

Hans Peter Grüner

Der Preis der Arbeitsmarktreform

Eine Politik der Verringerung der Arbeitslosigkeit über mehr Flexibilität des Arbeitsmarktes stößt auf den Widerstand der Arbeitsplatzbesitzer als Verlierer entsprechender Maßnahmen. Wie könnten die Interessen der Insider in ein Reformpaket einbezogen werden?

Die Statements der wirtschaftswissenschaftlichen Berater zur Arbeitslosigkeit gleichen sich seit Jahren. Den Politikern empfehlen sie beharrlich, für flexiblere Strukturen auf dem Arbeitsmarkt zu sorgen. Ohne eine solche Flexibilisierung sei ein Rückgang der Arbeitslosigkeit kaum zu erreichen. Diese Ratschläge gründen sich auf das Vertrauen in die Fähigkeit von Märkten, von selbst für den Ausgleich von Angebot und Nachfrage zu sorgen. In Bezug auf den Arbeitsmarkt bedeutet dies, dass die Kosten, die durch die Entlassung und die Einstellung von Arbeitskräften entstehen, möglichst gering gehalten werden sollten. Sind solche Kosten zu hoch, so besteht für diejenigen, die Arbeit haben (die so genannten Insider) die Möglichkeit, einen Lohn zu fordern, der über dem der Outsider liegt, ohne damit rechnen zu müssen, durch einen Arbeitslosen ersetzt zu werden.

Auch in Bezug auf die tarifvertragliche Regelungen besteht aus Sicht vieler Wirtschaftswissenschaftler die Notwendigkeit, Reformen durchzuführen, wenn die Arbeitslosigkeit gesenkt werden soll. Wirtschaftswissenschaftler bringen den Grad der Zentralisierung von Lohnverhandlungen mit der Höhe der Arbeitslosigkeit in Verbindung. Sie argumentieren, dass sowohl ein dezentrales wie auch ein voll zentralisiertes System zu einer niedrigen Arbeitslosigkeit führen. Sektorale Lohnverhandlungen hingegen sorgen für ein hohes Niveau an Arbeitslosigkeit. Die Ursache hierfür ist einfach. Bei zentralisierten Lohnverhandlungen berücksichtigen die Verhandlungspartner die gesamtwirtschaftlichen Konsequenzen ihres Verhaltens. Bei völlig dezentralisierten Verhandlungen berücksichtigen sie wenigstens die Konsequenzen für ihre eigene Firma. Sektorale Verhandlungen hingegen vereinigen gleich zwei Nachteile auf sich. Es wird weder die firmenspezifische Situation berücksichtigt noch werden gesamtwirtschaftliche Konsequenzen eine besondere Rolle spielen.

Prof. Dr. Hans Peter Grüner, 35, lehrt Volkswirtschaftslehre, insbesondere Wirtschaftspolitik an der Universität Mannheim und ist Research Fellow am IZA in Bonn und Research Affiliate CEPR in London.

So sehr sich die Wissenschaftler über die notwendigen Schritte für eine Verringerung der Arbeitslosigkeit einig sind, so wenig scheint die Politik ihnen zu folgen. Kleine Reformbemühungen werden im Ansatz erstickt oder nach einiger Zeit wieder zurückgenommen. Das Problem der Arbeitslosigkeit scheint weniger ein Problem der Diagnose als ein Problem des politischen Prozesses zu sein.

Woran also liegt es, dass Arbeitslosigkeit in einer Demokratie nicht abgewählt wird? Dieses Phänomens hat sich die Wissenschaft seit einiger Zeit angenommen¹. Sie untersucht, wer Gewinner und Verlierer von Arbeitsmarktreformen sind. Nicht überraschend sind es wieder die Insider in den Firmen, die von einer Arbeitsmarktreform betroffen sind. Eine Reform beseitigt Privilegien, die im Interesse derer sind, die Arbeit haben.

So würde etwa die Lockerung des Kündigungsschutzes den Lohnsetzungsspielraum der Insider reduzieren und die Konkurrenzfähigkeit der Outsider stärken. Die Abschaffung oder Aushöhlung des Flächentarifvertrages würde die Arbeiter eines Sektors in stärkere Konkurrenz zueinander bringen und auf die Löhne drücken. All dies ist nicht im Sinne der Beschäftigten, und die stellen - auch bei hoher Arbeitslosigkeit - eine politische Mehrheit.

Arbeitslosigkeit kann also im Mehrheitsinteresse sein. Diese einfache Einsicht kann beim Design von Reformprogrammen helfen. Ein politisch erfolgreiches Reformprogramm ist eines, welches auch die Interessen der Insider mit berücksichtigt². Werden hingegen die Interessen dieser Gruppe verletzt, so ist eine Reform kaum politisch durchsetzbar. Eine Berücksichtigung der Insiderinteressen sollte auf den ersten Blick eigentlich möglich sein. Denn wenn Arbeitslosigkeit

¹ Etwa Mancur Olson: The Secular Increase in European Unemployment Rates, in: European Economic Review, 39, 1997, S. 593-600; Gilles Saint-Paul: Some Political Aspects of Unemployment, in: European Economic Review, 1995, S. 5-82; Gilles Saint-Paul: Exploring the Political Economy of Labor Market Institutions, in: Economic Policy, 1996, S. 263-300; Gilles Saint-Paul: The Rise and Persistence of Rigidities, in: American Economic Review, 87, 1997, S. 290-294.

² Dieses Argument ist nicht neu. Es findet sich etwa im Memorandum zum Europäischen Beschäftigungsgipfel von Andersen, Begg, De Grauwe, Giavazzi, Wyplosz und Zimmermann: Making Room for Outsiders, in: Financial Times vom 20. November 1997.

tatsächlich mit Ineffizienz verbunden ist, so müsste es möglich sein, die Insider für den Wegfall von Arbeitsmarkttrigiditäten zu kompensieren. Ineffizienz bedeutet schließlich, dass der gesamtwirtschaftliche Output, der erzielt wird, beim Wegfall von Arbeitslosigkeit größer wäre. Der Zugewinn müsste so verteilt werden, dass alle etwas davon haben.

Die Aufgabe, der sich Politik und wirtschaftspolitische Beratung stellen müssten, wäre also, eine geeignete Kompensation der Insider am Arbeitsmarkt zu entwerfen. Zugleich müsste diese Kompensation untrennbar mit dem Programm zur Reform des Arbeitsmarktes verbunden werden. Auf diese Weise könnte die Chance auf eine Arbeitsmarktreform erhöht werden.

Wie hoch sind die Verluste der Insider?

Es ist oft die Rede davon, dass die Reduktion der Arbeitslosigkeit eine Verringerung der Bruttolöhne notwendig macht. Bislang liegen jedoch nur wenige Schätzungen der nötigen Lohnsenkung für eine Verringerung der Arbeitslosigkeit vor. Einen Versuch zur Abschätzung solch einer Lohnsenkung haben Fitzenberger und Franz unternommen³. Sie haben die Nachfrage nach Arbeit in Deutschland im unteren, mittleren und hohen Qualifikationsniveau ökonomisch geschätzt. Die Schätzergebnisse unterscheiden sich stark nach den verschiedenen Modellspezifikationen. Jedoch stimmen die Schätzungen darin überein, dass die notwendige Reduktion der Löhne beachtlich ist. Im unteren Lohnbereich schätzen sie, dass für eine Halbierung der Arbeitslosigkeit eine Reduktion der Löhne um zwischen 14 und 36% erforderlich wäre. Im mittleren Lohnbereich wäre für eine entsprechende Verringerung der Arbeitslosigkeit eine Senkung der Löhne um wenigstens 10% bis hin zu 34% erforderlich⁴.

Hieraus ergeben sich zunächst erhebliche Kosten der Entschädigung der Insider am Arbeitsmarkt. Betrachten wir etwa zurückhaltend eine notwendige Lohnreduktion von 10%. Bei einer Lohnquote von etwa 71% hat die auf ein Jahr bezogene Entschädigungssumme etwa die Größe von 7% des Volkseinkommens. Dies wären 1999 etwa 200 Mrd. DM gewesen.

³ Bernd Fitzenberger, Wolfgang Franz: Jobs. Jobs? Jobs! Orientierungshilfen für den Weg zu mehr Beschäftigung, in: Wolfgang Franz et al. (Hrsg.): Wirtschaftspolitische Herausforderungen an der Jahrtausendwende, Tübingen 2001, S. 3-41.

⁴ Es ist bei diesen Zahlen zu bedenken, dass die Schätzung der Arbeitsnachfrage auf Daten beruht, die in einem Regime mit hohem Kündigungsschutz entstanden sind. Die genannten Zahlen beschreiben also, wie sich das Lohnniveau in einem solchen Regime anpassen muss, um Arbeitslosigkeit in der genannten Höhe zu reduzieren. Es ist möglich, dass eine Veränderung der Arbeitsmarktstrukturen denselben Beschäftigungseffekt bei niedrigeren Lohnseinbußen ermöglicht. Denn wenn der Kündigungsschutz gelockert ist, kann eine temporäre Einstellung erfolgen, die sonst nur bei einer starken Lohnsenkung erreicht werden könnte.

Diesen Kosten, die die Insider zu tragen hätten, stehen mögliche Gewinne aus einer Verringerung der Beiträge zur Arbeitslosenversicherung gegenüber. Rechnen wir zum Beispiel mit 3% der Lohnsumme, so blieben jährlich etwa 7% des Arbeitseinkommens zu ersetzen. Dies waren 1999 etwa 140 Mrd. DM.

Bei der Abschätzung der Kosten einer Entschädigung der Insider sind zusätzlich verschiedene Dinge zu berücksichtigen. Erstens ist die Entschädigungszahlung nicht für alle Zeit zu zahlen. Das heisst, es würde nicht in jedem Jahr der oben genannte Betrag anfallen. Denn zu entschädigen wären ja nur diejenigen, die gegenwärtig eine Arbeit haben, und nicht die, die später einmal auf den Arbeitsmarkt kommen. Die Entschädigung für jemand, der bald in Rente geht, ist aus diesem Grunde zunächst einmal niedriger anzusetzen als diejenige für jemanden, der noch für längere Zeit seinen Arbeitsplatz hat. Der anfallende Schaden würde also im Laufe der Zeit abnehmen.

Es gibt aber auch einen Grund, weshalb die Entschädigungsleistungen an einen jüngeren Arbeitnehmer nicht notwendig die höchsten sein müssen. Denn ein jüngerer Arbeitnehmer ist im Laufe seiner Arbeitszeit einem besonderen Risiko ausgesetzt, gelegentlich der Gruppe der Arbeitslosen anzugehören. Er wird sich also nicht nur in der Perspektive des Insiders sehen, sondern durchaus auch von der Flexibilität des Arbeitsmarktes profitieren. Gerade wenn ein jüngerer Arbeitnehmer sein Alterseinkommen hoch gewichtet, sollte er geringere Anreize haben, sich einer Arbeitsmarktreform entgegenzustellen. Der Anteil der Arbeitnehmer, die kurz- oder langfristig arbeitslos werden, liegt in Westdeutschland etwa bei 7,5% pro Jahr, in Ostdeutschland ist er weit höher. Ein junger Arbeitnehmer wird also nicht immer ein Insider bleiben müssen.

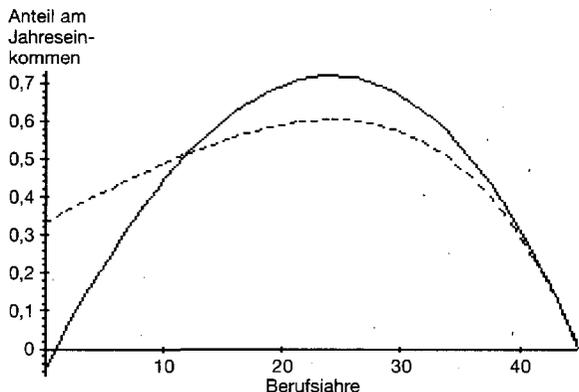
Dieser Gesichtspunkt spielt bei der Bestimmung der Kosten einer Entschädigung eine wichtige Rolle. Addiert man beide Effekte, so könnte damit zu rechnen sein, dass eine Entschädigungsleistung für diejenigen, die im mittleren Alter sind, besonders hoch ist, und zu den Jungen und den Alten hin eher abfällt (vgl. Abbildung 1).

In Abbildung 1 werden die abdiskontierten Kosten der Entschädigung eines Beschäftigten beispielhaft als Anteil am Jahreseinkommen ausgewiesen. Die Kosten werden dabei in Abhängigkeit von der Zeit im Beruf dargestellt. Dabei wird von einer Verzinsung von 3% (flachere Kurve) ausgegangen. Die steilere Kurve stellt die nicht abdiskontierte Summe der Verluste dar.

⁵ Details hierzu finden sich in H.P. Gruner: How much is labor market reform in Germany? A rough estimate, unveröffentlichtes Manuskript 2002.

Abbildung 1

Kosten der Entschädigung eines Beschäftigten als Anteil am Jahreseinkommen



Bei dieser Berechnung wurde eine jährliche Übergangswahrscheinlichkeit in die dauerhafte Arbeitslosigkeit von 1,5% zugrunde gelegt⁶.

Wie hoch die abdiskontierte Summe der Verluste der Gruppe der Insider tatsächlich wäre, wurde bislang noch nicht genau bestimmt. Von Bedeutung ist hier die Übergangswahrscheinlichkeit von Beschäftigung in Langzeitarbeitslosigkeit ebenso wie die entsprechende Wahrscheinlichkeit in umgekehrter Richtung. Auch die Zeitpräferenz der Arbeiter spielt eine besondere Rolle. Es ist jedoch damit zu rechnen, dass die jährlich anfallende Entschädigungssumme erheblich unter den oben genannten Beträgen liegen würde.

Problematisch ist bei einer Entschädigung, dass für informierte Betroffene Informationsrenten anfallen. Eine Entschädigung von Reformverlierern sieht sich immer dem Problem gegenüber, dass diese ihre Verluste besonders hoch ausweisen werden. Eine Reform kann dann unmöglich werden, wenn die zusätzlich erforderlichen Zahlungen, die hierdurch entstehen, nicht mit einem ausgeglichenen Budget des Staates vereinbar sind⁶. Der Berechnung von Informationsrenten – etwa auf Basis von Survey-Daten – könnte daher beim Design von Reformpaketen eine besondere Bedeutung zukommen. Ziel eines solchen Ansatzes wäre es, die tatsächlich anfallenden Kosten bei einer Entschädigung der Reformverlierer abzuschätzen.

Design der Reform

Bei einer möglichen Kompensationszahlung an Insider sind drei Dinge zu klären. Erstens muss jemand gefunden werden, der für diese Kompensationen aufkommt. Zweitens muss geklärt werden, welche Form

die Besteuerung letztlich annimmt. Drittens ist zu klären, in welcher Art und Weise den Insidern eine Entschädigungsleistung zugeführt werden könnte. Diese Aufgaben sind nicht einfach. Betrachten wir zunächst die Frage nach den möglichen Zahlern für eine Kompensationsleistung. Hier kommen vor allem zwei Gruppen in Frage: die bisher Arbeitslosen und die Seite des Kapitals.

Die Arbeitslosen profitieren von einer Arbeitsmarkt-reform, wenn sie wieder in Arbeit gelangen. Grundsätzlich müssten sie eine gewisse Bereitschaft haben, für eine Reform zu bezahlen. Solch eine Zahlung kann nicht vor dem Eintritt der Reform erwartet werden, sie könnte bestenfalls aus den laufenden Löhnen im Laufe der Zeit bezahlt werden.

Ein Blick auf die Zahlen aus dem Aufsatz von Fitzenberger und Franz zeigt jedoch, dass es illusorisch wäre zu erwarten, dass höhere Löhne für die Arbeitslosen ausreichen würden, um die Insider zu kompensieren. Betrachten wir beispielhaft eine Arbeitslosenrate von 10%, die durch eine 10%ige Lohnsenkung auf eine 5%ige Arbeitslosigkeit reduziert werden könnte. Die zusätzlichen Arbeitseinkommen entsprechen dann nur etwa der Hälfte der Summe, die für die Insider verloren geht. Anders gesprochen, bei Vollbeschäftigung oder bei reduzierter Arbeitslosigkeit muss die Lohnsumme keineswegs steigen, sie kann auch sinken. Diese Beobachtung ist jedenfalls mit den Abschätzungen von Fitzenberger und Franz vereinbar. Berücksichtigt man dann noch, dass die Arbeitslosen mehr verdienen müssten, wenn sie arbeiten, als im Fall des Bezugs von Arbeitslosengeld, so reduziert sich der Spielraum für eine Entschädigung von dieser Seite.

Dieser Zusammenhang wird in Abbildung 2 dargestellt. Der Graphik ist zu entnehmen, dass die Summe der Arbeitseinkommen sinken kann, wenn die Arbeitsnachfrage nur wenig auf die Löhne reagiert. In diesem Fall ist ein hoher Rückgang der Löhne erforderlich, um die Arbeitslosigkeit zu reduzieren.

Es bleibt die Seite des Kapitals, die ebenfalls von einer Verringerung der Arbeitslosigkeit profitiert. Wenn die Summe der Arbeitseinkommen bei höherer Beschäftigung insgesamt abnimmt und der Output steigt, so ist es die Seite des Kapitals, die von der Abschaffung von Arbeitsmarkt rigiditäten profitieren würde⁷.

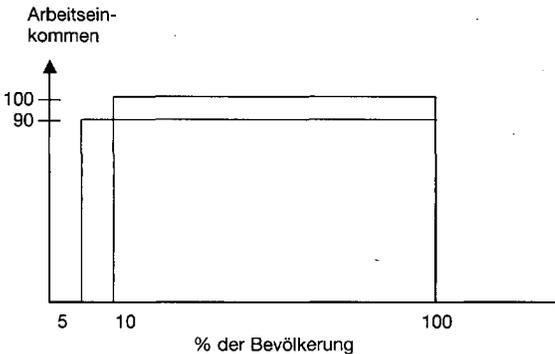
Ein möglicher und direkter Weg wäre es, Kapitaleinkommen zu besteuern, um die Insider zu kompen-

⁶ Vgl. Hans Peter Grüner: Unemployment and Labor Market Reform: A Contract Theoretic Approach, CEPR, discussion paper Nr. 2216, 1999.

⁷ Mit höherer Beschäftigung kann das Grenzprodukt des Kapitals steigen und damit auch die Entlohnung dieses Produktionsfaktors.

Abbildung 2

Arbeitseinkommen bei unterschiedlichen Arbeitslosenraten



sieren. Tatsächlich wäre nicht unbedingt ein höherer Steuersatz auf Kapitaleinkommen erforderlich, um so eine Kompensation zu finanzieren. Die Umsetzung der bestehenden steuerlichen Regelungen könnte möglicherweise ausreichen. Ein Blick auf die Einnahmen des Staates und auf die Höhe des Kapitalstocks verrät, dass der Faktor Kapital in Deutschland nicht in dem Maße zu den Steuereinnahmen beiträgt, wie es die Gesetze an sich vorsehen. Dennoch sind auf dieser Seite gegenwärtig durch den internationalen Steuerwettbewerb Grenzen gesetzt.

Aber auch ohne das System der Kapitalbesteuerung zu verändern ist ein Beitrag des Kapitals zum Ausgleich der Verluste von Insidern möglich. Die Abschaffung von Rigiditäten auf Produktmärkten und eine konsequente Wettbewerbspolitik könnten zum Beispiel die Renten der Anteilseigner zu Gunsten der Konsumenten reduzieren. Insider am Arbeitsmarkt könnten als Konsumenten von einer solchen Politik profitieren. Durch niedrigere Preise für bestimmte Produkte würden sie für niedrigere Löhne kompensiert. Die gleichzeitige Liberalisierung von Arbeits- und Outputmärkten kann daher politisch mehr Erfolg haben als zwei separate Reformprojekte.

Schließlich ist auch denkbar, dass die Initiative für einen Deal zwischen Insidern und Kapital nicht von der Politik, sondern von den Betroffenen selbst ausgeht. Eine Zustimmung zu flexibleren Arbeitsmarktinstitutionen kann etwa durch freiwillige Vereinbarungen zur stärkeren Beteiligung der Arbeitnehmer am Produktivkapital erkaufte werden. Dabei ist jedoch zu beachten, dass diese Beteiligung sich nicht nur auf Anteile an dem Unternehmen beschränken sollte, in dem der Arbeiter beschäftigt ist. Diese einseitige Beteiligung würde weder ein vernünftiges Portfolio darstellen, noch setzt sie richtige Anreize bei der Steuerung des Unternehmens.

Eine breitere Beteiligung der Arbeitnehmer am Produktivkapital, die durch eine solche Einigung zustande käme, könnte übrigens langfristig die politische Unterstützung für einen flexiblen Arbeitsmarkt verstärken. Denn wenn Arbeiter am Kapitaleinkommen teilhaben, berücksichtigen sie eher die Kosten, die durch ineffiziente Regelungen am Arbeitsmarkt entstehen. Sofern Arbeitnehmer teilweise Kapitalisten sind, werden sie weniger auf die Löhne und mehr auf die Beschäftigung achten⁸.

Die Entschädigung der Insider ist auch über das Steuersystem erreichbar. Steuersenkungen im Niedriglohnbereich, aber auch im Bereich derer, die mittlere Einkommen erzielen, sind eine Möglichkeit, beschäftigten Insidern eine Kompensation zukommen zu lassen.

Kombination der Reformschritte notwendig

Das Reformpaket besteht dann aus mehreren Bestandteilen. Zuerst muss die Reform den Wegfall der genannten Rigiditäten am Arbeitsmarkt beinhalten. Die Kompensation kann durch eine Absenkung der Steuerlast im Bereich niedriger und mittlerer Einkommen erreicht werden. Aber auch eine effektivere Umsetzung der gegenwärtigen Regelung zur Besteuerung von Kapitalerträgen, eine konsequente Wettbewerbspolitik oder die Beteiligung von Arbeitnehmern am Produktivkapital können zur Entschädigung der Insider genutzt werden.

Eine Kombination dieser Maßnahmen könnte politisch erfolgreicher sein als die bisherigen einzelnen Vorschläge zur Reform des Arbeitsmarktes jeweils für sich genommen. Das Maßnahmenbündel müsste als untrennbar angeboten werden. Es müsste klar sein, dass es sich bei der Reform des Arbeitsmarktes um ein Geben und Nehmen handelt.

Ohne eine solche Kombination von Reformschritten bliebe nur abzuwarten, dass die Situation am Arbeitsmarkt sich derart verschlechtert, dass die Insider irgendwann auch ohne Entschädigungsleistung auf ihre Privilegien verzichten. Ein solches Abwarten wäre zunächst mit steigender Arbeitslosigkeit verbunden und schließlich mit der Unzufriedenheit der Insider über ihre wirtschaftliche Lage. Die politischen Kosten des Abwartens können beträchtlich sein.

⁸ Das Ausmaß der Beteiligung der Arbeitnehmer am Produktivkapital kann langfristig das Wachstum beeinflussen, soweit Kapitalmarktimperfektionen der Vermögensverteilung eine besondere Rolle zuweisen. Vgl. hierzu etwa O. Galor, J. Zeira: Income Distribution and Macroeconomics, in: Review of Economic Studies, 60, 1993, S. 35-52. Die gleichere Verteilung von Vermögen kann demzufolge zu mehr Wachstum führen, wenn sie mehr Unternehmertum anregt. Sie kann im Interesse reicherer Individuen sein, wenn sie zu einer besseren Selektion unternehmerischer Projekte am Kapitalmarkt führt. Siehe hierzu Hans Peter Grüner: Redistribution as a Selection Device, erscheint in: Journal of Economic Theory.