, in denen die Arbeitslosigkeit aus dem Zusammenspiel von Lohn- und Preissetzungsverhalten erklärt wird (NAIRU-Modelle). Alle Faktoren, die die Preise (gegeben die Löhne) sowie die Löhne (gegeben die Preise) erhöhen, führen zu einem Anstieg der Arbeitslosigkeit.

Darüber hinaus gibt es Modelle, die die Arbeitslosigkeit als ein dynamisches Gleichgewicht von Zugängen

⁷ Manchmal werden Lohnverhandlungssysteme auch nach dem Grad ihres „Korporatismus“ charakterisiert. Unter Korporatismus kann man eine starke politische Partizipation von Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden verstehen. Diese geht in der Regel einher mit zentralisierten bzw. koordinierten Lohnverhandlungssystemen (Flanagan, 1999; Aidt und Tzannatos, 2002).

⁸ In OECD (2006) wird folgendes Maß verwendet: Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik je Arbeitslosen im Verhältnis zum BIP pro Kopf.

⁹ Siehe Carlin und Soskice (2006) für eine einführende Darstellung bzw. Cahuc und Zylberberg (2004) für eine weiterführende Diskussion.

und Abgängen begreifen. Solche Flussmodelle berücksichtigen, dass das „Matching“ von Arbeitslosen mit den offenen Stellen in einer Ökonomie Zeit braucht, da sowohl die offenen Stellen, als auch die Arbeitnehmer heterogen sind. Jede Institution oder wirtschaftspolitische Maßnahme, die diesen Matching-Prozess beschleunigt, führt zu einem Rückgang der gleichgewichtigen Arbeitslosigkeit.

Im Folgenden werden die theoretischen Wirkungen verschiedener AMI auf die Arbeitslosigkeit diskutiert. Gleichzeitig wird dabei betont, dass die verwendeten Variablen möglicherweise nicht in der Lage sind, die Essenz der tatsächlichen Wirkungen von AMI zu erfassen.

Natürlich ist die Auswirkung einer AMI auf die Arbeitslosenquote nicht das einzige Beurteilungskriterium der Arbeitsmarktsituation. Eine umfassendere Evaluation muss auch andere Aspekte, etwa Wohlfahrtsgewinne durch höhere Einkommenssicherheit berücksichtigen (Agell 1999 und 2002; Pissarides, 2001). Ebenso sind auch die Auswirkungen von AMI auf das längerfristige Wirtschaftswachstum relevant.¹⁰

Eine andere Zielvariable der Wirtschaftspolitik – die Beschäftigungsquote (der Anteil der Beschäftigten an der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter) – bleibt im vorliegenden Beitrag aus Platzgründen ebenfalls außer Acht. Es gibt Argumente dafür, der Beschäftigungsquote den Vorzug als Arbeitsmarktindikator gegenüber der Arbeitslosenquote einzuräumen, beispielsweise der Umstand, dass sich Arbeitslosigkeit durch Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik „ver-

stecken“ lässt oder die Existenz von entmutigten Arbeitslosen, die die Arbeitssuche aufgegeben. Für die Arbeitslosenquote als primären Zielindikator für den Arbeitsmarkt spricht, dass Beschäftigungsquoten auch das Ergebnis unterschiedlicher Präferenzen für Freizeit, kultureller Unterschiede (vor allem bei der Frauenbeschäftigung) sowie weiterer Besonderheiten (z. B. Ausmaß von Frühpensionierungen) sind.

Eine ausführlichere Diskussion der Arbeitsmarktwirkungen von Institutionen sollte die Beschäftigungsquote ebenfalls berücksichtigen. In OECD (2006) wird tatsächlich ausführlicher darauf Bezug genommen als noch in der Jobs Study (siehe ebenso Europäische Kommission, 2004). Auch ist zu begrüßen, dass die neueren Untersuchungen der OECD Arbeitslosigkeit und Beschäftigung stärker als früher in Teilgruppen der Bevölkerung (z. B. nach Geschlecht, Alter und Qualifikationsstufen) analysieren.

5.1.1 Arbeitslosenversicherung

Die Höhe der Arbeitslosenunterstützung verlängert die Zeit, die Arbeitslose für die Suche nach einer neuen Stelle in Anspruch nehmen. Insbesondere wenn die Suchbemühungen nicht vollständig überwacht werden (bzw. weil dies nicht vollständig möglich ist) besteht das Problem des „moralischen Risikos“ (*Moral Hazard*).

Die Großzügigkeit von Arbeitslosenunterstützungen (gemessen an Ersatzrate und Dauer) erhöht ceteris paribus den Anspruchslohn von Arbeitslosen und verhindert somit eine Räumung des Arbeitsmarktes. Mi-

¹⁰ Siehe Nickell und Layard (1999) für eine allgemeine Diskussion der Wachstumswirkungen von AMI. Aidt und Tzannatos (2002) bieten eine umfassende Diskussion der ökonomischen Wirkungen von Gewerkschaften und Lohnverhandlungssystemen.

krostudien zeigen tatsächlich, dass die Austrittswahrscheinlichkeit aus der Arbeitslosigkeit kurz vor Beendigung der Anwartschaft auf Arbeitslosengeld stark ansteigt. Arbeitslosenunterstützungen ermöglichen es Arbeitnehmern aber auch, Arbeitsplätze zu finden, die ihrer individuellen Produktivität besser entsprechen (OECD, 2006; Arpaia und Mourre, 2005).

Es ist kritisch zu hinterfragen, ob die verwendeten Indikatoren zur Großzügigkeit von Arbeitslosenversicherungen per se aussagekräftig sind. Andere Dimensionen der Arbeitslosenversicherung stellen ebenfalls wesentliche Aspekte deren Gestaltung dar. Es ist mittlerweile weithin akzeptiert, dass die Ausbezahlung von Arbeitslosengeldern an die Bedingung geknüpft sein soll, dass Arbeitslose tatsächlich intensiv Arbeit suchen. Dies wird etwa durch eine enge Betreuung, „Aktivierung“, Monitoring sowie – im Fall von Nichtkooperation – durch diverse Sanktionsmechanismen erreicht.

5.1.2 Beschäftigungsschutz

In einer Ökonomie, in der Kündigungen von Arbeitnehmern schwierig sind, werden Firmen zögerlich sein, neue Mitarbeiter einzustellen (weniger offene Stellen bei gegebener Anzahl der Arbeitslosen). Arbeitslose finden also nicht so schnell einen Job. Andererseits gibt es auch geringere Zuflüsse in die Arbeitslosigkeit (weniger Arbeitslose bei gegebenen offenen Stellen). A priori erscheint nicht klar, welcher Effekt hinsichtlich der Gesamtarbeitslosigkeit überwiegt.

Ähnlich wie Arbeitslosenversicherungen reduziert Beschäftigungsschutz das Risiko eines Einkommensausfalls durch Arbeitslosigkeit. Deshalb sollten beide Institutionen nicht

isoliert voneinander betrachtet werden. Zum Indikator selbst ist zu sagen, dass verschiedene Aspekte von Beschäftigungsschutz einfach addiert werden, wobei nicht klar erscheint, wie stark die einzelnen Elemente (z. B. reguläre Kündigungen, Möglichkeit von befristeten Verträgen etc.) gewichtet werden sollen.

5.1.3 Gewerkschaften und Lohnverhandlungssysteme

Grundsätzlich ermöglicht höhere Gewerkschaftsmacht höhere Löhne, was ceteris paribus die gleichgewichtige Arbeitslosigkeit erhöht. Gewerkschaften haben jedoch im Allgemeinen auch die Beschäftigungssituation vor Augen und berücksichtigen die Rückwirkungen der Nominallöhne auf die Preissetzung. Calmfors und Driffill (1988) zeigen, dass niedrige Arbeitslosigkeit sowohl mit stark dezentralen sowie zentralisierten Lohnverhandlungssystemen vereinbar ist. In dezentralen Lohnverhandlungen (z. B. auf der Betriebsebene) ist für die Gewerkschaften der Einfluss (zu) hoher Löhne auf die betriebliche Arbeitsnachfrage unmittelbar ersichtlich. Lohnverhandler mit einer gesamtwirtschaftlichen Perspektive werden darüber hinaus besonders auch die reale Kaufkraft der verhandelten Nominallöhne berücksichtigen. Die schlechteste Arbeitsmarktperformance weisen im Calmfors-Driffill-Modell Lohnverhandlungssysteme auf „mittlerer“ Ebene (z. B. auf Branchenebene) auf. Bei diesen werde weder die Rückwirkung auf die Arbeitsnachfrage betrachtet (alle Firmen einer Branche müssen die gleichen Löhne zahlen), noch werde die Rückwirkung über die höheren Preise auf die Reallöhne adäquat berücksichtigt.

In späteren Arbeiten wurde argumentiert, dass es weniger auf die for-

male Charakterisierung der Verhandlungsebene ankommt, sondern auf die Art und Weise, inwieweit die einzelnen Lohnverhandlungen miteinander koordiniert werden. Tendenziell werden stärker koordinierte Lohnverhandlungssysteme eher in der Lage zu Lohnzurückhaltung sein und somit eine niedrigere Arbeitslosigkeit begünstigen. Auch höherer Wettbewerb auf den Produktmärkten begünstigt Lohnmoderation.

Höhere Gewerkschaftsmacht führt zu einer gleicheren Einkommensverteilung (OECD, 2004b). Häufig wird argumentiert, dass Gewerkschaften die Verteilung der Löhne im Querschnitt komprimieren und dadurch die Beschäftigungschancen von Arbeitskräften mit geringer Produktivität gefährden. Kritiker weisen darauf hin, dass die empirische Bestätigung für die Lohnkompressionshypothese ausbleibt und dass in den europäischen Ländern mit höherer Einkommensgleichheit auch das Bildungsniveau gleichmäßiger verteilt ist (Nickell und Layard, 1999; Schettkat, 2003; Howell, 2006).

Wiederum scheinen Zweifel angebracht, ob die verwendeten Institutionenvariablen gute Indikatoren für die Wirkungen von Gewerkschaften bzw. Lohnverhandlungssystemen sind. Freeman (2005) verweist auf die Gewerkschaften im Vereinigten Königreich und in Deutschland und vergleicht deren Verhalten in den Siebziger- und in den Neunzigerjahren. Er meint, dass in den Siebzigerjahren die britischen Gewerkschaften wenig verantwortungsvoll gehandelt hätten, in den Neunzigerjahren hingegen mehr Bedacht auf die ökonomische Situation ihrer Betriebe genommen hätten. In Deutschland wäre das Gegenteil der Fall gewesen. Es sei unwahrscheinlich, dass aggregierte

Indikatoren wie Organisationsgrad dies erfassen könnten. Blanchard (2006) meint, dass das Vertrauen zwischen den Arbeitgebern und Arbeitnehmern möglicherweise ein entscheidender Einflussfaktor ist. In sozialpartnerschaftlich orientierten Ländern seien die Arbeitsbeziehungen vergleichsweise harmonisch (etwa wenige Streiks). In anderen Ländern (z. B. Italien und Frankreich) seien diese konfliktgeladener und führten dadurch zu geringerer Lohnmoderation.

5.1.4 Aktive Arbeitsmarktpolitik

Aktive Arbeitsmarktpolitik, insbesondere die Hilfe bei der Jobsuche oder Requalifizierung von Arbeitslosen etc. beschleunigt grundsätzlich den Matching-Prozess (bei gegebener Anzahl der offenen Stellen werden mehr Arbeitslose vermittelt). In welchem Ausmaß dies der Fall ist, hängt nicht nur von der Höhe der Ausgaben, sondern auch von der Effektivität der Vermittlungs- und Trainingsmaßnahmen ab, deren Gestaltung viele Aspekte hat (OECD, 2005). Die empirische Evaluation von Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik ist besonders schwierig. Es erscheint daher fraglich, ob die üblichen Ausgabenindikatoren gut in der Lage sind, die Wirkungen aktiver Arbeitsmarktpolitik abzubilden.

5.1.5 Besteuerung von Arbeit

Die Höhe der Elastizitäten des Arbeitsangebots und der Arbeitsnachfrage bestimmen, inwieweit Angebot und Nachfrage nach Arbeit auf die Einhebung einer Steuer mit einem Rückgang reagieren. Theoretisch sind die Wirkungen unbestimmt (nicht nur Substitutions-, sondern auch Einkommenseffekte sind zu beachten). Ebenso kann die relative Stärke von

Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertretern eine Rolle dafür spielen, welche Arbeitsmarktseite betroffen ist. Die empirische ermittelte Lohnelastizität des Arbeitsangebots ist gering (bei Männern sogar manchmal negativ). Die Lohnelastizität der Arbeitsnachfrage ist empirisch gesehen hingegen höher und klar negativ (Cahuc und Zylberberg, 2004).

In statischen Arbeitsmarktmodellen werden höhere Steuerkeile derart abgebildet, dass ein verändertes Preissetzungsverhalten der Firmen die Gleichgewichtsarbeitslosigkeit erhöht. Blanchard (2006) illustriert aber anhand einer suchtheoretischen Betrachtung, dass Steuern nur dann die Arbeitskosten erhöhen, wenn sie ausschließlich auf Arbeit erhoben werden. Steuern mit einer breiteren Basis wie Einkommensteuern sowie Verbrauchsteuern erhöhen die Lohnkosten hingegen nicht. Außerdem müsse bei Sozialabgaben auch berücksichtigt werden, dass diese eine direkt sichtbare Gegenleistung erbringen (z. B. Krankenversicherung, Pensionsversicherung; Disney, 2004). Blanchard hält somit die in den empirischen Untersuchungen verwendeten Steuerkeildaten für wenig aussagekräftig. Cahuc und Zylberberg (2004) weisen außerdem darauf hin, dass diese Maße nur Durchschnittswerte repräsentieren und dass die theoretischen Wirkungen von Veränderungen der *durchschnittlichen* Steuerhöhe von Variati-

onen des Grenzsteuersatzes zu unterscheiden seien.

5.2 Empirische Ergebnisse

In Tabelle 1 werden die Ergebnisse von Panel-Regressionsstudien zum Zusammenhang von AMI und Arbeitslosigkeit überblicksartig dargestellt. Der obere Teil enthält – zur Illustration – einige Arbeiten aus den letzten Jahren: Eine Studie des Internationalen Währungsfonds (IWF, 2003), die Studie von Nickell et al. (2005), die empirischen Ergebnisse von Baker et al. (2005) sowie die Ergebnisse eines OECD-Arbeitspapiers (Bassanini und Duval, 2006) zur Evaluation der Jobs Study.

Eine derartige Darstellung verbirgt viele methodische Details, schließlich verwenden alle Autoren mehrere Spezifikationen für ihre Regressionen. Sie bedienen sich unterschiedlicher Indizes, Kontrollvariablen für den Konjunkturzyklus und sonstiger makroökonomischer Schocks sowie weiterer Einflussfaktoren und beziehen sich auf unterschiedliche Zeiträume und eine unterschiedliche Anzahl von Ländern. Darüber hinaus wird in den empirischen Untersuchungen eine Vielzahl von Interaktionsvariablen zwischen verschiedenen AMI-Variablen¹¹ sowie fallweise auch Variablen zu Interaktionen zwischen AMI und makroökonomischen Schocks verwendet.¹² In Tabelle 1 hingegen werden aus Platz-

¹¹ Wegen der Verzahnung zwischen AMI ist die Inkludierung von Interaktionsvariablen grundsätzlich sinnvoll. Allerdings ist a priori häufig nicht recht klar, welche Spezifikationen nun genau in die Regressionen aufgenommen werden sollen. Die Anzahl der möglichen Spezifikationen von Interaktionen zwischen AMI-Variablen ist groß. Die Anzahl der Freiheitsgrade ist hingegen beschränkt – vor allem wenn man bedenkt, dass viele dieser Variablen nur in geringer Weise über die Zeit variieren (Freeman, 2005)

¹² Blanchard und Wolfers (2000) argumentieren, es erscheine unplausibel, dass die Arbeitsmarktinstitutionen alleine für die hohe Arbeitslosigkeit in manchen Ländern verantwortlich seien. Vielmehr sei es das Zusammenspiel makroökonomischer Schocks und relativ stabiler AMI, das die Entwicklung der Arbeitslosigkeit erklären könne. Nickell et al. (2005) hingegen kommen zu dem Schluss, dass der überwiegende Anteil (55 %) der Veränderung der Arbeitslosigkeit durch die Veränderung der AMI erklärt werden könne.

gründen nur die Haupteffekte der betreffenden Variablen dargestellt.

Um die Tendenz der Ergebnisse besser darstellen zu können, gibt der untere Teil von Tabelle 1 an, wie häufig in dem in OECD (2006) angeführten Literaturüberblick in den gesichteten Studien die einzelnen Variablen einen erhöhenden (+) oder senkenden Einfluss (–) auf die Arbeitslosigkeit ausübten.¹³

Tabelle 1 illustriert, dass die empirische Literatur gemischte Resultate findet. Nicht alle untersuchten AMI bewirken höhere Arbeitslosigkeit:

- Hinsichtlich der Arbeitslosenunterstützung gibt es eine deutliche Mehrheit von Studien, die zu dem Ergebnis kommen, dass sich deren Großzügigkeit erhöhend auf die Arbeitslosigkeit auswirkt.
- Noch deutlicher ist dies bei der Besteuerung von Arbeit: Höhere Steuern auf Arbeit bewirken ceteris paribus eine Erhöhung der Arbeitslosigkeit.
- Recht robust ist auch das Ergebnis, dass zentralisierte bzw. koordinierte Lohnverhandlungssysteme mit niedrigerer Arbeitslosigkeit einhergehen.

Tabelle 1

Einfluss von Arbeitsmarktinstitutionen auf die Arbeitslosigkeit –

empirische Ergebnisse

Quelle	Variable für Arbeitsmarktinstitutionen						
	Zeitraum	Arbeitslosen-gelder	Aktive Arbeitsmarkt-politik	Gewerk-schafts-macht	Zentra-lisation/Koordi-nation von Lohn-verhand-lungen	Steuer-keile	Beschäf-tigungs-schutz
Einzelstudien:							
IVF (2003) ¹	1960 bis 1998	(+)	x	(+)	(–)	(+)	(+)
Baker et al. (2005) ²	1960 bis 1999	(–)	0	0	(–)	0	0
Nickell et al. (2005) ³	1961 bis 1995	(+)	x	(+)	(–)	(+)	0
Bassanini und Duval (2006) ⁴	1982 bis 2003	(+)	x	0	(–)	(+)	0
Literatur-Survey in OECD (2006):⁵							
● Anzahl der Studien, in denen AMI-Variable die Arbeitslosigkeit...	...erhöht	9	0	5	2	12	6
	...senkt	1	6	1	10	0	1
● Anzahl der Studien, in denen AMI-Variable keinen (eindeutigen) Einfluss auf die Arbeitslosigkeit hat		2	1	11	3	5	8

Anmerkung: (+): Variable erhöht die Arbeitslosigkeit; (–): Variable senkt die Arbeitslosigkeit; 0: kein statistisch signifikanter Einfluss; x: Variable wurde nicht untersucht.

¹ Variante (4).

² Tabelle 3.6, Spezifikation (3).

³ Tabelle 5, Spezifikation 1.

⁴ Tabelle 1.2 bzw. Tabelle 7.A1.1, Baseline specification.

⁵ Tabelle 3.3, Tabelle 3.5, Tabelle 3.8, Tabelle 3.9, Tabelle 3.12 und Tabelle 3.13.

¹³ Die in den ersten vier Zeilen von Tabelle 1 erwähnten Studien sind auch im Literatur-Survey der OECD enthalten.

- Klar erscheint auch das Ergebnis, dass aktive Arbeitsmarktpolitik die Arbeitslosigkeit senkt. Allerdings wird diese erklärende Variable in vielen Studien (vor allem den neueren) nicht verwendet.
- Relativ schwache Bestätigung liefern die Ergebnisse dafür, dass höhere Gewerkschaftsmacht zu höherer Arbeitslosigkeit führt.
- Gleiches gilt für den Beschäftigungsschutz: Es gibt deutlich mehr Studien, die keinen Einfluss auf die Arbeitslosigkeit feststellen als solche, bei denen Beschäftigungsschutz die Arbeitslosigkeit erhöht.

5.3 Diskussion

5.3.1 Schwierige wirtschafts- politische Schlussfolgerungen bei mitunter wenig robusten empirischen Ergebnissen

Zwischen den verwendeten komplexen theoretischen Modellen und empirischen Methoden einerseits und der Interpretation bzw. den wirtschaftspolitischen Schlussfolgerungen andererseits besteht mitunter ein Spannungsfeld (McCloskey, 1983). Fragen der Robustheit der Ergebnisse und deren Widersprüchlichkeiten werden oft vernachlässigt (Baker et al., 2005; Freeman, 2005).¹⁴

Was bedeuten diese Ergebnisse im Hinblick auf die Empfehlungen der Jobs Study?

- Empfehlung 5 (*Make wage and labour costs more flexible*) lässt sich

als Empfehlung interpretieren, von zentralisierten Lohnverhandlungssystemen abzugehen und eine stärkere Flexibilisierung der Löhne etwa durch Verhandlungen auf der betrieblichen Ebene zu erzielen. Die arbeitslosigkeitsenkenden Wirkungen von koordinierten Lohnverhandlungssystemen widersprechen einer derartigen Empfehlung.

- Empfehlung 6 (*Reform employment security provisions*) wurde auch als eine Empfehlung zur Abschwächung von Beschäftigungsschutzregelungen interpretiert. Diese lässt sich aufgrund der empirischen Ergebnisse nur eingeschränkt rechtfertigen.
- Empfehlung 7 (*Strengthen the emphasis on active labour market policies*) wird durch die empirischen Ergebnisse gestützt.
- Empfehlung 9 (*Reform unemployment and related benefit system*) wird meist als Empfehlung für weniger großzügige Arbeitslosengelder interpretiert. Großzügige Arbeitslosenunterstützungen korrelieren tatsächlich mit hoher Arbeitslosigkeit.

Haben die Empfehlungen der alten Jobs Study zu einer Reduktion der Arbeitslosigkeit beigetragen? Grafik 2 trägt die Veränderung der Trendarbeitslosenquote gegen einen Sammelindikator auf, mit dem in einem OECD-Arbeitspapier (Brandt et al., 2005) die Intensität der durchge-

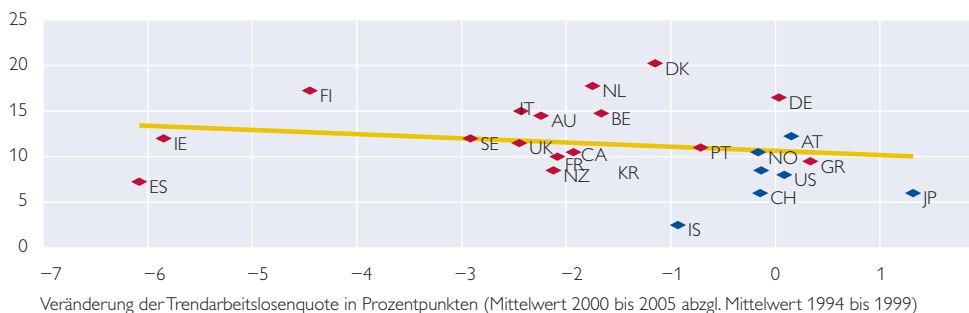
¹⁴ Der IWF (2003) etwa argumentiert anhand einer Modellsimulation, dass eine Reduktion von Arbeitslosengeldern, des Beschäftigungsschutzes und der Arbeitssteuern im Euroraum auf US-amerikanisches Niveau die Arbeitslosigkeit langfristig um $3\frac{1}{4}$ Prozentpunkte senken würde (S. 141). In den zugrunde liegenden Ergebnissen ihrer Panel-Regressionen aber hat die Ersatzrate der Arbeitslosenversicherung lediglich in einem von vier Fällen einen signifikant erhöhenden Einfluss auf die Arbeitslosigkeit (in einem anderen Fall hingegen einen senkenden Einfluss). Die Koordination der Lohnverhandlungen – eine Variable mit deutlich senkendem Einfluss auf die Arbeitslosigkeit – wird hingegen in der Simulation nicht berücksichtigt (S. 147). Layard et al. (2005) interpretieren Lockerungen des Beschäftigungsschutzes als gute Reformen (S. xxxviii f.), obwohl sie in ihrem Literatur-Survey (S. xvii) zu der Einschätzung gelangen, dass es keine entscheidenden Hinweise dafür gibt, dass der Beschäftigungsschutz die Arbeitslosigkeit erhöht.

Grafik

Reformintensität im Sinne der Jobs Study und Veränderung

der Trendarbeitslosenquote

Reformintensität 1993 bis 2003



Quelle: AMECO-Datenbank, Brandt et al. (2005).

Anmerkung: Rote Punkte stellen Länder dar, die 1994 bis 1999 eine höhere Arbeitslosigkeit aufwiesen als die USA. Blaue Punkte symbolisieren Länder, deren durchschnittliche Arbeitslosenquoten damals gleich niedrig oder geringer waren (sowie die USA selbst).

fürten Arbeitsmarktreformen zwischen 1993 und 2003 im Sinne der Jobs Study abgebildet wurde (z. B. Reduktion von Steuern auf Arbeit, Erleichterungen von befristeten Arbeitsverhältnissen, strengere Regelungen bei der Arbeitslosenversicherung etc.). Dabei wurden alle Reformschritte bei diversen AMI bewertet und einfach addiert.¹⁵

Grafik 2 legt nahe, dass die Verringerung der Arbeitslosigkeit nicht sehr stark mit der Reformintensität korreliert ist – insbesondere wenn man berücksichtigt, dass einige Länder eine niedrige Arbeitslosigkeit aufwiesen und daher wohl einen geringeren Reformbedarf gehabt haben (blau markierte Symbole).¹⁶

6 Arbeitsmarktinstitutionen: „mehrere Wege führen nach Rom“

6.1 OECD hat ihre Einschätzung angepasst

Die zuvor zusammengefassten empirischen Untersuchungen könnten folgendermaßen interpretiert werden: Verringere die Arbeitslosengelder, erhöhe die Mittel für aktive Arbeitsmarktpolitik, führe Koordinations-elemente in die Lohnverhandlungen ein und verringere die Steuern auf Arbeit. Angesichts der eingeschränkten Eignung der AMI-Indikatoren und der komplexen Beziehungen zwischen den einzelnen Arbeitsmarktinstitutionen wäre eine solche Schlussfolgerung aber naiv.

¹⁵ Eine derartige Vorgehensweise berücksichtigt natürlich keine Interaktionen und Komplementaritäten zwischen Arbeitsmarktinstitutionen (dies ist den Autoren bewusst).

¹⁶ Brandt et al. (2005, Grafik 35) verweisen aber darauf, dass zwischen dem Rang der Reformintensität und der Veränderung im Rang der Trendarbeitslosenquoten ein positiver Zusammenhang besteht. Auch in der Evaluierung der Jobs Study findet sich die Feststellung, dass Arbeitsmarktreformen wesentlich zur Reduktion der Arbeitslosigkeit im letzten Jahrzehnt beigetragen haben. Dies wird durch Simulationen untermauert, die auf den Panel-Regressionsergebnissen der OECD basieren (OECD, 2006, Grafik 7.3). Simulationen sind jedoch kein Beleg für Richtigkeit der Politikempfehlungen in der Jobs Study, sondern spiegeln lediglich die gemeinsame Signifikanz der AMI-Variablen in den OECD-Regressionen wider.

Tatsächlich nimmt die Evaluierung der Jobs Study nun stärker Rücksicht auf die komplementären Beziehungen zwischen den verschiedenen institutionellen Regelungen (Arpaia und Mourre, 2005; OECD, 2006). Dabei stellt sich heraus, dass auch Modellkombinationen erfolgreich sind, die der naiven Interpretation sogar deutlich widersprechen: So weist etwa das viel beachtete dänische „Flexicurity“-Modell einen geringen Beschäftigungsschutz und hohe Arbeitslosengelder (sowie intensive aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen) auf. Die zuvor erwähnten empirischen Ergebnisse deuten hingegen in eine andere Richtung (Beschäftigungsschutz hat kaum einen Einfluss; hohe Arbeitslosengelder erhöhen die Arbeitslosigkeit).

Während sich die OECD 1994 noch für eine Deregulierung von Arbeitsmärkten ausgesprochen hat, hat sie nun ihre Einschätzung angepasst: Es gibt unterschiedliche institutionelle Modelle von Arbeitsmärkten, die mit einer erfolgreichen Arbeitsmarktpformance vereinbar sind: „*Experience shows that there is no single golden road to better labour market performance.*“ (OECD, 2006; S. 13).¹⁷

6.2 „Angelsächsisches“ und „skandinavisches“ Modell weisen eine gute Arbeitsmarktpformance auf

Die aktuelle Sichtweise der OECD ist weitgehend von der isolierten Betrachtung einzelner Arbeitsmarktsituationen abgerückt und betrachtet diese jetzt eher im Verbund. Tabelle 2 gibt eine wesentliche Schlussfolgerung der OECD aus ihrer Evaluation der Jobs Study wider. Die OECD-Staaten lassen sich aufgrund einer empirischen Analyse in mehrere Gruppen gliedern.¹⁸ Zwei Ländergruppen mit äußerst unterschiedlicher Kombination von AMI weisen eine erfolgreiche Arbeitsmarktpformance (niedrige Arbeitslosigkeit, hohe Beschäftigung) auf.

Einerseits handelt es sich um die in geringer Weise regulierten Arbeitsmärkte der angelsächsischen Länder (und einiger weiterer Staaten) sowie andererseits um Länder – unter ihnen die meisten skandinavischen Länder und Österreich – mit teilweise starker Arbeitsmarktregulierung (insbesondere hinsichtlich der Großzügigkeit der Arbeitslosenversicherung, der Bedeutung der aktiven Arbeitsmarktpolitik oder dem Einfluss von Gewerkschaften), jedoch mit nur mäßigem Beschäftigungsschutz und durchschnittlicher Besteu-

¹⁷ Es ist nicht leicht, diesen Wandel in den Empfehlungen zu belegen. Sowohl bei der alten als auch bei der neuen „Jobs Study“ handelt es sich um umfangreiche Dokumente, die – bei den einzelnen Themenkapiteln – eine Vielzahl von Autoren aufweisen. Bei der Entstehung dieser Dokumente haben die Mitgliedstaaten der OECD mehrmals Gelegenheit Einwände vorzubringen, und es werden – besonders in den einleitenden und zusammenfassenden Dokumenten – Formulierungen geändert (meist abgeschwächt). Aus diesen Gründen sind die Dokumente nicht immer kohärent, und es ist somit nicht klar, was jetzt die Aussage der Jobs Study ist. Dennoch ist die Auffassung verbreitet, dass die OECD tatsächlich eine markante Änderung ihrer Position zu AMI vorgenommen hat (siehe z. B. Freeman, 2005). Manche bedauern, dass die OECD einige der stärker regulierten Volkswirtschaften Europas nun als gleich erfolgreich wie die angloamerikanischen Länder betrachtet: „*Corporatist state labor markets are not as efficient as the U. S. labor market. They are just effective in disguising long term problems.*“ (Heckman et al., 2006). Eine Stellungnahme von Gewerkschaftsvertretern begrüßt hingegen den Wandel in der Argumentation: „*These conclusions [...] require a significant shift in the policy focus [...] to allow a more pragmatic assessment of recommendations at the national level.*“ (TUAC, 2006).

¹⁸ Ergebnisse einer Principal Components-Analyse, siehe OECD (2006).

Tabelle 2

Institutionenregimes und Arbeitsmarktperformance

Arbeitsmarktinstitution	Ländergruppe		
	Gruppe 1 (Australien, Kanada, Japan, Korea, Neuseeland, Schweiz, Vereinigtes Königreich, USA)	Gruppe 2 (Österreich, Dänemark, Irland, Niederlande, Norwegen, Schweden)	Gruppe 3 (Belgien, Finnland, Frankreich, Deutschland, Italien, Portugal, Spanien)
Beschäftigungsschutz	niedrig	durchschnittlich	hoch
Großzügigkeit der Arbeitslosenversicherung	niedrig	hoch	hoch
Aktive Arbeitsmarktpolitik (Ausgaben)	niedrig	hoch	durchschnittlich
Arbeitssteuern	niedrig	durchschnittlich	hoch
Gewerkschaftseinfluss / Koordination von Lohnverhandlungen	niedrig	hoch	hoch
Produktmarktregulierung	niedrig	niedrig	hoch
Arbeitslosenrate in % (Mittelwert 2000 bis 2005)	5,3	4,8	9,0
Beschäftigungsquote in % (Mittelwert 2000 bis 2005)	70,9	71,9	62,5
Einkommensungleichheit	hoch	niedrig	durchschnittlich

Quelle: OECD (2006, Tabelle 6.3 - vereinfachte Darstellung).

erung. Beide „erfolgreichen“ Ländergruppen haben im Durchschnitt eine eher geringe Produktmarktregulierung (hohe Wettbewerbsintensität). In der zweiten Gruppe sind außerdem die Einkommen wesentlich gleichmäßiger verteilt als in der ersten.

Eine dritte Gruppe von Ländern ist ebenfalls stark reguliert, betreibt aber aktive Arbeitsmarktpolitik in geringerem Ausmaß und ist durch hohen Beschäftigungsschutz und geringe Wettbewerbsintensität gekennzeichnet. Zu dieser Gruppe gehören die großen kontinentaleuropäischen Staaten mit hoher Arbeitslosigkeit, also Deutschland, Italien, Frankreich und Spanien.

Diese Ergebnisse deuten darauf hin, dass es verschiedene gesellschaft-

liche Organisationsformen¹⁹ von Arbeitsmärkten gibt, die hohe Beschäftigung und niedrige Arbeitslosigkeit fördern. Die gute Arbeitsmarktperformance der skandinavischen Länder und Österreichs, die vielen Ökonomen oft rätselhaft erschien, ist aus dieser Sicht besser erklärbar.

7 Schlussfolgerungen

Es gibt kaum einen Autor, der verneint, dass Arbeitsmarktinstitutionen eine wesentliche Rolle bei der Erklärung der persistenten Arbeitslosigkeit spielen.²⁰ Die Ergebnisse der Literatur und der Evaluierung der Jobs Study legen nahe, dass durchaus „mehrere Wege nach Rom“ führen, dass die Wahl aber nicht beliebig ist: So gibt es Gründe anzunehmen, dass

¹⁹ Diese spiegeln Rechtstraditionen (Botero et al., 2004) und Präferenzen für Sicherheit, Einkommensgleichheit, Staatseinfluss und öffentliche Güter wider. Welche Arbeitsmarktinstitutionen ein Land wählt, ist also auch eine politische Entscheidung.

²⁰ Siehe Blanchard (2006) für eine Diskussion anderer Erklärungsfaktoren. Manche Autoren verweisen aber auch darauf, dass Länder oft ähnliche AMI aufweisen, aber dennoch sehr divergierende Arbeitsmarktentwicklungen aufweisen, wie z. B. Deutschland und die Niederlande (Schettkat, 2003).

die großen kontinentaleuropäischen Länder eine Kombination von Arbeitsmarktinstitutionen aufweisen, die dem Abbau der Arbeitslosigkeit hinderlich ist.

In einer sozialen Marktwirtschaft müssen von Zeit zu Zeit neue Antworten auf die Frage gegeben werden, welche Arbeitsmarktinstitutionen am besten geeignet sind, hohe Beschäftigung und niedrige Arbeitslosigkeit in einer sich rasch wandelnden Gesellschaft und Wirtschaft sowie in einer globalisierten Welt zu fördern. Einige Elemente eines Konsenses zur Arbeitsmarktpolitik scheinen sich herauszubilden: Hoher Wettbewerb und wirtschaftlicher Wandel erfordern einen Arbeitsmarkt, der diese Reallokationsdynamik nicht behindert. Blanchard (2006) fasst das so zusammen: „*Protect workers, not jobs.*“ Das erwähnte dänische Flexicurity-Modell ist mit dieser Forderung gut vereinbar.

Institutionelle Regelungen sollten nicht nur nach dem Kriterium der Arbeitsmarktperformance beurteilt werden. Andere ökonomische Indikatoren, wie beispielsweise Produktivität und Wachstum, sind ebenfalls von großer Bedeutung. Hier wiesen die USA in den letzten Jahren eine günstigere Entwicklung als im europäischen Durchschnitt auf. Aber auch hier gibt es beträchtliche Heterogenität zwischen den europäischen Ländern. Es wäre zu untersuchen, ob in ähnlicher Weise verschiedene institutionelle Kombinationen zu hohem Produktivitäts- und Wirtschaftswachstum führen. Schließlich haben sich in der Währungsunion neue Erfordernisse hinsichtlich der Flexibilität und Anpassungsfähigkeit von Arbeitsmärkten ergeben, eine relativ neue Situation, in der sich Arbeitsmarktinstitutionen neu zu bewähren haben (Blau und Kahn, 1999; Bertola, 2000).

Literaturverzeichnis

- Agell, J. 1999.** On the Benefits from Rigid Labour Markets: Norms, Market Failures, and Social Insurance. In: *The Economic Journal* 109. Februar. F149–F164.
- Agell, J. 2002.** On the Determinants of Labour Market Institutions: Rent Seeking vs. Social Insurance. In: *German Economic Review* 3(2). 107–135.
- Aidt, T. und Z. Tzannatos. 2002.** Unions and Collective Bargaining. Economic Effects in a Global Environment. Washington D.C.: Weltbank.
- Aiginger, K. 2006.** A Critical Assessment of the OECD Country Report on Austria 2005 and the Austrian National Lisbon Plan. Strategies for Growth and Employment. Workshop-Bände. OeNB. Im Erscheinen.
- Arpaia, A. und G. Mourre. 2005.** Labour Market Institutions and Labour Market Performance: A Survey of the Literature. In: *European Economy* 238. Directorate-General for Economics and Financial Affairs. Dezember.
- Baker, D., D. Glyn, D. Howell und J. Schmitt. 2005.** Labour Market Institutions and Unemployment: Assessment of the Cross-Country Evidence. In: D. Howell (Hrsg.): *Fighting Unemployment. The Limits of Free Market Orthodoxy.* Oxford University Press. Kapitel 3. 72–113.
- Bassanini, A. und R. Duval. 2006.** Employment Patterns in OECD Countries: Reassessing the Role of Policies and Institutions. OECD Economics Department Working Paper 486.
- Bertola, G. 2000.** Labour Markets in the European Union. In: *CESifo Forum* 1. 9–11.

- Blanchard, O. 2006.** European Unemployment: the Evolution of Facts and Ideas. In: Economic Policy. Jänner. 6–59.
- Blanchard, O. und J. Wolfers. 2000.** The Role of Shocks and Institutions in the Rise of European Unemployment: The Aggregate Evidence. In: The Economic Journal 110. März. C1–C33.
- Blau, F. D. und L. M. Kahn. 1999.** Institutions and Laws in the Labor Market. In: O. Ashenfelter und D. Card (Hrsg.): Handbook of Labor Economics. Band 3. Kapitel 25. 1399–1461.
- Botero, J., S. Djankov, R. La Porta, F. Lopez-de-Silanes und A. Shleifer. 2004.** The Regulation of Labor. In: The Quarterly Journal of Economics 119. 1339–1382.
- Brandt, N., J.-M. Burniaux und R. Duval. 2005.** Assessing the OECD Jobs Strategy: Past Developments and Reforms. OECD Economics Department Working Paper 429. Paris.
- Cahuc, P. und A. Zylberberg. 2004.** Labor Economics. The MIT Press.
- Calmfors, L. und J. Driffill. 1988.** Bargaining Structure, Corporatism and Macroeconomic Performance. In: Economic Policy 6. 14–61.
- Carlin, W. und D. Soskice. 2006.** Macroeconomics. Imperfections, Institutions & Policies. Oxford University Press.
- Disney, R. 2004.** Are Contributions to Public Pension Programmes a Tax on Employment? In: Economic Policy. Juli. 267–311.
- Europäische Kommission. 2004.** Key Determinants of Labour Market Performance. Employment in Europe. Kapitel 2. Directorate General for Employment and Social Affairs.
- Flanagan, R. 1999.** Macroeconomic Performance and Collective Bargaining: An International Perspective. In: Journal of Economic Literature. XXXVII. September. 1150–1175.
- Freeman, R. 2005.** Labour Market Institutions without Blinders: The Debate over Flexibility and Labour Market Performance. NBER Working Paper 11286.
- Heckman, J., M. Ljunge, und K. Ragan. 2006.** What are Key Employment Challenges and Policy Priorities for OECD Countries? Vortrag bei der OECD-Ministerkonferenz „Boosting Jobs and Incomes“. Toronto. 15. Juni.
- Howell, D. R. 2006.** Kommentar zu Heckman et al.
- IWF. 2003.** Unemployment and Labor Market Institutions: Why Reforms Pay Off. In: World Economic Outlook. Kapitel 4. April.
- Layard, R., S. Nickell und R. Jackman. 2005.** Unemployment. Macroeconomic Performance and the Labour Market. 2nd edition. Oxford University Press.
- McCloskey, D. 1983.** The Rhetoric of Economics. In: Journal of Economic Literature XXI. Juni. 481–517.
- Nickell, S. 1997.** Unemployment and Labor Market Rigidities: Europe versus North America. In: Journal of Economic Perspectives 11(3). 55–74.
- Nickell, S. und R. Layard. 1999.** Labor Market Institutions and Economic Performance. In: O. Ashenfelter und D. Card (Hrsg.): Handbook of Labor Economics. Band 3. Kapitel 46. 3029–3084.
- Nickell, S., L. Nunziata und W. Ochel. 2005.** Unemployment in the OECD since the 1960s. What Do We Know? In: The Economic Journal 115. Jänner. 1–27.
- North, D. 1991.** Institutions, Institutional Change and Economic Performance. Cambridge University Press.
- OECD. 1994a.** Jobs Study, Evidence, and Explanations. Teil I: Labor Market Trends and Underlying Forces of Change. Paris.

- OECD. 1994b.** Jobs Study, Evidence, and Explanations. Teil II: The Adjustment Potential of the Labor Market. Paris.
- OECD. 2004a.** Employment Protection Regulation and Labour Market Performance. Employment Outlook. Kapitel 2. Paris.
- OECD. 2004b.** Wage-Setting Institutions and Outcomes. Employment Outlook. Kapitel 3. Paris.
- OECD. 2005.** Employment Outlook. Paris.
- OECD. 2006.** Employment Outlook. Paris.
- Pissarides, C. 2001.** Employment Protection. In: Labour Economics 8. 131–159.
- Schettkat, R. 2003.** Institutional Rigidities and European Unemployment. In: Cambridge Journal of Economics 27. 771–787.
- Siebert, H. 1997.** Labor Market Rigidities: At the Root of Unemployment in Europe. In: Journal of Economic Perspectives 11(3). 37–54.
- The Economist. 2006.** Reform or Die. Charlemagne. 26. Jänner.
- Trade Union Advisory Committee to the OECD (TUAC) 2006.** Reassessment of the OECD Jobs Strategy. Preliminary TUAC comments on the draft main report on „Lessons from a decade’s experience“. 11. Jänner. Paris.