

Reformen der deutschen Arbeitsmarktordnung als Voraussetzung für mehr Beschäftigung

Dr. Ulrich Walwei

Vortrag im Rahmen der Gemeinschaftsveranstaltung von FBA/ IAB / List-Gesellschaft zur
„Bekämpfung der Arbeitslosigkeit - Wissenschaft, Politik, Praxis“ in der Führungsakademie Lauf am 6.6.03

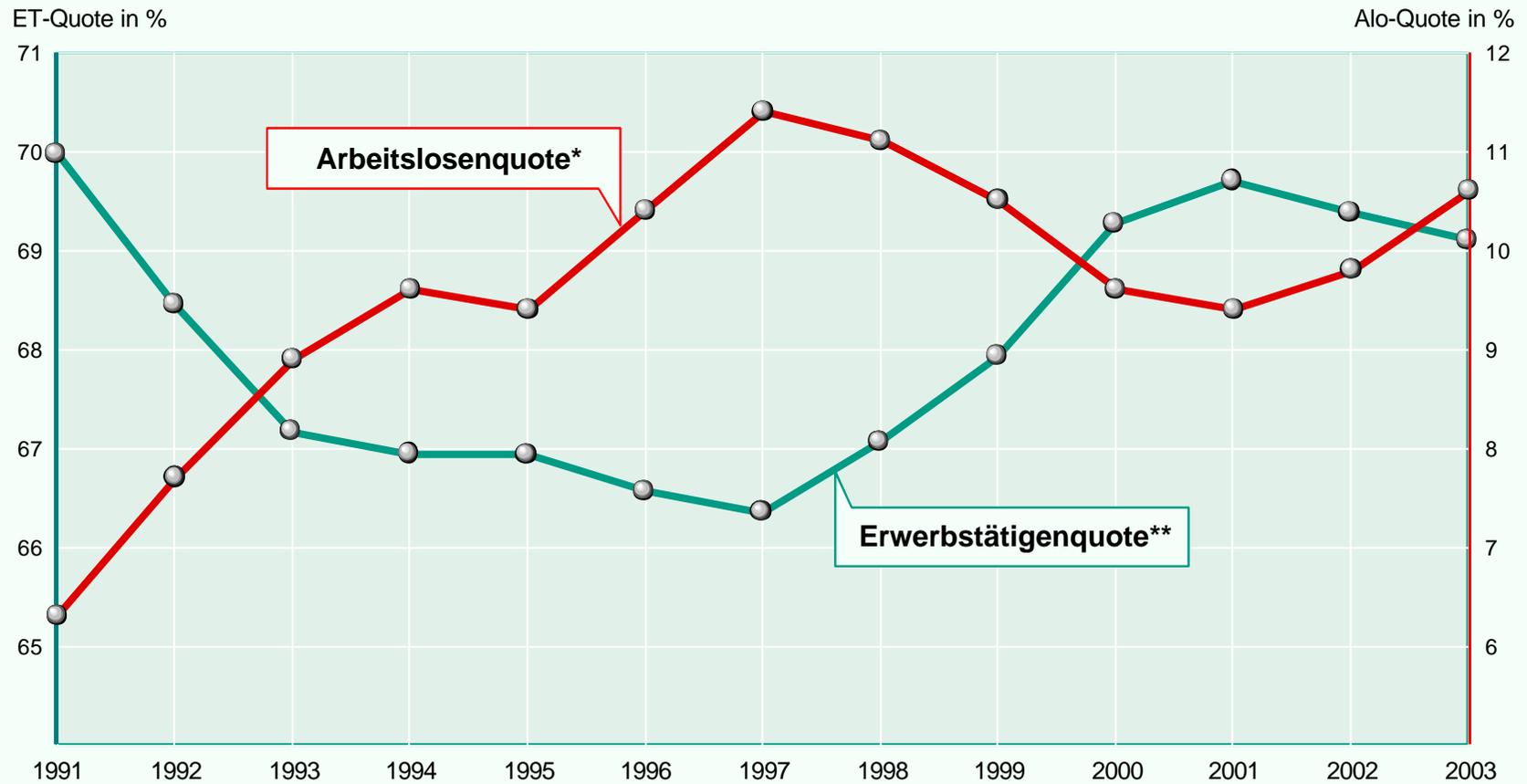


Reformen der deutschen Arbeitsmarktordnung als Voraussetzung für mehr Beschäftigung

- **Arbeitsmarkt 2003: Warten auf den Aufschwung**
- **Ursachen für die Arbeitsmarktkrise**
- **Regulierung und Arbeitsmarkt: Das Beispiel der Beschäftigungsschutzbestimmungen**
- **Fazit: Deregulierungsbedarf**

Vortrag im Rahmen der Gemeinschaftsveranstaltung von FBA/ IAB / List-Gesellschaft zur
„Bekämpfung der Arbeitslosigkeit - Wissenschaft, Politik, Praxis“ in der Führungsakademie Lauf am 6.6.03

Erwerbstätigenquoten und Arbeitslosenquoten in Deutschland 1991 bis 2003



* Arbeitslosenquote in % aller zivilen Erwerbspersonen.

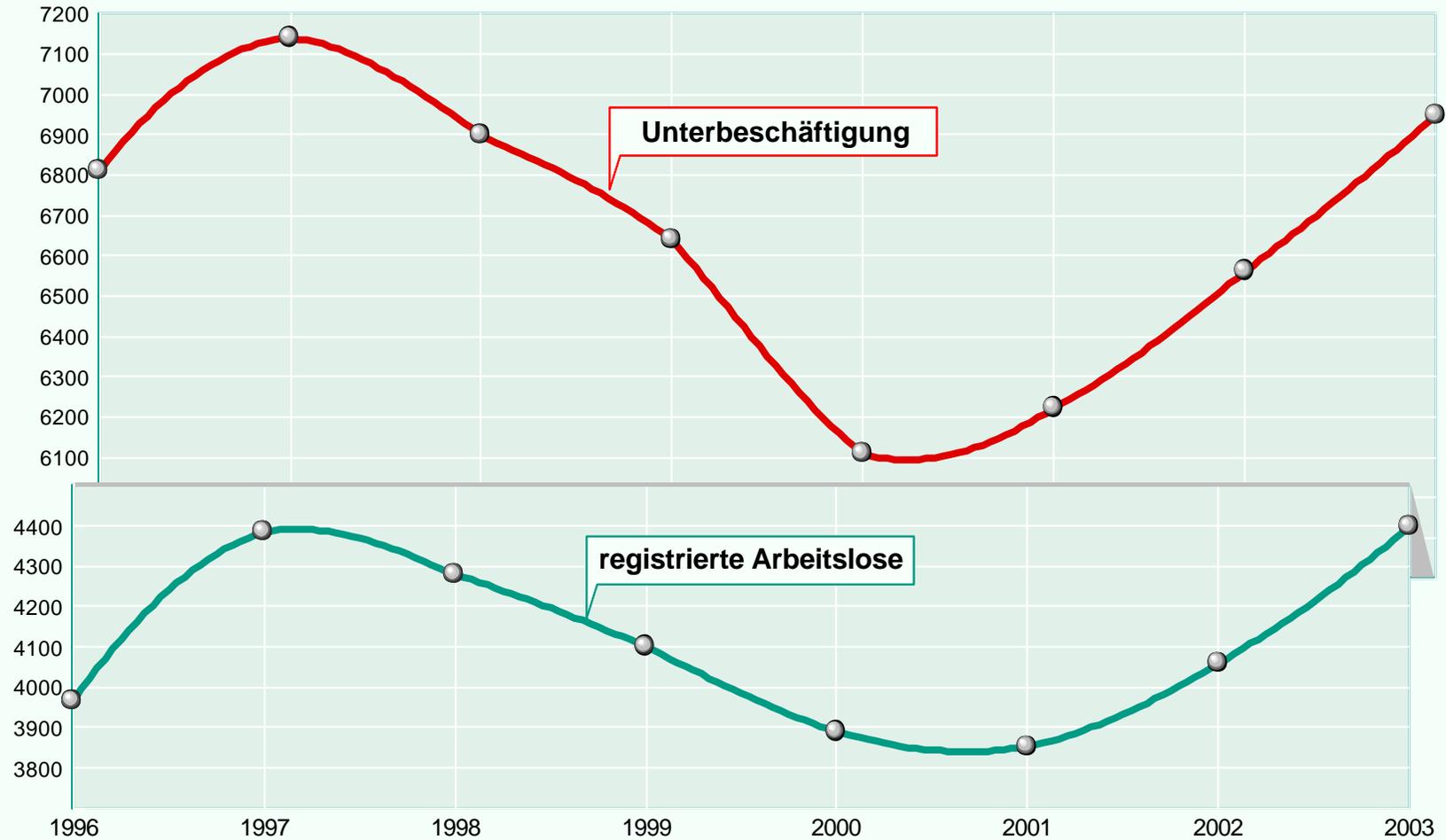
** Erwerbstätige (Inländerkonzept) gemessen an der Bevölkerung im Alter von 15-65 Jahren.

Anmerkung: Werte für 2003 (mittlere Variante) sind geschätzt.

Quelle: IAB-VI/2

Unterbeschäftigung in Deutschland 1996 bis 2003*

- Personen in Tausend -



* Prognose, mittlere Variante

Quelle: IAB-VI/2

EU Arbeitsmarktindikatoren (2001): Arbeitslosenquoten

Arbeitslosenquoten (in % der Erwerbspersonen 15+)

1,8 (LU) 7,3 (EU) **7,8 (DE)** 10,4 (ES)

Jugendarbeitslosigkeit (in % der Erwerbspersonen 15-24)

4,4 (NL) **7,8 (DE)** 14,0 (EU) 28,0 (GR)

Langzeitarbeitslosigkeit (in % der Erwerbspersonen)

0,5 (LU) 3,3 (EU) **3,9 (DE)** 5,9 (IT)

Arbeitslosenquoten von geringqualifizierten Beschäftigten (in % der Erwerbspersonen)

2,5 (LU) 10,2 (EU) **11,5 (DE)** 17,5 (FI)

Quelle: Eurostat Labour Force Survey 2001 (eigene Auswertungen und Berechnungen); Employment in Europe 2002 (Langzeitarbeitslosigkeit)

EU Arbeitsmarktindikatoren (2001): Erwerbstätigenquoten

Erwerbstätigenquoten (in % der Bevölkerung 15-64)

54,5 (IT) 64,0 (EU) **65,7 (DE)** 75,9 (DK)

Erwerbstätigenquoten der Frauen (in % der Bevölkerung 15-64)

40,9 (IT) 54,9 (EU) **58,7 (DE)** 72,6 (SE)

Erwerbstätigenquoten der Älteren (in % der Bevölkerung 55-64)

24,8 (LU) **37,7 (DE)** 38,3 (EU) 66,2 (SE)

Erwerbstätigenquoten von geringqualifizierten Beschäftigten (in % der Bevölkerung 15-64)

40,8 (BE) **44,9 (DE)** 49,3 (EU) 67,7 (PT)

Quelle: Eurostat Labour Force Survey 2001 (eigene Auswertungen und Berechnungen)

**Zusammenhang von Wachstum und Arbeitsmarkt
(1980-2000; ausgewählte Länder)
- Kennziffern von Okun's und Verdoorn's Law -**

Länder	Brutto- inlands- produkt	Verdoorn's Law	Okun's Law
	jahresdurch- schnittliche Wachstumsrate	Beschäfti- gungs- schwelle ¹⁾	Schwelle des Abbaus der Arbeitslosigkeit ²⁾
USA	3,3	0,3	2,9
Niederlande	2,6	0,5	2,3
Vereinigtes Königreich	2,4	2,0	2,5
Deutschland ³⁾	2,1	1,4	3,0
Frankreich	2,1	1,4	2,5
Dänemark	1,9	1,3	1,9

1) Wachstum des BIP, ab dem Beschäftigung zunimmt 2) Wachstum des BIP, ab dem Arbeitslosigkeit abnimmt

3) Bis 1991 Westdeutschland; ab 1992 Gesamtdeutschland

Quelle : Europäische Kommission (2001): Europäische Wirtschaft Nr. 71: Die EU-Wirtschaft: Jahresbilanz 2000;
Eigene Berechnungen

Hauptgründe für die hohe Arbeitslosigkeit in Deutschland

➤ *Wirtschaftswachstum zur Schaffung der nötigen Arbeitsplätze zu schwach und Beschäftigungsschwelle zu hoch*

- durch zu starkes Festhalten an alten Strukturen und Verhaltensweisen
- durch zu hohen Abgabenkeil
- durch oft zu hohe Lohnsteigerungen und zu geringe Lohndifferenzierung
- durch zu wenig flexibles Arbeitsrecht
- durch zu wenig konjunkturgerechte und wachstumsfördernde Wirtschafts- und Finanzpolitik

➤ *Ostdeutsche Struktur- und Anpassungskrise*

- durch das unterschätzte Versagen der DDR-Planwirtschaft
- durch schnellen Übergang zu westdeutschen Wirtschafts- und Arbeitsmarktbedingungen
- durch zu konsumlastiges Transferprogramm

Regulierungen und Arbeitsmarkt

- Konvergierende Makropolitiken der Industrieländer
 - ➔ Finanzpolitik verfolgt Konsolidierungskurs
 - ➔ Geldpolitik zielt auf Preisniveaustabilität
- Ausrichtung brachte Stabilitätserfolge
- **Aber:** Vergleichbare Politiken führen nicht zu ähnlicher Wirtschafts- und Arbeitsmarktperformance
- Güter- und Arbeitsmarktregulierungen als Bremse?

Ökonomische Analyse des Arbeitsrechts

Arbeitsmarktregulierungen

**zielen auf die Korrektur
von Marktversagen bei
Verteilung und Allokation**

**können als öffentliche
Intervention mit
Politikversagen einhergehen**

Beschäftigungssicherheit und Beschäftigungsschutz

Makro-Beschäftigungssicherheit

Wahrscheinlichkeit, generell beschäftigt zu sein und zu bleiben (abhängig von Arbeitsmarktlage und -entwicklung)

Mikro-Beschäftigungssicherheit

Wahrscheinlichkeit, beim aktuellen Arbeitgeber eine Beschäftigung zu behalten (einschl. betriebsinterner Umsetzung)

Beschäftigungssicherheit de facto

Seniorität ohne Bestandsschutz

Beschäftigungssicherheit de jure

Durch einzelvertragliche Vereinbarung und gesetzliche bzw. tarifvertragliche Regelungen

Regelungen der Beschäftigungssicherheit

- Hauptkritikpunkte aus arbeitsökonomischer Sicht -

➤ **Regelungen hemmen den Strukturwandel**

„Strict employment protection may have been adequate in a static economy with relatively homogeneous labor and a Tayloristic work organization“ (*N. Berthold und R. Fehn*)

➤ **Regelungen erhöhen die Beschäftigungsschwelle**

„Rückschlageffekt erhöhter Arbeitskosten auf die Arbeitsnachfrage“ (*R. Soltwedel*)

➤ **Regelungen verschärfen das Insider-Outsider-Problem**

„die gute soziale Absicht mit bösen sozialen Folgen“ (*W. Stützel*)
„die Rache des Gutgemeinten“ (*B. Rütters*)

Beschäftigungsschutz und Arbeitsergebnisse (OECD 1999)
 - Rigiditätsindikatoren des "Länder-Ranking" für Deutschland -

	Ende der 80er Jahre Kennziffer (Position)	Ende der 90er Jahre Kennziffer (Position)
Individueller Kündigungsschutz	2,7 (13)	2,8 (21)
Massenentlassungen		3,1 (13)
Temporäre Beschäftigungsformen	3,8 (15)	2,3 (18)
- darunter: befristete Arbeitsverhältnisse	3,5 (15)	1,8 (15)
- darunter: Zeitarbeit/Arbeitnehmer- überlassung	4,0 (12)	2,8 (18)
Gesamtbewertung¹⁾		
Variante 1: ohne Berücksichtigung der Massenentlassungen	3,2 (14)	2,5 (18)
Variante 2: mit Berücksichtigung der Massenentlassungen		2,6 (20)
<i>Hinweise:</i>		
- Kennziffern reichen von 0 bis 6 (ein hoher Wert signalisiert starke Einschränkungen)		
- In der Klammer steht die Position des Landes (Ende der 80er Jahre: n = 19 Länder; Ende der 90er Jahre: n = 26 Länder)		

1) Abmerkungen zur Gewichtung der Einzelindikatoren:
 In die Variante 1 gehen die Hauptkategorien individueller Kündigungsschutz und temporäre Beschäftigungsformen mit gleichem Gewicht ein. Bei der Variante 2 werden darüber hinaus die Massenentlassungen berücksichtigt und es wird dann aus der Bewertung der drei Hauptkategorien ein arithmetisches Mittel gebildet.

Quelle: OECD 1999

IAB-V/1-8/01

Beschäftigungssicherheit im internationalen Vergleich - OECD-Indikator zur Regelungsdichte Ende der 80er und 90er Jahre -		
Länder	Gesamtindikator ¹⁾	
	Ende 90er Jahre	Ende 80er Jahre*
Vereinigte Staaten	0,2	0,2
Vereinigtes Königreich	0,5	0,5
Kanada	0,6	0,6
Irland	0,9	0,9
Australien	0,9	0,9
Neuseeland	1,0	..
Schweiz	1,0	1,0
Dänemark	1,2	2,1
Ungarn	1,4	..
Polen	1,6	..
Tschechische Republik	1,7	..
Finnland	2,0	2,3
Niederlande	2,1	2,7
Belgien	2,1	3,1
Österreich	2,2	2,2
Schweden	2,2	3,5
Japan	2,4	..
Deutschland	2,5	3,2
Korea	2,6	..
Norwegen	2,6	3,0
Frankreich	3,0	2,7
Spanien	3,1	3,7
Italien	3,3	4,1
Griechenland	3,6	3,6
Portugal	3,7	4,1
Türkei	3,8	..

1) Der Indikator setzt sich aus drei Komponenten zusammen: den Regelungen zum individuellen Kündigungsschutz, zu den temporären Beschäftigungsformen und zu Massenentlastungen.
* soweit verfügbar
Quelle: OECD 1999

Beschäftigungsschutz und Arbeitsmarktergebnisse (OECD 1999) - Ergebnisse bi- und multivariater Analysen im internationalen Vergleich -

Restriktive Schutzbestimmungen.....

- beeinflussen das Niveau von Arbeitslosigkeit und Beschäftigung kaum;
- verändern die Zusammensetzung der Arbeitslosen: geringere Arbeitslosigkeit von Männern im „besten Alter“ insbesondere zu Lasten Jüngerer;
- erhöhen die Beschäftigungschancen von Männern im „besten Alter“, gehen aber mit größeren Risiken für Jüngere und Frauen im „besten Alter“ einher;
- senken das Zugangsrisiko in Arbeitslosigkeit und erhöhen die Dauer der Arbeitslosigkeit;
- zeigen keinen Zusammenhang zur Befristungsquote;
- gehen mit einer höheren Selbständigenquote einher.

Zusammenhang von Regelungsdichte und arbeitsmarktrelevanten, makroökonomischen Indikatoren		
	Wirtschafts- und Arbeitsmarkt- kennziffern 1980 - 1990; Regelungsdichte Ende der 80'er (für 11 Länder)	Wirtschafts- und Arbeitsmarkt- kennziffern 1990 - 2000; Regelungsdichte Ende der 90'er (für 12 Länder)
	Rangkorrelationskoeffizient	
<u>Wirtschaftswachstum</u>	0,434	0,600
<u>Verdoorn's Law</u>		
- Beschäftigungsschwelle ¹⁾	-0,248	-0,026
- Wachstumselastizität der Beschäftigung (Beschäftigungsintensität)	0,216	-0,163
<u>Okun's Law</u>		
- Schwelle des Abbaus der Arbeitslosigkeit ²⁾	-0,375	-0,082
- Wachstumselastizität der Arbeitslosigkeit	0,102	-0,066

1) Wachstum des BIP, ab dem Beschäftigung zunimmt 2) Wachstum des BIP, ab dem Arbeitslosigkeit abnimmt

Quelle: Europäische Kommission (2001): Europäische Wirtschaft Nr. 71: Die EU-Wirtschaft: Jahresbilanz 2000; Eigene Berechnungen.

Arbeitsmarktwirkungen des Beschäftigungsschutzes - zur Diskussion der Ergebnisse oder warum die Institutionenökonomie „dicke Bretter“ bohren muss -

- Beschäftigungsschutz erschwert Einstellungen im Boom, verringert aber auch Entlassungen im Abschwung;
- Beschäftigungsschutz mag für die Arbeitsmoral nicht immer förderlich sein, kann aber auch die Effizienz der Arbeitnehmer steigern.
- Beschäftigungsschutz kann die Durchsetzung von höheren Löhnen für Insider begünstigen, aber auch zu Lohnabschlägen im Sinne einer impliziten Beschäftigungsstabilität führen.
- Strikte Regelungen des Beschäftigungsschutzes müssen kein Problem aus arbeitsökonomischer Sicht sein, solange Flexibilitätsoptionen zur Verfügung stehen.

Deregulierung des Kündigungsschutzes aus Arbeitsmarktgründen?

- Große Industriebetriebe verlieren an Prägekraft. Mittelständisches Dienstleistungsgewerbe wird zur Norm.
- Beschäftigungsaufbau verdient ebenso viel Aufmerksamkeit wie die Vermeidung von Arbeitsplatzabbau.
- Dauerhafte Beschäftigungsfähigkeit und damit Beschäftigungssicherheit de facto werden zunehmend wichtiger.
- Flexiblere Beschäftigung erleichtert den Arbeitsmarkteinstieg.

Ansatzpunkte einer Reform des Beschäftigungsschutzes

➤ Partielle Deregulierung

- **Erleichterte Befristungsmöglichkeiten und weitere Liberalisierung der Leiharbeit**
 - (**Vorteil:** besserer Zugang für Outsider;
 - Nachteil:** Segmentation wird verstärkt)
- **Heraufsetzung des Schwellenwertes für Kleinbetriebe**
 - (**Vorteil:** Existenzgründungen und Strukturwandel werden erleichtert;
 - Nachteil:** größeres „Reservat“ verstärkt Polarisierung der Rechte)

Seite 1

Ansatzpunkte einer Reform des Beschäftigungsschutzes

➤ Generelle Deregulierung

- **Gestaffelte Abfindungen statt Sozialauswahl**

(**Vorteil:** notwendige Kündigungen werden erleichtert;

Problem: Höhe und Staffelung der Entschädigung)

- **Abfindungs- statt Bestandsschutzprinzip**

(**Vorteil:** höhere Rechts- und Planungssicherheit;

Problem: Festlegung einer Mindestabfindung)

Seite 2

Wege aus der Arbeitsmarktkrise

➤ *Fiskalpolitik*

- Beschäftigungsorientierung unter Beachtung von Konsolidierungszielen

➤ *Ordnungspolitik*

- Gezielte Deregulierung und Anpassungen des Transfersystems unterstützen den Bestand des Sozialstaates

➤ *Arbeitsmarktpolitik*

- Beschleunigung des Arbeitsmarktausgleichs und Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit

➤ *Tarifpolitik: Löhne und Arbeitszeit*

- Moderate Lohnsteigerungen und flexible Formen der Arbeitszeitverkürzung auf längere Frist