
Arbeitsmarktregulierung, Arbeitslosigkeit und Effizienz*

Gunther Tichy

Maximierung des Wohlstands durch Steigerung der Effizienz war das Ziel erheblicher Teile der Theorie wie der Politik der letzten Jahrzehnte des vorigen Jahrhunderts; als eines der wichtigsten Instrumente, wie zugleich eigenständiges Ziel, galt die Liberalisierung der Märkte. Auf dem Arbeitsmarkt sollte die Effizienz einerseits durch höhere Mobilität der Arbeitskräfte, vor allem durch gelockerten Kündigungsschutz, gesteigert werden, andererseits durch beschleunigte Arbeitssuche als Folge reduzierter Arbeitslosenunterstützung. Allerdings wurden die Folgen einer solchen Liberalisierungsstrategie eher behauptet als bewiesen. Für die geforderte Arbeitsmarkt-Deregulierung war die „Jobs Study“ der OECD (1994), die unter dem Schlagwort Flexibilisierung eine umfassende Liberalisierung forderte, ebenso charakteristisch wie die Philosophie des IWF¹ und – mehr noch – deren Sanierungsprogramme. Erst 1999 stellte die OECD mit den Indikatoren zur „Employment Protection Legislation“ (EPL) eine wichtige, international vergleichbare Basis zur Messung der Regulierung vor, allerdings beschränkt auf die gesetzlichen Kündigungsbeschränkungen. Das neu gewonnene empirische Material begann ein Umdenken einzuleiten:

„These new data provide the basis for a reassessment of the links between EPL and labour market performance. Consistent with prior studies, there appears to be little or no association between EPL strictness and overall unemployment. However, EPL may be more strongly associated with the level of employment and the demographic composition of employment and unemployment. ... The evidence is more robust for EPL tending to increase self-employment and lower turnover rates in the labour market. The latter result implies that fewer individuals become unemployed in those countries where employment protection is stricter but once unemployed, they have a higher risk of remaining unemployed for a long period of time.“²

2006 sah sich die OECD aufgrund ihrer Regulierungsindizes zu einer Neubewertung der allzu einfachen Konzepte der „Jobs Study“ veranlasst.³ Einige Jahre später rückte der IWF vorsichtig von seiner strikten Liberali-

* Der Autor dankt F. Butschek, H. Lutz und E. Walterskirchen für wertvolle Verbesserungsvorschläge.

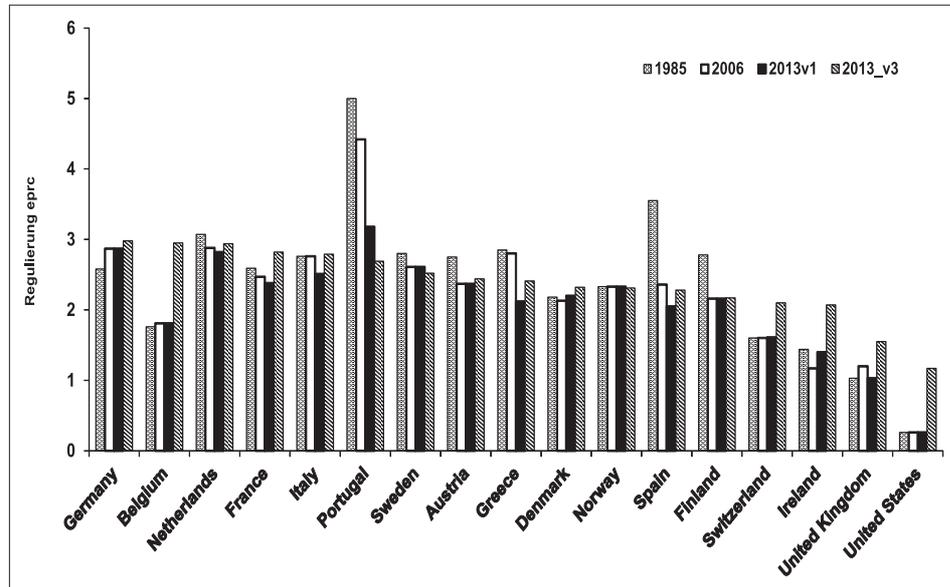
sierungsideologie ab,⁴ und er akzeptierte in weiterer Folge, dass die Arbeitsmarkt-Deregulierung als solche zumindest die Produktivität nicht steigert.⁵ Auf die Praxis sickerten die neuen Erkenntnisse allerdings bloß zögernd durch: Für die Sanierungsprogramme von OECD und IWF wie auch für die Europäische Zentralbank (ECB 2012) blieb die Deregulierung der Arbeitsmärkte ein zentrales Instrument.

Mit dem vor allem demografisch bedingten Ansteigen der Arbeitslosigkeit in den Neunzigerjahren wurde die Liberalisierung des Arbeitsmarkts weniger unter dem Effizienzaspekt denn als Instrument zur Beschäftigungssteigerung propagiert; vor allem befristete Arbeitsverträge wurden aus diesem Grund dereguliert, was in den meisten Ländern zu einer problematischen Segregation des Arbeitsmarkts führte. Nach der Finanzkrise verschob sich der Schwerpunkt der Deregulierungsdebatte auf die Flexibilisierung der Arbeitszeit.

1. Arbeitsmarktregulierung: Geschichte und Schwerpunkte

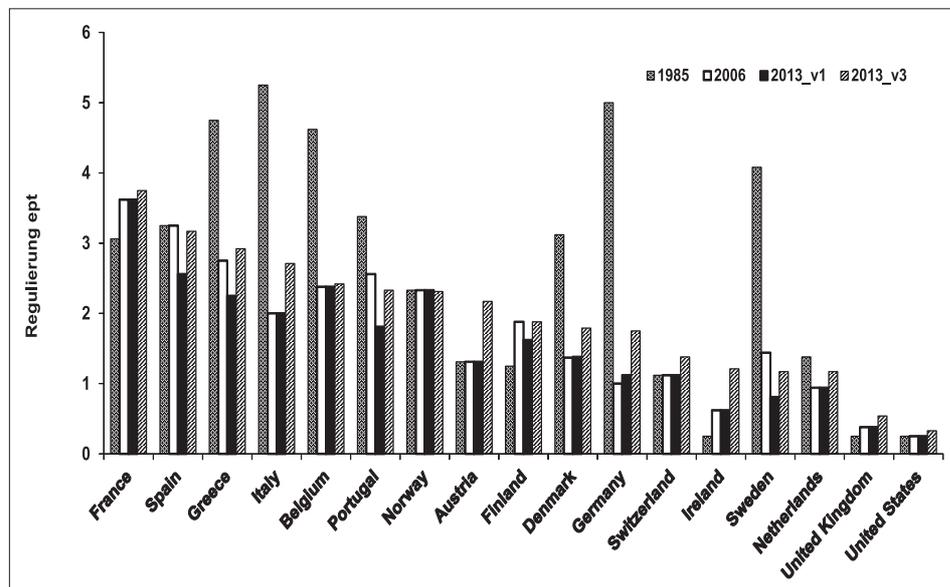
Die Indikatoren der OECD zur „Employment Protection Legislation“ (EPL) schufen 1999 erstmals eine wichtige, international vergleichbare Basis zur Messung des Ausmaßes der gesetzlichen Kündigungsbeschränkungen,⁶ getrennt nach solchen ohne (regular: EPRC) und mit zeitlicher Beschränkung der Vertragsdauer (temporary: EPT); vor der Ausweitung der Kriterien (vor allem betreffend Massenkündigungen) im Jahr 2013 (xxx_V1, V2) stützten sich die Indizes auf 6, danach (xxx_V3) auf 8 Indikatoren, die ihrerseits auf 21 Subindikatoren basieren. Abb. 1 zeigt Niveau und Entwicklung der Regulierung der unbefristeten Verträge (ohne zeitliche Beschränkung der Vertragsdauer). Ihr Regulierungsgrad sank gemäß dem seit 1985 verfügbaren sechsstufigen Index EPRC_V1 im Durchschnitt der hier untersuchten Staaten von 2,43 (1985) über 2,25 (2006) auf 2,10 (2013).⁷ Zugleich wurde der Regulierungsgrad einheitlicher: Die Streuung der Länderwerte ging von 1,06 auf 0,72 zurück. Die Regulierung der unbefristeten Verträge (gemäß dem erweiterten Index EPRC_V3) war zuletzt in Deutschland, Belgien und den Niederlanden besonders strikt (jeweils vierte Säule in Abb. 1), in der Schweiz und im anglo-amerikanischen Raum hingegen besonders locker; Österreich und die skandinavischen Staaten liegen im mittleren Bereich. Dereguliert (Vergleich der Säulen 1 bis 3) haben Portugal, Spanien und Griechenland – und zwar vor allem zwischen 1985 und 2006 –, in geringerem Maß auch Finnland und Österreich; Deutschland hat die Regulierung der unbefristeten Verträge hingegen sogar verschärft.

Abbildung 1: Regulierung der unbefristeten Arbeitsverträge (EPRC)



Quelle: OECD.

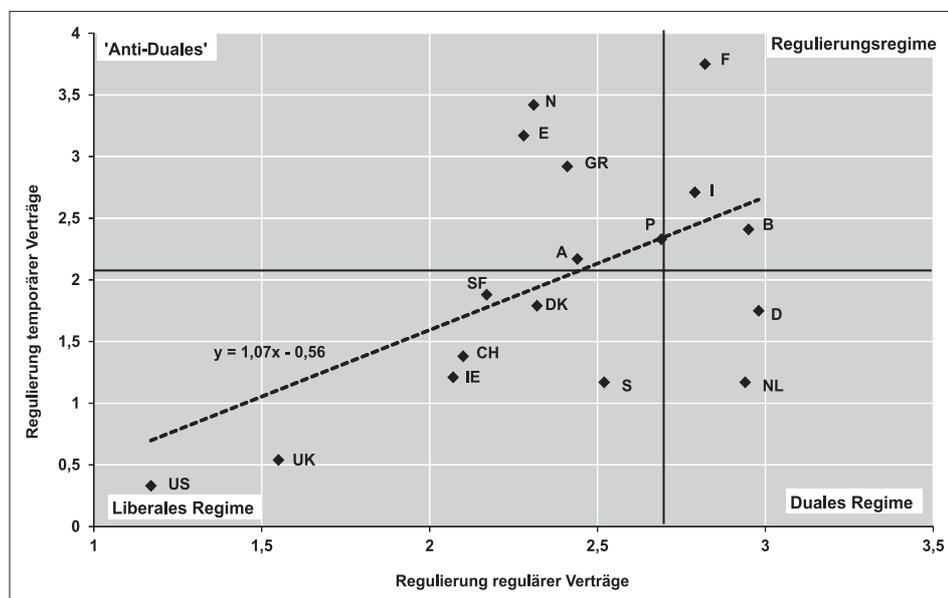
Abbildung 2: Regulierung der temporären Arbeitsverträge (EPT)



Quelle: OECD.

Die Zeitverträge (Abb. 2) wurden in den meisten Ländern, vor allem vor der Finanzkrise, wesentlich stärker liberalisiert als die unbefristeten, im Aggregat von 2,63 (1985) über 1,72 (2006) auf zuletzt 1,56 (2013), und der Regulierungsgrad wurde gleichfalls einheitlicher: Die Streuung nahm von 1,75 auf 0,89 ab. Zeitverträge sind in Frankreich, Spanien, Griechenland und Italien relativ strikt reguliert, fast überhaupt nicht im angloamerikanischen Raum. Massiv dereguliert, und zwar wiederum zwischen 1985 und 2006, wurden sie in Deutschland, Italien, Griechenland, Belgien, Portugal und Dänemark, verschärft hingegen in Frankreich und Finnland.

Abbildung 3: Relation der Regulierung von unbefristeten und Zeitverträgen 2013



Quelle: OECD.

Die Lockerung der Kündigungsbeschränkungen, vor allem die überproportionale Deregulierung der Zeitverträge, beschränkte sich auf die Zeit vor der Finanzkrise; nur die Krisenstaaten an der südlichen Peripherie der EU mussten unter dem Druck der Sanierungsaufgaben nachziehen. In den anderen Staaten erkannte man allmählich, dass die Lockerung der Kündigungsbeschränkungen nicht uneingeschränkt positiv einzuschätzen ist. So betonte etwa die OECD (2013, S. 66f), dass Massenkündigungen wegen ihrer gesamtwirtschaftlich negativen Folgen tunlichst eingeschränkt werden sollten, oder dass einseitige Deregulierung der Zeitverträge infolge der Dualisierung des Arbeitsmarkts Effizienz wie Verteilung negativ beeinflusst. Die Reformen konzentrierten sich daher zunehmend auf diffe-

renzierte Maßnahmen wie Beschränkung der Wiedereinstellungsverpflichtung nach ungerechtfertigter Entlassung⁸ oder die Verlängerung der Probezeiten.⁹ Insgesamt aber verschob sich der Schwerpunkt der Deregulierungsdiskussion von generellen gesetzlichen Kündigungsbeschränkungen zu spezifischen Elementen, etwa zur Implementierung der Überwachung der Kündigungsvorschriften oder zur Flexibilisierung der Arbeitszeit. Das spiegelt sich nicht bloß in den Empfehlungen der OECD (2012), sondern, stärker noch, in den aktuellen Auseinandersetzungen von Arbeitgebern, Arbeitnehmern und Gewerkschaften in den meisten Ländern: Die Arbeitgeber wollen die Arbeitszeit an die jeweilige Auftragslage koppeln, um Kosten zu sparen und Kündigungen zu vermeiden, die Arbeitnehmer wollen mehr individuellen Gestaltungsspielraum erhalten; zugleich wollen die Gewerkschaften die Arbeitszeit generell verkürzen, um der steigenden Arbeitslosigkeit entgegenzuwirken.

2. Arbeitsmarkoliberalisierung und die Folgen

Notwendigkeit und Folgen der Regulierung von Märkten sind seit Langem umstritten. Der *mainstream* der Theorie und ihm folgend die Unternehmer(verbände) gehen von perfekten Märkten aus und betonen die Effizienzverluste durch Regulierung infolge Behinderung der optimalen Allokation: Auf dem Arbeitsmarkt resultierten die Effizienzverluste der Regulierung sowohl daraus, dass Beschäftigte bloß schwer gekündigt und daher auch nicht gezwungen werden können, einen für sie besser geeigneten Arbeitsplatz zu suchen, als auch daraus, dass die Firmen ihre Belegschaft nicht der jeweiligen Absatzlage anpassen können. Arbeitsmarktökonom, und ihnen folgend die Arbeitnehmer(verbände), gehen hingegen von Marktunvollkommenheiten und den Spezifika der einzelnen Märkte aus: Von den Informationsproblemen abgesehen, die die Suche nach dem optimalen Arbeitsplatz erschweren¹⁰ und der beschränkten Lohnflexibilität, hat der Arbeitsmarkt die besondere Eigenschaft, dass sich der einzelne Arbeitnehmer infolge der Imperfektion der Finanzmärkte nicht gegen Entlassung versichern kann;¹¹ unregulierte Arbeitsmärkte wären daher keineswegs effizienter als sinnvoll regulierte.

2.1 Die Folgen für Arbeitsmarkt und Effizienz

Nicht bloß wegen der unterschiedlichen Einschätzung der Funktionsfähigkeit der Märkte sind die Folgen der Regulierung für den Arbeitsmarkt nach wie vor umstritten; entscheidender noch ist, dass es *die* Wirkungen der Regulierung nicht gibt: Es kommt nicht bloß auf Form und Ausmaß der Regulierung an, sondern auch auf die spezifischen Details, etwa die

Strenge der jeweiligen Durchführung und die landesspezifischen Institutionen. Im Allgemeinen überschätzt die Politik die Folgen der (De-)Regulierung für Arbeitslosigkeit und Beschäftigung: Es gibt weder einen allgemeinen signifikanten Zusammenhang zwischen dem Niveau der Regulierung (gemessen am OECD-Index) und der Arbeitslosigkeit, noch zwischen Deregulierung und Arbeitslosigkeit. Zwar erhöht Deregulierung die Zahl der Kündigungen wie der Neueinstellungen, die beiden kompensieren einander jedoch weitgehend.¹² Die Allokation wird durch Deregulierung bloß etwas verbessert, aber auch die befürchtete Gegenwirkung durch den Verlust berufsbezogenen Humankapitals bleibt gering, da der Wechsel überwiegend innerhalb der Branchen erfolgt.¹³

Gewisse Allokationsverluste strikter Regulierung ergeben sich daraus, dass Industrien mit raschem technischen Fortschritt und dem daraus resultierenden wechselnden Bedarf an Qualifikationen von Kündigungsbeschränkungen stärker betroffen sind.¹⁴ Verschiedene Autoren beobachten auch eine niedrigere Multifaktor-Produktivität¹⁵ in Ländern mit strikter Regulierung. Die Effekte sind allerdings bescheiden, vielfach U-förmig¹⁶ und für die Politik wenig relevant. Das geeignete Instrument, die Multifaktor-Produktivität zu erhöhen und zugleich die Beschäftigung zu steigern, wäre die Reduzierung der Abgabenbelastung der Arbeit (zulasten einer stärkeren Besteuerung von Energie und Ressourcen). Die Belastung mit Lohnabgaben veranlasst die Unternehmer zu rationalisieren, d. h. die Arbeitsproduktivität durch zusätzlichen Kapitaleinsatz und durch Gestaltung der Arbeitsverträge (Teilzeit, Zeitverträge, Leiharbeit, Scheinselbstständige) zu steigern, anstatt auf Innovationen zu setzen. Demgemäß ist die Arbeitsstunden-Produktivität in der EU im ersten Dezennium dieses Jahrhunderts mit etwa $\frac{3}{4}$ % sehr viel stärker gestiegen als die Multifaktor-Produktivität mit knapp $\frac{1}{4}$ %.

Bedeutsamer als die Regulierung als solche sind die Folgen ungleichmäßiger Regulierung des Arbeitsmarkts: Strikte Regulierung regulärer Verträge drängt die Firmen in nicht regulierte Beschäftigungsformen: in Leiharbeit oder in Zeitverträge. Beide führen zu einer Dualisierung des Arbeitsmarkts in *insider*, die einen geschützten Arbeitsplatz besitzen, und in *outsider*, die um schlechter bezahlte und weniger geschützte Arbeitsplätze kämpfen müssen; noch problematischer ist das Ausweichen in Werkverträge und Scheinselbstständigkeit, bei denen der soziale Schutz vielfach überhaupt fehlt.

2.2 Die Folgen der Liberalisierung für die Arbeitnehmer

Die Deregulierung hat den Arbeitsmarkt der EU in den letzten drei Jahrzehnten kontinuierlich unternehmensfreundlicher gemacht:

- Der Regulierungsindex der OECD, der das Ausmaß der Kündigungs-

beschränkungen spiegelt, sank in dieser Periode für reguläre Verträge um 14% (von 2,43 auf 2,10), für Zeitverträge dreimal so stark, nämlich um 41% (von 2,63 auf 1,58).

- Nicht zuletzt als Folge der Regulierungsdifferenz zu den regulären stieg der Anteil der Zeitverträge zwischen 2000 und 2014 für 15- bis 24-Jährige von 33% auf 40% und für 25- bis 54-Jährige von 10¹/₂% auf 12%. Großteils war das nicht im Interesse der Beschäftigten: Die meisten Zeitarbeiter hätten lieber reguläre Arbeitsverträge; allerdings arbeitet in Dänemark, Frankreich, Schweden, der Schweiz und in Großbritannien etwa ein Fünftel der Betroffenen freiwillig auf temporärer Basis.¹⁷
- Der Anteil der nicht-regulären Arbeitsverhältnisse machte in der OECD zuletzt etwa ein Drittel aus, wobei etwa ein Zehntel auf Zeitverträge, ein weiteres Zehntel auf Teilzeitarbeit und der Rest auf Scheinselbstständige entfällt.¹⁸
- Die solidarische Lohnpolitik wurde durch die zunehmende Verbreitung von Öffnungsklauseln geschwächt: Gemäß der ICTWSS-Datenbank (abgerufen 8.10.2015) sind sie noch 1960 in allen Staaten mit Ausnahme von Irland und eingeschränkt Großbritannien ganz seltene Ausnahme gewesen; zuletzt (2011) waren sie jedoch überall weit verbreitet, am wenigsten in Portugal, Belgien und Finnland.¹⁹
- Andererseits wurden als teilweisen Ersatz in den meisten Staaten Mindestlöhne auf gesetzlicher oder kollektivvertraglicher Basis eingeführt, zeitlich zuletzt in Deutschland und Österreich.
- Die Flexibilisierung der Arbeitszeit (Zeitkonten etc.) hat dazu geführt, dass die Arbeitskräfte stärker ausgelastet wurden und viele Überstundenzuschläge wegfielen. Gemeinsam mit der Ausweitung von Leiharbeit und prekären Arbeitsverhältnissen wurde dadurch zwar die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen verbessert (Leistungsbilanzüberschuss), die Lohnquote sank jedoch.

Tabelle 1: Anteil der nicht-dauerhaften Beschäftigungsverhältnisse

	EU28	Euro 19	Deutschland**	Österreich	OECD**
	Anteil an den Beschäftigten 15-64 Jahre in %**				
Befristete Verträge*	13 ¹ / ₂	15 ¹ / ₂	13	14	11
Teilzeit*	19 ¹ / ₂	21 ¹ / ₂	26 ¹ / ₂	27	
davon unfreiwillig*	29 ¹ / ₂	31 ¹ / ₂	14 ¹ / ₂	11 ¹ / ₂	
Leiharbeit***			2	1 ¹ / ₂	

Quelle: * Eurostat; ** OECD database; *** Voss (2013): Anteil an *total workforce* (z. T. in der Leiharbeitsfirma dauerhaft angestellt).

Für die Arbeitnehmer brachte die Liberalisierung des Arbeitsmarkts nicht unerhebliche Nachteile. Die Arbeitslosenquote stieg – wenn auch nicht primär wegen der Arbeitsmarktliberalisierung – in den Euroländern seit der Zeit vor der Finanzkrise (2006) von 8½% auf zuletzt 12%, die Jugendarbeitslosenquote von 17½% auf 22%. Vor allem aber kam es zu einer Segmentierung des Arbeitsmarkts und einer Verschlechterung der Verteilung. Selbst in Österreich, wo diese Entwicklungen infolge seines „anti-dualen Regimes“ (siehe Abbildung 3) unterdurchschnittlich ausgeprägt waren, macht das Kernsegment der Beschäftigten mit überwiegend stabiler Vollzeitbeschäftigung über der Niedriglohnschwelle oder Selbständigkeit inzwischen bloß noch die Hälfte der erwerbsfähigen Bevölkerung aus;²⁰ die Erwerbsverläufe ohne durchgängige Anbindung an den Arbeitsmarkt nehmen zu, und die Arbeitslosigkeit verfestigt sich.²¹

Die Effizienz mag sich durch die Deregulierung des Arbeitsmarkts zwar verbessert haben, die Arbeitnehmer profitieren davon jedoch nicht. Die Verteilung ist in Ländern mit strikter Arbeitsmarktregulierung weniger ungleich als in solchen mit flexiblen,²² und sie hat sich tendenziell verschlechtert. Selbst die OECD (2013, S. 68) spricht von der „*necessity of coupling reforms with adequate unemployment benefits*“ – die Deregulierung müsste von entsprechenden Kompensationsmaßnahmen für die betroffenen Arbeitnehmer begleitet sein. Die Realität zeigt jedoch das Gegenteil:

- Die Netto-Ersatzquote für einen durchschnittlichen Einkommensempfänger wurde in den erfassten EU-Ländern zwischen 2005 und 2013 von 74% auf 57% reduziert,²³ besonders stark überraschenderweise in Skandinavien, den Niederlanden und – infolge der Hartz-Reformen – in Deutschland.
- Der Anteil der Arbeitslosenunterstützung an den Sozialleistungen ist zwischen 2005 und 2012 von 7,05% auf 6,56% gefallen.
- Die Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik wurden in den EU-Mitgliedsstaaten von 1,95% des BIP im Jahre 2005 auf zuletzt 1,81% reduziert, obwohl die Zahl der Arbeitslosen um fast 20% stieg.
- Die *In-work-at-risk-of-poverty rate* stieg im selben Zeitraum von 8,2% auf 9,0%, das Armutsrisiko von 21,1% auf 22,8%.

2.3 Flexicurity und die Folgen der Dualisierung

Als problematische Resultate aus dem Druck internationaler Organisationen und der Unternehmensverbände den Arbeitsmarkt zu liberalisieren einerseits und dem Widerstand der Gewerkschaften und der dauerhaft Beschäftigten (*insider*) andererseits deregulierten die meisten OECD-Staaten primär die Zeitverträge, und zwar überwiegend zwischen 1993 und 2004. Die Europäische Sozialagenda, die im Dezember 2000 vom Europäischen Rat in Nizza angenommen wurde, machte die einseitige Dere-

gulation unter der Bezeichnung *Flexicurity* zu einem wesentlichen Bestandteil des Lissabon-Prozesses. Das Konzept, das sich auf ein recht spezifisches dänisches Vorbild stützt, soll zur Erreichung der Ziele von Europa 2020 beitragen. Es will „den Bedarf der Arbeitgeber an flexiblen Arbeitskräften mit den Anforderungen der Arbeitnehmer an die Sicherheit ihres Arbeitsplatzes vereinen, sodass diese keine langen Phasen der Arbeitslosigkeit fürchten müssen“. ²⁴ Die Folgen der Aufweichung des Kündigungsschutzes sollen durch eine generelle Verbesserung der Vermittelbarkeit (*employability*) kompensiert werden: makroökonomisch durch Beschäftigungspolitik, mikroökonomisch durch aktive Arbeitsmarktpolitik. Das Konzept wurde bisher allerdings in keinem Mitgliedsland realisiert, da, wie in den voranstehenden Abschnitten gezeigt, zwar die Kündigungsbeschränkungen gelockert wurden, die Kompensation für die Arbeitnehmer jedoch ausblieb; ganz im Gegenteil wurden nicht bloß die Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik trotz steigender Zahl von Arbeitslosen reduziert, sondern sogar die Arbeitslosenunterstützung.

Selbst wenn die Folgen der überproportionalen Deregulierung der Zeitverträge inzwischen erkannt wurden und sich die Arbeitsmarktkontroversen auf die Deregulierung der Arbeitszeit verlagert haben: Die Folgen der Asymmetrie, duale Arbeitsmärkte, bestehen in den meisten Ländern nach wie vor. Wie Abbildung 3 zeigt, liegt der Regulierungsindex für Zeitverträge (2,04) nach wie vor um ein Fünftel unter dem für reguläre Verträge (2,38); ²⁵ „*In most OECD countries termination of non regular contracts is less costly for employers and less protective for workers.*“ ²⁶ Der Anteil der extrem kurzfristigen Zeitverträge (mit einer Laufzeit von maximal 3 Monaten) lag 2011/12 in Großbritannien, Dänemark und Österreich zwischen 20 und 30% der Neueinstellungen, in den Ländern mit strikter Regulierung der regulären Verträge deutlich höher: in Deutschland bei 50%, in Frankreich, den Niederlanden und Schweden zwischen 80 und 90%; in den Krisenländern Portugal und Spanien erreichte er sogar 80% bzw. 90%. ²⁷ Das ist vor allem deswegen bedenklich, weil die nicht-regulär angestellten Arbeitskräfte jünger sind, ²⁸ niedrigere Bildungsabschlüsse haben, zumeist auch mangelhaft ausgebildet sind und Zeitverträge mangels Alternativen akzeptieren müssen. ²⁹ Dieckhoff and Steiber (2012) zeigten anhand der Daten von 19 EU-Staaten für die Periode 1992-2007, dass eine Erhöhung des sechsstufigen OECD-Regulierungsindex (EPL) um eine Einheit die Beschäftigungsrate der 50- bis 55-Jährigen um 1,3 Prozentpunkte erhöht, die der 25- bis 29-Jährigen hingegen um 2,6 Prozentpunkte senkt. Zwar finden junge Arbeitskräfte rascher einen Arbeitsplatz in Form von Zeit- und Leiharbeit, doch mit geringem Schutz; ³⁰ sie müssen vielfach Arbeitsplätze annehmen, für die sie überqualifiziert sind, ³¹ und die Bezahlung ist nicht höher, sondern geringer als bei unbefristeten Verträgen. ³² Gemäß OECD (2014, 179) werden Zeitarbeiter im Durchschnitt um 5% schlechter be-

zahlt, in Deutschland und Österreich sogar um 10%, obwohl der geringeren Arbeitsplatzsicherheit auf einem funktionierenden Arbeitsmarkt eigentlich höhere Löhne entsprechen müssten.³³ Tatsächlich zahlen Firmen mit geringer Arbeitsplatzstabilität – wie auf einem funktionierenden Arbeitsmarkt zu erwarten – höhere Löhne, wie etwa in Finnland³⁴ oder, umgekehrt in Frankreich, wo es sich Familienfirmen wegen ihrer größeren Jobstabilität leisten können niedrigere Löhne zu zahlen.³⁵

Zeitverträge könnten grundsätzlich eine Funktion als Einstieg in den regulären Arbeitsmarkt haben. Tatsächlich ist jedoch die Wahrscheinlichkeit eines Übergangs von einem Zeitvertrag zu einem regulären geringer als zu Arbeitslosigkeit oder Inaktivität; akkumuliert über die Zeit sind Zeitarbeiter öfter und erheblich länger arbeitslos, selbst wenn die Einzelperioden jeweils kürzer sind.³⁶ Demgemäß hat sich die Hoffnung, dass Zeitverträge den Neueinsteigern als Sprungbrett dienen könnten, als Illusion erwiesen; vor allem gilt das, wenn mehrere Zeitverträge aufeinander gefolgt sind.³⁷ Sprungbretteffekte zeigen sich bestenfalls in einigen Ländern, in geringem Ausmaß und unter günstigen Voraussetzungen.³⁸ Abgesehen von Art des Arbeitsmarktregimes³⁹ bzw. der Regulierung(sdifferenzen) zwischen den Vertragsarten,⁴⁰ kommt es vor allem auf die Unterstützung durch die Arbeitsmarktbehörden⁴¹ und auf das Ausmaß aktiver Arbeitsmarktpolitik an.⁴² Die Sprungbrettfunktion der Zeitverträge wird vor allem dadurch vereitelt, dass die Wahrscheinlichkeit einer firmenspezifischen Ausbildung für Zeitarbeiter um 17% geringer ist als für unbefristete,⁴³ was vor allem für die Jungen äußerst problematisch ist. Am ehesten lässt sich eine gewisse Sprungbrettfunktion in den nordeuropäischen Ländern finden: In Schweden,⁴⁴ in denen das Instrument nicht bloß zur rascheren Beschäftigung der Schulabgänger dient, sondern als ein breit eingesetztes Maßnahmenpaket der Arbeitsmarktpolitik fungiert, aber auch in den Niederlanden⁴⁵ oder in Deutschland.⁴⁶ In Frankreich⁴⁷ und Spanien⁴⁸ fehlt jeder Ansatz einer Sprungbrettfunktion – ganz im Gegenteil: Die Zeitarbeiter sind in aufeinanderfolgenden Kurzarbeitsperioden unqualifizierter Arbeit⁴⁹ gefangen, mit deren Dauer die Chance auf einen permanenten Arbeitsplatz sogar sinkt⁵⁰ – die *Insider* bleiben *Insider* und die *Outsider* *Outsider*. In den südmediterranen Ländern⁵¹ führte die Dualisierung weder zu einer Verringerung der Arbeitslosigkeit noch zu einer rascheren Beschäftigung der Schulabgänger. Zwar hat die Dualisierung die Flexibilität des Arbeitsmarktes erhöht, doch zulasten der Jungen, der Frauen und der Ausbildung.

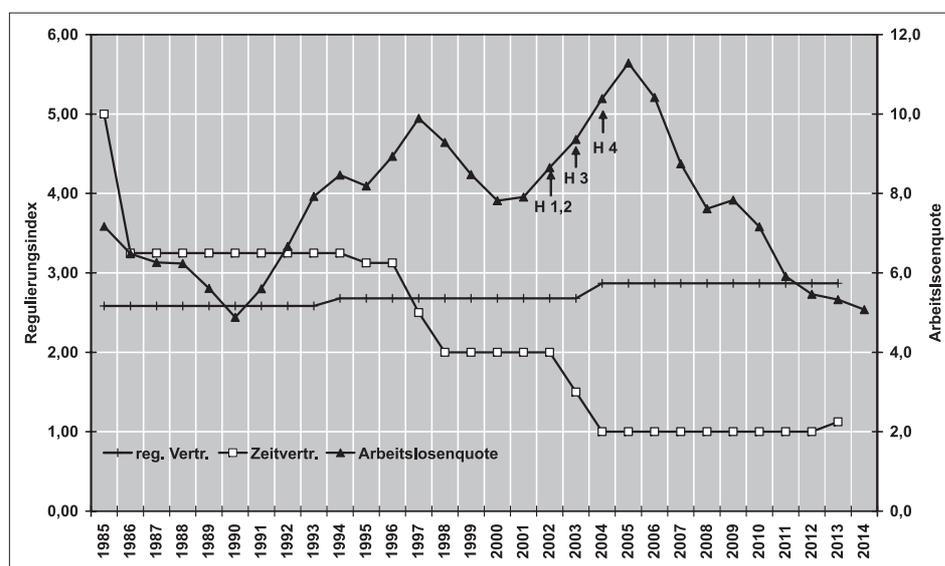
Die mangelnde Ausbildung und die höhere Arbeitslosigkeit der Arbeitskräfte mit Zeit- oder irregulären Verträgen bedeutet, dass diese Vertragsformen zwar betriebs-, nicht aber gesamtwirtschaftlich effizient sind.⁵² Die Kosten werden auf die Gesellschaft abgewälzt. Zahlreiche Autoren wie etwa Blanchard und Tirole (2003) schlagen daher eine einheitliche Regulierung aller Arbeitsverträge vor.

3. Exkurs: Erfolgsmodell Deutschland?

Deutschland, das einzige Land in dem die Arbeitslosigkeit in den letzten Jahren gesenkt werden konnte, gilt weithin als das Erfolgsmodell. Grundsätzlich gibt es dafür vier Erklärungen: Die Demografie, die relativ rasche konjunkturelle Erholung, die überdurchschnittliche Dualisierung (asymmetrische Deregulierung der Zeitverträge) und die Hartz-Reformen.

Die entscheidende, gerne übersehene Erklärung für den Rückgang der deutschen Arbeitslosigkeit ist das Schrumpfen der Bevölkerung: Anders als in der EU-28 oder der Eurozone, wo die Bevölkerung in den letzten 10 Jahren um rund $\frac{1}{2}\%$ wuchs, schrumpfte sie in Deutschland um $3\frac{1}{2}\%$. Der Rückgang der Zahl der Arbeitslosen um rund $1\frac{1}{4}$ Mio. Personen in dieser Periode muss daher im Licht des Rückgangs der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter um gut $1\frac{1}{2}$ Mio. ($-1\frac{3}{4}\%$) gesehen werden. Überdies trug die relativ rasche konjunkturelle Erholung nach Hartung et al. (2015) im Wege geringerer Kündigungen zwei Fünftel zur Reduzierung der Arbeitslosigkeit bei. Das relativiert den Beitrag der Arbeitsmarktpolitik erheblich. Die Liberalisierung der Zeitverträge erfolgte, wie Abbildung 4 zeigt, in zwei größeren Stufen, 1996/97 und 2002/03, wobei die zweite Liberalisierungsrunde die erste Stufe der Hartz-Reform bildete. Hartz 2 erleichterte Mini- und Midi-Jobs, und Hartz 3 reformierte 2004 die Personalvermittlung. Hartz 4

Abbildung 4: Liberalisierung und Arbeitslosigkeit in Deutschland



H 1-4 markiert die einzelnen Stufen der Hartz-Reform.

Quelle: OECD.

schließlich verkürzte die Dauer der Arbeitslosenunterstützung auf ein Jahr und verschärfte die Zumutbarkeitsbestimmungen.

Die Arbeitslosenquote war in Deutschland bis einschließlich 2005 kontinuierlich angestiegen – mit Ausnahme der Hochkonjunkturjahre 1998-2000 – und dann auf weniger als die Hälfte gesunken (Abbildung 4). Geht man davon aus, dass der Rückgang der Arbeitslosigkeit 1998-2000 überwiegend konjunkturbedingt war, dürfte die erste Deregulierungswelle der Zeitverträge ohne größere Folgen für die Beschäftigung geblieben sein, und auch die zweite wirkte bestenfalls verzögert. Der Zeitverlauf wie auch die Tatsache, dass die anderen Dualisierungsregime ihre Arbeitslosenquote in derselben Periode kaum (Belgien) bzw. gar nicht reduzieren konnten (Dänemark), lässt vermuten, dass der Beitrag der Hartz-Reformen, vor allem von Hartz 4. zur Verringerung der Arbeitslosigkeit größer war als jener der Liberalisierung der Zeitverträge.

Unbeschadet der Zurechnung zu der einen oder anderen Maßnahmengruppe gilt es, die positiven und negativen Folgen der deutschen Politik abzuwägen. Auf der positiven Seite stehen sicherlich Beschäftigung und Arbeitslosigkeit: Seit 2000 stieg die deutsche Beschäftigungsquote von 66% auf 74%, wogegen sie in den übrigen dieser Untersuchung zugrunde liegenden Ländern (ohne die drei Krisenländer der südlichen Peripherie) bei 64% verharrte. Arbeitslosen- und Jugendarbeitslosenquote sanken in Deutschland um jeweils 3 Prozentpunkte, in den übrigen Ländern stiegen sie um jeweils 2 Punkte. Quantitativ ist die *employability* in Deutschland somit sicherlich gestiegen, wenn auch offenbar weniger als Folge der Politik als der Demografie und der Konjunktur.

Da Arbeitslosigkeit neben Krankheit der mächtigste Bestimmungsfaktor der Lebenszufriedenheit ist,⁵³ muss dieser Erfolg sehr hoch eingeschätzt werden. Andererseits dürfen aber auch die hohen Kosten der Politik nicht übersehen werden. Abgesehen davon, dass die Arbeitslosen unter finanziellen Druck gesetzt wurden, da sie nach einem Jahr auf Sozialhilfe beschränkt sind, ist der Übergang von selbst kurzer Arbeitslosigkeit auf einen dauerhaften Arbeitsplatz in Deutschland mit einer Einkommenseinbuße von etwa einem Drittel verbunden, auf einen temporären mit einer noch größeren.⁵⁴ Das dürfte nicht zuletzt damit zusammenhängen, dass eine Qualifizierung der Arbeitslosen auf den jeweils neuen Beruf deutlich erschwert wurde, da die Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik kontinuierlich von 3,4% des BIP (2004) auf 1,7% (2013) zurückgefahren wurden⁵⁵ und inzwischen unter die der Vergleichsländer (2,0%) gefallen sind. Dazu kommt, dass Dualisierung und Hartz-Reformen vor allem temporäre Arbeitsplätze schufen.⁵⁶ Der *skills mismatch*, die Differenz zwischen Fertigkeiten und Berufsanforderungen, ist in Deutschland hoch, trotz (oder wegen?) des Drucks, nach einer Kündigung rasch einen neuen Arbeitsplatz zu finden: Nach Müge et al. (2015, 10) hält Deutschland den fünftletz-

ten Platz unter 22 untersuchten Ländern, wobei Überqualifizierung dominiert; mangels früherer Daten lässt sich allerdings nicht sagen, ob der *mismatch* seit Hartz zu- oder abgenommen hat.

Die Reduzierung der Arbeitslosenunterstützung und der Zwang, einen „billigeren“ Arbeitsplatz anzunehmen,⁵⁷ verschlechterten die Einkommenssituation beträchtlich: Das Risiko von *in-work poverty* ist in Deutschland seit 2003 von 4,8% auf 8,6% gestiegen, deutlich stärker als in den Vergleichsländern (von 5,8% auf 6,2%), und ist jetzt sogar höher als in diesen. Gleichermaßen ist die Armutsquote mit 2 Prozentpunkten viermal so stark gestiegen (um 1/2 Prozentpunkt in den Vergleichsländern), die Verteilung ist ungleicher geworden, auch die der Erwerbseinkommen; und die Schere öffnet sich weiter: Die Kohorten der Baby-Boomer weisen im Lebenslauf eine fast doppelt so große Einkommensungleichheit auf wie ihre Eltern, und ihre Löhne sind erheblich volatiler.⁵⁸

Eine bewertende Abwägung der Arbeitsmarktvor- gegen die Kompensationsnachteile der deutschen Reformen ist auf wissenschaftlicher Basis natürlich nicht möglich. Festzuhalten ist jedoch, dass die gute Entwicklung des deutschen Arbeitsmarkts bloß zum Teil auf die Arbeitsmarktpolitik zurückzuführen ist, dass das Schlagwort von Fordern und Fördern den Sachverhalt keineswegs trifft und dass eine verstärkte Förderungskomponente durch Aufstockung statt Einschränkung der Mittel für aktive Arbeitsmarktpolitik die Kosten für die Betroffenen jedenfalls geringer gehalten hätte.

4. Die neue Diskussion um die Arbeitsmarktregulierung

In den letzten ein- bis eineinhalb Jahrzehnten haben sich die Schwerpunkte der Deregulierungsdebatte verschoben: Die Deregulierung wird, wie in Abschnitt 1 bereits erwähnt, differenzierter gesehen, und das Ziel der Effizienzsteigerung hat relativ zu qualitativer Wettbewerbsfähigkeit, Bekämpfung der Arbeitslosigkeit und Verringerung der Segmentierung an Bedeutung verloren.

Als zentrale neue Front entwickelte sich die Auseinandersetzung um die Flexibilisierung der Arbeitszeit, nicht zuletzt deswegen, weil Arbeitgeber und Arbeitnehmer darunter Unterschiedliches verstehen. Die Arbeitgeber wollen nicht bloß eine Aufweichung der Arbeitszeitrichtlinie der EU, sondern vor allem längere Durchrechnungsperioden, um die Arbeitszeit der Auftragslage anpassen zu können; dadurch soll die preisliche internationale Wettbewerbsfähigkeit gesteigert und die Konjunktur- und Beschäftigungslage verbessert werden. Die Arbeitnehmer wenden gegen diese Form der Flexibilisierung Einkommensverluste durch Wegfall der Überstundenzuschläge ein, physische und psychische Schäden durch Überbelastung, und keineswegs einen Beitrag zur Verringerung der Arbeitslosigkeit.

keit. Die Gewerkschaften verstehen unter Flexibilisierung eine generelle Kürzung der Arbeitszeit, um die Arbeitslosigkeit und die zunehmende physische und psychische Belastung der Arbeitnehmer zu senken sowie die Möglichkeiten der individuellen Gestaltung zu vergrößern.

Aus wirtschaftspolitischer Sicht erscheint die Debatte um die Arbeitszeit überschätzt. Die Strategie einer Verbesserung der preislichen Wettbewerbsfähigkeit durch Flexibilisierung der Arbeitszeit in Form von Verlängerung des Durchrechnungszeitraums ist aus verschiedenen Gründen problematisch:

Erstens würde durch eine Forcierung der quantitativen Wettbewerbsfähigkeit der Leistungsbilanzüberschuss der EU und damit die weltwirtschaftlichen Ungleichgewichte weiter gesteigert werden – mit entsprechenden Reaktionen der betroffenen Defizitländer. Zweitens mangelt es an international vergleichbaren Indikatoren der Arbeitszeitflexibilität, so dass keineswegs klar ist, ob die jeweilige Lage anderswo besser oder schlechter ist als in der EU. Die einzige verfügbare Quelle, das EU-Labour Force Survey-ad hoc Module aus 2004 ist veraltet und betrifft bloß europäische Staaten. Es zeigt, dass damals 60-70% der Beschäftigten in Österreich, Großbritannien, Italien, Frankreich und den Benelux-Staaten fix geregelte Arbeitszeiten hatten („*fixed start or end*“) sowie 40-50% in Skandinavien, Finnland und Deutschland. Längere Durchrechnungszeiten („*working time banking*“) für einen nennenswerten Anteil der Beschäftigten gab es bloß in Deutschland (20%) sowie in Skandinavien und Frankreich (10%).⁵⁹ Ein dritter Grund, vor allem die einzelstaatlichen Versuche einer Deregulierung der Arbeitszeit kritisch zu sehen, ist die Gefahr einer internationalen Abwärtsspirale (*race to the bottom*), bei der letztlich kein Land an Wettbewerbsfähigkeit gewinnt, jede Beschränkung der Arbeitszeit jedoch fehlt. Viertens besteht die Gefahr, dass der Rationalisierungseffekt langer Durchrechnungszeiträume die Arbeitslosigkeit erhöht, und fünftens kann lange Arbeitszeit auch physische und psychische Gesundheitsrisiken mit sich bringen.

Andererseits gibt es auch wenig Evidenz dafür, dass die Kürzung der (Wochen-)Arbeitszeit als Instrument zur Reduzierung der derzeit hohen Arbeitslosigkeit ausreicht. Sosehr die Realisierung der Produktivitätsgewinne durch Freizeit anstelle von Einkommen einer Wohlstandsgesellschaft entsprechen mag, zum Abbau der Arbeitslosigkeit trägt sie bloß beschränkt bei: Sie wird erfahrungsgemäß zu etwa zwei Dritteln durch höhere Arbeitsproduktivität kompensiert.⁶⁰ Die Flexibilisierung der individuellen Arbeitszeit kann zweifellos zu einer besseren *work-life-balance* beitragen, wird jedoch unvermeidlicherweise auf bestimmte, in der Regel hoch qualifizierte Gruppen der Arbeitnehmer beschränkt bleiben.

Statt über Flexibilisierung und Arbeitszeit wird der Kampf gegen die Arbeitslosigkeit überwiegend auf anderer Ebene geführt werden müssen.⁶¹

Zunächst durch Nachfragepolitik: Zwar sollte man nach der historischen Erfahrung nicht auf eine nennenswerte Steigerung des längerfristigen Wachstums bauen,⁶² doch besteht angesichts der erheblichen Unterauslastung der Kapazitäten in den meisten Staaten noch ein erheblicher Expansionsspielraum. Vor allem aber sollte man auf eine steuerliche Entlastung der Arbeit (zulasten von Umweltsteuern) bauen. Die hohe Belastung der Arbeit durch Steuern und Sozialversicherungsbeiträge zwingt die Unternehmer derzeit zu arbeitssparenden Rationalisierungsinvestitionen, wie nicht zuletzt der – verglichen zur totalen Faktorproduktivität – mehr als doppelt so hohe Anstieg der Arbeitsproduktivität zeigt. Die Gegenfinanzierung durch Umweltsteuern hätte überdies einen dringend erwünschten ökologischen Nebeneffekt.

Allerdings darf man sich nicht der Hoffnung hingeben, dass der Abbau der Arbeitslosigkeit zugleich auch die Segmentierung des Arbeitsmarkts beseitigen würde, deren Verringerung vor allem aus Gründen der Gerechtigkeit, aber auch wegen der hohen gesellschaftlichen Kosten und der damit verbundenen Effizienzverluste⁶³ dringend erforderlich ist; auch mindert Segmentierung Vertrauen, Loyalität und Einsatzbereitschaft der Betroffenen,⁶⁴ was sich nicht zuletzt in höheren Managementkosten niederschlägt.

Ein Abbau der Dualität könnte auf verschiedenen Weise erfolgen: erstens durch den Verzicht auf eine differenzierte Regulierung von unbefristeten und Zeitverträgen, wie sie etwa Aoyagi and Ganelli (2013) oder schon früher Blanchard und Tirole (2003) vorschlugen. Das hätte allerdings sowohl in Form einer Deregulierung der befristeten als auch in Form einer Reregulierung der Zeitverträge Nachteile: im ersten Fall für die Arbeitnehmer durch verringerten Schutz, im zweiten Fall sowohl für die Arbeitgeber, die in bestimmten Fällen eine gewisse Flexibilität benötigen, als auch für diejenigen Arbeitnehmer, die aus persönlichen Gründen eine temporäre Anstellung bevorzugen.⁶⁵ Die OECD (2014, S. 188) diskutiert daher zwei alternative Lösungen: zunächst einen einheitlichen Vertrag mit steigenden Abfertigungsansprüchen, eventuell mit einer Eingangsphase mit kaum beschränkter Auflösungsmöglichkeit der Verträge und einer anschließenden „Stabilitätsphase“; interessanter erscheint ihr Vorschlag einer beide Vertragsformen betreffenden Vertragsauflösungssteuer, die mit der Vertragsdauer steigt (ebd. S. 189). Alle diese Vorschläge erfordern jedoch, wie die OECD auch betont, dass der Tatbestand der „unfairen Entlassung“ sehr restriktiv definiert wird. Zweckmäßiger – und möglicherweise auch leichter durchsetzbar – erscheint daher viertens, die beiden Vertragsformen unverändert beizubehalten, jedoch die Arbeitgeberbeiträge zur Arbeitslosenversicherung für Zeitverträge anzuheben, und zwar unbeschadet ihrer Dauer. Diese Lösung bietet den Firmen die Möglichkeit (die dann teureren) Zeitverträge dort und dann einzusetzen, wo es tatsächlich gilt, massi-

ve temporäre Schwankungen der Auftragslage auszugleichen. Die Kosten werden so internalisiert und nicht auf die Öffentlichkeit abgeschoben.

Letztlich darf nicht übersehen werden, dass hinter Arbeitslosigkeit wie Segmentierung ein erhebliches Strukturproblem liegt: das Überangebot an gering Qualifizierten bei erheblichem Mangel an Fachkräften. Der *mismatch*, der sich in Zukunft infolge der Zuwanderung noch verschärfen wird, gefährdet auch die langfristige qualitative Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Wirtschaft, die auf Facharbeiter-intensiver Qualitätsproduktion beruht.⁶⁶ Es gilt daher einerseits alles dranzusetzen, möglichst große Teile der Bevölkerung möglichst rasch und möglichst stark zu qualifizieren; die Zeit drängt, da solche Programme vor allem für Bevölkerungsteile, die aus anderen kulturellen Milieus stammen, erhebliche Zeit erfordern. Darüber hinaus muss Europa versuchen, bei Forschung und Entwicklung mit dem asiatischen Tempo Schritt zu halten und die Subventionen auf radikale, für den Weltmarkt neue Entwicklungen zu konzentrieren.

Anmerkungen

¹ Siehe etwa Berger und Danninger (2005).

² OECD (1999) 48.

³ „*The link between the stance of employment protection legislation and aggregate unemployment is uncertain in theory, and in practice is highly dependent on the specific national context. However, there is evidence that too-strict legislation will hamper labour mobility, reduce the dynamic efficiency of the economy and restrain job creation.*“ (OECD [2006] 12.)

⁴ Bernal-Verdugo (2012); Blanchard et al. (2013).

⁵ „*Lower product market regulation and more intense use of high-skilled labor and ICT capital inputs, as well as higher spending on R&D activities, contribute positively and with statistical significance to total factor productivity. ... In contrast, labor market regulation is not found to have statistically significant effects on total factor productivity.*“ (IMF [2015] 105.)

⁶ Anders als der Name suggeriert, bilden die Indizes nicht die gesamte *Employment Protection Legislation* ab, sondern bloß die gesetzlichen Kündigungsbeschränkungen.

⁷ Infolge der Ausweitung der Kriterien (EPRC_V3 statt EPRC_V1) betrug der Regulierungsgrad der unbefristeten Verträge 2013 2,38 und ihre Streuung sank auf 0,49; die entsprechenden Wert für Zeitverträge betragen 1,94 und 0,92.

⁸ Die OECD (2013, 67ff) hält die Effizienz der Streitschlichtung für einen der wichtigsten Bestimmungsgründe für Kosten und Effizienz der Arbeitsmarktregulierung (Bassanini and Garnerio 2013).

⁹ Da diese von den EPL-Indikatoren nicht erfasst werden kommt es zu einer Unterschätzung der Liberalisierung.

¹⁰ „*The foundation for this idea is that each worker has many distinct features, which make them suitable for different kinds of jobs. Job requirements vary across firms too, and employers are not indifferent about the type of worker that they hire, whatever the wage. The process of matching workers to jobs takes time, irrespective of the wage offered by each job. A process whereby both workers and firms search for each other and jointly either accept or reject the match seemed to be closer to reality.*“ (Pissarides [2010] 397.)

- 11 Pissarides (2010).
- 12 OECD (2013) 69ff.
- 13 Bassanini und Garnero (2013).
- 14 OECD (2013) 70.
- 15 Autor (2007); Bassanini (2009); Van Schaik und Klundert (2013); OECD (2014) 186.
- 16 Jahn et al. (2012) F122.
- 17 OECD (2014) 149.
- 18 OECD (2015) 140.
- 19 In Österreich decken die Kollektivverträge noch 95% ab, in Deutschland bloß noch 35%.
- 20 Eppel et al. (2013); Eppel et al. (2015) 783.
- 21 Eppel et al. (2015).
- 22 Jahn et al. (2012).
- 23 DICE-Datenbank, abgerufen 10.10.2015.
- 24 <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=102&langId=de>.
- 25 In den Dualisierungsregimen Deutschland und Niederlande liegt er sogar um drei Fünftel darunter.
- 26 OECD (2014) 141.
- 27 Ebendort 150.
- 28 Das ist vor allem deswegen problematisch, weil die Jugenderfahrungen die Lebenseinstellung bestimmen: Jugendliche, die in Rezession arbeitslos aufgewachsen sind, glauben mehr an Glück als an Leistung, sind für Umverteilung und Interventionen, vertrauen aber öffentlichen Einrichtungen zugleich weniger (Giuliano und Spilimbergo [2009]).
- 29 OECD (2014) 142, 149.
- 30 Boeri (2011).
- 31 Verhaest und Omeij (2009).
- 32 Hagen (2003).
- 33 Tatsächlich zahlen Firmen mit geringer Arbeitsplatzstabilität in Finnland höhere Löhne (Bökermann et al. [2011]) oder, umgekehrt, können es in sich Frankreich Familienfirmen wegen ihrer größeren Arbeitsplatzstabilität leisten, niedrigere Löhne zu zahlen (Bassanini et al. [2013]).
- 34 Bökermann et al. (2011).
- 35 Bassanini et al. (2013).
- 36 OECD (2014) 173.
- 37 Gagliarducci (2005); Cockx und Picchio (2012); Rebolle-Sanz (2011).
- 38 Bruno (2012).
- 39 Righi und Sciulli (2009); Garrouste und Loi (2011); Caroleo und Pastore (2007).
- 40 Gagliarducci (2005).
- 41 Nunziata und Staffolani (2007).
- 42 Brauns et al. (1999); Contini et al. (2004).
- 43 OECD (2014), Annex to chpt. 4.
- 44 Holmlund und Storrie (2002).
- 45 Zijl et al. (2004).
- 46 Hagen (2003).
- 47 Blanchard und Landier (2002).
- 48 Dolado et al. (2002).
- 49 Barbieri und Scherer (2009).
- 50 Garcia-Pérez und Muñoz Bullon (2007).
- 51 Quintini et al. (2007).
- 52 OECD (2014) 186.
- 53 Di Tella et al. (2003) 811; Boarini et al. (2012).
- 54 Engbom et al. (2015).

- ⁵⁵ Pro Arbeitslosen wurden sie um ein Drittel reduziert.
- ⁵⁶ Engbom et al (2015) 21f.
- ⁵⁷ „Thus, we conclude that it does not appear that the fact that workers return to lower-paying occupations or sectors plays a major role in driving the cost of replacement.“ (Engbom et al. [2015] 20) Mit anderen Worten: Durch Kündigung und Neueinstellung können die Firmen ihre Lohnkosten senken.
- ⁵⁸ Corneo (2015) 124.
- ⁵⁹ Plantenga und Quintini (2010) 55.
- ⁶⁰ Walterskirchen (2015).
- ⁶¹ Auf den demografisch bedingten Rückgang der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter zu bauen ist fahrlässig, da er in den meisten Staaten zumindest zum Teil durch die unvermeidliche Anhebung des Pensionsantrittsalters, die steigende Frauenerwerbsquote und die Zuwanderung kompensiert werden dürfte.
- ⁶² Tichy (2014).
- ⁶³ Bassanini et al. (2009).
- ⁶⁴ Kleinknecht et al. (2015).
- ⁶⁵ Böheim und Cardoso (2009).
- ⁶⁶ Derzeit und in naher Zukunft ist die EU (insgesamt) durchaus wettbewerbsfähig, wie die kontinuierlichen Leistungsbilanzüberschüsse zeigen; auf längere Sicht muss das nicht so bleiben. Erstens befinden sich etliche asiatische Länder in einem raschen Aufholprozess, zweitens mangelt es gerade bei zukunftsorientierten Waren und vor allem Dienstleistungen an europäischer Dynamik, und drittens gefährdet die Qualifikationsstruktur der Bevölkerung die bestehenden europäischen Wettbewerbsvorteile.

Literatur

- Aoyagi, C.; Ganelli, G., The path to higher growth: Does Japan's dual labor market matter? (= IMF WP 12/202, Washington, D. C., 2013).
- Autor, D.H.; et al., Does employment protection reduce productivity? Evidence from US states, in: *Economic Journal* 117 (2007) F189-F217.
- Barbieri, P.; Scherer, St., 2008, Labour market flexibilization and its consequences in Italy, in: *European Sociological Review* 25/6 (2008) 677-692.
- Bassanini, A.; Garnero, A., Dismissal protection and worker flows in OECD countries: Evidence from cross-country/cross industry data, in: *Labour Economics* 21/1 (2013) 25-41.
- Bassanini, A.; et al., Workers in family firms: Paid less but more secure? Evidence from French matched employer-employee data, in: *Industrial and Labor Relations Review* 66/2 (2013) 433-66.
- Bassanini, A.; et al., Job protection legislation and productivity growth in OECD countries, in: *Economic Policy* 58 (2009) 349-402.
- Berger, Helge; Danninger, Stephan, Labor and product market deregulation: Partial, sequential, or simultaneous reform? (= IMF Working Paper 05/227, Washington, D. C., 2005).
- Bernal-Verdugo, Lorenzo E.; Furceri, Davide; Guillaume, Dominique, Crises, labor market policy, and unemployment (= IMF WP/12/65, Washington, D. C., 2012).
- Blanchard, O.; Landier, A., The perverse effects of partial labor market reform: Fixed duration contracts in France (= NBER WP 8219, Washington, D. C. 2001).
- Blanchard, O.; Tirole, J., Contours of employment protection reform (= MIT Department of Economics WP 03-35, 2003).
- Blanchard, Olivier; Jaumotte, Florence; Loungani, Prakash, Unemployment, labour-market flexibility and IMF advice: Moving beyond mantras (2013); online: <http://www.voxeu.org/article/unemployment-labour-market-flexibility-and-imf-advice>.

- Boarini, R.; et al., What makes for a better life? The determinants of subjective well-being in OECD countries – Evidence from the Gallup World Poll (= OECD Statistics Working Papers 2012/03, Paris 2012); online: <http://dx.doi.org/10.1787/5k9b9ltjm937-en>.
- Boeri, T.; Garibaldi, P., Two tier reforms of employment protection: A honeymoon effect?, in: *Economic Journal* 117 (2007) F357-85.
- Boeri, T., Institutional reforms and dualism in European labor markets, in: Ashenfelter, O.; Card, D. (Hrsg.), *Handbook of Labor Economics*, Vol. 4b (Amsterdam 2011).
- Böheim, R.; Cardoso, A.R., Temporary help services employment in Portugal, 1995-2000, in: Autor, D.H. (Hrsg.), *Studies in Labor Market Intermediation* (Chicago 2009).
- Bökermann, P.; et al., Job security and employee well-being: Evidence from matched survey and register data, in: *Labour Economics* 18/4 (2011) 547-54.
- Brauns, H.; et al., Education and unemployment: patterns of labour market entry in France, the United Kingdom and Germany (= MZES Working Paper 6, 1999).
- Bruno, G. S.; et al., Stepping stones versus dead end jobs: Exits from temporary contracts in Italy after the 2003 reform (= IZA Discussion Paper 6746, Bonn 2012).
- Caroleo, F. E.; Pastore, F., The youth experience gap: Explaining differences across European countries (= Università di Perugia, Quaderni del Dipartimento di Economia, Finanza e Statistica 41, 2007).
- Cockx, B.; Picchio, M., Are short-lived jobs stepping stones to long-lasting jobs?, in: *Oxford Bulletin of Economics and Statistics* 74/5 (2012) 646-675.
- Contini, B.; et al., Stepping-stones or traps? The Consequences of labour market entry positions on future careers in West Germany, Great Britain and Italy, in: *Work, Employment & Society* 18 (2004) 369-394.
- Corneo, G., Kreuz und quer durch die deutsche Einkommensverteilung, in: *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 16/2 (2015) 109-126.
- Dieckhoff, M.; Steiber, N., Institutional reforms and age-graded labour market inequalities in Europe, in: *International Journal of Comparative Sociology* 53 (2012) 97-119.
- Di Tella, R.; et al., The macroeconomics of happiness, in: *Review of Economics and Statistics* 85/4 (2003) 809-827.
- Dolado, J. J.; et al., Drawing lessons from the boom of temporary jobs in Spain, in: *Economic Journal* 112 (2002) F270-F295.
- ECB, Euro area labour market and the crisis (= Structural Issues Report, October, Frankfurt 2012).
- Engbom, N.; Detrigiache, E.; Raei, F., The German labor market reforms and post-unemployment earnings (= IMF WP/15/162, Washington, D. C., 2015).
- Eurofound, Psychosocial risks in Europe: Prevalence and strategies for prevention (Dublin 2014); online: www.eurofound.europa.eu/publications/htmlfiles/ef1443.
- Gagliarducci, S., The dynamics of repeated temporary jobs, in: *Labour Economics* 12/4 (2005) 429-448.
- García-Pérez, J.I.; Muñoz Bullón, F., Transitions to permanent employment in Spain: An empirical analysis for young workers, in: *British Journal for Industrial Relations* 49/1 (2007) 103-143.
- Garrouste, C.; Loi, M., School-to-work transitions in Europe: Paths towards a permanent contract (= MPRA Working Paper 37167, 2011).
- Giuliano, P.; Spilimbergo, A., Growing up in a recession: Beliefs and the macroeconomy (= National Bureau of Economic Research Working Paper 15321, Washington, D. C., 2009).
- Hagen, T., Do fixed term contracts increase the long-term employment opportunities of the unemployed? (= ZEW Discussion Paper 03-49, Mannheim 2003).
- Hartung, B.; Jung, Ph.; Kuhn, M., What hides behind the German labor market miracle? (2015); online: <https://editorialexpress.com/cgi-bin/.../download.cgi?db...SED2015...>

- Holmlund, B.; Storrie, D., Temporary work in turbulent times: The Swedish experience (= CESifo Working Paper 671, München 2002).
- IMF, World Economic Outlook (WEO). Uneven growth: Short- and long-term factors (Washington, D. C., 2015).
- Jahn, E.; et al., Feature: Flexible forms of employment: Boon or bane?, in: Economic Journal 122 (2012) F115-124.
- Kleinknecht, A.; et al., Rigidities through flexibility: flexible labour and the rise of management bureaucracies, in: Camb. J. Econ. (2015); doi: 10.1093/cje/bev056.
- Müge, A.; et al., Skill mismatch and public policy in OECD countries (= OECD Economics Department WP 1210, Paris 2015).
- Nunziata, L.; Staffolan, S., Short-term contracts regulations and dynamic labour demand: theory and evidence, in: Scottish Journal of Political Economy 54/1 (2007) 72-104.
- OECD, The OECD jobs study. Facts, Analysis, Strategies (Paris 1994).
- OECD, Employment Outlook 1999 (Paris 1999).
- OECD, Boosting jobs and incomes. Policy lessons from reassessing the OECD jobs strategy (Paris 2006).
- OECD, Employment Outlook 2012 (Paris 2012).
- OECD, Employment Outlook 2013 (Paris 2013).
- OECD, Employment Outlook 2014 (Paris 2014).
- OECD, In it together: Why less inequality benefits all (Paris 2015).
- Pissarides, Christopher A., Equilibrium in the labour market with search frictions, Nobel prize lecture (2010).
- Plantenga, Janneke; Remery, Chantal, Flexible working time arrangements and gender equality. A comparative review of 30 European countries (European Commission, Brüssel 2xyz).
- Quintini, G. et al, 2007, The changing nature of the school-to-work transition process in OECD countries (= IZA Discussion Paper 2582, Bonn 2007).
- Rebollo-Sanz, Y., Landing a permanent contract in Spain: Do job interruptions and employer diversification matter?, in: The Manchester School 79/6 (2011) 1197-1236.
- Righi, A.; Sciulli, D., The timing of the school-to-permanent work transition: A comparison across ten European countries (= Università di Perugia, Dipartimento di Economia, Finanza e Statistica, Quaderno 65, 2009).
- Tichy, G., Verschuldungsbedarf und Sparüberschuss, in: Wirtschaft und Gesellschaft 40/4 (2014) 567-595.
- Van Schaick, T.; v.d. Klundert, Th., Employment protection legislation and catching up, in: Applied Economics 45/8 (2013) 973-981.
- Verhaest, D.; Omey, E., Objective over-education and worker well-being: A shadow price approach, in: Journal of Economic Psychology 30 (2009) 469-481.
- Voss, Eckhard, The role of temporary agency work and labour market transitions in Europe: Institutional frameworks, empirical evidence, good practice and the impact of social dialogue. Final Report for the Joint Eurociett/UNI Europa Project: Temporary Agency Work and transitions in the labour market (2013).
- Zijl, M.; et al., Stepping stones for the unemployed: The effect of temporary jobs on the duration until regular work (= IZA Discussion Paper 1241, Bonn 2004).

Zusammenfassung

Die Deregulierung der Märkte, im Bereich des Arbeitsmarkts durch Abbau von Kündigungsbeschränkungen, erfolgte um die Effizienz der Wirtschaft zu steigern. Form und Ausmaß fielen in den einzelnen Ländern sehr unterschiedlich aus, sodass differenzierte Arbeitsmarktregime entstanden. Vor allem die asymmetrische Deregulierung von regulären und Zweitverträgen, die überdies die Beschäftigung steigern sollte, brachte bloß geringen Effizienz- und Beschäftigungsgewinn, schuf aber erhebliche Probleme der Segmentierung. Inzwischen hat sich die Deregulierungsdebatte auf die Arbeitszeit verlagert: Einerseits soll der Abbau der Beschränkungen Effizienz und Beschäftigung steigern, andererseits eine generelle Verkürzung der Arbeitszeit die Arbeitslosigkeit verringern. In beiden Fällen dürfte die Wirkung der Maßnahmen überschätzt werden. Ausweitung der Nachfrage bis zum Erreichen einer normalen Kapazitätsauslastung und (budgetneutrale) Verringerung der Abgabenbelastung der Arbeit einerseits, Verringerung der Segmentierung durch abgabemäßige Belastung der Zeitverträge versprechen größere Erfolge.

Abstract

The deregulation of markets, restriction of dismissals in the field of labour markets, was introduced to increase allocation and efficiency. The differing implementation in the various countries resulted in differentiated labour market regimes. Deregulation and even more asymmetric devaluation of regular and time contracts came with petty gains in efficiency and employment, but with severe disadvantages as to segmentation. By now the deregulation discussion shifted from dismissal to working time. Again the cutback of restrictions is assumed to increase efficiency and employment, and the overall reduction of working time to eased unemployment. Both assumptions are over optimistic. Boosting of demand up to an average utilisation of capacity and reduction of taxes on labour are superior instruments to reduced unemployment, and taxes on time contracts are superior to reduce segmentation.

ÖGB VERLAG

www.oegbverlag

Nationale Arbeitsbeziehungen und Lohnpolitik in der EU 2004-2014

Von der Tarifautonomie zum EU-Interventionismus?



Mag. Dr. Markus Marterbauer (Hrsg.), Leiter der Abteilung Wirtschaftswissenschaft und Statistik der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien

Mag. Dr. Michael Mesch (Hrsg.), Abteilung Wirtschaftswissenschaft und Statistik der AK Wien und geschäftsführender Redakteur der Quartalszeitschrift „Wirtschaft und Gesellschaft“

Mag. Josef Zuckerstätter (Hrsg.), Mitarbeiter der Abteilung Wirtschaftswissenschaft und Statistik der AK Wien

Wirtschaftswissenschaftliche Tagungen der AK Wien Band 18
438 Seiten / ÖGB-Verlag / 2015 / ISBN 978-3-99046-139-6 / EUR 29,90

e book inside

Der Sammelband bietet einen Überblick über die nationalen Arbeitsbeziehungen und die Lohnpolitik in der EU vor und seit dem Ausbruch der Finanz- und Wirtschaftskrise. Er vereinigt Beiträge, die in den Jahren 2007 bis 2014 verfasst wurden. Kollektive Arbeitsbeziehungen (sozialer Dialog, Kollektivverträge auf der Branchenebene, betriebliche Interessenvertretung etc.) waren bis zum Einsetzen der Krise 2008/09 wichtige Merkmale der kontinentaleuropäischen, der nordeuropäischen und der mediterranen Kapitalismusvariante. Mit der schrittweisen Durchsetzung des Neoliberalismus unterlagen die Institutionen der kollektiven Arbeitsbeziehungen einer graduellen Erosion, wobei die nationalen Unterschiede sehr groß waren. Im Zuge der Krise verstärkte sich die neoliberale Ausrichtung der wirtschaftspolitischen Steuerung der EU, d. h. die Fokussierung auf Konsolidierung der öffentlichen Haushalte durch ausgabenseitige Kürzungen, auf Verbesserung der preislichen Konkurrenzfähigkeit durch Senkung der Arbeitskosten und auf Deregulierung und Flexibilisierung der Arbeitsmärkte.

Im Bereich der Lohnpolitik erfolgte ein Paradigmenwechsel, nämlich von der Akzeptanz der Tarifautonomie hin zu einem EU-Interventionismus. Besonders betroffen von den Eingriffen in den nationalen Lohnpolitiken und den nationalen Kollektivverhandlungssystemen waren bislang die finanziell von der Troika unterstützten Krisenländer. Finanzdominierter Kapitalismus, neoliberale Wirtschaftspolitik der EU und die Krise haben die Machtressourcen der Gewerkschaften in all ihren Dimensionen weiter geschwächt. Revitalisierungsstrategien der Gewerkschaften setzen deshalb auf die Erneuerung und Stärkung ihrer organisatorischen und gesellschaftlichen Ressourcen.

BESTELLUNG IM THEMESHOP DES ÖGB-VERLAGS
www.arbeit-recht-soziales.at / kontakt@arbeit-recht-soziales.at
 T +43 1 405 49 98-132 / F +43 1 405 49 98-136
 oder direkt in der Fachbuchhandlung des ÖGB-Verlags
 1010 Wien, Rathausstraße 21

