

SECHSTES KAPITEL

Arbeitsmarkt: Institutionelle Rahmenbedingungen für mehr Flexibilität

- I.** Europäische Arbeitsmärkte: Einheit in Vielfalt
 - 1. Die heterogene Entwicklung der europäischen Arbeitsmärkte
 - 2. Die Institutionenvielfalt der europäischen Arbeitsmärkte
- II.** Institutionen des Arbeitsmarkts: Bedeutung und Wirkung
 - 1. Institutionen des Arbeitsmarkts: Die Balance von Kontinuität und Wandel
 - 2. Ausgewählte Institutionen des Arbeitsmarkts und ihre Interaktion
- III.** Aktive Arbeitsmarktpolitik: Instrument mit begrenzter Wirkung
- IV.** Europa: Institutionelle Reformen in nationaler Verantwortung
 - 1. Die Umsetzung institutioneller Reformen
 - 2. Die Notwendigkeit nationaler Reformanstrengungen
- V.** Deutschland: Institutionelle Reformen weiter stärken

Literatur

Das Wichtigste in Kürze

Die stark divergierenden Arbeitsmarktentwicklungen im Euro-Raum haben ein Schlaglicht auf die Bedeutung der Arbeitsmarktordnungen geworfen. Die Gesamtheit der Arbeitsmarktinstitutionen und ihr Zusammenspiel mit anderen konstituierenden Elementen der Wirtschaftsordnung sind sowohl von entscheidender Bedeutung für den langfristigen Wachstumspfad einer Volkswirtschaft als auch für deren Fähigkeit, konjunkturelle Schocks zu absorbieren. Dieser zweiten Dimension kommt speziell in einer Währungsunion große Bedeutung zu.

Die Institutionen des Arbeitsmarkts sind in das gesamtwirtschaftliche und -gesellschaftliche Geflecht eines Landes eingebunden. Aus diesem Grund und da Arbeitsmarktreformen einer intensiven Kommunikation bedürfen, sieht das vom Sachverständigenrat als Blaupause der langfristigen Architektur des Euro-Raums vorgesehene Konzept Maastricht 2.0 die Verantwortung für die Arbeitsmarktpolitik – wie für die Wirtschaftspolitik insgesamt – auf Ebene der einzelnen Mitgliedstaaten.

Dies bedeutet nicht, dass es keiner Koordination bedarf. Der internationale Vergleich zeigt, dass sich im Systemwettbewerb von anderen Ländern lernen lässt: Gerade in einer Währungsunion sind regulatorisch bedingte preisliche Rigiditäten in erheblichem Maße zu korrigieren, da der nominale Wechselkurs nicht als Anpassungsinstrument zur Verfügung steht. Zu diesen Rigiditäten zählen insbesondere Lohnindexierungssysteme, aber ebenso Mindestlöhne, die als Sperrklinken vor allem die Beschäftigungschancen von Jugendlichen, Langzeitarbeitslosen und Geringqualifizierten reduzieren.

Zudem hat sich eine Umgehung rigider Kündigungsschutzregelungen durch die Schaffung eines festgefügt dualen Arbeitsmarkts, einem Nebeneinander von abgesicherten und unsicheren Arbeitsplätzen, in der aktuellen Krise nicht bewährt. Die Teilhabe aller Erwerbspersonen kann besser durch solche Ansätze gesichert werden, die Beschäftigungsanpassungen erleichtern (externe Flexibilität) und gleichzeitig eine angemessene Absicherung bei Erwerbslosigkeit mit aktivierender Arbeitsmarktpolitik kombinieren.

Deutschland hat diesbezüglich mit der Agenda 2010 den richtigen Weg eingeschlagen. Es besteht jedoch kein Anlass zur Selbstgefälligkeit. Die aktuelle Arbeitsmarktlage bietet vielmehr eine gute Ausgangsposition, die Arbeitsmarktinstitutionen dahingehend auszurichten, dass die Teilhabe aller Personen langfristig gesichert wird. Eine verstärkte Regulierung von Beschäftigungsverhältnissen ist dabei nicht zielführend. Insbesondere ist die Einführung eines flächendeckenden Mindestlohns deshalb abzulehnen.

Vielmehr muss die Mobilität auf dem Arbeitsmarkt – zwischen Beschäftigungen ebenso wie beim Übergang von Arbeitslosigkeit in Erwerbstätigkeit – erhöht werden. Dafür bedarf es klarer arbeitsrechtlicher Regelungen beim allgemeinen Kündigungsschutz, die Einstellungen und Entlassungen erleichtern und dadurch einer zu starken Segmentierung des Arbeitsmarkts vorbeugen, sowie produktivitätsorientierter Entlohnungsmöglichkeiten, welche die Beschäftigungschancen Geringqualifizierter sichern. Die Arbeitsmarktpolitik muss besonders auf diese Personengruppe ausgerichtet sein. Negative Arbeitsanreize, die durch das Steuer- und Abgabensystem entstehen, gehören auf den Prüfstand. Mittel- bis langfristig liegt das größte Potenzial nach wie vor in der Verbesserung des Aus- und Weiterbildungssystems.

Arbeitsmarkt: Institutionelle Rahmenbedingungen für mehr Flexibilität

435. Seit dem Jahr 2008 haben sich die Arbeitsmärkte international und insbesondere in Europa sehr unterschiedlich entwickelt. Dabei hat sich der im vergangenen Jahrzehnt reformierte deutsche Arbeitsmarkt als sehr robust erwiesen. Dies wirft ein Schlaglicht auf die **Bedeutung der Arbeitsmarktinstitutionen** für die langfristige Leistungsfähigkeit einer Volkswirtschaft und für die Kapazität zur Verarbeitung von Krisensituationen. Die Fähigkeit zur Schockabsorption ist vor allem für Länder des Euro-Raums bedeutsam, da ihnen der Anpassungsmechanismus einer nominalen Wechselkursänderung dauerhaft verwehrt ist.

436. Theoretische Überlegungen und der internationale Vergleich der Arbeitsmarktinstitutionen und -entwicklungen helfen dabei, langfristig tragfähige Regelwerke für den Euro-Raum und Deutschland zu identifizieren. Im Mittelpunkt stehen dabei die Fragen, ob die Verantwortung für arbeitsmarktpolitische Reformen auf nationaler oder europäischer Ebene anzusiedeln ist und wie Institutionen optimal auszugestalten sind. Es zeigt sich, dass es zwar keine generelle Blaupause für eine erfolgreiche Arbeitsmarktordnung gibt, auch nicht die aktuell so erfolgreiche Deutschlands. Aber es lassen sich **drei grundlegende Botschaften** ableiten, welche die inhaltliche Begründung, die prozedurale Ausgestaltung und die internationale Einbettung von Reformen des Arbeitsmarkts betreffen:

- Erstens ist es für eine Volkswirtschaft vorteilhaft, eine in den Institutionen ihres Arbeitsmarkts verkörperte **Balance** zwischen **Kontinuität und Flexibilität** zu finden. Ein institutionelles Regelwerk, das den Aufbau von Humanvermögen in langfristigen Beschäftigungsverhältnissen fördert und gleichzeitig strukturellen Wandel ermöglicht, stärkt das Wachstumspotenzial einer Volkswirtschaft. Im gemeinsamen Währungsraum tritt zudem die Fähigkeit von Arbeitsmärkten zur Schockabsorption in den Vordergrund. Um diese sicherzustellen, sollten die Arbeitsmarktordnungen der Mitgliedstaaten prioritär darauf ausgerichtet werden, hinreichende Elemente der Flexibilität zu enthalten.
- Zweitens müssen die Arbeitsmarktinstitutionen in das gesamtwirtschaftliche Umfeld eingebunden sein. Somit gehören sowohl die **Identifikation** von Reformerfordernissen als auch deren **Umsetzung in nationale Verantwortung**. Zudem sind Reformen der Arbeitsmarktordnung typischerweise mit dem Verlust von Privilegien verbunden. Eine Kernaufgabe der nationalen Politik besteht daher darin, die Sinnhaftigkeit der angestrebten Reformen überzeugend zu vermitteln.
- Drittens sehen sich moderne Volkswirtschaften in rascher Folge mit neuen Herausforderungen konfrontiert, die Arbeitnehmer und Unternehmen zur Anpassung zwingen. Welche konkreten wirtschaftspolitischen Antworten dabei richtig sind, ist nicht von vornherein eindeutig zu bestimmen. Denn oft ist schwer zu identifizieren, ob eine Herausforderung von dauerhafter oder lediglich temporärer Natur ist. Deswegen bedarf es **keiner exzessiven Harmonisierung** innerhalb Europas oder des Euro-Raums, sondern lediglich einer maßvollen Koordinierung. Das Maastricht 2.0-Konzept des Sachverständigenrates ermöglicht einen **Systemwettbewerb**, durch den Länder für ihre eigenen Weichenstellungen voneinander lernen können (Ziffern 269 ff.).

I. Europäische Arbeitsmärkte: Einheit in Vielfalt

437. Die aktuelle Finanz- und Wirtschaftskrise hat aufgedeckt, wie stark sich die Arbeitsmärkte innerhalb Europas hinsichtlich ihrer Widerstandsfähigkeit gegenüber konjunkturellen Schocks und ihrer strukturellen Anpassungsfähigkeit unterscheiden. Gleichzeitig findet sich im internationalen Vergleich eine **große Variation** im länderspezifischen Geflecht der Institutionen des Arbeitsmarkts. Es liegt daher nahe, dass das konkrete Zusammenspiel zwischen diesen Institutionen und den makroökonomischen Herausforderungen den unterschiedlichen Entwicklungen von Beschäftigung und Erwerbslosigkeit ursächlich zugrunde liegt.

1. Die heterogene Entwicklung der europäischen Arbeitsmärkte

438. Im internationalen Vergleich zeigte sich in den vergangenen zwei Jahrzehnten eine **große Heterogenität** der Arbeitsmärkte. Während Deutschland seit einigen Jahren und vor allem jüngst eine deutliche Steigerung der Beschäftigung und damit verbunden geringere Arbeitslosenquoten verzeichnete (Ziffern 145 ff.), ist die Arbeitslosigkeit in den meisten anderen Ländern im Zuge der globalen Wirtschafts- und Finanzkrise deutlich angestiegen.

Besonders stark fiel dieser Anstieg der Arbeitslosigkeit in den Peripherie-Staaten des Euro-Raums aus. Vor der Krise war die Arbeitslosigkeit insbesondere in Spanien und Irland deutlich zurückgegangen, nachdem sie in der ersten Hälfte der 1990er-Jahre bereits vergleichsweise hoch ausgefallen war. Insgesamt verzeichneten im Vergleich über die vergangenen zwei Jahrzehnte Portugal und Griechenland die stärksten Anstiege der Erwerbslosenquoten. In den baltischen Ländern wuchs die Arbeitslosigkeit im Zuge der globalen Rezession ebenfalls stark an, hat sich seit dem Jahr 2010 aber wieder zurückgebildet (Schaubild 63).

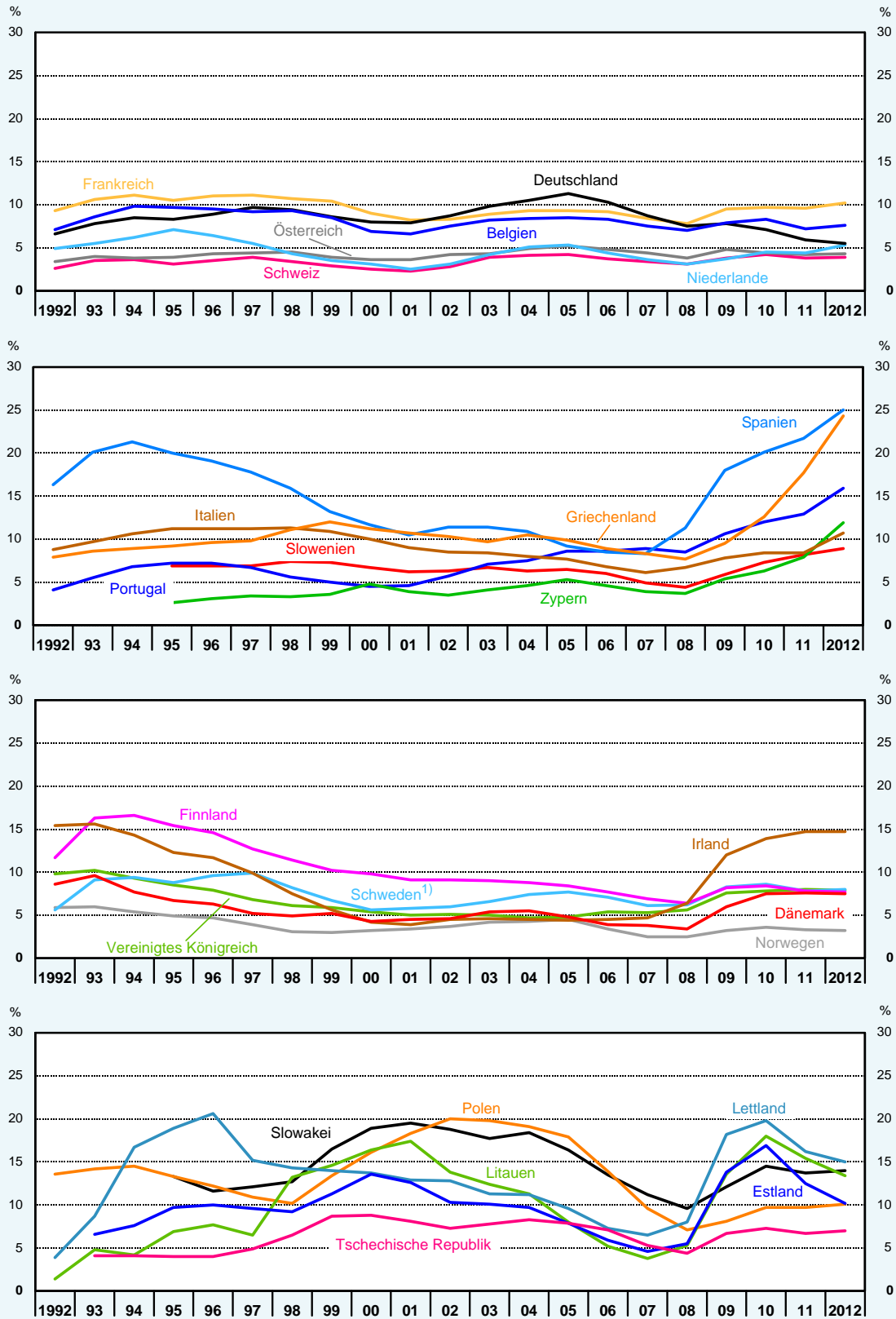
439. Längerfristig betrachtet sind im internationalen Vergleich stärker divergierende Entwicklungen der Arbeitsmärkte vor allem seit Anfang der 1990er-Jahre zu beobachten (JG 2005 Ziffern 205 ff.). Nach überwiegend geringer Arbeitslosigkeit in den 1960er-Jahren stieg diese im Laufe der folgenden beiden Jahrzehnte in den meisten Industrienationen deutlich an. In Europa entstand so bis Mitte der 1980er-Jahre ein **strukturelles Problem** verfestigter Arbeitslosigkeit. Im Gegensatz zu anderen Volkswirtschaften konnte sich Deutschland bis zur Mitte des vergangenen Jahrzehnts nicht von dieser hohen strukturellen Arbeitslosigkeit befreien. Erst seit dem Jahr 2005 ist hier ein deutliches Absinken der Arbeitslosenquote zu beobachten, welches insbesondere in der jüngsten Wirtschaftskrise wiederum entgegen dem Trend der anderen Länder läuft (Schaubild 64).

440. Diese unterschiedlichen Entwicklungen in einem oftmals ähnlichen makroökonomischen Umfeld bedürfen einer Erklärung. Angesichts der ebenso zu beobachtenden Heterogenität der **Ausgestaltung der Institutionen** der nationalen Arbeitsmärkte rückten diese folgerichtig stärker ins Blickfeld der Arbeitsmarktforschung und der Arbeitsmarktpolitik (Siebert, 1997; Blanchard und Wolfers, 2000). Dies gilt speziell für die westeuropäischen Arbeitsmärkte seit dem Fall des Eisernen Vorhangs. Trotz ähnlicher Ausgangsbedingungen und einem gemeinsamen globalen wirtschaftlichen Umfeld sind hier deutliche Unterschiede zu beobach-

Schaubild 63

Entwicklung der Erwerbslosigkeit in Europa

Erwerbslose in Relation zu den zivilen Erwerbspersonen



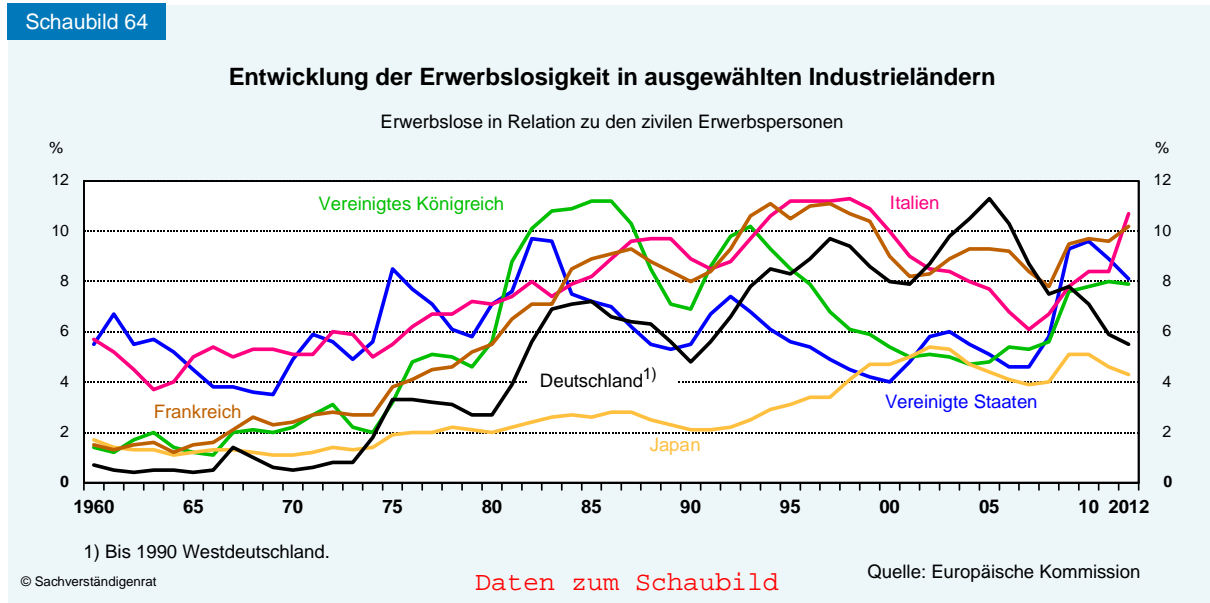
1) Werte ab dem Jahr 2001 nicht uneingeschränkt vergleichbar mit den Jahren vor 2001.

Quelle: Europäische Kommission

© Sachverständigenrat

Daten zum Schaubild

Schaubild 64



ten. Im Kontrast dazu sind die Transformationsprozesse in den osteuropäischen Ländern zu sehen, die für geraume Zeit mit einer erheblichen Arbeitslosigkeit einhergingen. Diese war zwischenzeitlich stark zurückgegangen, stieg jedoch in den vergangenen Jahren für einen kurzen Zeitraum wieder drastisch an.

441. Die erheblichen Divergenzen bei der Entwicklung von Beschäftigungserfolg und Arbeitslosigkeit haben die Diskussion über die ideale Ausgestaltung der Institutionen des Arbeitsmarkts noch weiter verstärkt. Bislang stand vorrangig im Mittelpunkt der Diskussion, wie Arbeitsmarktinstitutionen die **strukturelle Arbeitslosigkeit** beeinflussen. Die nationalen Institutionen reflektieren jedoch nicht nur die jeweiligen gesellschaftlichen Präferenzen, sondern unterliegen zudem einer Vielzahl von Interaktionen mit anderen Aspekten der Wirtschaftsordnung. Einigen Beobachtern erschien so die Schlussfolgerung gerechtfertigt, dass es bei der Ausgestaltung der Arbeitsmarktordnung verschiedene erfolgreiche Wege gäbe und die Volkswirtschaften bei dieser Frage nur wenig voneinander lernen könnten (Streeck, 2010). In der aktuellen Krise hat sich jedoch deutlich gezeigt, dass einige Arbeitsmärkte wesentlich **widerstandsfähiger** sind als andere, wenn sie einer großen Herausforderung gegenüberstehen. Welche Elemente ihrer Arbeitsmarktordnung sie dazu befähigen, ist somit von erheblicher Bedeutung.

442. Das Geflecht der Arbeitsmarktinstitutionen ist vielfältig und komplex, seine quantitative Analyse bedarf daher einer Verdichtung. Insbesondere wurde ausgehend von ihren gesellschaftlichen und institutionellen Leitbildern vorgeschlagen, Länder in **verschiedene Cluster** einzuteilen. So lassen sich die entwickelten Volkswirtschaften etwa einem liberalen, konservativ-korporatistischen oder sozialdemokratischen Wohlfahrtsgedanken zuordnen (Esping-Andersen, 1990). Alternativ kann von liberalen und koordinierten Marktwirtschaften sowie Mischformen gesprochen werden (Hall und Soskice, 2001). Zudem kann in Europa zwischen den mitteleuropäischen, den südeuropäischen, den skandinavischen und den angelsächsischen Institutionenmodellen unterschieden werden.

Die Vermutung könnte naheliegen, dass sich auf diesem Wege generell überlegene institutionelle Regelwerke identifizieren lassen. Allerdings lässt sich bei Betrachtung langer Zeiträume zwischen diesen Clustern **keine eindeutige Rangfolge** hinsichtlich der **strukturellen Arbeitslosigkeit** ausmachen, und innerhalb der einzelnen Cluster besteht eine deutliche Heterogenität der Arbeitsmarktentwicklung (Eichhorst et al., 2010; Boeri, 2011). Institutionen sind zudem nicht in Stein gemeißelt. Vielmehr unterliegen sie in einem internationalen Systemwettbewerb einem ständigen Wandel.

443. Während sich der deutsche Arbeitsmarkt – und einige andere im Kern Westeuropas – robust gegenüber der Rezession im Jahr 2009 zeigte und sich die hiesige Arbeitsmarktlage mittlerweile deutlich besser darstellt als vor der Krise, ist die Arbeitslosigkeit in fast allen anderen europäischen Ländern in den vergangenen Jahren drastisch angestiegen. Dies gilt vor allem für die Volkswirtschaften Südeuropas, in geringerem Ausmaß für die skandinavischen und angelsächsischen Länder. Besonders stark fiel zumindest der anfängliche Anstieg der Arbeitslosigkeit in den Übergangsökonomien Osteuropas aus. Die Entwicklung der Arbeitslosigkeit in Deutschland ist vor allem deshalb bemerkenswert, da der krisenbedingte Produktionseinbruch hier vergleichsweise scharf ausfiel. Deutschland hatte vor Ausbruch der Krise mit dem in der Agenda 2010 zusammengefassten Reformpaket die Flexibilität des Arbeitsmarkts erhöht, wenngleich diese im internationalen Vergleich nicht sehr hoch ist (Ziffer 452).

Damit stellt sich stärker denn je die Frage, wie Arbeitsmarktinstitutionen bestmöglich zur **Absorption ökonomischer Schocks** beitragen können. Dabei ist vor allem zu beachten, dass diese Schocks recht vielschichtig ausfallen, sodass die Absorptionsfähigkeit eine komplexe Angelegenheit ist. Da in einer Währungsunion der makroökonomische Anpassungsmechanismus einer Währungsabwertung nicht zur Verfügung steht, stellt sich diese Frage insbesondere für den Euro-Raum. Man könnte versucht sein zu schlussfolgern, dass ein ähnliches Reformpaket wie die Agenda 2010 die Länder mit zu geringer internationaler Wettbewerbsfähigkeit aus ihrer Problemlage befreien könnte. Im internationalen Vergleich wies Deutschland jedenfalls im Jahr 2012 als einziges Land einen deutlichen Rückgang der Erwerbslosenquote gegenüber dem Vorkrisenjahr 2007 auf (Tabelle 22).

444. Länder mit schwacher realwirtschaftlicher Entwicklung weisen tendenziell höhere Erwerbslosenquoten auf. Besonders negative Entwicklungen zeigen sich in den Krisenländern Griechenland, Spanien, Portugal und Irland. Deutschland konnte dagegen eine überraschend positive Beschäftigungsentwicklung verzeichnen (Schaubild 65, Seite 256). Hier wird eine **zentrale Herausforderung** für die Arbeitsmarktinstitutionen deutlich: Während Deutschland nur einen temporären Nachfrageschock zu bewältigen hatte, müssen in den Krisenländern tiefe Strukturkrisen überwunden werden. Diese beiden Situationen stellen unterschiedliche Anforderungen an das institutionelle Regelwerk.

445. Deutschland erscheint zudem in einer weiteren Dimension des Arbeitsmarkterfolgs bemerkenswert, die ebenfalls mit der Effizienz der Arbeitsmarktinstitutionen verknüpft sein dürfte: der Integration einzelner **Problemgruppen** in den Arbeitsmarkt. Auf europäischer Ebene hat sich die aktuelle Krise vor allem bei jüngeren Erwerbspersonen deutlich bemerkbar

gemacht: In Irland, Italien, Portugal, Spanien und Griechenland lag die Erwerbslosenquote der 15- bis 24-Jährigen im Jahr 2012 zwischen 30 % und 55 % und somit mehr als doppelt so hoch wie die Erwerbslosenquote aller Personen im Alter von 15 bis 74 Jahren (Tabelle 22). Dies bedeutet aber nicht, dass dort jeder zweite bis dritte Jugendliche arbeitslos war, da sich viele Jugendliche noch in Ausbildung befinden und noch nicht am Erwerbsleben teilnehmen (JG 2012 Ziffer 525). Bezogen auf die gesamte Bevölkerung im Alter von 15 bis 24 Jahren lag der Anteil der Erwerbslosen in diesen Ländern im Jahr 2012 zwischen 10,1 % (Italien) und 20,6 % (Spanien).

Tabelle 22

Jugendarbeitslosigkeit in Europa

Land/Ländergruppe	NEET Rate ¹⁾ (Anteil unbeschäftigter Jugendlicher)		Jugenderwerbslosen- quote ²⁾		Erwerbslosenquote insgesamt ³⁾	
	2012	Veränderung 2007 zu 2012	2012	Veränderung 2007 zu 2012	2012	Veränderung 2007 zu 2012
	%	Prozentpunkte	%	Prozentpunkte	%	Prozentpunkte
Niederlande	4,3	0,8	9,5	3,6	5,3	2,1
Norwegen	5,2	0,8	8,5	1,1	3,1	0,6
Luxemburg	5,9	0,2	18,8	3,6	5,1	1,0
Österreich	6,5	- 0,5	8,7	0,0	4,3	- 0,1
Dänemark	6,6	2,3	14,1	6,6	7,5	3,7
Schweiz	6,9	0,7	8,4	1,3	4,2	0,5
Deutschland	7,7	- 1,2	8,1	- 3,8	5,5	- 3,2
Schweden	7,8	0,3	23,6	4,3	8,0	1,8
Finnland	8,6	1,6	19,0	2,5	7,7	0,8
Tschechische Republik ..	8,9	2,0	19,5	8,8	7,0	1,7
Slowenien	9,3	2,6	20,6	10,5	8,9	4,0
Litauen	11,1	4,1	26,7	18,5	13,4	9,1
Malta	11,1	- 0,6	14,2	0,3	6,4	- 0,1
Polen	11,8	1,2	26,5	4,8	10,1	0,5
Frankreich	12,2	1,9	23,8	4,7	9,9	1,9
Belgien	12,3	1,1	19,8	1,0	7,6	0,1
Estland	12,5	3,6	20,9	10,9	10,2	5,5
Slowakei	13,8	1,3	34,0	13,7	14,0	2,9
Vereinigtes Königreich ...	14,0	2,1	21,0	6,7	7,9	2,6
Portugal	14,1	2,9	37,7	21,1	15,9	7,8
Ungarn	14,7	3,4	28,1	10,1	10,9	3,5
Lettland	14,9	3,1	28,5	17,8	15,0	9,0
Zypern	16,0	7,0	27,8	17,6	11,9	8,0
Kroatien	16,7	5,4	43,0	19,0	15,9	6,3
Rumänien	16,8	3,5	22,7	2,6	7,0	0,6
Irland	18,7	8,0	30,4	21,4	14,7	10,1
Spanien	18,8	6,6	53,2	35,0	25,0	16,7
Griechenland	20,3	8,8	55,3	32,4	24,3	16,0
Italien	21,1	4,9	35,3	15,0	10,7	4,6
Bulgarien	21,5	2,4	28,1	13,0	12,3	5,4
Euro-Raum⁴⁾	13,2	2,4	22,9	7,8	11,3	3,8
Europäische Union⁵⁾	13,2	2,3	22,9	7,4	10,5	3,3

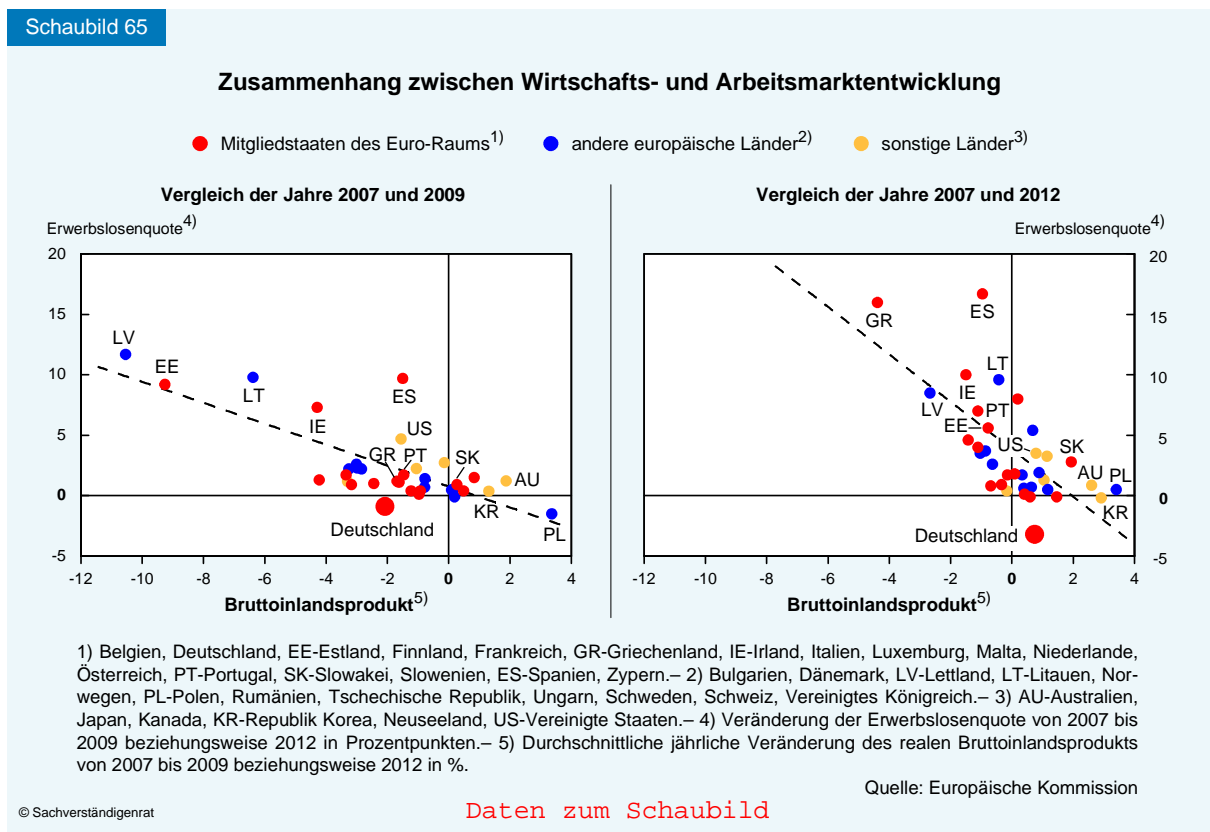
1) NEET- „Not in Employment, Education or Training“: Erwerbslose und Nichterwerbstätige im Alter von 15 bis 24 Jahren, die sich nicht in Bildung oder Ausbildung befinden, in Relation zu der Bevölkerung gleichen Alters.– 2) Erwerbslose im Alter von 15 bis 24 Jahren in Relation zu den Erwerbspersonen (Erwerbstätige und Erwerbslose) gleichen Alters.– 3) Erwerbslose im Alter von 15 bis 74 Jahren in Relation zu den Erwerbspersonen (Erwerbstätige und Erwerbslose) gleichen Alters.– 4) Gebietsstand: 01.Januar.2010.– 5) Gebietsstand: 01.Juli.2013.

Daten zur Tabelle

Quelle: Eurostat

Dennoch hat die **Jugenderwerbslosigkeit** in diesen Ländern eine Dimension erreicht, welche die Arbeitsmarktpolitik aufgrund der zu erwartenden ökonomischen und sozialen Folgen in den Fokus der gesellschaftlichen Debatten rückt. Neben den signifikanten Zuwächsen der Jugenderwerbslosigkeit in den meisten europäischen Ländern sind wiederum die Unterschiede zwischen den Ländern bemerkenswert: So verzeichnete Deutschland im Jahr 2012 die niedrigste Jugenderwerbslosenquote in Europa und ebenfalls einen sehr niedrigen Anteil von Jugendlichen, die weder erwerbstätig noch in Aus- oder Weiterbildung sind (international als „NEETs“ bezeichnet).¹ Zudem ist Deutschland der einzige der betrachteten europäischen Staaten, in dem sowohl die Jugenderwerbslosigkeit als auch der Anteil dieser unbeschäftigten Jugendlichen (die NEET-Rate) im Vergleich zum Jahr 2007 gesunken sind.

Schaubild 65



446. Dieser Erfolg wird häufig zu einem guten Teil auf das **duale Ausbildungssystem** zurückgeführt, obschon dieses System auch in den weniger erfolgreichen Jahren die deutsche Arbeitsmarktordnung geprägt hatte. Dabei wird erneut deutlich, dass die Arbeitsmarktinstitutionen und die Arbeitsmarktentwicklung immer als Teil des gesamten institutionellen Regelwerks gesehen werden müssen. Im Fall der Jugenderwerbslosigkeit kommt dem Bildungssystem – speziell beim Übergang von Ausbildung in Erwerbstätigkeit – eine entscheidende Rolle zu. Das duale Ausbildungssystem in Deutschland ist über einen sehr langen Zeitraum gewachsen und verlangt eine aktive und finanzielle Beteiligung der Betriebe und Unternehmen. Ein Umbau der nationalen Berufsausbildungssysteme in diese Richtung, wie er mit der Europäischen Ausbildungsallianz angestrebt wird, dürfte daher in den meisten Fällen – wenn überhaupt – nur langfristig zu Erfolgen führen.

¹ „NEET“ steht dabei für „Not in Employment, Education or Training“.

2. Die Institutionenvielfalt der europäischen Arbeitsmärkte

447. Als Arbeitsmarktinstitutionen werden in der ökonomischen Literatur alle Regelungen (Gesetze oder Normen) bezeichnet, die auf Arbeitsangebot, Arbeitsnachfrage, deren Zusammenspiel und die Lohnfindung wirken, indem sie entsprechende **Anreize oder Einschränkungen** etablieren. Sie sind somit ein entscheidender Faktor für die Erklärung der langfristigen Arbeitsmarktlage und kurzfristiger Anpassungsprozesse (Ziffern 455 ff.). Im internationalen Vergleich zeigt sich eine große Heterogenität dieser Arbeitsmarktinstitutionen. Dies trifft international ebenso zu wie innerhalb der Europäischen Union (EU) oder des Euro-Raums (Boeri, 2011).

Eine Analyse der Bedeutung von Arbeitsmarktinstitutionen muss über diesen bloßen Augenschein hinausgehen und erfordert daher eine Quantifizierung durch geeignete Indikatoren. Dabei bietet sich das Jahr 2008, vor Beginn der Euro-Krise, als Beobachtungszeitpunkt an, da die vielerorts sehr negative Arbeitsmarktentwicklung die Bedeutung der institutionellen Ausgestaltung der Arbeitsmärkte für die nachfolgenden Arbeitsmarktreaktionen unterstrichen hat. Im Mittelpunkt dieser Betrachtung stehen Elemente der Arbeitsmarktordnung, die vorwiegend die **externe Flexibilität** – die Möglichkeiten zur Auflösung bestehender und Begründung neuer Arbeitsverhältnisse – betreffen. Im internationalen Vergleich wissen wir nur recht wenig über die Elemente der **internen Flexibilität**, also der Möglichkeiten zur Anpassung bestehender Arbeitsverhältnisse, wie etwa den aktuellen Stand von Lebensarbeitszeit- und Überstundenkonten.

448. Ordnet man die Länder entlang einzelner Indikatoren für die Ausprägung spezieller Institutionen, zeigt sich deutlich, wie unterschiedlich die Arbeitsmärkte ausgestaltet sind. Die **Rangfolgen** der Länder ergeben sich hierbei aus der theoretischen Überlegung, wie die jeweilige Institution – bei isolierter Betrachtung – das Arbeitsangebot, die Arbeitsnachfrage oder die Lohnsetzung und somit das Arbeitsmarktgleichgewicht voraussichtlich beeinflussen würde, und sind rein indikativ zu sehen. So belegt etwa das Land mit dem schwächsten Kündigungsschutz, die Vereinigten Staaten, Rang 1 bei diesem Indikator. Diese Einordnung wirft keine kritischen Fragen auf. Dies ist bei der Klassifizierung im Hinblick auf einen allgemeinen gesetzlichen Mindestlohn anders. Dort liegen beispielsweise Deutschland, Österreich und die nordischen Staaten auf Rang 1 (Tabelle 23). Dabei zeigt sich, wie fehlgeleitet es sein kann, einzelne Facetten dieses quantitativen Rasters in Isolation zu betrachten, denn genau diese Länder werden durch einen hohen Abdeckungsgrad tarifvertraglich vereinbarter und für allgemeinverbindlich erklärter Mindestlöhne geprägt.

449. Dennoch veranschaulicht diese systematische Einordnung der einzelnen Institutionen die **Abwägungen**, die bei der institutionellen Ausgestaltung des Arbeitsmarkts zu vollziehen sind. So verzichten vor allem diejenigen Länder auf einen allgemeinen Mindestlohn, in denen ein höheres Maß an Tarifbindung existiert, zum Beispiel Österreich oder Deutschland. Darüber hinaus ist ein Mindestlohn in Ländern mit ausgeprägtem Sozialstaat weniger verbreitet, da dort die Lohnersatzleistungen angebotsseitig für einen höheren Reservationslohn sorgen, also denjenigen Lohn, den ein Arbeitsuchender für sich mindestens erwartet, um eine Stelle anzutreten. Hohe Lohnersatzleistungen legen demnach implizit einen (nach Personengruppen

differenzierten) Mindestlohn fest. Ein Schwerpunkt der Reformen der Agenda 2010 lag auf der Reduktion der Lohnersatzleistungen für Langzeitarbeitslose, sodass die externe Flexibilität des deutschen Arbeitsmarkts gestärkt wurde.

Tabelle 23

Institutionelle Arbeitsmarktindikatoren für das Jahr 2008

Rangplatz im Ländervergleich¹⁾

Land ²⁾	Einzelindikatoren ³⁾						Aggregierte Indikatoren	
	Kündigungs-schutz ⁴⁾	befristete Beschäftigung ⁵⁾	Lohn-ersatz-rate ⁶⁾	Mindest-lohn ⁷⁾	Tarif-bindung ⁸⁾	Steuer-keil ⁹⁾	GCI Arbeitsmarkt-effizienz ¹⁰⁾	EFoW Arbeitsmarktregulierung ¹¹⁾
Republik Korea .	9	3	5	13	1	1	17	26
Japan	6	11	9	10	3	5	7	4
Vereinigte Staaten	1	26	6	9	2	6	1	1
Polen	14	2	3	16	7	10	21	13
Schweiz	7	13	25	1	12	2	2	6
Vereinigtes Königreich	4	23	1	19	6	8	5	5
Kanada	2	14	21	15	5	7	4	3
Australien	3	24	4	24	8	4	6	2
Irland	5	19	8	25	11	3	9	9
Finnland	8	8	12	1	22	21	10	23
Schweden	16	7	7	1	24	22	11	22
Dänemark	11	18	14	1	18	17	3	10
Norwegen	12	16	23	1	17	12	8	24
Estland	13	27	13	12	4	14	13	17
Spanien	18	1	20	18	21	13	24	21
Griechenland	22	15	2	21	15	18	26	25
Tschechische Republik	21	21	11	11	10	20	12	7
Deutschland	26	10	18	1	14	26	19	27
Italien	27	12	16	1	18	23	27	14
Österreich	15	17	15	1	27	24	16	15
Slowakei	17	25	22	17	8	15	15	8
Luxemburg	20	22	27	14	13	9	18	19
Portugal	28	4	25	25	15	11	23	20
Niederlande	24	5	24	20	20	16	14	12
Slowenien	19	6	19	22	25	19	20	18
Frankreich	23	9	17	27	22	25	25	16
Belgien	25	20	10	23	26	27	22	11

1) Illustriert durch den Farbverlauf von grün (Rang 1) über gelb zu rot (Rang 27). – 2) Geordnet nach dem durchschnittlichen Rangplatz der Einzelindikatoren. – 3) Rangfolge auf Basis theoretischer Überlegungen, wie die jeweilige Institution – isoliert betrachtet – das Arbeitsmarktgleichgewicht beeinflusst. Je höher das zu erwartende Beschäftigungsniveau, desto besser die Platzierung. – 4) Schutz von regulär Beschäftigten vor persönlicher Kündigung und Massenentlassungen; gemessen anhand des EPRC-Index der OECD. – 5) Anteil der befristet Beschäftigten an allen abhängig Beschäftigten. – 6) Nettoeinkommensersatzraten für Durchschnittsverdiener bei Arbeitslosigkeit. – 7) Verhältnis von Mindestlohn zum Medianlohn von Vollzeitbeschäftigten. – 8) Anteil der tarifgebundenen Beschäftigten an allen abhängig Beschäftigten. – 9) Durchschnittliche Steuer- und Sozialabgabenbelastung eines durchschnittlichen Bruttoeinkommens. – 10) Säule 7 des Global Competitiveness Index (GCI) „Arbeitsmarkteffizienz“, bestehend aus zwei Bereichen: 7.A „Flexibilität“ und 7.B „Effizienter Einsatz von Talenten“, siehe Schaubild 66, Fußnote 2. – 11) Index zur Arbeitsmarktregulierung der Economic Freedom of the World (EFoW) Studie.

Quellen: Eurostat, OECD, World Economic Forum und Fraser Institute

Daten zur Tabelle

Auch an anderen Beobachtungspaaren lässt sich erkennen, dass die konkrete Ausprägung der Institutionen typischerweise kein Zufallsprodukt darstellt, sondern in einem gesellschaftlichen Diskurs gewachsen ist. So besteht eine klare negative Korrelation zwischen flexiblem Kündigungsschutz und Befristungsmöglichkeiten: Länder mit sehr rigiden arbeitsrechtlichen Vorschriften nutzen verstärkt Befristungen, um externe Flexibilität zu ermöglichen. Spanien, Por-

tugal und auch Frankreich gelten als Beispiele für starken **Dualismus**, der den Arbeitsmarkt in zwei Segmente von sicheren sowie unsicheren Arbeitsplätzen teilt, und stark negative Arbeitsmarkteffekte speziell für jugendliche Arbeitsmarkteinsteiger nach sich zieht (Blanchard und Landier, 2002). Im Zuge der Agenda 2010 hat Deutschland seine externe Flexibilität verbessert, indem die befristete Beschäftigung erleichtert wurde.

450. Ausgehend von der Betrachtung einzelner Institutionen lassen sich **institutionelle Cluster** identifizieren (Eichhorst et al., 2010; Boeri, 2011). Diese umfassen Länder, die über ähnliche Regelwerke für den Arbeitsmarkt verfügen. Die angelsächsischen Volkswirtschaften zeichnen sich fast ausnahmslos durch geringen Kündigungsschutz, niedrige Abgabenlasten auf Arbeitseinkommen und geringe Lohnersatzraten aus. Das Gegenteil ist in den großen kontinentaleuropäischen Ländern Deutschland, Frankreich, Italien oder Spanien der Fall. Dort haben die institutionellen Unterschiede über die vergangenen zwei Jahrzehnte zugenommen. Die Unterschiede zwischen den Clustern hatten sich hingegen von Mitte der 1980er-Jahre bis zum Jahr 2007 leicht verringert (Boeri, 2011).

451. Aggregierte Indikatoren, mit denen versucht wird, die „internationale Wettbewerbsfähigkeit“ der Arbeitsmarktinstitutionen eines Landes kompakt zu messen, verdeutlichen, dass durchaus unterschiedliche Ausgestaltungsarten als erfolgreich angesehen werden können. So wird die Republik Korea beispielsweise aggregiert wesentlich negativer bewertet, als dies der Durchschnitt der Einzelindikatoren vermuten lässt. Hierbei wird deutlich, wie vorsichtig mit statistischen Indikatoren umgegangen werden muss. Eine umfassende Bewertung des institutionellen Regelwerks ist ohne präzise Kenntnis der nationalen Gegebenheiten nur unter Rückgriff auf statistische Kennzahlen nicht möglich. Als Ausgangspunkt eines internationalen Benchmarkings können Indikatoren aber wertvolle Erkenntnisse liefern. So schneiden keineswegs nur die angelsächsischen Länder im internationalen Vergleich gut ab, sondern ebenfalls die skandinavischen Länder und die Schweiz, die deutlich andere Arbeitsmarktmodelle verfolgen.

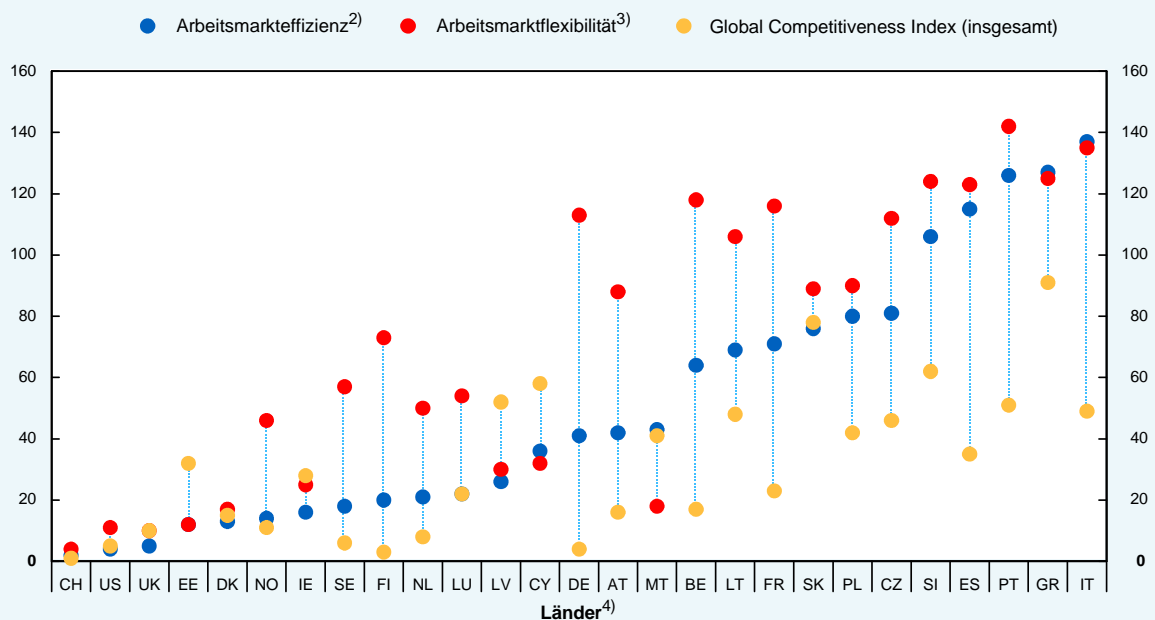
452. Mit Ausnahme des (nicht allzu aussagekräftigen) Kriteriums des allgemeinen Mindestlohns nimmt Deutschland im Vergleich der 27 ausgewählten entwickelten Volkswirtschaften nie einen Spitzenplatz ein. Trotz der einschneidenden Arbeitsmarktreformen in der ersten Hälfte des vergangenen Jahrzehnts zählt der **deutsche Arbeitsmarkt** demnach weiterhin mit zu den **am stärksten regulierten** der Welt. Dies zeigt sich speziell bei den aggregierten Indikatoren zur Regulierung des Arbeitsmarkts: Im Jahr 2008 belegte Deutschland beim Global Competitiveness Index (GCI) des World Economic Forum im Hinblick auf die Arbeitsmarkteffizienz nur Rang 19 unter den betrachteten Ländern; auf den letzten fünf Rängen finden sich hier die südeuropäischen Volkswirtschaften. Bei Rückgriff auf den Index zur Arbeitsmarktregulierung der Economic Freedom of the World-Studie (EFoW) des Fraser Institute belegt Deutschland sogar den letzten Rang (Tabelle 23). Im Hinblick auf seine externe Flexibilität, die für die rasche Anpassung an dauerhafte Veränderungen maßgeblich ist, scheint der deutsche Arbeitsmarkt demnach für künftige Herausforderungen nur bedingt gerüstet.

453. Eine isolierte Betrachtung der Arbeitsmarktinstitutionen kann allerdings zu kurz greifen. Der Vergleich von verschiedenen arbeitsmarktspezifischen Aspekten mit der gesamtwirtschaftlichen **Wettbewerbsfähigkeit** liefert als Ergebnis wiederum eine große Heterogenität über die Länder hinweg. Die Schweiz, die Vereinigten Staaten und das Vereinigte Königreich gelten insgesamt sowie hinsichtlich der **Arbeitsmarktflexibilität und -effizienz** als international führend. Deutschland, Finnland und Österreich haben zwar gemessen an diesen Umfrageindikatoren „wettbewerbsfähige“ Volkswirtschaften, aber relativ ineffiziente und vor allem wenig (extern) flexible Arbeitsmärkte. In den meisten der betrachteten entwickelten Volkswirtschaften fällt die gesamtwirtschaftliche Bewertung besser aus als die Bewertung der Arbeitsmarktinstitutionen (Schaubild 66).

Schaubild 66

Wahrnehmung der wirtschaftlichen Wettbewerbsfähigkeit und der Funktionsweise des Arbeitsmarkts im internationalen Vergleich

Rangplatz im Jahr 2013¹⁾



1) Im Vergleich von 148 Ländern.– 2) Säule 7 des Global Competitiveness Index (GCI) „Arbeitsmarkteffizienz“, bestehend aus zwei Bereichen: 7.A „Flexibilität“ und 7.B „Effizienter Einsatz von Talenten“. Der Bereich 7.A umfasst umfragebasierte und statistische Indikatoren zur Kooperation zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern, zum Zentralisierungsgrad von Lohnfindungsprozessen, zur Regulierung von Einstellungen und Entlassungen, zu den Entlassungskosten und den durch das Steuersystem gesetzten Arbeitsanreizen. Der Bereich 7.B umfasst Indikatoren zur Orientierung der Entlohnung an der Produktivität, zur Eignung von Führungskräften, zur Fähigkeit, Talente im Inland zu halten und aus dem Ausland anzuziehen, und zur Erwerbsquote von Frauen.– 3) Säule 7.A des GCI.– 4) CH-Schweiz, US-Vereinigte Staaten, UK-Vereinigtes Königreich, EE-Estland, DK-Dänemark, NO-Norwegen, IE-Irland, SE-Schweden, FI-Finnland, NL-Niederlande, LU-Luxemburg, LV-Lettland, CY-Zypern, DE-Deutschland, AT-Österreich, MT-Malta, BE-Belgien, LT-Litauen, FR-Frankreich, SK-Slowakei, PL-Polen, CZ-Tschechische Republik, SI-Slowenien, ES-Spanien, PT-Portugal, GR-Griechenland, IT-Italien.

© Sachverständigenrat

Daten zum Schaubild

Quelle: World Economic Forum

454. Es liegt somit nahe, längerfristige Arbeitsmarktentwicklungen und krisenbedingte Arbeitsmarktreaktionen zumindest teilweise auf die Arbeitsmarktinstitutionen zurückzuführen (Boysen-Hogrefe et al., 2010; OECD, 2010, 2012; Orlandi, 2012). Dabei können institutionelle Regelungen in der kurzen Frist durchaus anders wirken als mittel- bis langfristig (Bernal-

Verdugo et al., 2012). Zudem bestehen zahlreiche Verflechtungen zwischen den einzelnen Institutionen, die es zu berücksichtigen gilt (Sachs und Schleer, 2013).

II. Institutionen des Arbeitsmarkts: Bedeutung und Wirkung

455. Die Entwicklungen am Arbeitsmarkt und die generelle Wirtschaftsentwicklung stehen in einer **engen wechselseitigen Beziehung**. Institutionen gelten dabei als ein wesentlicher Bestimmungsfaktor für Wachstum und wirtschaftliche Entwicklung (Acemoglu et al., 2005). Denn **ursächlich** für die langfristigen Pfade von Beschäftigung und wirtschaftlicher Aktivität und für deren kurzfristigen Verlauf im Nachgang zu makroökonomischen Schocks ist – neben vielen anderen Einflussfaktoren – das **Institutionengeflecht am Arbeitsmarkt**. Aus seinem Zuschnitt entscheidet sich, wie erfolgreich Arbeitsangebot und Arbeitsnachfrage zusammengeführt werden („Matching“) und welche Mengen („Beschäftigung“) und Preise („Löhne“) sich dabei ergeben. Insbesondere ist die spezifische Ausprägung dieses Geflechts dafür verantwortlich, wie schnell die Akteure auf diesem Markt dazu befähigt werden, auf eine veränderte Situation mit einer Anpassung der vertraglichen Bindungen zu reagieren.

1. Institutionen des Arbeitsmarkts: Die Balance von Kontinuität und Wandel

456. Der Arbeitsmarkt ist von zentraler Bedeutung für die Leistungsfähigkeit einer Volkswirtschaft. Hier entscheidet sich, ob das vorhandene Erwerbspersonenpotenzial zur Ausbringung einer hohen Wertschöpfung genutzt, Arbeitslosigkeit weitgehend vermieden und zufriedenstellende Einkommen erwirtschaftet werden. Zwar treffen hier Angebot und Nachfrage aufeinander wie auf anderen Märkten auch, doch ist es gerade die **Langfristigkeit der Beziehungen** zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern, die diesen Markt von anderen abhebt: Die Sicherung einer dauerhaften und auskömmlichen Beschäftigung ist aus Sicht eines Arbeitnehmers von hoher Bedeutung, und die Aussicht, über längere Zeit miteinander zu arbeiten, eröffnet vielfältige Investitionsmöglichkeiten, die Produktivität durch den Aufbau firmenspezifischen Humanvermögens zu steigern.

457. Daher verwundert es nicht, dass der Arbeitsmarkt durch eine Vielzahl von Regelungen geprägt ist, welche diese **Langfristigkeit der Arbeitsbeziehungen** unterstützen. Dieses Institutionengeflecht regelt die Natur der vertraglichen Beziehungen, Rechte und Pflichten der Akteure auf beiden Marktseiten ebenso, wie es häufig konkrete Verfahren für Konfliktfälle sowie die Lohnfindung und -anpassung im Zeitablauf vorsieht. Dabei haben sich in unterschiedlichen Volkswirtschaften recht vielfältige Ausprägungen der Institutionen des Arbeitsmarkts herausgebildet. Diese Regelwerke unterscheiden sich insbesondere im Hinblick auf die Möglichkeiten der Arbeitnehmer, im Konfliktfalle oder bei mangelnder Wertschöpfungskapazität ihres Arbeitsplatzes auf der Aufrechterhaltung des Beschäftigungsverhältnisses zu beharren.

458. Doch die Kehrseite der Stärkung der Kontinuität der Arbeitsbeziehungen liegt in der damit nahezu unausweichlich einhergehenden **Behinderung von Erneuerungsprozessen**. Die Befähigung zu einer raschen und umfassenden Erneuerung durch Entlassungen und Neueinstellungen ist jedoch für den Arbeitsmarkt einer modernen Volkswirtschaft von höchster

Bedeutung. So ändern sich die Anforderungen und Möglichkeiten der Bereitstellung von Gütern und Dienstleistungen unaufhörlich, etwa durch die Entwicklung neuer Produktionsverfahren oder durch den steigenden internationalen Zugang zu Produktionsfaktoren. Im Wettbewerb um Kostenvorsprünge sind damit ehemals produktive Arbeitsplätze immer wieder neu auf den Prüfstand zu stellen. Ein Festhalten an überkommenen Strukturen dürfte daher zu Wohlfahrtsverlusten führen.

Zudem ergeben sich in modernen Volkswirtschaften aufgrund der hohen Bedeutung individueller Fähigkeiten erhebliche und stetig wachsende Unterschiede in der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Arbeitnehmer. Das in Deutschland im internationalen Vergleich besonders umfassend umgesetzte System von Steuern und Transfers transformiert zwar die am Markt realisierten Einkommensunterschiede tendenziell in eine weit weniger gespreizte Verteilung der verfügbaren Einkommen. Ebenso sorgt die für europäische Volkswirtschaften typische hohe Staatsquote für eine breite Teilhabe aller Gesellschaftsschichten am gesamtwirtschaftlichen Erfolg. Dennoch dürfte die breite Akzeptanz der verbleibenden Einkommensunterschiede gefährdet sein, wenn individuelle **Aufstiegschancen** unzureichend sind (Ziffern 686 ff.). Eine Verkrustung des Arbeitsmarkts ist diesbezüglich besonders kritisch zu sehen. Eine meritokratische Gesellschaft, also eine Gesellschaft, in der die Leistung über den Erfolg entscheidet, ist ohne einen Arbeitsmarkt, der Anpassungsprozesse effektiv unterstützt, nur schwer vorstellbar.

459. Die moderne Arbeitsmarktökonomik greift den Zweiklang zwischen Kontinuität und Wandel auf, indem sie das Arbeitslosigkeitsniveau im langfristigen gesamtwirtschaftlichen Gleichgewicht typischerweise mit **Flussmodellen des Arbeitsmarkts**, sogenannten „Search and Matching“-Modellen, erklärt (Mortensen und Pissarides, 1999; Pissarides, 2000; Rogerson et al., 2005). In diesem Modellrahmen suchen arbeitslose Erwerbspersonen nach einer Beschäftigungsstelle und Arbeitgeber wiederum mit Stellenangeboten nach Arbeitskräften. Passen ein Arbeitsuchender und ein Stellenangebot zusammen, entsteht ein „Match“ zu einem bestimmten Lohn. Die Häufigkeit erfolgreicher Matches hängt dabei vor allem vom aktuellen Verhältnis von Stellenangeboten zu Arbeitsuchenden ab. Je höher das relative Stellenangebot ausfällt, desto einfacher ist es für Arbeitslose, einen Arbeitsplatz zu finden. Die Besetzung von offenen Stellen wird hingegen für die Unternehmen schwieriger.

In einer Volkswirtschaft entstehen fortwährend neue Arbeitsplätze, gleichzeitig fallen andere Arbeitsplätze weg, in Deutschland etwa 30 000 pro Arbeitstag (Rothe, 2010). Daher existiert in der Realität und in den Modellen im langfristigen Gleichgewichtszustand **Sucharbeitslosigkeit**. Deren Höhe hängt von institutionellen Faktoren ab. Die Arbeitslosigkeit und ebenso das Lohnniveau fallen im Gleichgewicht umso höher aus, je geringer die Preis- und Lohnflexibilität ausgeprägt ist (JG 2005 Kasten 7). Institutionen treiben tendenziell einen Keil zwischen die Produktivität eines Arbeitnehmers und dessen Lohn und beeinflussen so die Entstehung und den Abbau von Arbeitsplätzen.

Dabei können unterschiedliche Strategien der institutionellen Ausgestaltung langfristig zu ähnlichen Ergebnissen im Hinblick auf zentrale ökonomische Größen, wie die Beschäftigung,

die Arbeitslosigkeit oder das Wirtschaftswachstum, führen. Im langfristigen Gleichgewicht kann dieselbe Arbeitslosenquote beispielsweise dadurch zustande kommen, dass es aufgrund rigider Vorschriften nur wenig Einstellungen und Entlassungen gibt, oder dadurch, dass es in einem dynamischeren Arbeitsmarkt mehr Bewegungen gibt. Die durchschnittliche Verweildauer in Arbeitslosigkeit wird im zweiten Fall kürzer sein. Ebenfalls unterschiedlich werden die Anpassungsprozesse verlaufen, die sich nach Schocks vollziehen. Es geht also um das Institutionengeflecht insgesamt, nicht nur um einzelne Institutionen und um die Rückkopplungen zwischen den Institutionen und dem wirtschaftlichen Umfeld.

460. Da die institutionellen Konstellationen im Modellrahmen der Search and Matching-Theorie eine derart prominente Rolle spielen, berücksichtigen diese Modelle, dass sich im Zuge einer **institutionellen Reform** typischerweise alle makroökonomischen Variablen anpassen. Dabei ist vor allem von Bedeutung, ob eine Reform alle Marktteilnehmer betrifft oder nur einen Teil. So kann sich eine Spaltung des Arbeitsmarkts in beschäftigte Insider und arbeitslose Outsider herausbilden (Lindbeck und Snower, 2001), oder die Gruppe der Beschäftigten spaltet sich in zwei Segmente, wodurch ein dualer Arbeitsmarkt entsteht.

Trotz aller Modellkomplexität können nie alle Aspekte von Arbeitsmarktreformen berücksichtigt werden. Zu den nur schwer zu berücksichtigenden Aspekten zählen typischerweise Rückwirkungen über das Steuer- und Abgabensystem. Die Ergebnisse **empirischer Untersuchungen** werden ebenfalls oft als uneinheitlich oder als Widerspruch zu theoretischen Überlegungen wahrgenommen. Die Gesamtschau einer Vielzahl von Studien erlaubt allerdings gerade wegen deren unterschiedlichen Vorgehensweisen robuste Aussagen zur Relevanz einzelner Arbeitsmarktinstitutionen und deren Zusammenwirken (JG 2005 Ziffern 236 ff.).

461. Zur Bewertung einzelner Institutionen und letztendlich ihrer Gesamtheit bietet es sich an, sie entlang von zwei zentralen Dimensionen näher zu beleuchten: Die erste Dimension rückt den **langfristigen Gleichgewichtspfad** einer Volkswirtschaft in den Vordergrund. Ein möglichst hohes Beschäftigungsniveau stärkt das Produktionspotenzial, das ein wesentlicher Faktor für die Sicherung und Steigerung des gesellschaftlichen Wohlstands ist. Dies trifft vor allem auf Länder wie Deutschland zu, deren Sozialversicherungssysteme zuvorderst durch Steuern und Abgaben auf Arbeitseinkommen finanziert werden. Hierbei wird deutlich, wie bedeutend die Arbeitsmarktinstitutionen für die sozialen Sicherungssysteme und die öffentlichen Finanzen sind.

462. Eine Volkswirtschaft mit flexibleren Institutionen und somit dynamischeren Allokationsprozessen erreicht tendenziell einen **steileren Wachstumspfad** und erzielt größere Wohlstandszuwächse, vorausgesetzt, dass dabei die Kontinuität noch hinreichend gewahrt bleibt, um Investitionen in (firmenspezifisches) Humanvermögen zu stützen. Die Volkswirtschaft kann sich schneller an Änderungen des gesamtwirtschaftlichen Umfelds anpassen. Denn institutionell bedingte Rigiditäten können wie **Sperrklinken** wirken, indem sie notwendige Anpassungen, also den Wechsel von Arbeitskräften hin zu neuen, produktiveren Tätigkeiten be- oder gar verhindern. Rigide Arbeitsmarktinstitutionen und deren Interaktion mit Schocks werden als einer der Hauptgründe für den Anstieg der Arbeitslosigkeit in Europa von den

1960er-Jahren bis in die 1990er-Jahre gesehen (Blanchard und Wolfers, 2000; Nickell et al., 2005). Dabei stieg die Arbeitslosigkeit in konjunkturellen Abschwüngen an, bildete sich aber in den nachfolgenden Aufschwüngen nicht wieder gleichermaßen zurück.

463. Die Arbeitsmarktinstitutionen beeinflussen die **wirtschaftliche Dynamik** insgesamt, indem sie Spezialisierungs- und Innovationsprozesse und Unternehmensgründungen beeinflussen. Dies drückt sich nicht zuletzt in internationalen Handelsmustern aus. So fokussieren sich Länder mit unflexibleren Arbeitsmärkten auf die Entwicklung und Herstellung von risikoärmeren Produkten (Saint-Paul, 1997, 2002). Flexiblere Länder hingegen besitzen einen komparativen Vorteil in volatileren Sektoren und spezialisieren sich dahingehend (Cuñat und Melitz, 2010, 2012). Tendenziell führt dies zu höherer Arbeitslosigkeit in den rigiden Ländern (Helpman und Itskhoki, 2010).

464. Für eine Währungsunion wie den Euro-Raum ist besonders die Widerstandsfähigkeit des Arbeitsmarkts gegen konjunkturelle und strukturelle Schocks bedeutsam, da mit dem nominalen Wechselkurs ein Mechanismus für **kurzfristige Anpassungen** weggefallen ist. Dieser Flexibilität sollte angesichts der Probleme des gemeinsamen Währungsraums, mit asymmetrischen Schocks umzugehen und Ausstrahlungseffekte auf andere Länder zu verhindern, aktuell die höchste Priorität gelten. Die Art des Schocks interagiert dabei entscheidend mit dem institutionellen Regelwerk. Kurzfristige konjunkturelle Nachfrageschocks können und müssen anders verarbeitet werden als langfristige Strukturänderungen.

465. Bei temporären Schocks können im Hinblick auf Entlassungen (**externe Flexibilität**) weniger flexible Arbeitsmarktregimes unter Umständen vorteilhaft sein, indem sie dazu beitragen, (firmenspezifisches) Humanvermögen zu sichern und spätere Suchkosten der Akteure zu reduzieren. Allerdings sind in diesem Falle andere Dimensionen der Flexibilität, etwa bei der Anpassung der Arbeitszeit (**interne Flexibilität**), bedeutsam. Fortbestehende Arbeitsverhältnisse können in diesem Falle die Arbeitseinkommen und damit die Binnennachfrage stützen. Insofern lässt sich die Suche nach der optimalen institutionellen Ausgestaltung des Arbeitsmarkts immer als eine **Abwägung** zwischen der Förderung der Kontinuität von Beschäftigungsverhältnissen und der Ermöglichung von dynamischen Erneuerungsprozessen begreifen. Tendenziell besteht ein negativer Zusammenhang zwischen struktureller Arbeitslosigkeit und der Schockabsorptionsfähigkeit von Arbeitsmärkten (OECD, 2010).

466. In der jüngeren Vergangenheit ist darüber hinaus das Verständnis dafür gewachsen, dass die Institutionen des Arbeitsmarkts intensiv mit anderen Gestaltungselementen der Wirtschaftsordnung interagieren. Zu der **Vielzahl der ursächlichen Faktoren** für die Ergebnisse am Arbeitsmarkt und damit für die gesamtwirtschaftliche Aktivität zählen auf Seite des Arbeitsangebots etwa die Demografie, das Bildungssystem oder die Systeme der sozialen Sicherung. Die Arbeitsnachfrage wird unter anderem durch den technologischen Fortschritt, die Entwicklung und Regulierung von Absatzmärkten sowie die Verfügbarkeit von Kapital bestimmt. Darüber hinaus wirken Steuern und Abgaben auf den Lohnbildungsprozess. Folglich sollte sich eine Politik, die sich zum Ziel setzt, die Arbeitsmarktsituation zu verbessern, nicht zu einseitig auf rein arbeitsmarktspezifische Aspekte fokussieren.

Empirisch zeigt sich etwa, dass die Arbeitsmarktentwicklung eng mit den Bedingungen auf dem Finanz- und insbesondere dem Kreditmarkt zusammenhängt: Da nur Sachkapital als Sicherheit hinterlegt werden kann, unterbleiben in Krisenzeiten tendenziell eher Personalinvestitionen (Calvo et al., 2012; Gatti et al., 2012; Miao et al., 2012). Zudem lässt sich ein signifikanter Einfluss von Produktmarktregulierung nachweisen (Boeri, 2011; Fiori et al., 2012). Darüber hinaus beeinflussen beispielsweise Unternehmenssteuern die Lohnentwicklung (Fuest et al., 2013). Somit gilt es, die **Einbettung des Arbeitsmarkts** in den gesamtwirtschaftlichen Kontext zu berücksichtigen und insgesamt eine konsistente Wirtschaftspolitik zu verfolgen.

2. Ausgewählte Institutionen des Arbeitsmarkts und ihre Interaktion

467. Zu den bedeutsamsten Arbeitsmarktinstitutionen zählen arbeitsrechtliche Vorschriften, die Ausgestaltung von Beschäftigungsformen, der Umfang von Lohnersatzleistungen, der Lohnfindungsprozess sowie die aktive staatliche Arbeitsmarktpolitik. Ihre **Interaktion** und ihr Zusammenspiel mit den sonstigen institutionellen Gegebenheiten, nicht bloß die Addition einzelner institutioneller Aspekte, führt zu einem bestimmten langfristigen strukturellen Arbeitsmarktgleichgewicht und beeinflusst das Verhalten des Systems in einer konjunkturellen Krise. Der Ausgangspunkt zum Verständnis der grundlegenden Wirkungsweise von Institutionen ist deren Einzelbetrachtung.

Kündigungsschutz, Lohnersatzleistungen, befristete Beschäftigung

468. Der **Kündigungsschutz** steht oft als der vermeintliche zentrale Bestimmungsgrund für die Flexibilität von Arbeitsmärkten im Mittelpunkt der Diskussion. Aus Sicht des Arbeitgebers wirkt der Kündigungsschutz wie eine Steuer auf die Anpassung der Beschäftigung. Je niedriger die Hürden für eine Kündigung sind, desto flexibler können Arbeitgeber ihre Beschäftigungsstände im Zeitverlauf anpassen. Zu unterscheiden ist hierbei zwischen dem Kündigungsschutz für einzelne Beschäftigte und dem Verfahren bei Massenentlassungen. Letztere werden oft stärker reguliert, zum Beispiel durch Sozialplanpflichten, da ihre sozialen Folgen als schwerwiegender eingeschätzt werden.

469. Aus theoretischer Sicht ist keine eindeutige Vorhersage über die Effekte eines starren Kündigungsschutzes zu treffen, da es gleichzeitig zu weniger Einstellungen und zu weniger Entlassungen kommt. Empirische Studien, insbesondere solche, die auf aggregierten Daten beruhen, liefern daher insgesamt kein eindeutiges Bild, was dahingehend interpretiert werden kann, dass ein reines „Hire and Fire“-Regime mit möglichst geringem Kündigungsschutz nicht die prinzipiell beste Lösung darstellt (Baccaro und Rei, 2007; Howell et al., 2007; Avdagic und Salardi, 2013).

Die **Fluktuation** auf dem Arbeitsmarkt nimmt jedoch bei rigiderem Kündigungsschutz ziemlich eindeutig ab (Boeri, 2011; OECD, 2013). Somit steigt die Sockel- oder Langzeitarbeitslosigkeit, da diejenigen, die von Arbeitslosigkeit betroffen sind, geringere Chancen haben, wieder eine Beschäftigung zu finden und länger arbeitslos bleiben. Mit Perspektive auf die Chancengleichheit und Teilhabe aller Erwerbspersonen kommt es so zu einer stärkeren Trennung

zwischen **Insidern und Outsidern**. Im Hinblick auf direkte Jobwechsel lässt sich ebenfalls ein negativer Zusammenhang mit strikteren Kündigungsschutzregeln konstatieren (Gielen und Tatsiramos, 2012). Insgesamt gehen also die Dynamik und damit das Wachstumspotenzial einer Volkswirtschaft zurück.

470. Dieses Bild wird von mikroökonomischen Studien gestützt, deren **Identifikationsstrategien** auf Arbeitsmarktreformen oder gesetzlich verankerten Asymmetrien im Arbeitsrecht eines Landes aufbauen. Beispielsweise kann man unter bestimmten Bedingungen den Kontrast zwischen dem Verhalten von kleinen Unternehmen vor und nach der Reform als Reflektion der Einführung gelockerter Regelungen beim Kündigungsschutz für kleine Unternehmen auffassen (Boeri und Jimeno, 2005; Schivardi und Torrini, 2008).

Für Deutschland findet eine Studie zu den Effekten von Änderungen des Kündigungsschutzes in Unternehmen mit fünf bis zehn Beschäftigten im Zeitraum von 1995 bis 2000 keinen signifikanten Zusammenhang mit den Einstellungs- und Entlassungsraten (Bauer et al., 2007). Eine Evaluation der Lockerung des Kündigungsschutzes für kleine Unternehmen im Jahr 2004 deutet hingegen auf einen positiven Effekt auf das Einstellungsverhalten hin (Bauernschuster, 2013). Oberhalb der Beschäftigungsschwelle, ab der ein strikterer Kündigungsschutz gilt, finden sich zudem geringere Entlassungsraten (Boockmann et al., 2008). Neben der Interaktion zwischen Kündigungsschutz und anderen institutionellen Regelungen müssen bei der Interpretation dieser Studien vor allem nicht beobachtbare Verhaltensanpassungen der Unternehmen berücksichtigt werden. So können niedrigere Entlassungswahrscheinlichkeiten bei höherem Kündigungsschutz auf ein selektiveres Einstellungsverhalten zurückgeführt werden.

471. Die Wirkung von Kündigungsschutzregelungen hängt stark mit der Ausgestaltung von **Lohnersatzleistungen**, also Leistungen der Arbeitslosen- oder Sozialversicherung, zusammen. Diese setzen sich zusammen aus der Höhe und Dauer von Ansprüchen sowie den Voraussetzungen, diese Ansprüche zu erhalten. Sie bestimmen maßgeblich den Reservationslohn und damit den Anreiz, eine Beschäftigung zu suchen und anzunehmen. Arbeitsmärkte mit geringem Kündigungsschutz und niedrigen Lohnersatzleistungen weisen typischerweise mehr Jobwechsel und mehr Bewegungen in und aus Arbeitslosigkeit auf. Ein solches Flexibilitätsregime ist charakterisierend für die angelsächsischen Arbeitsmärkte.

472. Die theoretisch zu erwartenden Folgen einer generöseren Ausgestaltung von Lohnersatzleistungen sind höhere Arbeitslosigkeit und ein höheres durchschnittliches Lohnniveau. Sowohl makro- als auch mikroökonomische Studien stützen tendenziell diese Sicht, wobei die Zusammenhänge empirisch nicht durchweg klar aufscheinen (Howell und Rehm, 2009). Insgesamt scheint die **Bezugsdauer** einen stärkeren Effekt aufzuweisen als die Höhe der Einkommensersatzleistung. Gegen Ende der Anspruchsdauer zeigen sich zumeist deutliche Anstiege der Abgangsrate aus Arbeitslosigkeit und der Zugangsrate in Beschäftigung, wobei letztere wesentlich schwächer reagiert (Card et al., 2007).

473. Bei einer Kombination von niedrigem Kündigungsschutz und höheren Lohnersatzleistungen wird vom **Flexicurity-Modell** gesprochen. Derartige Modelle existieren beispielsweise

in Dänemark und der Schweiz. Als Voraussetzung für den Erfolg eines solchen Modells können grundlegende gesellschaftliche Wertvorstellungen angeführt werden, beispielsweise ein besonders „tugendhaftes“ Verhalten (Cahuc und Algan, 2009). Allerdings zeigt sich am Beispiel Dänemarks, dass sich ein Rückgang der Arbeitslosigkeit erst mit einer stärker sanktionierenden Arbeitsmarktpolitik seit Beginn der 1990er-Jahre eingestellt hat (Andersen und Svarer, 2007). Folglich mussten hier zumindest drei Arbeitsmarktinstitutionen passgenau ineinander greifen. Darüber hinaus bedarf es einer soliden öffentlichen Finanzlage, da sowohl die Lohnersatzleistungen als auch die aktive Arbeitsmarktpolitik finanziert werden müssen. Werden für diese staatlichen Ausgaben Steuern und Abgaben auf Arbeitseinkommen erhoben, entstehen wiederum negative Effekte auf Arbeitsangebot und -nachfrage, denen entgegengewirkt werden muss.

474. Externe Flexibilität kann bei ansonsten rigidem Kündigungsschutz hergestellt werden, indem arbeitsrechtlich spezielle Beschäftigungsformen ermöglicht werden, die einem geringeren Kündigungsschutz unterliegen. Hierzu zählen vor allem Zeitarbeit und Befristungsmöglichkeiten. Ein Nebeneinander von unterschiedlichen Beschäftigungsverhältnissen birgt allerdings die Gefahr eines **Dualismus**, einer Segmentierung des Arbeitsmarkts in einen Kern von stark abgesicherten Arbeitnehmern und solchen mit sehr unsicheren Arbeitsmarktperspektiven (Europäische Kommission, 2012).

475. In Krisensituationen verteilen sich die Anpassungslasten auf diese Weise ungleich zu Lasten der Outsider. Diese müssen außerdem aufgrund ihrer geringeren Verhandlungsmacht generell ein niedrigeres Lohnniveau in Kauf nehmen. Ebenso investieren diese Arbeitnehmer und ihre Arbeitgeber aufgrund der unsicheren Perspektiven typischerweise weniger in den Aufbau von Humanvermögen (Bentolila et al., 2010; Hijzen et al., 2013). Im Vergleich zu einheitlich rigidem Kündigungsschutz senkt Dualismus zwar tendenziell die Arbeitslosigkeit. Allerdings wird die Anpassung an makroökonomische Schocks primär von **einzelnen Arbeitnehmergruppen** getragen, zu denen vor allem Jugendliche, Geringqualifizierte und Langzeitarbeitslose zählen. Der Gewinn an Flexibilität durch Befristungsmöglichkeiten kann also zu einer Verteilungsdebatte führen.

Interne Flexibilität: Arbeitszeitkonten, Kurzarbeit, Lohnzurückhaltung

476. Während externe Flexibilität unumgänglich ist, um kontinuierlichen Strukturwandel zu ermöglichen und zu begleiten sowie dauerhafte Schocks zu verarbeiten, können temporäre Nachfrageeinbrüche auch durch **interne Flexibilität** abgefedert werden. Dies trifft insbesondere auf sektorspezifische Nachfrageschocks zu. Ein Paradebeispiel hierfür ist das Rezessionsjahr 2009 in Deutschland. Dem Rückgang der Exportnachfrage im Zuge der globalen Wirtschafts- und Finanzkrise wurde mit einer Verkürzung der Arbeitszeiten und – damit verknüpft – der Hortung von Arbeitskräften begegnet. Dazu trugen neben der guten Gewinnsituation der Unternehmen, verbunden mit einem relativ geringen Beschäftigungsstand zu Beginn der Krise und Lohnzurückhaltung, vor allem der Abbau von Arbeitszeitkonten und großzügigere Kurzarbeitergeldregelungen bei. Insgesamt lassen sich 40 % der beobachteten Hortung von Arbeitskräften dem niedrigen Beschäftigungsstand, 20 % der Lohnzurückhaltung und weitere 40 % den Arbeitszeitanpassungen zuschreiben (Burda und Hunt, 2011).

477. Die Sicherung des Beschäftigungsstands war Ausdruck eines unternehmerischen Investitionskalküls: Die kurzfristigen Remanenzkosten wurden als geringer eingeschätzt als die im Fall von Entlassungen später zu erwartenden Such- und Einarbeitungskosten von neuem Personal. Ein derart koordiniertes Vorgehen von Arbeitgebern und Arbeitnehmern kann in einem ansonsten sehr rigiden institutionellen Umfeld die ökonomischen Lasten gleichmäßig verteilen und zur Schockabsorption beitragen. Allerdings bleibt eine Insider-Outsider Problematik zwischen Beschäftigten und Arbeitsuchenden bestehen. Zudem kann dieses Vorgehen nur bei temporären Nachfrageschocks vorteilhaft sein und ist daher eher als die Ausnahme, nicht als die Regel zu sehen.

478. Neben Arbeitszeitanpassungen spielt Lohnflexibilität eine bedeutende Rolle hinsichtlich der Schockabsorptionsfähigkeit von Arbeitsmärkten und Volkswirtschaften. Eine hohe **Lohnrigidität** be- oder verhindert Lohnsenkungen, wodurch die Löhne relativ zur Produktivitätsentwicklung im Nachhinein nicht mehr angepasst werden können. Dies gilt vor allem in Krisenzeiten. Zu starke Lohnrigidität ist aus zwei Gründen kritisch: Sie kann langfristig schlechend zu sinkender Wettbewerbsfähigkeit führen, da die Lohnentwicklung nicht mit der Produktivitätsentwicklung einhergeht. Sie kann kurzfristig zu starken Beschäftigungsänderungen führen, da die interne Flexibilität eingeschränkt ist und weniger produktive Arbeitskräfte entlassen werden, statt sie zu einem vergleichsweise geringeren Lohn weiter zu beschäftigen.

Das Ausmaß von Lohnrigidität fällt international – und innerhalb des Euro-Raums – sehr unterschiedlich aus (Dickens et al., 2007). Lohn- und damit Preisanpassungen sind vor allem in einer Währungsunion wichtig. Abhängig von der Art eines Produktivitätsschocks, beispielsweise dessen Symmetrie für alle Mitgliedstaaten, vollziehen sich unterschiedliche Anpassungsprozesse, wobei die Staaten mit höherer Lohnrigidität immer an preislicher Wettbewerbsfähigkeit verlieren (Fahr und Smets, 2010).

479. Insgesamt lassen sich hinsichtlich des Lohnfindungsprozesses drei Ländercluster identifizieren: Länder mit sehr dezentralen Lohnverhandlungen, wie etwa die Vereinigten Staaten oder das Vereinigte Königreich, Länder mit stark regulierten Lohnverhandlungen zwischen Tarifvertragsparteien auf sektoraler Ebene (zum Beispiel Deutschland oder Österreich) und Länder mit zusätzlicher Indexierung und stärkeren Politikeingriffen, insbesondere Mindestlöhnen, wie etwa Belgien oder Spanien (Du Caju et al., 2009). Tendenziell fällt die Lohnrigidität in der letzten Gruppe am höchsten, in der ersten am niedrigsten aus. Mit Perspektive auf die Schockabsorptionsfähigkeit im Euro-Raum ist eine möglichst geringe Lohn- und damit Preisrigidität wünschenswert. Dabei sind Lohnindexierungen, wie sie noch in Belgien oder Luxemburg existieren, besonders hinderlich. Dies gilt ebenso für die nahezu automatische Erhöhung von Mindestlöhnen, wie beispielsweise in Frankreich.

Arbeitskosten und Produktivität: Steuern, Abgaben, Mindestlöhne

480. Der Zusammenhang zwischen Lohnniveau und Beschäftigung ist bei gegebenen technologischen und konjunkturellen Gegebenheiten grundsätzlich als negativ anzusehen. Dass über dem Produktivitätsfortschritt liegende Reallohnsteigerungen die langfristige „quasi-gleichgewichtige“ Arbeitslosigkeit erhöhen, ist weitgehend unbestritten (JG 2004 Kasten 37). **Steuern**

und Abgaben auf Arbeitseinkommen, die wiederum notwendig sind, um andere Arbeitsmarktinstitutionen zu finanzieren, bestimmen die Differenz zwischen den für die Arbeitsnachfrage relevanten Arbeitskosten und den Brutto- und Nettoverdiensten der Beschäftigten. Zudem sind sie mitbestimmend für den Lohnabstand, also die Differenz zwischen Lohnersatzleistungen und Arbeitseinkommen, der besondere Relevanz für den Übergang von Geringqualifizierten aus Arbeitslosigkeit in Erwerbstätigkeit besitzt. Steuern und Sozialabgaben auf das Arbeitseinkommen erhöhen also die strukturelle Arbeitslosigkeit (Bassanini und Duval, 2009; JG 2005 Ziffer 237).

481. Die Lohnsetzung wird maßgeblich durch Institutionen wie **Tarifvertragsparteien** oder **Mindestlöhne** beeinflusst. Sie beeinflussen nicht nur das Lohnniveau, sondern ebenfalls die **Lohnstruktur**, also die Verteilung der Löhne über die Gruppe der Arbeitnehmer. Bei gegebenem Produktivitätsniveau führen höhere Löhne zu mehr Arbeitslosigkeit, da weniger Personen mit geringerer Produktivität beschäftigt werden. Eine hinreichende Spreizung der Lohnstruktur unterstützt die Arbeitsnachfrage nach geringqualifizierten Tätigkeiten. Eine beschäftigungsfreundliche Lohnpolitik der Tarifvertragsparteien kann die Arbeitsmarktpolitik entscheidend unterstützen, wie dies in Deutschland im vergangenen Jahrzehnt passierte. Dafür ist wichtig, dass sich die Lohnverhandlungen durch einen hohen Grad an Koordination zwischen Arbeitgebern und Gewerkschaften auszeichnen. Ist dies gegeben, kann ein hoher gewerkschaftlicher Organisationsgrad Arbeitslosigkeit verringern (Nickell et al., 2005; Bassanini und Duval, 2009).

482. Eine wesentliche Einschränkung des Lohnbildungsprozesses kann durch **Mindestlöhne** entstehen. Vor allem in einem schwachen konjunkturellen Umfeld können diese als Sperrklinken wirken, indem sie ein Lohnniveau festschreiben, das über der Arbeitsproduktivität vieler Arbeitssuchender liegt. Leidtragende sind dabei vor allem Geringqualifizierte sowie jüngere und ältere Arbeitssuchende.

483. Die Beschäftigungswirkungen von Mindestlöhnen sind Gegenstand intensiver ökonomischer Debatten (Card und Krueger, 1997; Dube et al., 2010; Neumark und Wascher, 2010; Neumark et al., 2013). Diese Wirkungen sind tendenziell negativ, können jedoch theoretisch nicht immer eindeutig bestimmt werden, da sie von der Produktivität und Suchintensität der Arbeitsanbieter und von der Marktmacht der Arbeitgeber abhängen. Die empirische Evidenz ist ebenfalls uneinheitlich, was unter anderem daran liegt, dass meist **keine geeignete kontrafaktische Situation** konstruiert werden kann, die als Kontrast zu der beobachteten Einführung oder Erhöhung von Mindestlöhnen dient. Während beispielsweise Entlassungen nach Einführung oder Anhebung eines Mindestlohns direkt beobachtet werden könnten, ist dies im Hinblick auf unterlassene Einstellungen nicht möglich.

Als weitere mögliche Erklärung dafür, dass empirische Studien nicht durchweg negative Beschäftigungseffekte ermitteln, können unter anderem Unterschiede in den sonstigen institutionellen Rahmenbedingungen herangezogen werden (JG 2006 Kasten 22). So sind die Einstellungsbereitschaft von Arbeitgebern und die Mobilität und Konzessionsbereitschaft von Arbeitssuchenden höher, wenn Kündigungsschutz und Lohnersatzleistungen gering ausfallen,

wodurch Allokationsprozesse beschleunigt werden. In einem solchen institutionellen Umfeld, wie es etwa die Vereinigten Staaten charakterisiert, kann ein Mindestlohn unter Umständen weniger schädlich sein als in einem rigiden Arbeitsmarkt.

484. Insgesamt weist die Mehrheit der international durchgeführten Studien dennoch auf **negative Beschäftigungseffekte** von Mindestlöhnen hin, insbesondere die meisten jener Studien, die methodisch als verlässlicher angesehen werden können (Neumark und Wascher, 2006). Es gibt hingegen kaum überzeugende Evidenz für positive Beschäftigungswirkungen, vor allem nicht außerhalb von sektorspezifischen Analysen. Kritisch ist dabei, dass sich Beschäftigungsverluste zumeist auf Geringqualifizierte konzentrieren, deren Arbeitsmarktchancen eigentlich im Fokus der arbeitsmarktpolitischen Anstrengungen stehen sollten. Ähnliches gilt für jüngere Erwerbspersonen. Deren Chancen, einen Arbeitsplatz zu finden oder zu behalten, werden durch Mindestlöhne merklich reduziert (Abowd et al., 2000).

485. Für Deutschland gibt es naturgemäß bislang keine Evaluation eines flächendeckenden gesetzlichen Mindestlohns. Jüngst wurden im Rahmen einer groß angelegten Evaluationsstudie die Wirkungen branchenspezifischer Lohnuntergrenzen untersucht (Kasten 16). Die auf Mikrodaten beruhenden Studien finden unterschiedliche Effekte, wobei die Beschäftigungseffekte zumeist nicht sehr groß ausfallen, die Lohnstruktur aber deutlich komprimiert wird (Möller, 2012; Paloyo et al., 2013). Ein generelles Problem stellt dabei jedoch die Übertragbarkeit solch sektorspezifischer Ergebnisse auf die Folgen eines flächendeckenden Mindestlohns dar. Bei letzterem sind keine Ausweichreaktionen von Arbeitnehmern in andere Sektoren mehr möglich. Das wahrscheinliche Resultat sind eine **Kompression der Lohnverteilung** am unteren Rand und höhere Arbeitslosigkeit.

Die von Mindestlöhnen geschaffene Lohnrigidität nach unten dürfte seitens der Unternehmen regelmäßig durch geringere Lohnzuwächse in den höheren Lohngruppen ausgeglichen werden (Stüber und Beissinger, 2012). Während also einige Beschäftigte im unteren Bereich der Lohnverteilung Einkommensgewinne erzielen, verlieren andere ihren Arbeitsplatz oder müssen geringere Lohnzuwächse hinnehmen.

486. Eine frühere Studie für die deutsche Bauindustrie ergab signifikant negative Beschäftigungseffekte in Ost- und uneinheitliche Effekte in Westdeutschland (Möller und König, 2008). Deutlich wird dabei, wie entscheidend die Höhe und damit die **Bindungswirkung eines Mindestlohns** ist: In Ostdeutschland waren aufgrund des niedrigeren Lohnniveaus wesentlich mehr Arbeitnehmer von der Einführung des Mindestlohns betroffen als in Westdeutschland, folglich fielen die Beschäftigungsverluste dort höher aus.

Die Effekte der Einführung eines flächendeckenden Mindestlohns auf die Lohnstruktur und die Beschäftigung im Niedriglohnbereich ließen sich Ende der 1990er-Jahre im Vereinigten Königreich am Beispiel des Pflegesektors beobachten. Die unausweichliche Lohnkompression ging dabei mit Beschäftigungsverlusten einher, wenngleich diese angesichts der großen Bindungswirkung des Mindestlohns noch moderat anmuten mögen (Machin et al., 2003). Ein flächendeckender Mindestlohn in Höhe von 8,50 Euro, wie er derzeit für Deutschland erwo-

gen wird, würde hierzulande eine nennenswerte Anzahl von Beschäftigten treffen und damit ein vergleichsweise hohes Risiko von Beschäftigungsverlusten mit sich bringen (Ziffern 515 ff.).

Kasten 16

Evidenzbasierte Politikberatung als Basis für eine informiertere Politik

Die Politik steht in einer unsicheren Welt immer vor dem Problem, dass die Folgen ihrer Entscheidungen nur schwer abzuschätzen sind. Die evidenzbasierte Politikberatung verfolgt das Ziel, politische Entscheidungsprozesse zu unterstützen, indem sie ein systematisches Feedback zu intendierten oder bereits unternommenen Interventionen bietet. Mit ihr wird evaluiert, ob und wie Maßnahmen kausal wirken. Dafür greift sie auf den umfassenden Erfahrungsschatz aus datengestützter Analyse und theoretischen Überlegungen zurück, wobei eine größtmögliche Transparenz hinsichtlich der Basis der gezogenen Schlussfolgerungen geschaffen wird. Der wissenschaftliche Standard der Nachvollziehbarkeit ermöglicht, dass verschiedene Volkswirtschaften aus solchen Studien für die Gestaltung der eigenen Wirtschaftspolitik lernen können (OECD, 2013).

In Deutschland steckt die evidenzbasierte Politikberatung immer noch in den Kinderschuhen, trotz einer mittlerweile erheblichen Liste von Beiträgen, die seit Jahren für den Einsatz der evidenzbasierten Politikberatung werben (Manski, 1995, 2013; Schmidt, 1999, 2007, 2009, 2013; Fitzenberger und Hujer, 2002; Lechner, 2002). Jüngst erst hat sich der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie explizit für eine evidenzbasierte Politikberatung ausgesprochen (Wissenschaftlicher Beirat beim BMWi, 2013). Die Evaluationsstudien zu den ehe- und familienbezogenen Leistungen, den branchenspezifischen Mindestlöhnen oder den Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik verdeutlichen den Nutzen solcher Untersuchungen. Sie rücken die Wirksamkeit von Politikmaßnahmen in den Fokus der Öffentlichkeit.

Aussagekräftige wissenschaftliche Evaluationsstudien folgen einem klaren Konzept: Zunächst müssen aus der konkreten Fragestellung die Beobachtungseinheit und die Erfolgsgröße abgeleitet werden. Anschließend muss die Wirkung der Intervention möglichst umfassend ermittelt werden. Dazu zählen indirekte Substitutions-, Verdrängungs- und Mitnahmeeffekte. Zuletzt muss das Evaluationsproblem mit einer geeigneten Identifikationsstrategie gelöst werden: Deren Ziel ist es, die inhärent unbeobachtbare kontrafaktische Situation, die sich für die Beobachtungseinheit ohne die Intervention ergeben hätte, nachzubilden (Bauer et al., 2009).

Auf allen Stufen treten erhebliche Probleme auf, wie am Beispiel der Evaluation eines sektorspezifischen Mindestlohns deutlich wird. Welche Personengruppen werden betrachtet: Sind es nur die Beschäftigten in diesem Sektor oder ebenso diejenigen, die ähnliche, komplementäre oder konkurrierende Tätigkeiten ausüben? Werden die Wirkungen auf Arbeitslose, die Stille Reserve oder Migrationsströme eingeschlossen? Als mögliche Erfolgsgrößen könnten sowohl Entlassungen als auch Einstellungen, aber ebenfalls Insolvenzen oder Unternehmensgründungen untersucht werden. Hierbei wird deutlich, wie schwierig allein die Erfassung aller möglichen Effekte ist. Der anspruchsvollste Schritt einer Evaluationsstudie bleibt jedoch die Konstruktion der kontrafaktischen Situation, die sich immer auf Identifikationsannahmen stützt.

Im Rahmen der Mindestlohnevaluationen wurde hierfür überwiegend auf die „Differenz von Differenzen“-Methode zurückgegriffen. Dabei werden zwei Vorher-Nachher-Vergleiche für die vom Mindestlohn betroffenen Personen und für eine Kontrollgruppe miteinander verglichen. Die Kernannahme ist, dass sich die Ergebnisgröße der Kontrollgruppe im Zeitverlauf so einstellt, wie dies

für die Beschäftigten im Mindestlohnsektor ohne denselben der Fall gewesen wäre. Die Kontrollgruppe muss also möglichst vergleichbar sein, ihr Verhalten darf keiner anderen zeitlichen Dynamik unterliegen und insbesondere nicht auf Umwegen von der Einführung des Mindestlohns beeinflusst werden.

Die bisherigen Evaluationsergebnisse deuten auf eher geringe Beschäftigungswirkungen eines Mindestlohns hin, zeigen aber signifikante Effekte auf die Lohnverteilungen in den verschiedenen Sektoren (Möller, 2012). Neben den oben angesprochenen Problemen muss allerdings speziell darauf hingewiesen werden, dass sich aus den bisherigen Sektorstudien keine Rückschlüsse auf die Wirkungen eines flächendeckenden Mindestlohns ableiten lassen (Paloyo et al., 2013). Nichtsdestotrotz stellen diese Studien wichtige Beiträge für die politische und wissenschaftliche Debatte dar. Das Ziel muss sein, solche Evaluationen weitaus häufiger und systematischer durchzuführen und in die politischen Entscheidungsprozesse einzubinden. Dafür bedarf es neben einer entsprechenden Datenerhebung und -bereitstellung einer ausreichenden Finanzierung und des öffentlichen Drucks, die Sinnhaftigkeit politischer Interventionen fortwährend systematisch zu prüfen.

III. Aktive Arbeitsmarktpolitik: Instrument mit begrenzter Wirkung

487. Im Kanon der Arbeitsmarktinstitutionen nimmt die **aktive Arbeitsmarktpolitik (AAMP)** eine Sonderrolle ein. Im Gegensatz zur passiven Arbeitsmarktpolitik, welche vor allem die Arbeitslosenversicherung umfasst, richtet sich die AAMP gezielt an spezielle Arbeitsmarktteilnehmer, oft Geringqualifizierte oder Langzeitarbeitslose. Mit ihrer Hilfe sollen konjunkturelle Schocks abgefedert und strukturelle Verbesserungen des langfristigen Arbeitsmarktgleichgewichts erreicht werden.

Grundsätzlich lassen sich vier Typen von AAMP-Maßnahmen unterscheiden: Unterstützung bei der Arbeitsuche, Fortbildungs- und Qualifikationsmaßnahmen, Lohnsubventionen im privaten Sektor und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen im öffentlichen Sektor. Das Ziel dieser Maßnahmen ist zumeist eine **Erhöhung der Beschäftigungswahrscheinlichkeit** und damit verbunden der Einkommenssituation der geförderten Person. Eine detaillierte Diskussion der Maßnahmen, Ziele und Wirkungen sind in einer begleitenden Expertise dargestellt (Kluve, 2013a).

488. Die international bestehenden institutionellen Unterschiede spiegeln sich in einer deutlichen Heterogenität der Ausgaben für AAMP wider. So fielen die Ausgaben für passive Leistungen der Arbeitslosenversicherung im Jahr 2011 in Spanien und Italien aufgrund der dort drastisch gestiegenen Arbeitslosigkeit wesentlich höher aus als im Jahr 2007. Dies verdeutlicht die Bedeutung der Finanzlage der öffentlichen Haushalte für die Arbeitsmarktpolitik, insbesondere wenn diese als Puffer in Konjunkturerinbrüchen genutzt werden soll (Andersen und Svarer, 2012). Bei einer angespannten Haushaltslage stehen weniger Mittel zur Verfügung, die für AAMP ausgegeben werden können. Dies trifft insbesondere in konjunkturellen Krisen zu. Die Ausgaben für AAMP sind in diesen Ländern zuletzt kaum gestiegen oder sogar zurückgegangen, anders als in den nordischen Ländern, wo sie stark anwuchsen.

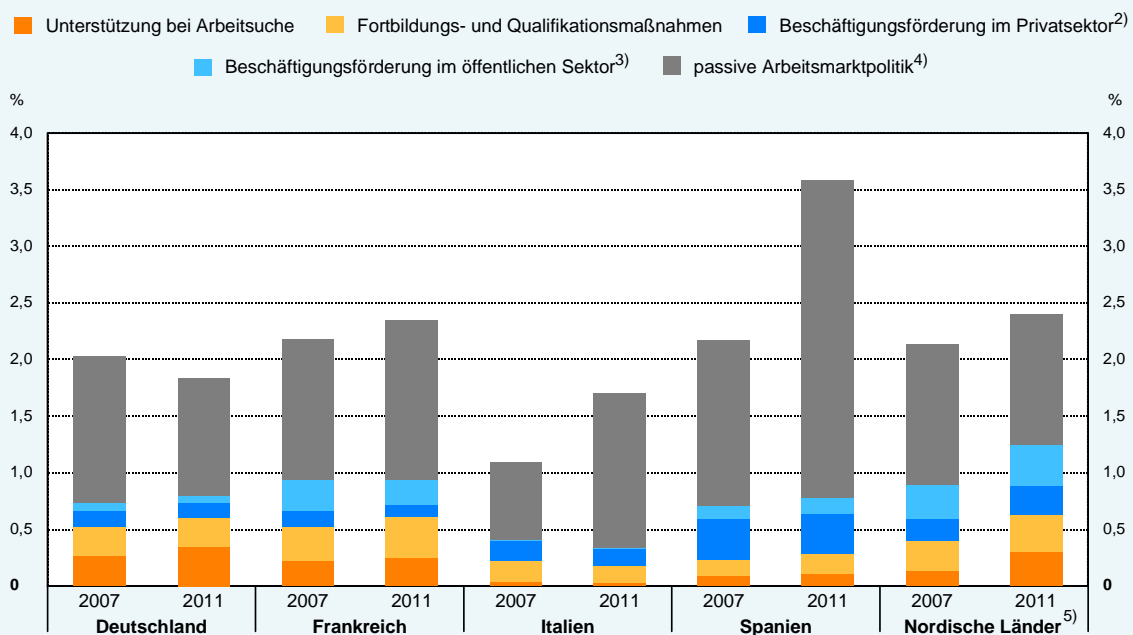
Die europäischen Länder unterscheiden sich ebenfalls deutlich im Hinblick auf die Verteilung der AAMP-Ausgaben: Während beispielsweise Deutschland und Frankreich stärker die Arbeitsuche und Qualifikationsmaßnahmen unterstützen, fließen in Spanien und in den nordeuropäischen Ländern mehr Mittel in die Förderung der Beschäftigung (Schaubild 67).

489. Umfassende **Meta-Analysen** von zahlreichen Evaluationsstudien ergeben, dass die Effektivität von AAMP fast ausschließlich durch den Maßnahmentyp bestimmt wird und größtenteils unabhängig vom konjunkturellen oder institutionellen Umfeld ist (Card et al., 2010; Kluge, 2010). Die Studien zeigen, dass vor allem die **Unterstützung der Arbeitsuche** die Beschäftigungswahrscheinlichkeit signifikant erhöht. Da diese Maßnahmen vergleichsweise kostengünstig sind, gelten sie ebenfalls als die kosteneffektivsten. Dabei ist zu beachten, dass sich diese Unterstützung überwiegend an Personen richtet, die erst kurze Zeit arbeitslos sind und daher tendenziell noch hohe Wiedereinstiegschancen haben.

490. Fortbildungs- und Qualifikationsmaßnahmen weisen durchschnittlich ebenfalls positive Beschäftigungseffekte auf, insbesondere in längerfristigen Betrachtungen, wobei es sehr stark auf die Ausgestaltung der jeweiligen Maßnahme ankommt. Dies unterstreicht die Bedeutung des **Aufbaus von Humanvermögen** im Rahmen von AAMP. Um eine rasche Rückkehr in Beschäftigung nicht zu verhindern (Lock-in Effekt), sollten sie jedoch erst nach der Unterstützung von individuellen Suchanstrengungen eingesetzt werden. Erste Studien deuten dann auf eine optimale Dauer solcher Maßnahmen von etwa 4 bis 6 Monaten hin (Flores et al., 2012; Kluge et al., 2012). Idealerweise enthalten sie zudem eine **Praxiskomponente**, damit die Teilnehmer nah am Arbeitsmarkt bleiben.

Schaubild 67

Ausgaben der Arbeitsmarktpolitik in ausgewählten Ländern¹⁾



1) In Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt.– 2) Lohnsubventionen, Förderung der Selbstständigkeit, Job-Sharing.– 3) Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, Rehabilitation.– 4) Einkommensunterstützung für Arbeitslose, Vorruhestandsregelungen.– 5) Ungewichteter Durchschnitt der Länder Dänemark, Finnland, Norwegen und Schweden.

Quelle: Eurostat

© Sachverständigenrat

Daten zum Schaubild

491. Ein nachhaltiger Aufbau von Humanvermögen scheint bei Lohnsubventionen sowie Beschäftigungsprogrammen nicht hinreichend gegeben. Diese Maßnahmen sind zunächst dahingehend erfolgreich, dass die Teilnehmer während der Maßnahme einer Beschäftigung nachgehen. Im Falle von Lohnsubventionen finden sich über die Maßnahme hinaus kurzfristig noch positive Effekte; die mittel- bis langfristige Wirksamkeit bleibt allerdings wenig erforscht und fraglich. Kritisch sind darüber hinaus bei solchen Interventionen insbesondere **Mitnahme- und Verdrängungseffekte** zu sehen, die selbst bei kleinräumigen oder zielgruppenspezifischen Subventionsprogrammen nicht auszuschließen sind und bei flächendeckenden Maßnahmen der Gesamteffektivität nachhaltig entgegenwirken.

Bei öffentlichen Beschäftigungsprogrammen zeigen sich durchweg negative Auswirkungen nach Beendigung der Maßnahme. Die Chancen, einen Arbeitsplatz zu finden, fallen dann geringer aus als für vergleichbare Personen, die nicht an einem solchen Programm teilgenommen haben. Darüber hinaus sind Lohnsubventionen und öffentliche Beschäftigungsprogramme sehr teure Programmtypen und daher nicht kosteneffektiv.

492. Die Gesamtevidenz zu Maßnahmen der AAMP zeigt, dass letztere systematisch weniger effektiv bei Jugendlichen unter 25 Jahren wirken. Der Grund hierfür muss darin gesehen werden, dass es sich bei jüngeren (Langzeit-)Arbeitslosen häufig um besonders arbeitsmarktferne Personen mit sehr geringer Berufsqualifikation handelt. Diesen kann die AAMP – wenn überhaupt – nur noch mit sehr großem Aufwand helfen. Handlungsbedarf besteht für diese Personengruppe vorrangig im Bereich der Bildungspolitik, um präventiv dem Entstehen von Langzeitarbeitslosigkeit unter Jugendlichen entgegenzuwirken (JG 2009 Ziffern 441 ff.).

Im Bereich der Arbeitsmarktpolitik muss es vor allem darum gehen, die Hürden für eine Beschäftigungsaufnahme abzusenken. Besonders ineffektiv ist die **AAMP für Jugendliche** in Ländern mit hohem Kündigungsschutz (Kluve, 2012). Darüber hinaus bedarf es für diese Personengruppe **umfassender AAMP-Programme**, die verschiedene Komponenten, wie berufliche Ausbildung, Praktika, Schulung sozialer Kompetenzen und Unterstützung bei der Arbeitsuche kombinieren. Solche Maßnahmen sind sowohl zeitaufwändig als auch teuer, wie beispielsweise das Job Corps-Programm in den Vereinigten Staaten oder das New Deal-Programm im Vereinigten Königreich (Dorsett, 2006; Schochet et al., 2008; Flores et al., 2012).

493. Mit Blick auf das konjunkturelle Umfeld lässt sich feststellen, dass die Wirksamkeit von AAMP positiv mit der Höhe der Arbeitslosigkeit korreliert ist. Bei konjunkturell bedingt höherer Arbeitslosigkeit finden sich unter den Arbeitslosen mehr arbeitsmarktnahe qualifizierte Personen, die passgenauer unterstützt werden können und leichter in Beschäftigung zurückfinden (Lechner und Wunsch, 2009).

Abhängig von der Schwere einer Rezession und damit dem Rückgang der Arbeitsnachfrage spricht einiges dafür, die AAMP in Wirtschaftskrisen auszuweiten, um einem Anstieg von struktureller Arbeitslosigkeit und langfristigen Einkommens- und Wohlstandsverlusten vorzubeugen (Davis und von Wachter, 2011). Die Verweildauer in Arbeitslosigkeit und der da-

mit verbundene Humankapitalverlust fallen in Krisen höher, die Lock-in Effekte der Maßnahmen geringer aus. So kann zum Beispiel eine regelgebundene Ausweitung von Kurzarbeit, die zwischen aktiver und passiver Arbeitsmarktpolitik anzusiedeln ist, Arbeitsplatz- und **Humankapitalverlusten vorbeugen** (Balleer et al., 2013). Dies gilt jedoch wiederum nur bei temporären Schocks; bei Strukturkrisen verschleppt AAMP, die rein auf eine Beschäftigungssicherung ausgerichtet ist, notwendige Anpassungen, die eher durch Qualifikationsmaßnahmen unterstützt werden sollten.

494. Bei der aktuell hohen Jugendarbeitslosigkeit in Europa stellt sich die Frage, ob die AAMP einen Beitrag leisten kann, diese zu senken. Im Rahmen der Gipfeltagung des Europäischen Rates und der Konferenz zur Förderung der Jugendbeschäftigung in Europa im Juni beziehungsweise Juli 2013 wurde beschlossen, in den kommenden Jahren mehr als 20 Mrd Euro, unter anderem für Lohnkostenzuschüsse und Bildungsangebote, zur Bekämpfung von Jugendarbeitslosigkeit bereitzustellen (Berlin Youth Summit, 2013). Im Rahmen der Jugendbeschäftigungsinitiative soll beispielsweise die Jugendgarantie dafür sorgen, dass jedem beschäftigungslosen Jugendlichen innerhalb von vier Monaten ein Arbeits- oder Ausbildungsplatz zur Verfügung steht.

495. Aufgrund des Ausmaßes der strukturellen Probleme ist jedoch nicht davon auszugehen, dass diese Maßnahmen die Jugendarbeitslosigkeit in den Krisenländern schnell deutlich reduzieren können. Einerseits bleiben die finanziellen Spielräume begrenzt. Andererseits wäre bei einem umfassenden Einsatz von AAMP-Maßnahmen immer mit Subventions-, Verdrängungs- und Mitnahmeeffekten zu rechnen, welche die direkten Effekte in einer Gesamtbeurteilung konterkarieren (Kasten 16, Seite 271). Insbesondere auf sehr angespannten Arbeitsmärkten geht beispielsweise die erfolgreiche Unterstützung von Arbeitssuchenden auf Kosten anderer Personen, die keine Unterstützung erhalten (Crépon et al., 2013).

496. Letztendlich kommt es für die Wirksamkeit von AAMP vor allem auf die **passgenaue Zuordnung** von Personen zu Maßnahmen an. Die Neuausrichtung der Bundesagentur für Arbeit mit der Hartz III-Reform im Jahr 2004 und die Evaluation der AAMP im Zuge der Instrumentenreform sind mitverantwortlich dafür, dass die Effektivität der eingesetzten Mittel hierzulande erhöht wurde (Jacobi und Kluge, 2007; Heyer et al., 2012).

IV. Europa: Institutionelle Reformen in nationaler Verantwortung

497. Für die Bewertung der bestehenden institutionellen Ausgestaltung der Arbeitsmärkte im Euro-Raum ist vor allem die Fähigkeit zur Schockabsorption relevant. Eine Arbeitsmarktordnung, die dazu führt, dass asymmetrisch wirkende Schocks rasch verarbeitet werden, kann die in einer **Währungsunion** ansonsten drohenden Ansteckungseffekte vermeiden, die sich vor allem über die gemeinsame Geldpolitik ergeben. Die Wirkung von Arbeitsmarktinstitutionen auf den langfristigen Wachstumspfad einer Volkswirtschaft liegt hingegen zunächst vorrangig im nationalen Interesse. Diesbezügliche Entscheidungen spiegeln gesellschaftliche Präferenzen und historische Entwicklungspfade wider. Nicht zuletzt besteht hier eine enge Verknüpfung mit den länderspezifischen Bildungs- und Sozialversicherungssystemen.

Der Sachverständigenrat verortet die Verantwortung für die Wirtschaftspolitik eindeutig auf nationaler Ebene (Ziffer 279 f.). Dies gilt umso mehr für die Ausgestaltung der Arbeitsmarktordnung. Es liegt im **ureigenen Interesse eines jeden Landes**, seine Institutionen bestmöglich auszugestalten. Zudem sollte sichergestellt sein, dass die Mitgliedstaaten im Systemwettbewerb **voneinander lernen** können. Bemühungen um eine stärkere wirtschaftspolitische Koordination sind nicht zuletzt daran zu messen, ob sie der nationalen Politik in diesem Sinne ausreichenden Spielraum lassen.

1. Die Umsetzung institutioneller Reformen

498. Die Mitgliedstaaten im Euro-Raum haben die Ordnung ihrer Arbeitsmärkte über sehr lange Zeiträume aufgrund heterogener gesellschaftlicher Präferenzen und divergierender wirtschaftlicher Entwicklungen sehr unterschiedlich ausgestaltet. Bei Reformprozessen muss demnach berücksichtigt werden, warum diese Institutionen in der jeweiligen Form entstanden sind. Schon allein deshalb kann es keine allgemeingültige Blaupause geben, die dem nationalen Arbeitsmarkt einfach übergestülpt werden sollte. Die politökonomischen Erklärungsansätze zur Herausbildung von Institutionen sind zahlreich (Saint-Paul, 2000; Drazen, 2001).

Das Entstehen von Institutionen lässt sich mit Hilfe der **Transaktionskostentheorie** als das Ergebnis rationaler Überlegungen betrachten (Acemoglu et al., 2005). Eine Institution wird diesen Überlegungen zufolge dann geschaffen, wenn der mit ihr verbundene Abbau von Planungsunsicherheit ihre erwarteten Kosten übersteigt. Darüber hinaus können sich individuelle und gesellschaftliche Präferenzen im Zeitablauf ändern (Hodgson, 2002). Unter diesen Aspekten müssten selbst weitreichende institutionelle Änderungen kurzfristig möglich sein. Allerdings ist nicht jede Reform für alle Individuen gleichermaßen vorteilhaft, was ihre Umsetzung erschwert. Außerdem kann argumentiert werden, dass die Entwicklung von Institutionen stark pfadabhängig ist und sich Veränderungen daher nur graduell vollziehen (David, 1994).

499. Institutionelle Änderungen hängen stark von ihrer politischen Durchsetzbarkeit ab. Im Normalfall gibt es widerstreitende Interessengruppen, die Reformbefürworter, die durch die Änderung positive Folgen erwarten, und die Reformkritiker, die für sich oder ihre Klientel Verluste befürchten und daher versuchen, Reformen zu verhindern. Insbesondere stellt sich für die politischen Entscheidungsträger die Frage, ob mit einer institutionellen Reform der Gewinn oder Verlust von Wählerstimmen verbunden ist. Wie schwierig es ist, weitreichende Strukturreformen auf dem Arbeitsmarkt durchzusetzen und dauerhaft auf einen anderen Institutionenpfad einzuschwenken, hat sich in Deutschland seit der ersten Hälfte der 2000er-Jahre gezeigt. Ähnliche Eindrücke lassen sich seit Beginn der Euro-Krise im restlichen Europa sammeln.

Dabei könnten Krisen die Reformbereitschaft sogar steigern, da sie die zu ändernden Probleme verdeutlichen und so die gesellschaftliche Akzeptanz für eine Reform erhöhen (Alesina et al., 2006). Dass es erst zu einer Krise kommen muss, bevor gehandelt wird, ist tragisch, denn Reformen dürften von der Sache her leichter in guten Zeiten durchzuführen sein, da mögliche negative Folgen weniger ins Gewicht fallen. Das Timing, die Wahrnehmung von Kosten und

Nutzen sowie die Vermittlung von institutionellen Reformen spielen also eine zentrale Rolle (OECD, 2006).

500. Doch wenngleich es sich in der Rückschau so ergeben hat, dass der deutsche Arbeitsmarkt mit der **Agenda 2010** (Kasten 23) in der ersten Hälfte der 2000er-Jahre gerade rechtzeitig für die kommende Krise fit gemacht wurde, so ist dieser Eindruck trügerisch. Denn auch diese Reformen wurden **erst unter dem Eindruck hoher Arbeitslosigkeit** angestrengt, nicht in weiser Voraussicht. In Deutschland selbst blieb die konkrete Wirkung der mit der Agenda 2010 eingeleiteten Reformen lange umstritten, insbesondere im Hinblick auf die mit ihnen verknüpften Verteilungswirkungen. Erst in der großen konjunkturellen Krise der vergangenen Jahre zeigte sich, wie widerstandsfähig der deutsche Arbeitsmarkt mittlerweile ist.

Doch Deutschland hatte Glück, denn nicht zuletzt wurde diese Reformagenda zu einem günstigen Zeitpunkt umgesetzt, als sich ein Konjunkturaufschwung an eine Phase mit hoher Arbeitslosigkeit anschloss. Potenziellen Reformern in anderen Volkswirtschaften dürfte es zudem nicht entgangen sein, dass diese Reformen erst nach einigen Jahren ihre Wirkung entfalten konnten. Offensichtlich verlangen solch einschneidende Reformen nach einer **intensiven gesellschaftlichen Debatte**, die den Reformbefürwortern eine hohe kommunikative Kraft abverlangt und ihnen politisch schaden kann. Letzteres muss aber nicht eintreten, wenn die Argumente für Reformen überzeugend und ihre Erfolge absehbar sind.

2. Die Notwendigkeit nationaler Reformanstrengungen

501. Die angespannte Arbeitsmarktsituation in vielen Ländern Europas hat dazu geführt, dass die Beschäftigungslage und ihre sozialen Konsequenzen stärker ins Blickfeld der europäischen Politik gerückt sind. Neben der Beschäftigungsinitiative für junge Menschen (Europäische Kommission, 2013a) ist hier die Initiative zur stärkeren Berücksichtigung von sozialen Belangen im Rahmen des Verfahrens bei makroökonomischen Ungleichgewichten sowie des Europäischen Semesters zu nennen (Europäische Kommission, 2013b). Dabei geht es um ein detaillierteres Monitoring der Beschäftigungs- und der sozialen Entwicklungen in den Mitgliedstaaten, größere Solidarität und Kooperation hinsichtlich beruflicher Mobilität und einen stärkeren Dialog zwischen den Sozialpartnern.

Eine Stärkung von Beschäftigung und sozialer Absicherung ist bereits im Jahr 1997 mit der Europäischen Beschäftigungsstrategie festgeschrieben worden und in den Europäischen Verträgen in Artikel 9 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) angelegt. Mit der Europa 2020-Strategie wurde die Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik im Jahr 2010 weiter ins Zentrum der europäischen Wirtschaftspolitik gerückt. Die Einbeziehung entsprechender Indikatoren in die Überwachung und die Koordination der nationalen Wirtschaftspolitiken erscheint daher angemessen, wenngleich die Ausweitung der Indikatorenanzahl des Scoreboards kritisch zu sehen ist. Denn dadurch droht schnell eine Überfrachtung, und zentrale Informationsaspekte gehen verloren.

502. Sinnvoll ist auf europäischer Ebene vor allem die Stärkung der **Mobilität von Arbeitnehmern**, die nach wie vor gering ausfällt (Kasten 17, Seite 280). Hier sind vor allem die

Verfahren zur Anerkennung von Ausbildungsabschlüssen sowie zur Übertragbarkeit von Sozialversicherungsansprüchen voranzubringen. Weitergehende Maßnahmen – wie etwa eine europäische Arbeitslosenversicherung – sind allerdings weder zielführend noch rechtlich möglich, da die Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik allein in der Hoheit der Mitgliedstaaten liegt.

503. Vorrangig besteht in Europa der einschneidende Reformbedarf für die Arbeitsmärkte auf nationaler Ebene. Dieser ist überwiegend erkannt und vielerorts bereits angegangen worden. Seit dem Jahr 2008 lässt sich in den Ländern der Europäischen Union eine erhöhte Reformaktivität in so gut wie allen arbeitsmarktpolitischen Bereichen beobachten, wobei im Zuge der Krise insbesondere die aktive Arbeitsmarktpolitik forciert worden ist (Europäische Kommission, 2012). Die im Europäischen Semester angelegte Koordination der Arbeitsmarktpolitik nach Artikel 148 AEUV kann dabei unter Umständen helfen, nationale Reformhemmnisse zu überwinden.

504. Die Mitgliedstaaten und die Europäische Union sind dabei gut beraten, national eigenständige Wege zu finden, die auf die jeweiligen gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Bedingungen abgestimmt sind. Es scheint sinnvoll, eine engere Verzahnung von Bildungsträgern und Arbeitgebern anzustreben, wie dies mit der Europäischen Ausbildungsallianz unterstützt wird (Rat der Europäischen Union, 2013) und in Deutschland mit dem dualen Ausbildungssystem der Fall ist. Diesem könnte international durchaus eine Vorbildfunktion eingeräumt werden, es als eine Blaupause für eine optimale Ausbildungsstrategie zu sehen, ist aber verfehlt. Eine direkte Übertragbarkeit solcher Strukturen auf andere Länder ist nicht möglich, da sich derartige institutionelle Strukturen langfristig entwickeln müssen. Eine bildungspolitische Schocktherapie wäre zum Scheitern verurteilt.

505. Am Beispiel der Jugendarbeitslosigkeit wird deutlich, dass es im ureigenen Interesse der Mitgliedstaaten liegt, Reformen voranzubringen. Der gesellschaftliche **Wohlstand steht auf dem Spiel**, wenn suboptimale institutionelle Regelwerke geschaffen oder bewahrt werden. Zudem ist das Wissen über die institutionellen Verflechtungen auf nationaler Ebene am größten. Nicht zuletzt liegt hier die **demokratische Legitimation**. Dies ist umso wichtiger, da einschneidende Reformen umfassende Kommunikation erfordern. Konsequenterweise liegen also die Wirtschaftspolitik und damit die Arbeitsmarktpolitik in nationaler Hoheit.

506. Allerdings kommt der Schockabsorptionsfähigkeit der nationalen Arbeitsmärkte in einer Währungsunion besondere Bedeutung zu, insbesondere wenn die wirtschaftlichen und institutionellen Asymmetrien zwischen den Mitgliedstaaten hoch sind (De Grauwe, 2012). Dies könnte als Argument für eine stärkere Koordinierung und Harmonisierung der Arbeitsmarktinstitutionen herangezogen werden. Der Sachverständigenrat sieht die langfristig zielführendste Lösung jedoch in einer Stärkung der Marktkräfte, die dazu beitragen, dass die Länder **im Systemwettbewerb sinnvolle Reformen umsetzen** und somit ihre Wettbewerbsfähigkeit erhöhen. Nicht zuletzt entstehen so innereuropäische Migrationsanreize, die das Wachstumspotenzial Europas insgesamt stärken und die Schockabsorptionsfähigkeit steigern.

507. Auf europäischer Ebene muss hierfür lediglich der Rahmen gesetzt werden. In der aktuellen Situation besteht kein Anlass, weitergehende Koordinierungsinstrumente wie vertragliche Reformverpflichtungen oder eine europäische Arbeitslosenversicherung zu schaffen. Diese würden Moral Hazard-Probleme aufwerfen und den durch die Euro-Krise generierten Anpassungsdruck mindern, ohne den wichtige Reformschritte nicht unternommen würden. Darüber hinaus erschweren die länderspezifischen institutionellen Verflechtungen die Identifikation geeigneter Reformmaßnahmen (Sachs und Schleer, 2013). Eine Reform, die in der Vergangenheit in einem Mitgliedstaat erfolgreich war, ist dies nicht notwendigerweise zu einem anderen Zeitpunkt oder in einem anderen Mitgliedstaat (Arpaia und Mourre, 2012; Bertola et al., 2013).

508. In den länderspezifischen Empfehlungen im Rahmen des Europäischen Semesters und in den Anpassungsprogrammen der Krisenländer kommt zudem zum Ausdruck, dass die am stärksten von der Euro-Krise betroffenen Volkswirtschaften in Südeuropa ihre Arbeitsmarktinstitutionen umfassend, also simultan in mehreren Bereichen, anpassen müssen. Die länderspezifischen Empfehlungen zielen jedoch stark auf die Erhöhung des Produktionspotenzials ab. So wird beispielsweise vielen Ländern empfohlen, Steuern und Abgaben auf Arbeitseinkommen zu senken und Möglichkeiten zur Frühverrentung abzuschaffen (Tabelle 24). Dies sind jedoch institutionelle Regelungen, über die jedes Land selbst entscheiden muss.

Tabelle 24

**Ausgewählte länderspezifische Empfehlungen des Rates der Europäischen Union
im Jahr 2013**

Land	Lohnfindung ¹⁾	Steuern und Abgaben ²⁾	Arbeitsmarktpolitik ³⁾	Arbeitsrecht/Dualismus ⁴⁾	Bildungssystem ⁵⁾	Renteneintritt ⁶⁾	Problemgruppen ⁷⁾	Sonstiges
Deutschland		X		X		X	X	X ⁸⁾
Belgien	X	X	X			X	X	
Finnland						X		
Frankreich	X	X	X	X		X		
Italien	X	X	X		X			
Niederlande		X		X			X	
Österreich		X				X	X	X ⁹⁾
Spanien		X	X		X			
Dänemark						X	X	
Schweden							X	
Vereinigtes Königreich		X			X			

1) Berücksichtigung von Produktivitätsentwicklung; Warnung vor Mindestlöhnen.– 2) Abbau negativer Arbeitsanreize.– 3) Reform der Arbeitslosenversicherung und der aktiven Arbeitsmarktpolitik.– 4) Förderung der Mobilität zwischen Beschäftigungsverhältnissen.– 5) Insbesondere Stärkung der dualen Ausbildung.– 6) Anpassung des Renteneintrittsalters und Abschaffung von Möglichkeiten zur Frühverrentung.– 7) Geringqualifizierte, Langzeitarbeitslose, Personen mit Migrationshintergrund.– 8) Ausbau von Kindertagesstätten und Ganztagschulen.– 9) Einfachere Anerkennung ausländischer Berufsabschlüsse.

Daten zur Tabelle

Quelle: Europäische Kommission

509. Für den Euro-Raum stellt sich vorrangig die Frage nach der Schockabsorptionsfähigkeit der einzelnen Mitgliedstaaten und ihrer Arbeitsmärkte. Diesbezüglich wird das Flexicurity-Modell häufig als **Benchmark** herangezogen, an der sich die Mitgliedstaaten orientieren können. Diese wurde in die beschäftigungspolitischen Leitlinien der Europa 2020-Strategie über-

nommen (Rat der Europäischen Union, 2010). Reformen des Arbeitsrechts, einschließlich der Reduzierung von Kündigungsschutz, sind vielerorts bereits auf den Weg gebracht. Aufgrund des schwierigen konjunkturellen Umfelds sind damit kurzfristig aber eher negative Arbeitsmarktentwicklungen verknüpft. Dies trifft vor allem zu, wenn Länder mit rigidem Kündigungsschutz aufgrund ihrer Haushaltssituation zu restriktiver Fiskalpolitik gezwungen sind und diesen Entwicklungen nicht mit aktiver Arbeitsmarktpolitik begegnen können (Turrini, 2013). Die Erfolge von Reformen der Arbeitslosenversicherung in Krisenzeiten zeigen sich ebenfalls erst nach einiger Zeit (Bouis et al., 2012).

510. Neben der institutionellen Ausgestaltung von Reformen kann auch der Reformprozess Gegenstand des gegenseitigen Lernens sein. Eine pauschale Übertragung von Arbeitsmarktinstitutionen von einem in ein anderes Land ist in den allermeisten Fällen weder möglich noch zielführend. Den Reformprozess an Erfahrungen aus anderen Ländern anzulehnen, erscheint indes machbar. Diesbezüglich kann der umfassende Ansatz, den Deutschland mit der Agenda 2010 gewählt hat, durchaus vorbildhaft sein, wobei deutlich wird, dass strukturelle Reformen Zeit brauchen, um zu wirken.

Am Beispiel Spaniens wird deutlich, wie schwierig es ist, eine Arbeitsmarktordnung in Krisenzeiten umfassend neu auszurichten (Dolado, 2012). Die Abschaffung von Privilegien, die beschäftigte Insider genießen, ist nur schwer durchsetzbar, was zum Fortbestand von Dualismus beiträgt. Zwar lässt sich die Flexibilität sowohl extern als auch intern kurzfristig erhöhen. Insbesondere in einer Rezession und bei angespannter staatlicher Finanzlage können die unvermeidlichen individuellen Härten aber kaum durch Leistungen der passiven und aktiven Arbeitsmarktpolitik abgemildert werden. Darüber hinaus wirken komplementäre Reformen des Aus- und Weiterbildungssystems nur langfristig produktivitätssteigernd. Insgesamt muss daher davon ausgegangen werden, dass der Umbau der Arbeitsmarktinstitutionen und der Abbau der Arbeitslosigkeit in den Krisenländern noch lange andauern wird.

Kasten 17

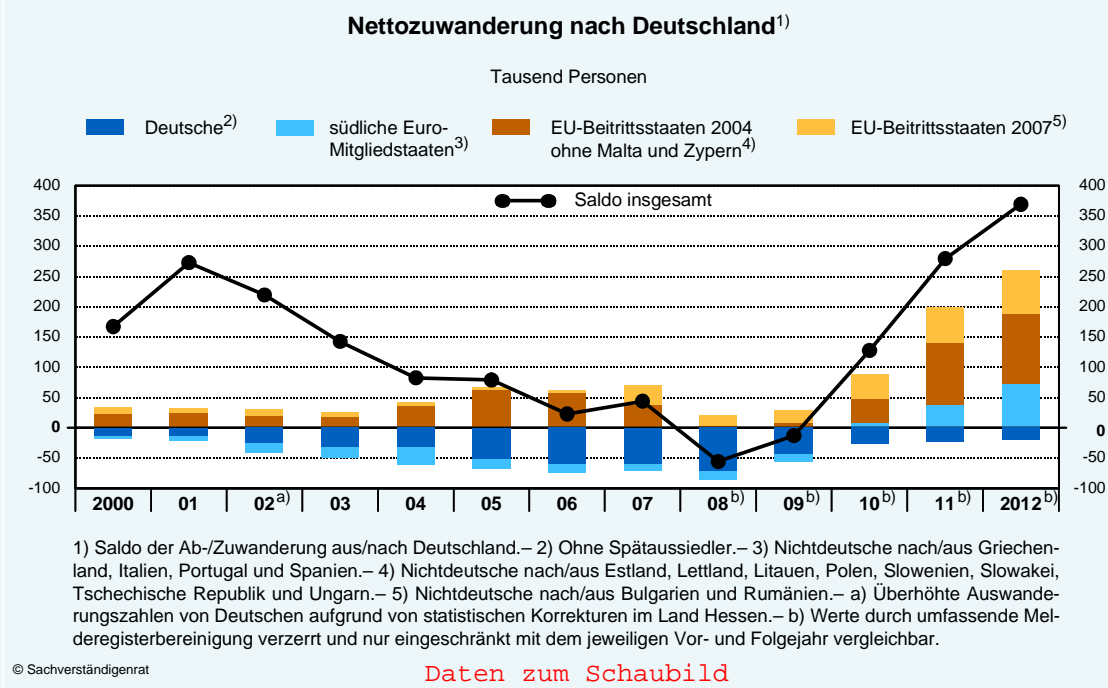
Die Zunahme der Nettozuwanderung nach Deutschland

Seit Beginn der Krise im Euro-Raum hat die Nettozuwanderung nach Deutschland deutlich zugenommen und erreichte im Jahr 2012 mit rund 370 000 Personen den höchsten Wert seit Mitte der 1990er-Jahre. Die vermehrte Zuwanderung ist aus zwei Gründen wichtig: Zum einen unterstützt die Mobilität von Arbeitskräften innerhalb des Euro-Raums die wirtschaftlichen Anpassungsprozesse. Neben dem freien Waren- und Dienstleistungsverkehr und der freien Kapitalmobilität stellt die uneingeschränkte Mobilität der Arbeitskräfte einen Grundpfeiler der ökonomischen Integration Europas – speziell des Euro-Raums – dar. Aus ökonomischer Sicht ist ein hoher Mobilitätsgrad zwischen Ländern wünschenswert, da so die Schockabsorptionsfähigkeit der einzelnen Länder und der gesamten Währungsunion erhöht wird. Zum anderen trägt die verstärkte Migration nach Deutschland mit dazu bei, den demografisch bedingten Rückgang des Erwerbspersonenpotenzials abzufedern.

Bei Betrachtung der Nettozuwanderung nach Deutschland von deutschen Staatsbürgern und

Nichtdeutschen aus ausgewählten Ländergruppen zeigen sich ähnliche Entwicklungstendenzen, aber deutlich unterschiedliche Ausmaße (Schaubild 68). Die Nettozuwanderung aus den osteuropäischen EU 8 und EU 2-Staaten, die 2004 beziehungsweise 2007 in die Europäische Union aufgenommen worden sind, ist seit diesen Jahren stark angestiegen. Die zunächst eingeschränkte und für die EU 8 seit Mai 2011 vollständige Arbeitnehmerfreizügigkeit hat den Weg für die Beseitigung eines strukturellen Migrationshemmnisses bereitet. Die niedrige Nettozuwanderung aus diesen Ländern in den Jahren 2008 und 2009 ist vor allem durch einen Sondereffekt aufgrund einer umfassenden Melderegisterbereinigung zu erklären.

Schaubild 68



Konjunktureller Natur ist die seit dem Jahr 2010 positive Nettozuwanderung aus den südeuropäischen Euro-Ländern, für die in den 2000er-Jahren ein konstant negativer Saldo zu verzeichnen war. Dabei umfasst die Zuwanderung aus diesen Ländern nicht nur deren Staatsbürger, sondern ebenso Personen aus Drittländern, beispielsweise aus Osteuropa. Die Anzahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in Deutschland, die Staatsbürger eines der vier südeuropäischen Krisenländer sind, ist nach vorläufigen Berechnungen von Jahresmitte 2009 bis Jahresmitte 2013 um rund 80 000 Personen gestiegen, die Anzahl derjenigen mit EU 8 oder EU 2-Staatsbürgerschaft um zusammen fast 270 000 Personen (Hartmann und Reimer, 2013).

Ein Großteil der aktuell hohen Zuwanderung nach Deutschland muss der Umlenkung von Migrationsströmen zugeschrieben werden: Aufgrund der schlechten wirtschaftlichen Lage in weiten Teilen des Euro-Raums migrieren Personen nach Deutschland, die ansonsten andere Zielländer gewählt hätten, insbesondere aus den osteuropäischen Ländern (Bertoli et al., 2013). Dies bedeutet einerseits, dass der momentane Nettozuwanderungsstrom nicht dauerhaft anhalten dürfte. Durch die Gewährung der vollständigen Freizügigkeit für die EU 2-Länder Rumänien und Bulgarien ab Januar 2014 ist in der kürzeren Frist jedoch weiterhin mit einer stärkeren Zuwanderung nach Deutschland zu rechnen.

Andererseits besteht innerhalb der Europäischen Union und des Euro-Raums durchaus ein gewisser Grad an Arbeitskräftemobilität, der als Anpassungsmechanismus zur Bewältigung von Krisen mit beitragen kann. Allerdings beruht diese Mobilität hauptsächlich auf der Umlenkung von Migrationsströmen, weniger auf der Auswanderung von Staatsbürgern der Krisenländer. So betrug nach Angaben des Statistischen Amtes der Europäischen Union beispielsweise der Anteil von Spaniern an allen Auswanderern aus Spanien im Jahr 2011 weniger als 15 %; hingegen waren mehr als 60 % der Auswanderer keine Bürger der Europäischen Union, die überwiegend in ihre Heimatländer zurückgekehrt sein dürften. Darüber hinaus sinkt die Emigration aus Ländern mit besserer Konjunktur, wie dies in Deutschland seit dem Jahr 2009 zu beobachten ist. Insgesamt fällt die Mobilität innerhalb des Euro-Raums eher gering aus, insbesondere im Vergleich zu den Vereinigten Staaten (Bentivogli und Pagano, 1999). Als Hauptgrund hierfür gelten sprachliche und kulturelle Barrieren; weder die vollständige Freizügigkeit noch die Einführung der gemeinsamen Währung haben die Mobilität signifikant erhöht (Bartz und Fuchs-Schündeln, 2012). Wie die Zuwanderung aus Osteuropa zeigt, spielen ökonomische Motive ebenfalls eine bedeutende Rolle für Migrationsentscheidungen. Bei Fortbestand der divergierenden Wirtschaftsentwicklungen dürfte die innereuropäische Migration somit weiter zunehmen.

Mit der Positivliste für Berufe, in denen Fachkräfte fehlen, dem Anerkennungsgesetz, das einen Rechtsanspruch auf Überprüfung der Gleichwertigkeit eines ausländischen Berufsabschlusses mit dem deutschen Referenzberuf festschreibt, und der Umsetzung der Hochqualifizierten-Richtlinie der Europäischen Union wurden seit dem Jahr 2012 Schritte hin zu einer gezielten Migrationspolitik unternommen. Um das Erwerbspersonenpotenzial langfristig durch Zuwanderung zu stützen, bedarf es einer gezielten weiteren Öffnung des deutschen Arbeitsmarkts. Dabei dürfen mögliche Probleme, die eine höhere Migration mit sich bringen kann, nicht aus den Augen verloren werden. Dazu zählt die Sorge um eine starke Armutszuwanderung in das deutsche Sozialversicherungssystem, vor allem aus Osteuropa, wengleich hierfür bislang keine Evidenz vorliegt (Kahanec, 2012; Brücker et al., 2013). Durch die krisenbedingt angestiegene Migration könnte die Mobilität langfristig erhöht werden, wenn die positiven Erfahrungen der Zuwanderer überwiegen. Insgesamt erscheint eine nachhaltige Stärkung der intra-europäischen Mobilität hinsichtlich ihrer Wohlstands- und Wachstumswirkungen positiv (Zimmermann, 2013).

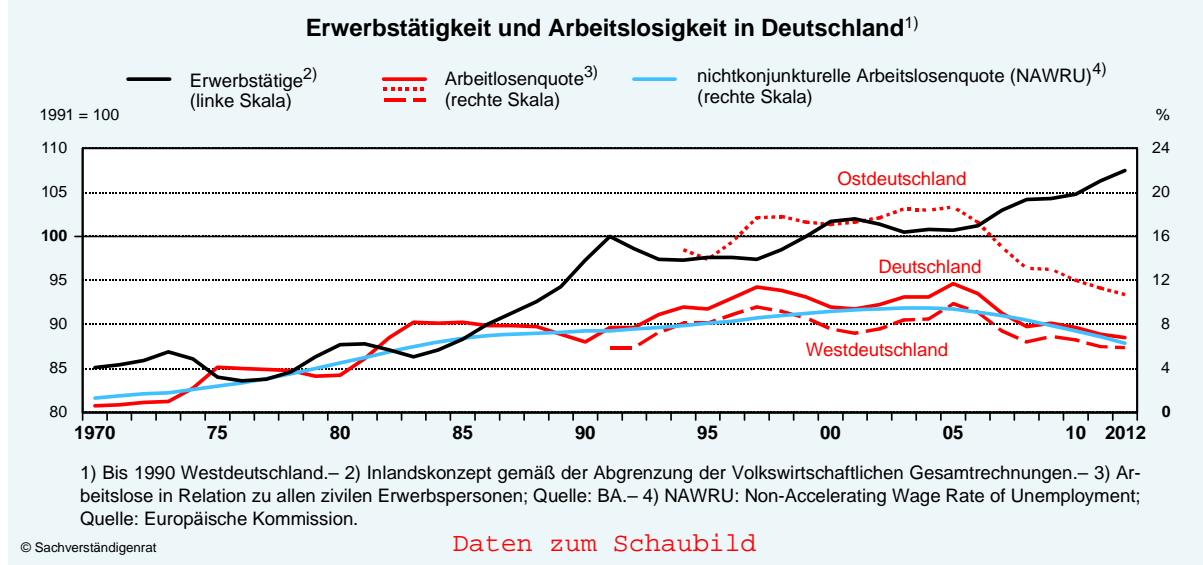
V. Deutschland: Institutionelle Reformen weiter stärken

511. Im Gegensatz zu den meisten anderen europäischen Ländern hat sich der deutsche Arbeitsmarkt in der jüngeren Vergangenheit ausgesprochen erfreulich entwickelt. Die Erwerbstätigkeit fällt so hoch aus wie nie zuvor, die Arbeitslosigkeit ist gegenüber dem Jahr 2005 stark zurückgegangen (Schaubild 69). Das „neue deutsche Arbeitsmarktwunder“ der vergangenen Jahre vereint zwei Phänomene. Zum einen wurden mit der Agenda 2010 Reservationslöhne gesenkt und flexible Beschäftigungsformen zugelassen, sodass die strukturelle Arbeitslosigkeit verringert wurde. Dabei bleibt allerdings offen, wie der deutsche Arbeitsmarkt eine künftige Strukturkrise verarbeiten können. Fraglich ist insbesondere, wie notwendige Allokationsprozesse von Arbeitskräften durch das institutionelle Regelwerk ermöglicht und unterstützt werden. Der bevorstehende **demografische Wandel** erfordert aber genau diese Flexibilität. Gleichzeitig dürfte er entsprechende Reformen erleichtern, da sich voraussichtlich ein Wandel vom Arbeitgeber- hin zum Arbeitnehmermarkt vollziehen wird.

Zum anderen wurden der konjunkturelle Rückenwind in der Mitte der 2000er-Jahre und die Trendwende bei der strukturellen Arbeitslosigkeit zum Aufbau von Arbeitszeit- und Überstundenkonten genutzt, die im Angesicht des **temporären Nachfrageschocks** im Jahr 2009 eine hohe interne Flexibilität ermöglichten. Dazu kam eine gute Gewinnsituation der Unternehmen, verknüpft mit einem relativ niedrigen Beschäftigungsstand, und die Unterstützung durch die Ausweitung der Kurzarbeit (Möller, 2010; Burda und Hunt, 2011; JG 2009 Ziffern 408 ff.). Offen bleibt, wie viel von diesen internen Puffern aktuell überhaupt wieder zur Verfügung stünde, wenn die gleiche Herausforderung sich noch einmal einstellen würde.

512. Längerfristig betrachtet fällt auf, dass die strukturelle Arbeitslosigkeit in Deutschland seit Beginn der 1970er-Jahre bis Mitte des vergangenen Jahrzehnts kontinuierlich angestiegen ist. Die Arbeitslosenquote ging selbst in längeren Phasen steigender Erwerbstätigkeit nicht wesentlich zurück (Schaubild 69). Erst um das Jahr 2005 kam es zu einer Trendwende, die mehrere Gründe hatte: Dazu gehören moderate Lohnabschlüsse, der starke industrielle Exportsektor und nicht zuletzt die Arbeitsmarktreformen in der ersten Hälfte der 2000er-Jahre. Ein positiver Effekt lässt sich insbesondere den Hartz-Reformen zuschreiben (Jacobi und Kluge, 2007; Caliendo und Hogenacker, 2012; Hertweck und Sigrist, 2012; Klinger et al., 2013). Das Zusammenführen von Arbeitsangebot und Arbeitsnachfrage hat sich in den vergangenen Jahren deutlich verbessert (Schaubild 70, Seite 288, links).

Schaubild 69



513. Die aktuelle Kritik hinsichtlich der Arbeitsmarktentwicklungen bezieht sich daher vor allem auf die Qualität von Beschäftigungsverhältnissen. Hier wird einerseits eine sich immer weiter spreizende Lohn- und Einkommensstruktur thematisiert und andererseits auf einen immer weiter anwachsenden Anteil atypischer Beschäftigungsverhältnisse hingewiesen. Bei eingehender Betrachtung sind jedoch bisher keine dramatischen Fehlentwicklungen auszumachen (JG 2012 Ziffern 535 ff. und Ziffern 547 ff.).

514. Die Einkommensungleichheit liegt auf einem im internationalen Vergleich moderaten Niveau (Ziffern 676 ff.). Die zunehmende Ungleichheit der am Markt erzielten Arbeitsein-

kommen muss unter dem Gesichtspunkt der gleichzeitig zunehmenden Beschäftigung von weniger produktiven Arbeitnehmern gesehen werden. Im Hinblick auf den Anteil von Geringverdienern an der Gesamtbeschäftigung nimmt Deutschland im europäischen Vergleich zwar einen Spitzenplatz ein (Rhein, 2013). Dabei muss allerdings beachtet werden, dass die Niedriglohngrenze bei zwei Dritteln des Medianlohns liegt. Der relativ hohe Anteil an Geringverdienern spiegelt also zuvorderst die relativ große Spreizung der Löhne wider. Der Gedanke eines „Fördern und Fordern“-Ansatzes zur Bekämpfung von Arbeitslosigkeit verlangt sogar nach einer solchen Entwicklung, der mit staatlichen Umverteilungsmaßnahmen begegnet wird.

Gegen einen flächendeckenden gesetzlichen Mindestlohn

515. Der im internationalen Vergleich hohe Anteil von relativ niedrig entlohten Beschäftigten ist einer der Gründe, warum vielen Beobachtern die Einführung von Lohnuntergrenzen offenbar mittlerweile unausweichlich scheint. Gerade dieser hohe Anteil von Geringverdienern lässt aber negative Beschäftigungseffekte eines Mindestlohns wahrscheinlicher werden, denn seine **Bindungswirkung fällt größer aus**. Im internationalen Vergleich würde Deutschland mit einem Mindestlohn in Höhe von 8,50 Euro einen Spitzenplatz hinsichtlich des Verhältnisses von Mindest- zu Medianlohn einnehmen, das bis zu 62 % betragen könnte. Im Jahr 2011 hatte unter den OECD-Ländern Frankreich mit 60,1% den im Vergleich zum Medianlohn höchsten Mindestlohn (Kluve, 2013b).² Bei einer Höhe von 8,50 Euro wären in Deutschland etwa 17 %, bei 10 Euro über 25 % aller Arbeitnehmer betroffen (Brenke und Müller, 2013).

Das häufig vorgebrachte Argument, im internationalen Kontext gäbe es viele Beispiele für den weitgehend unschädlichen Einsatz von Mindestlöhnen, ist somit aus zwei Gründen unzutreffend: Zum einen ist der für Deutschland in Rede stehende Mindestlohn von 8,50 Euro relativ zum Lohngefüge bedeutsamer als in anderen Volkswirtschaften, etwa dem Vereinigten Königreich, wo dennoch negative Beschäftigungswirkungen in Sektoren mit vergleichsweise hoher Bindungswirkung auftraten (Machin et al., 2003). Zum anderen ist es widersinnig, derjenigen Volkswirtschaft, deren Arbeitsmarkt aufgrund seiner höheren internen Flexibilität am erfolgreichsten durch die Krise gekommen ist, ein institutionelles Charakteristikum anzupfehlen, das strukturelle Anpassungen in zukünftigen Krisen deutlich erschweren würde.

516. Ein Mindestlohn von 8,50 Euro würde vor allem Arbeitnehmer in Ostdeutschland, in kleinen Betrieben, in konsumnahen Wirtschaftszweigen und insbesondere diejenigen mit ge-

² Der konkrete Rangplatz, den Deutschland im internationalen Vergleich einnehmen würde, schwankt je nach verwendeter Datenbasis und den zugrundeliegenden Berechnungsschemata. Der bereits seit einigen Jahren diskutierte flächendeckende Mindestlohn in Höhe von 8,50 Euro führt jedoch durchgehend zu einer Einordnung im internationalen Spitzenfeld (Kluve, 2013b). Man kann die Diskussion im Gegensatz zu den aktuellen Beiträgen der Arbeitsmarktforschung auf einen hypothetischen Mindestlohn fokussieren, der sich durch Rückrechnung der für das Jahr 2014 geplanten Einführung von 8,50 Euro auf das Jahr 2011, welches die Datenbasis für die Ermittlung der Lohnverteilung darstellt, ergibt. Eine derartige Rückrechnung führt zwar zu einem geringeren Anteil des hypothetischen Mindestlohns (von dann etwa 8,00 Euro) am Medianlohn des Jahres 2011: An der grundsätzlichen Einordnung ändert sich dadurch jedoch nichts. Nimmt man aus Vorsichtsgründen sogar einen noch niedrigeren hypothetischen Mindestlohn von 7,00 Euro an und konfrontiert diesen mit dem Medianlohn des Jahres 2011, dann läge Deutschland im internationalen Vergleich immer noch im Mittelfeld. Es handelt sich demnach in keiner Weise um einen harmlosen Eingriff.

ringer Qualifikation betreffen (Brautzsch und Schultz, 2013; Brenke und Müller, 2013). Diese Befürchtung wird durch die Kennzahlen zur Lohnstruktur in Deutschland aus einer im Auftrag des Sachverständigenrates für das Jahrgutachten 2012 erstellten Expertise untermauert (Fitzenberger, 2012). Die letztendlich zu erwartenden Arbeitsplatzverluste dürften sich dann zunächst auf diese Personengruppen konzentrieren (Ziffern 482 ff.; JG 2006 Kasten 22). Es besteht die große Gefahr, dass **Geringqualifizierte, Langzeitarbeitslose, Zweitverdiener oder Jugendliche aus dem Arbeitsmarkt gedrängt** werden, wie sich dies beispielsweise in Frankreich beobachten ließ (Abowd et al., 2000).

Eine erfolgreiche Arbeitsmarktpolitik muss sich allerdings speziell an den Erwerbchancen dieser Personengruppen messen lassen (JG 2005 Ziffer 255). Der Erwerbsbeteiligung von Jugendlichen abträglich wäre ebenso eine Ausweitung von branchenspezifischen Mindestlöhnen auf Praktikanten. Damit würde eine unnötige Hürde für den Eintritt in den Arbeitsmarkt hochgezogen. Der Fokus der Arbeitsmarktpolitik sollte vielmehr auf der Aus- und Weiterbildungspolitik liegen, um den Übergang aus der Ausbildung (einschließlich Praktika) in eine Festanstellung zu unterstützen.

517. Die aktuelle Diskussion um die Einführung eines flächendeckenden gesetzlichen Mindestlohns in der Größenordnung um 8,50 Euro erscheint gerade angesichts der letztlich uneindeutigen Evidenz zu seiner Wirkung **mehr als leichtfertig**: Wenn doch unklar ist, ob die Maßnahme – von der ihre Befürworter bestenfalls einen geringen Beitrag zum Abbau der Lohnungleichheit erhoffen können – hohe Beschäftigungsverluste nach sich ziehen könnte, darf sie doch schon aus Gründen der **Risikoversorge** nicht rücksichtslos umgesetzt werden. Ein Medikament mit fragwürdiger Wirkung, das möglicherweise starke Nebenwirkungen aufweist, würde wohl kaum zum Einsatz kommen.

Dabei ist noch nicht einmal davon auszugehen, dass ein Mindestlohn – trotz einer deutlichen Lohnkompression am unteren Rand – nennenswerte Wirkungen auf die Verteilung der verfügbaren Haushaltseinkommen hätte (Brenke and Müller, 2013). Eine weitere Studie berücksichtigt die Verteilung von Niedriglohneempfängern über die Haushalte, das Zusammenspiel mit dem Sozialversicherungssystem sowie mögliche negative Auswirkungen des Mindestlohns auf die Beschäftigung und Steigerungen des allgemeinen Preisniveaus in einer Gesamtschau (Müller und Steiner, 2013). Diese Simulationsstudie zeigt ebenfalls keine bedeutsamen Effekte eines Mindestlohns auf die Verteilung der verfügbaren Haushaltseinkommen.

518. Durch das Sozialversicherungssystem sind in Deutschland angebotsseitig bereits Untergrenzen für die am Markt zu erzielenden Lohneinkommen impliziert. Zudem sind die Arbeitnehmer arbeitsrechtlich bereits in ausreichender Weise vor Lohndumping geschützt. Bei möglichen Vergehen, wie sittenwidrigen Niedriglöhnen oder missbräuchlich angewendeten Werkverträgen, bedarf es mithin einer stärkeren Kontrolle und Anwendung der bestehenden Gesetze, jedoch keiner zusätzlichen Regulierung. Ein Mindestlohn wird derlei Rechtsverstöße nicht verhindern können. Hingegen ist absehbar, dass es insbesondere im Niedriglohnbereich wieder zu mehr Schwarzarbeit kommen dürfte.

519. Die Anzahl von sozialversicherungspflichtig vollzeitbeschäftigten „Aufstockern“ (ohne Auszubildende), deren Arbeitsentgelte so niedrig sind, dass sie zusätzlich Arbeitslosengeld II (ALG II) beziehen müssen, war mit weniger als 200 000 Personen im ersten Quartal 2013 sehr klein. Dies entsprach weniger als 1 % aller in Vollzeit sozialversicherungspflichtig Beschäftigten.

In den allermeisten Fällen handelt es sich beim gleichzeitigen Bezug von ALG II und Einkommen aus Erwerbstätigkeit um einen eher geringen Hinzuverdienst zum ALG II und weniger um eine Aufstockung sehr geringer Einkommen: Im ersten Quartal 2013 waren von etwa 4,45 Millionen erwerbsfähigen Leistungsberechtigten knapp 30 % erwerbstätig. Von diesen rund 1,3 Millionen Personen gingen über 90 % einer abhängigen Beschäftigung nach, wovon allerdings nur etwa 25 %, rund 290 000 Personen, ein Einkommen von mehr als 850 Euro erzielten.

Sozialpolitisch bedeutsam sind in diesem Zusammenhang lediglich die niedrigen Arbeitsentgelte solcher Arbeitnehmer, die in Vollzeit beschäftigt sind. Im ersten Quartal 2013 gingen durchschnittlich nur etwa 212 000 ALG II-Bezieher einer sozialversicherungspflichtigen Vollzeitbeschäftigung nach, darunter knapp 27 000 Auszubildende. Im Vergleich zur Gesamtgruppe aller erwerbstätigen Leistungsbezieher befinden sich nach Angaben der Bundesagentur für Arbeit unter den vollzeitbeschäftigten ALG II-Beziehern (ohne Auszubildende) überproportional viele Personen in Paar-Haushalten mit Kindern. Der Typ der Bedarfsgemeinschaft spielt hier eine entscheidende Rolle, da größere Haushalte ein höheres Einkommen benötigen, um ihren Lebensunterhalt zu bestreiten. Die Anzahl alleinstehender sozialversicherungspflichtig Beschäftigter (einschließlich Auszubildende), die parallel ALG II beziehen, lag im ersten Quartal 2013 hingegen gerade einmal bei knapp 150 000 Personen.

520. Vor diesem Hintergrund sollten eher die bestehenden Mini- und Midijob-Regelungen überdacht werden, die sich nicht als sonderlich förderlich für die ursprünglichen Zielgruppen erwiesen haben (RWI und ISG, 2006). Der Sachverständigenrat hat in seiner Expertise 2006 einen Vorschlag für ein zielgenaueres Kombilohnmodell unterbreitet. Denn gerade für die (Re-)Integration in den Arbeitsmarkt müssen die Hürden so niedrig wie möglich ausfallen.

521. Im deutschen Institutionengeflecht muss ein flächendeckender gesetzlicher **Mindestlohn daher abgelehnt** werden, ebenso wie von staatlicher Hand gesetzte sektor- oder regionalspezifische Lohnuntergrenzen. Ebenfalls abzulehnen ist eine Ausweitung von tariflichen Lohnuntergrenzen nach dem Arbeitnehmer-Entsendegesetz auf mehr Branchen, wenn dies auf Betreiben der Tarifvertragspartner geschehen würde. Das Beispiel des Post-Mindestlohns hat gezeigt, wie solche Markteingriffe Wettbewerb unterbinden und damit volkswirtschaftlich schaden (Monopolkommission, 2008, 2010).

Problematisch ist vor allem die zu erwartende Zementierung von Insider-Outsider-Mustern, die berufliche Mobilität behindern. Somit würden die gesamtwirtschaftliche Dynamik und die individuellen Aufstiegschancen schlechter ausfallen. Politökonomisch besteht sowohl bei einem flächendeckenden als auch bei branchenspezifischen Mindestlöhnen die große Gefahr,

dass es – von Partikularinteressen geleitet – im Zeitverlauf zu starken Anhebungen des Mindestlohns kommt. In zukünftigen Krisen wären massive Beschäftigungsverluste zu befürchten, wenn der dann zu hohe Mindestlohn als Sperrklinke greift.

Mehr Flexibilität, statt mehr Regulierung

522. Mit Blick auf die atypische Beschäftigung, die neben Minijobs noch Zeitarbeit, befristete und Teilzeit-Beschäftigung umfasst, ist ebenfalls festzustellen, dass es in der jüngeren Vergangenheit zu keinen wesentlichen Zuwächsen gekommen ist, die zudem nur teilweise auf institutionelle Reformen zurückzuführen sind (Walwei, 2013). Der Anteil der atypisch Beschäftigten an allen abhängig Beschäftigten verharrt seit dem Jahr 2006 bei etwa 22 % (Statistisches Bundesamt, 2013; JG 2012 Ziffer 536). Vielmehr ist ein deutlicher Anstieg sozialversicherungspflichtiger Arbeitsplätze zu verzeichnen (Ziffern 145 ff.).

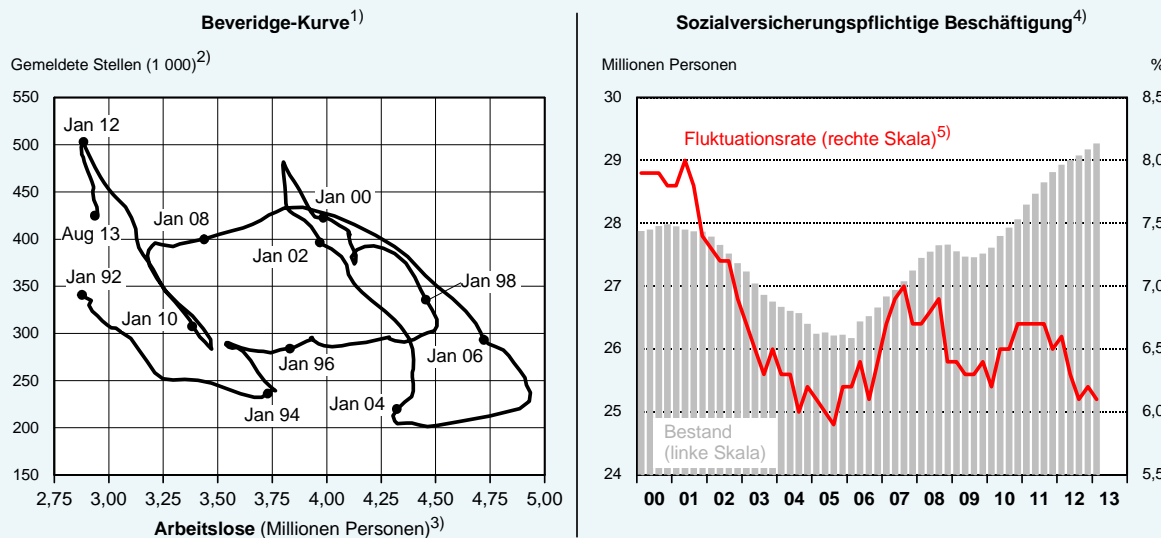
523. Selbst wenn man die angesprochenen Entwicklungen als kritisch ansieht, lässt sich daraus **kein Bedarf an mehr staatlicher Regulierung** im Arbeitsrecht ableiten. Deutschland verfügt im internationalen Vergleich nach wie vor über einen sehr rigiden Arbeitsmarkt. Zudem generiert das Arbeitsrecht ein nicht unerhebliches Maß an Unsicherheit für Arbeitgeber wie Arbeitnehmer (Berger und Neugart, 2012). Die Erfolge seit dem Jahr 2005 sind vor allem der internen Flexibilität des Arbeitsmarkts, mit der die Krise im Jahr 2009 gemeistert wurde, und einer stärkeren preislichen Flexibilität zu verdanken (Giannelli et al., 2013). Hingegen fällt die Dynamik auf dem Arbeitsmarkt nach Berechnungen des IAB aktuell sogar deutlich geringer aus als zu Beginn der 2000er-Jahre. Das heißt, Arbeitsplatzwechsel und Übergänge zwischen Arbeitslosigkeit und Erwerbstätigkeit sind relativ selten (Schaubild 70, rechts). Die momentan gute Arbeitsmarktsituation ist also mit darauf zurückzuführen, dass die Anzahl von Entlassungen und Kündigungen gesunken ist, weniger auf einen Zuwachs von Einstellungen.

Zudem gehen eine geringe Dynamik und stärkere Schwankungen im Konjunkturverlauf tendenziell Hand in Hand (Gartner et al., 2012). Dies ist nicht nur im Hinblick auf das Innovations- und Gründungsgeschehen und damit das Wachstumspotenzial kritisch zu sehen. Eine breite gesellschaftliche Akzeptanz für individuelle Einkommensunterschiede ist gefährdet, wenn keine **Aufstiegchancen** vorhanden sind (Ziffer 687).

524. Der Sachverständigenrat sieht hingegen insgesamt **weiteren Reformbedarf** am Arbeitsmarkt. Mit Perspektive auf eine langfristig tragfähige Arbeitsmarktordnung muss die **Durchlässigkeit des Arbeitsmarkts** erhöht werden. Dies könnte durch klare arbeitsrechtliche Kündigungsregeln erreicht werden, beispielweise eindeutige Abfindungsansprüche nach Dauer der Betriebszugehörigkeit (JG 2006 Ziffern 559 ff.). Zum einen würde so die Einstellungsbereitschaft von Unternehmen erhöht und Erneuerungsprozesse würden beschleunigt. Zudem ist davon auszugehen, dass die Bereitschaft, in den Aufbau von Humanvermögen zu investieren, bei Arbeitgebern und Arbeitnehmern steigt. Das Produktions- und Wachstumspotenzial wird so gestärkt, was für die Finanzierung des deutschen Sozialversicherungssystems essenziell ist.

Schaubild 70

Beveridge-Kurve und sozialversicherungspflichtige Beschäftigung



1) Gleitender 3-Monatsdurchschnitt auf Basis saisonbereinigter Monatswerte; eigene Saisonbereinigung; Quelle für Grundzahlen: BA.– 2) Strukturbruch im Jahr 2000 korrigiert durch Rückverkettung.– 3) Zeitreihe aufgrund von Strukturbrüchen nicht uneingeschränkt vergleichbar.– 4) Inklusive Ausbildung.– 5) Durchschnitt der begonnenen und beendeten sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnisse in Relation zur Anzahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten.

© Sachverständigenrat

Daten zum Schaubild

Quellen: BA, IAB

525. Zum anderen beugt ein solcher Weg einer Segmentierung des Arbeitsmarkts in Form von Dualismus vor. Der deutsche Arbeitsmarkt ist noch weit von Verhältnissen wie beispielsweise in Spanien entfernt. Dennoch lässt sich in Ansätzen eine Zweiteilung des Arbeitsmarkts erkennen (Eichhorst und Tobsch, 2013; Garz, 2013). Ein möglichst einheitliches Arbeitsrecht ist daher ebenfalls unter dem Aspekt der **Chancengleichheit und der Teilhabe** aller Erwerbspersonen anzustreben. Die Anreize, Zeitarbeit und Befristungsmöglichkeiten vorherrschend als „Krücken“ zur Aufrechterhaltung externer Flexibilität zu nutzen, müssen so gering wie möglich gehalten werden. Prinzipiell sind diese Erwerbsformen aber sinnvolle Teile einer flexiblen Arbeitsmarktordnung, um Anpassungen der Beschäftigung in Betrieben zu ermöglichen.

Zudem ist die Möglichkeit, solche Beschäftigungsverhältnisse einzugehen, in einem rigiden Arbeitsmarkt notwendig, um für Einsteiger und Arbeitslose ein Sprungbrett in reguläre Beschäftigung zu schaffen, wenngleich die empirische Evidenz hierzu gemischt ausfällt (Booth et al., 2002; Göbel und Verhofstadt, 2008; Kluge et al., 2011). Generell dürften geringere Hürden für Übertritte in den ersten Arbeitsmarkt ebenfalls die Effektivität von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen erhöhen.

526. An dieser Stelle ist die **aktive Arbeitsmarktpolitik** gefordert. Durch die positive Arbeitsmarktentwicklung hat sich mittlerweile ein Kern verfestigter Arbeitslosigkeit herauskristallisiert, dessen Vermittlung in Arbeit besonders schwierig ist. Die Evaluation im Zuge der Instrumentenreform der Bundesagentur für Arbeit hat mit dazu beigetragen, AAMP effizienter und effektiver auszurichten (Heyer et al., 2012). Die passgenaue Zuordnung von Teilnehmern zu AAMP-Maßnahmen sollte weiter verbessert werden. In Zukunft könnten außerdem

berufliche Wiedereinsteiger länger mit Qualifikations- und Fortbildungsmaßnahmen begleitet werden, um Klebeeffekte zu erhöhen.

Fazit

527. Insgesamt besteht in Deutschland trotz der jüngsten Erfolge **kein Anlass zur Selbstgefälligkeit**. Vielmehr steht die Arbeitsmarktpolitik weiter vor großen Herausforderungen (Dietz et al., 2013). Man kann nicht davon ausgehen, dass die institutionelle Ausgestaltung des deutschen Arbeitsmarkts nach Umsetzung der Hartz-Reformen ein und für allemal die ideale Balance zwischen der Abfederung von Herausforderungen und der Befähigung zur Erneuerung gefunden hat. Den eingeschlagenen Institutionenpfad wieder zu verlassen, indem noch stärker regulierend in den Arbeitsmarkt eingegriffen wird, ist nicht zielführend. Die Beschäftigungschancen vieler Erwerbspersonen würden nachhaltig geschwächt.

528. Die aktuelle Widerstandsfähigkeit des deutschen Arbeitsmarkts hat vielmehr die Ausgangsposition geschaffen, die Arbeitsmarktinstitutionen so auszugestalten, dass die Teilhabe aller Erwerbspersonen weiter gestärkt wird. Insbesondere bei Arbeitsmarktreformen zahlt es sich aus, einen langen Atem zu haben. Erfolge stellen sich keinesfalls kurzfristig ein und sind oftmals nur schwer einzelnen Reformen zuzuordnen. Daher bietet sich ein maßvolles Vorgehen an. In vielen Fällen sieht sich die Arbeitsmarktpolitik mit widerstreitenden Zielen konfrontiert, die gegeneinander abgewogen werden müssen.

529. Flankiert werden muss eine solche Arbeitsmarktpolitik von institutionellen Reformen in anderen Politikbereichen, welche die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Volkswirtschaft nachhaltig stärken. Der Sachverständigenrat unterbreitet diesbezüglich regelmäßig Vorschläge. Hierzu zählen speziell Verbesserungen im Aus- und Weiterbildungssystem (JG 2009 Ziffern 441 ff.) und ein Steuer- und Abgabensystem, das Investitionen in Humanvermögen und Sachkapital unterstützt (Ziffern 602 ff., 618 ff., 640 ff., 705). Letztendlich spiegelt eine gute Arbeitsmarktsituation immer eine insgesamt konsistente Wirtschaftspolitik wider.

Eine andere Meinung

530. Ein Mitglied des Sachverständigenrates, Peter Bofinger, vertritt zur Frage der Einführung eines flächendeckenden Mindestlohns und zur Notwendigkeit weiterer Reformen am Arbeitsmarkt eine abweichende Meinung.

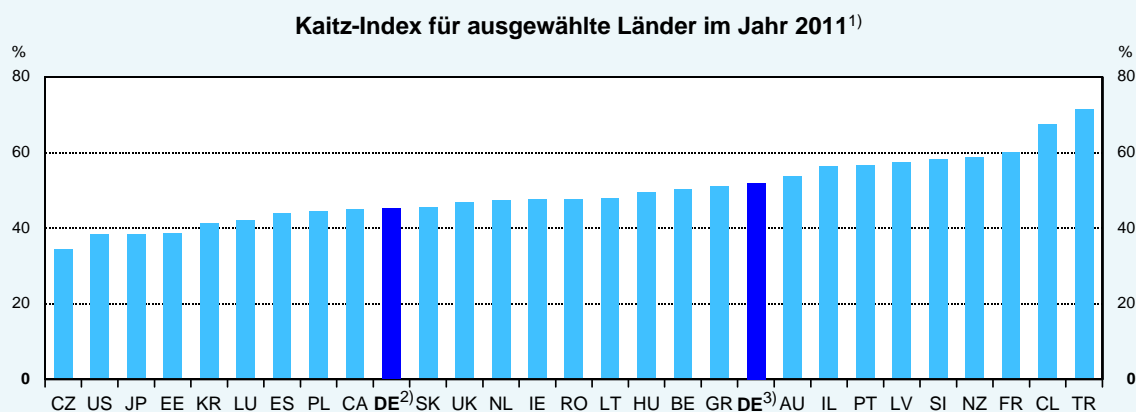
531. Die Mehrheit des Rates sieht bei der **Einführung von Mindestlöhnen** „die große Gefahr, dass Geringqualifizierte, Langzeitarbeitslose, Jugendliche oder Zweitverdiener aus dem Arbeitsmarkt gedrängt werden“ (Ziffer 516). Die aktuelle Diskussion um die Einführung eines flächendeckenden Mindestlohns in der Größenordnung um 8,50 Euro erscheine gerade angesichts der letztlich uneindeutigen Evidenz zu seiner Wirkung mehr als leichtfertig. Die schädlichen Effekte würden sich dabei aus der hohen Bindungswirkung ergeben, die daraus resultiere, dass Deutschland mit einem Mindestlohn von 8,50 Euro einen Spitzenplatz hinsichtlich des Verhältnisses von Mindestlohn zu Medianlohn einnehmen würde.

532. Die **Relation von Mindestlohn zu Medianlohn**, der Kaitz-Index, lässt sich für Deutschland zum einen anhand der Daten des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP) errechnen. Hier ergibt sich für das Jahr 2011 ein Median für den Bruttostundenlohn für Vollzeitbeschäftigte von 15,00 Euro (Brautzsch und Schultz, 2013). Zum anderen kann für den Medianlohn die Verdienststrukturerhebung herangezogen werden. Hier wird für das Jahr 2010 ein Median für den Bruttostundenlohn von 15,46 Euro in Preisen des Jahres 2005 ausgewiesen (Fitzenberger, 2012).

Die von der OECD errechneten Daten für das Verhältnis von Mindestlohn zu Medianlohn in ihren Mitgliedstaaten stammen aus dem Jahr 2011. Wenn man den für das Jahr 2014 geplanten Mindestlohn von 8,50 Euro im internationalen Vergleich angemessen einordnen will, muss man ihn über einen Zeitraum von 3 Jahren auf das Jahr 2011 zurückrechnen. Dazu wird unterstellt, dass sich der Mindestlohn über einen Zeitraum von drei Jahren genauso entwickelt hätte wie die Effektivlöhne. Zudem muss der auf Preise des Jahres 2010 umgerechnete Wert aus der Verdienststrukturerhebung in gleicher Weise auf das Jahr 2011 hochgerechnet werden.

Aus diesen Berechnungen ergibt sich, dass Deutschland mit einem Mindestlohn von 8,50 Euro bei beiden unterschiedlich ermittelten Medianlöhnen keinesfalls auf einem internationalen Spitzenplatz liegen würde. Die aus der Verdienststrukturerhebung abgeleitete Relation von Mindestlohn zu Medianlohn ergibt für Deutschland vielmehr **einen Platz im internationalen Mittelfeld** (Schaubild 71).

Schaubild 71



1) Mindestlohn in Relation zum Medianlohn. CZ-Tschechische Republik, US-Vereinigte Staaten, JP-Japan, EE-Estland, KR-Republik Korea, LU-Luxemburg, ES-Spanien, PL-Polen, CA-Kanada, DE-Deutschland, SK-Slowakei, UK-Vereinigtes Königreich, NL-Niederlande, IE-Irland, RO-Rumänien, LT-Litauen, HU-Ungarn, BE-Belgien, GR-Griechenland, AU-Australien, IL-Isreal, PT-Portugal, LV-Lettland, SI-Slowenien, NZ-Neuseeland, FR-Frankreich, CL-Chile, TR-Türkei.– 2) Berechnung anhand der Verdienststrukturerhebung, Fitzenberger (2012).– 3) Berechnung anhand des SOEP; Quelle: Brautzsch und Schultz (2013).

Quelle: OECD

© Sachverständigenrat

Daten zum Schaubild

533. Zu Recht wird in diesem Kapitel eine evidenzbasierte Politikberatung gefordert. Doch für die „**große Gefahr**“ negativer Beschäftigungseffekte eines Mindestlohns wird von der Mehrheit der Ratsmitglieder **keine überzeugende empirische Evidenz** vorgelegt. Die Mehrheit stellt vielmehr selbst fest, dass die bisherigen Evaluationsergebnisse auf eher geringe Be-

schäftigungswirkungen eines Mindestlohns hindeuten. In der Tat lassen sich in der Literatur sehr viele Studien finden, die zu dem eindeutigen Ergebnis kommen, dass von Mindestlöhnen keine signifikanten negativen Auswirkungen auf die Beschäftigung zu erwarten sind.

- Studien, die im Jahr 2011 von renommierten Forschungsinstituten zu den Beschäftigungswirkungen branchenspezifischer Mindestlöhne für acht Branchen in **Deutschland** erstellt wurden, zeigen durchweg keine signifikanten negativen Beschäftigungseffekte (Bosch und Weinkopf, 2012).
- Für das **Vereinigte Königreich** stellt die Low Pay Commission in ihrem aktuellen Bericht fest, dass der flächendeckende Mindestlohn seit seiner Einführung im Jahr 2001 keine signifikanten negativen Beschäftigungseffekte gehabt habe (Department for Business, Innovation and Skills, 2013). Manning (2012) spricht sogar von einem „durchschlagenden Erfolg“.
- Eine umfassende Übersicht von aktuellen Studien (Schmitt, 2013) sowie Metastudien zu den Beschäftigungswirkungen von Mindestlöhnen in den **Vereinigten Staaten** (Doucouliagos und Stanley, 2009; Belman und Wolfson, 2013) kommen ebenfalls zu dem Befund, dass sich keine signifikanten negativen Beschäftigungseffekte erkennen lassen.

534. Es gibt also keine uneindeutige, sondern vielmehr eine eindeutige Evidenz, dass von Mindestlöhnen, wenn sie angemessen ausgestaltet sind, **keine signifikanten Beschäftigungsverluste** ausgehen.

535. Nicht geteilt wird auch die Auffassung der Mehrheit des Rates, wonach noch weiterer **Reformbedarf** am Arbeitsmarkt bestehe. Wiederum wird für diese Forderung keine empirische Evidenz angeführt. Grundsätzlich zeigt sich der in diesem Kapitel herausgestellte interessante Befund, dass „der deutsche Arbeitsmarkt (...) weiterhin mit zu den am stärksten regulierten der Welt“ zählt (Ziffer 452). Gleichzeitig steht außer Zweifel, dass sich der deutsche Arbeitsmarkt in den vergangenen Jahren und insbesondere in der starken Rezessionsphase des Jahres 2009 als ebenso dynamisch wie robust erwiesen hat. Offensichtlich ist die weithin geforderte hohe Flexibilität des Arbeitsmarkts weder eine hinreichende noch eine notwendige Bedingung für eine gute Beschäftigungssituation. Hierfür sprechen jedenfalls zahlreiche Studien und Metastudien, die keinen systematischen Zusammenhang zwischen dem Grad des Kündigungsschutzes und der Arbeitslosigkeit oder der Beschäftigung finden (Bassanini und Duval, 2006; Skendinger, 2011, Can, 2013). Eine neuere Studie kommt zu dem Ergebnis, dass es selbst für den häufig festgestellten negativen Einfluss auf die Beschäftigung junger Menschen keine Evidenz gebe (Noelke, 2011).

536. Die Bedeutung der Einkommensverteilung nicht nur für den sozialen Konsens in einer Gesellschaft, sondern auch für ein **nachhaltiges und damit größere Krisen vermeidendes Wirtschaftswachstum** wird seit mehreren Jahren von zahlreichen Ökonomen betont (Kumhof und Rancière, 2010; Berg und Ostry, 2011; Piketty und Saez, 2012). So gesehen ist eine Politik, die sich darum bemuht, die wachsende Ungleichheit der Einkommensverteilung in Deutschland (Ziffern 692 ff.) zumindest teilweise zu korrigieren, alles andere als rückwärts-

gewandt. Sie ist vielmehr ein wichtiger Beitrag für ein stabiles Wachstum, das durch eine breit angelegte Konsumnachfrage gestärkt wird.

Soweit die Meinung dieses Ratsmitglieds.

Literatur zum Kapitel

- Abowd, J.M., F. Kramarz, T. Lemieux und D.N. Margolis (2000), Minimum wages and youth employment in France and the United States, in: Blanchflower, D.G. und R.B. Freeman (Hrsg.), *Youth employment and joblessness in advanced countries*, University of Chicago Press, Chicago, 427-472.
- Acemoglu, D., S. Johnson und J.A. Robinson (2005), Institutions as a fundamental cause of long-run growth, in: Aghion, P. und S.N. Durlauf (Hrsg.): *Handbook of Economic Growth* 1A, Elsevier, Amsterdam, 386-472.
- Alesina, A., S. Ardagna und F. Trebbi (2006), Who adjusts and when? The political economy of reforms, *IMF Staff Papers* 53, 1-29.
- Andersen, T.M. und M. Svarer (2012), Active labour market policies in a recession, *IZA Journal of Labor Policy* 1:7.
- Andersen, T.M. und M. Svarer (2007), Flexicurity – Labour market performance in Denmark, *CESifo Economic Studies* 53, 389-429.
- Arpaia, A. und G. Mourre (2012), Institutions and performance in European labour markets: Taking a fresh look at evidence, *Journal of Economic Surveys* 26, 1-41.
- Avdagic, S. und P. Salardi (2013), Tenuous link: Labour market institutions and unemployment in advanced and new market economies, *Socio-Economic Review* 11, 739-769.
- Baccaro, L. und D. Rei (2007), Institutional determinants of unemployment in OECD countries: Does the deregulatory view hold water?, *International Organization* 61, 527-569.
- Balleer, A., B. Gehrke, W. Lechthaler und C. Merkl (2013), *Does short-time work save jobs? A business cycle analysis*, IZA Discussion Paper No. 7475, Bonn.
- Bartz, K. und N. Fuchs-Schündeln (2012), The role of borders, languages, and currencies as obstacles to labor market integration, *European Economic Review* 56, 1148-1163.
- Bassanini, A. und R. Duval (2009), Unemployment, institutions, and reform complementarities: Re-assessing the aggregate evidence for OECD countries, *Oxford Review of Economic Policy* 25, 40-59.
- Bauer, T.K., S. Bender und H. Bonin (2007), Dismissal protection and worker flows in small establishments, *Economica* 74, 804-821.
- Bauer, T.K., M. Fertig und C.M. Schmidt (2009), *Empirische Wirtschaftsforschung: Eine Einführung*, Springer, Berlin.
- Bauernschuster, S. (2013), Dismissal protection and small firms' hirings: Evidence from a policy reform, *Small Business Economics* 40, 293-307.
- Bentivogli, C. und P. Pagano (1999), Regional disparities and labour mobility: The Euro-11 versus the USA, *LABOUR* 13, 737-760.
- Bentolila, S., T. Boeri und P. Cahuc (2010), *Ending the scourge of dual labour markets in Europe*, VoxEU.org, 12. Juli.
- Berger, H. und M. Neugart (2012), How German labor courts decide: An econometric case study, *German Economic Review* 13, 56-70.
- Berlin Youth Summit (2013), *Maßnahmen zur Förderung der Jugendbeschäftigung in den Mitgliedstaaten*, Erklärung der EU-Arbeitsminister und des Kommissars für Arbeit, Soziales und Integration, angenommen auf der Konferenz zur Jugendbeschäftigung, Berlin, 3. Juli.

- Bernal-Verdugo, L.E., D. Furceri und D.M. Guillaume (2012), *Crises, labor market policy, and unemployment*, IMF Working Paper 12/65, Washington, DC.
- Bertola, G., J. Driffill, H. James, H.-W. Sinn, J.-E. Sturm und Á. Valentinyi (2013), Chapter 3: Labour market reform and youth unemployment, *EEAG Report on the European Economy*, 73-94.
- Bertoli, S., H. Brücker und J. Fernández-Huertas Moraga (2013), *The European crisis and migration to Germany: Expectations and the diversion of migration flows*, IZA Discussion Paper No. 7170, Bonn.
- Blanchard, O. und A. Landier (2002), The perverse effects of partial labour market reform: Fixed-term contracts in France, *Economic Journal* 112, F214-F244.
- Blanchard, O. und J. Wolfers (2000), The role of shocks and institutions in the rise of European unemployment: The aggregate evidence, *Economic Journal* 110, 1-33.
- Boeri, T. (2011), Institutional reforms and dualism in European labor markets, in: Ashenfelter, O.C. und D. Card (Hrsg.), *Handbook of Labor Economics* 4B, Elsevier, Amsterdam, 1173-1236.
- Boeri, T. und J.F. Jimeno (2005), The effects of employment protection: Learning from variable enforcement, *European Economic Review* 49, 2057-2077.
- Boockmann, B., D. Gutknecht und S. Steffes (2008), Die Wirkung des Kündigungsschutzes auf die Stabilität „junger“ Beschäftigungsverhältnisse, *Journal for Labour Market Research* 41, 347-364.
- Booth, A.L., M. Francesconi und J. Frank (2002), Temporary jobs: Stepping stones or dead ends?, *Economic Journal* 112, F189-F213.
- Bouis, R., O. Causa, L. Demmou und R. Duval (2012), How quickly does structural reform pay off? An empirical analysis of the short-term effects of unemployment benefit reform, *IZA Journal of Labor Policy* 1:12, 1-12.
- Boysen-Hogrefe, J., D. Groll, W. Lechthaler und C. Merkl (2010), The role of labor market institutions in the Great Recession, *Applied Economics Quarterly* 61, 65-88.
- Brautzsch, H.-U. und B. Schultz (2013) *Im Fokus: Mindestlohn von 8,50 Euro – Wie viele verdienen weniger und in welchen Branchen arbeiten sie?*, IWH-Pressemitteilung 19/2013, Halle (Saale), 11. Juni.
- Brenke, K. und K.-U. Müller (2013), Gesetzlicher Mindestlohn – Kein verteilungspolitisches Allheilmittel, *DIW Wochenbericht* 39/2013, 3-17.
- Brücker, H., A. Hauptmann und E. Vallizadeh (2013), *Zuwanderer aus Bulgarien und Rumänien: Arbeitsmigration oder Armutsmigration?*, IAB-Kurzbericht 16/2013, Nürnberg.
- Burda, M.C. und J. Hunt (2011), What explains the German labor market miracle in the Great Recession?, *Brookings Papers on Economic Activity* Frühjahr 2011, 273-319.
- Cahuc, P. und Y. Algan (2009), Civic virtue and labor market institutions, *American Economic Journal: Macroeconomics* 1, 111-145.
- Caliendo, M. und J. Hogenacker (2012), The German labor market after the Great Recession: Successful reforms and future challenges, *IZA Journal of European Labor Studies* 1:3.
- Calvo, G. A., F. Coricelli und P. Ottonello (2012), *The labor market consequences of financial crises with or without inflation: Jobless and wageless recoveries*, NBER Working Paper 18480, Cambridge.
- Card, D., R. Chetty und A. Weber (2007), The spike at benefit exhaustion: Leaving the unemployment system or starting a new job?, *American Economic Review* 97, 113-118.

- Card, D., J. Kluge und A. Weber (2010), Active labour market policy evaluations: A meta-analysis, *Economic Journal* 120, F452-F477.
- Card, D. und A.B. Krueger (1997), *Myth and measurement: The new economics of the minimum wage*, Princeton University Press, Princeton.
- Crépon, B., E. Duflo, M. Gurgand, R. Rathelot und P. Zamora (2013), Do labor market policies have displacement effects? Evidence from a clustered randomized experiment, *Quarterly Journal of Economics* 128, 531-580.
- Cuñat, A. und M.J. Melitz (2012), Volatility, labor market flexibility, and the pattern of comparative advantage, *Journal of the European Economic Association* 10, 225-254.
- Cuñat, A. und M.J. Melitz (2010), A many-country, many-good model of labor market rigidities as a source of comparative advantage, *Journal of the European Economic Association* 8, 434-441.
- David, P.A. (1994), Why are institutions the 'carriers of history'? Path dependence and the evolution of conventions, organizations and institutions, *Structural Change and Economic Dynamics* 5, 205-220.
- Davis, S.J. und T. von Wachter (2011), Recessions and the costs of job loss, *Brookings Papers on Economic Activity* 43, 1-72.
- De Grauwe, P. (2012), *Economics of monetary union*, Oxford University Press, Oxford.
- Dickens, W.T. et al. (2007), How wages change: Micro evidence from the international wage flexibility project, *Journal of Economic Perspectives* 21, 195-214.
- Dietz, M., J. Möller, U. Walwei und E. Weber (2013), *Ausbau auf solidem Fundament – Was am Arbeitsmarkt angepackt werden muss*, IAB-Forum Spezial 2013, Nürnberg.
- Dolado, J.J. (2012), The pros and cons of the latest labour market reform in Spain, *Spanish Labour Law and Employment Relations Journal* 1, 22-30.
- Dorsett, R. (2006), The New Deal for young people: Effect on the labour market status of young men, *Labour Economics* 13, 405-422.
- Drazen, A. (2001), *Political economy in macroeconomics*, University Press Group, Bognor Regis.
- Dube, A., T.W. Lester und M. Reich (2010), Minimum wage effects across state borders: Estimates using contiguous counties, *Review of Economics and Statistics* 92, 945-964.
- Du Caju, P., E. Gautier, D. Momferatu und M. Ward-Warmedinger (2009), Institutional features of wage bargaining in 23 European countries, the US and Japan, *Ekonomia* 12, 57-108.
- Eichhorst, W., M. Feil und P. Marx (2010), Crisis, what crisis? Patterns of adaptation in European labor markets, *Applied Economics Quarterly* 61, 29-64.
- Eichhorst, W. und V. Tobsch (2013), *Has atypical work become typical in Germany? Country case studies on labour market segmentation*, SOEPpapers 596, DIW, Berlin.
- Esping-Andersen, G. (1990), *The three worlds of welfare capitalism*, Princeton University Press, Princeton.
- Europäische Kommission (2013a), *Beschäftigungsinitiative für junge Menschen*, Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, COM(2013) 144 final, Brüssel, 12. März.

- Europäische Kommission (2013b), *Strengthening the social dimension of the economic and monetary union*, Communication from the commission to the European Parliament and the council, COM(2013) 690 provisoire, Brüssel 2. Oktober.
- Europäische Kommission (2012), *Labour market developments in Europe 2012*, European Economy 5/2012, Generaldirektion Wirtschaft und Finanzen, Brüssel.
- Fahr, S. und F. Smets (2010), Downward wage rigidities and optimal monetary policy in a monetary union, *Scandinavian Journal of Economics* 112, 812-840.
- Fiori, G., G. Nicoletti, S. Scarpetta und F. Schiantarelli (2012), Employment effects of product and labour market reforms: Are there synergies?, *Economic Journal* 122, F79-F104.
- Fitzenberger, B. (2012), *Expertise zur Entwicklung der Lohnungleichheit in Deutschland*, Arbeitspapier 04/2012, Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Wiesbaden.
- Fitzenberger, B. und R. Hujer (2002), Stand und Perspektiven der Evaluation der aktiven Arbeitsmarktpolitik in Deutschland, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 3, 139-158.
- Flores, C.A., A. Flores-Lagunes, A. Gonzalez und T.C. Neumann (2012), Estimating the effects of length of exposure to instruction in a training program: The case of Job Corps, *Review of Economics and Statistics* 94, 153-171.
- Fuest, C., A. Peichl und S. Sieglöcher (2013), *Do higher corporate taxes reduce wages? Micro evidence from Germany*, IZA Discussion Paper No. 7390, Bonn.
- Gartner, H., C. Merkl und T. Rothe (2012), Sclerosis and large volatilities: Two sides of the same coin, *Economics Letters* 117, 106-109.
- Garz, M. (2013), Labour market segmentation: Standard and non-standard employment in Germany, *German Economic Review* 14, 349-371.
- Gatti, D., C. Rault und A.-G. Vaubourg (2012), Unemployment and finance: How do financial and labour market factors interact?, *Oxford Economic Papers* 64, 464-489.
- Giannelli, G.C., U. Jaenichen und T. Rothe (2013), *Doing well in reforming the labour market? Recent trends in job stability and wages in Germany*, IZA Discussion Paper No. 7580, Bonn.
- Gielen, A.C. und K. Tatsiramos (2012), Quit behavior and the role of job protection, *Labour Economics* 19, 624-632.
- Göbel, C. und E. Verhofstadt (2008), *Is temporary employment a stepping stone for unemployed school leavers?*, ZEW Discussion Paper No. 08-093, Mannheim.
- Hall, P.A. und D. Soskice (2001), *Varieties of capitalism: The institutional foundations of comparative advantage*, Oxford University Press, Oxford.
- Hartmann, M. und K. Reimer (2013), *Auswirkungen der Arbeitnehmerfreizügigkeit und der EU-Schuldenkrise auf den deutschen Arbeitsmarkt*, Statistischer Sonderbericht, Bundesagentur für Arbeit, Nürnberg.
- Helpman, E. und O. Itskhoki (2010), Labour market rigidities, trade and unemployment, *Review of Economic Studies* 77, 1100-1137.
- Hertweck, M.S. und O. Sigrüst (2012), *The aggregate effects of the Hartz reforms in Germany*, SOEPPapers 532, DIW, Berlin.
- Heyer, G., S. Koch, G. Stephan und J. Wolff (2012), Evaluation der aktiven Arbeitsmarktpolitik: Ein Sachstandsbericht für die Instrumentenreform 2011, *Journal for Labour Market Research* 45, 41-62.

- Hijzen, A., L. Mondauto und S. Scarpetta (2013), *The perverse effects of job-security provisions on job security in Italy: Results from a regression discontinuity design*, IZA Discussion Paper No. 7594, Bonn.
- Hodgson, G. (2002), The evolution of institutions: An agenda for future theoretical research, *Constitutional Political Economy* 13, 111-127.
- Howell, D.R., B. Dean, G. Andrew und S. John (2007), Are protective labor market institutions at the root of unemployment? A critical review of the evidence, *Capitalism and Society* 2, 1-73.
- Howell, D.R. und M. Rehm (2009), Unemployment compensation and high European unemployment: A reassessment with new benefit indicators, *Oxford Review of Economic Policy* 25, 60-93.
- Jacobi, L. und J. Kluge (2007), Before and after the Hartz reforms: The performance of active labour market policy in Germany, *Journal for Labour Market Research* 40, 45-64.
- Kahanec, M. (2012), *Labor mobility in an enlarged European Union*, IZA Discussion Paper No. 6485, Bonn.
- Klinger, S., T. Rothe und E. Weber (2013), *Makroökonomische Perspektive auf die Hartz-Reformen: Die Vorteile überwiegen*, IAB-Kurzbericht 11/2013, Nürnberg.
- Kluge, J. (2013a), *Aktive Arbeitsmarktpolitik: Maßnahmen, Zielsetzungen, Wirkungen*, Arbeitspapier 07/2013, Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Wiesbaden.
- Kluge, J. (2013b), *Mindestlohn von 8,50 Euro: Ein zu hoher Einstieg*, RWI-Position 53, Essen.
- Kluge, J. (2012), *Active labor market programs and the business cycle*, Konferenzpapier, OECD/University of Maryland-Konferenz „Labor activation in times of high unemployment“, Paris, 14.-15. November 2011, mimeo.
- Kluge, J. (2010), The effectiveness of European active labor market programs, *Labour Economics* 17, 904-918.
- Kluge, J., C. Ehlert und S. Schaffner (2011), *Training + temp work = Stepping stone? – Evaluating an innovative activation program for disadvantaged youths*, Ruhr Economic Papers 249, Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung, Essen.
- Kluge, J., H. Schneider, A. Uhlendorff und Z. Zhao (2012), Evaluating continuous training programmes by using the generalized propensity score, *Journal of the Royal Statistical Society: Series A* 175, 587-617.
- Lechner, M. (2002), Eine wirkungsorientierte aktive Arbeitsmarktpolitik in Deutschland und der Schweiz: Eine Vision – zwei Realitäten, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 3, 159-174.
- Lechner, M. und C. Wunsch (2009), Are training programs more effective when unemployment is high?, *Journal of Labor Economics* 27, 653-692.
- Lindbeck, A. und D.J. Snower (2001), Insiders versus outsiders, *Journal of Economic Perspectives* 15, 165-188.
- Machin, S., A. Manning und L. Rahman (2003), Where the minimum wage bites hard: Introduction of minimum wages to a low wage sector, *Journal of the European Economic Association* 1, 154-180.
- Manski, C.F. (2013), *Public policy in an uncertain world: Analysis and decisions*, Harvard University Press, Cambridge.

- Manski, C.F. (1995), *Identification problems in the social sciences*, Harvard University Press, Cambridge.
- Miao, J., P. Wang und L. Xu (2012), *Stock market bubbles and unemployment*, Boston University – Department of Economics Working Paper 2012-011, Boston.
- Möller, J. (2012), Minimum wages in German industries: What does the evidence tell us so far?, *Journal for Labour Market Research* 45, 187-199.
- Möller, J. (2010), The German labor market response in the world recession: De-mystifying a miracle, *Journal for Labour Market Research* 42, 325-336.
- Möller, J. und M. König (2008), Mindestlohneffekte des Entsendegesetzes?: Eine Mikrodatenanalyse für die deutsche Bauwirtschaft, *Journal for Labour Market Research* 41, 327-346.
- Monopolkommission (2010), *Post 2009: Auf Wettbewerbskurs gehen*, Sondergutachten 57, Baden-Baden.
- Monopolkommission (2008), *Wettbewerbsentwicklung bei der Post 2007: Monopolkampf mit allen Mitteln*, Sondergutachten 51, Baden-Baden.
- Mortensen, D.T. und C.A. Pissarides (1999), New developments in models of search in the labor market, in: Ashenfelter, O.C. und D. Card (Hrsg.) *Handbook of Labor Economics* 3B, Elsevier, Amsterdam, 2567-2627.
- Müller, K.-U. und V. Steiner (2013) *Distributional effects of a minimum wage in a welfare state – The case of Germany*, Diskussionspapier, Freie Universität Berlin.
- Neumark, D., J.M.I. Salas und W. Wascher (2013), *Revisiting the minimum wage-employment debate: Throwing out the baby with the bathwater?*, IZA Discussion Paper No. 7166, Bonn.
- Neumark, D. und W.L. Wascher (2010), *Minimum wages*, MIT Press, Cambridge.
- Neumark, D. und W.L. Wascher (2006), Minimum wages and employment, *Foundations and Trends in Microeconomics* 3, 1-182.
- Nickell, S., L. Nunziata und W. Ochel (2005), Unemployment in the OECD since the 1960s. What do we know?, *Economic Journal* 115, 1-27.
- OECD (2013), *OECD employment outlook 2013*, Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris.
- OECD (2012), *OECD employment outlook 2012*, Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris.
- OECD (2010), *OECD employment outlook 2010*, Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris.
- OECD (2006), *OECD employment outlook 2006*, Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris.
- Orlandi, F. (2012), *Structural unemployment and its determinants in the EU countries*, European Economy – Economic Paper 455, Europäische Kommission, Generaldirektion Wirtschaft und Finanzen, Brüssel.
- Paloyo, A.R., S. Schaffner und C.M. Schmidt (2013), Special issue on the economic effects of minimum wages in Germany: Editorial, *German Economic Review* 14, 255–257.
- Pissarides, C.A. (2000), *Equilibrium unemployment theory*, MIT Press, Cambridge.
- Rat der Europäischen Union (2013), *European alliance for apprenticeships*, Erklärung des Rates, Luxemburg, 15. Oktober.

- Rat der Europäischen Union (2010), *Beschluss des Rates vom 21. Oktober 2010 über Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen der Mitgliedstaaten*, Beschlüsse des Rates 2010/707/EU.
- Rhein, T. (2013), *Deutsche Geringverdiener im europäischen Vergleich*, IAB-Kurzbericht 15/2013, Nürnberg.
- Rogerson, R., R. Shimer und R. Wright (2005), Search-theoretic models of the labor market: A survey, *Journal of Economic Literature* 43, 959-988.
- Rothe, T. (2010), Tägliche Dynamik auf dem deutschen Arbeitsmarkt, *Wirtschaftsdienst* 90, 64-66.
- RWI und ISG (2006), *Evaluation der Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1, Modul 1f – Verbesserung der beschäftigungspolitischen Rahmenbedingungen und Makrowirkungen der aktiven Arbeitsmarktpolitik*, Forschungsvorhaben im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales – Endbericht, Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung und Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik, Essen.
- Sachs, A. und F. Schleer (2013), *Labour market performance in OECD countries: A comprehensive empirical modelling approach of institutional interdependencies*, WWWforEurope Working Paper No. 7, WWWforEurope: Welfare, Wealth and Work, Wien.
- Saint-Paul, G. (2002), Employment protection, international specialization, and innovation, *European Economic Review* 46, 375-395.
- Saint-Paul, G. (2000), *The political economy of labour market institutions*, Oxford University Press, Oxford.
- Saint-Paul, G. (1997), Is labour rigidity harming Europe's competitiveness? The effect of job protection on the pattern of trade and welfare, *European Economic Review* 41, 499-506.
- Schivardi, F. und R. Torrini (2008), Identifying the effects of firing restrictions through size-contingent differences in regulation, *Labour Economics* 15, 482-511.
- Schmidt, C.M. (2013), *Politikberatung und Evaluationskultur in Deutschland*, Vorlesungsreihe „Wissenschaftliche Politikberatung“, Berlin-Brandenburgische Akademie der Wissenschaften und Leibniz-Gemeinschaft, Berlin, mimeo.
- Schmidt, C.M. (2009), Wirtschaftswissenschaft und Politikberatung in Deutschland: Bedeutung, Möglichkeiten und Grenzen der Kausalanalyse, in: Belke, A., H.-H. Kotz, S. Paul und C.M. Schmidt (Hrsg.), *Wirtschaftspolitik im Zeichen europäischer Integration: Festschrift für Wim Kösters anlässlich seines 65. Geburtstages*, Duncker & Humblot, Berlin, 19-36.
- Schmidt, C.M. (2007), Policy evaluation and economic policy advice, *AStA Advances in Statistical Analysis* 91, 379-389.
- Schmidt, C.M. (1999), *Knowing what works: The case for rigorous program evaluation*, IZA Discussion Paper No. 77, Bonn.
- Schochet, P.Z., J. Burghardt und S. McConnell (2008), Does Job Corps work? Impact findings from the national Job Corps study, *American Economic Review* 98, 1864-1886.
- Siebert, H. (1997), Labor market rigidities: At the root of unemployment in Europe, *Journal of Economic Perspectives* 11, 37-54.

- Statistisches Bundesamt (2013), *Atypische Beschäftigung sinkt 2012 bei insgesamt steigender Erwerbstätigkeit*, Pressemitteilung Nr. 285, Statistisches Bundesamt, Wiesbaden, 28. August.
- Streeck, W. (2010), *E pluribus unum? Varieties and commonalities of capitalism*, MPIfG Discussion Paper 10/12, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Köln.
- Stüber, H. und T. Beissinger (2012), Does downward nominal wage rigidity dampen wage increases?, *European Economic Review* 56, 870-887.
- Turrini, A. (2013), Fiscal consolidation and unemployment: Does EPL matter? – A look at EU countries, *IZA Journal of Labor Policy* 2:8.
- Walwei, U. (2013), Times of change: What drives the growth of work arrangements in Germany?, *Journal for Labour Market Research*, 1-22.
- Wissenschaftlicher Beirat beim BMWi (2013) *Evaluierung wirtschaftspolitischer Fördermaßnahmen als Element einer evidenzbasierten Wirtschaftspolitik*, Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, Berlin.
- Zimmermann, K. (2013), *The mobility challenge for growth and integration in Europe*, IZA Policy Paper No. 69, Bonn.

Literatur zum Minderheitsvotum

- Bassanini, A und R. Duval (2006), *Employment patterns in OECD countries: Reassessing the role of policies and institutions*, OECD Economics Department Working Paper No. 486, Paris.
- Belman, D. und P. Wolfson (2013), *Does employment respond to the minimum wage? A meta-analysis of recent studies from the new minimum wage research*, Arbeitspapier, The Upjohn Institute, Kalamazoo.
- Berg, A.G. und J.D. Ostry (2011) *Inequality and unsustainable growth: Two sides of the same coin?* IMF Staff Discussion Note SDN/11/08, Washington, DC, 8. April.
- Brautzsch, H.-U. und B. Schultz (2013), *Im Fokus: Mindestlohn von 8,50 Euro – Wie viele verdienen weniger, und in welchen Branchen arbeiten sie?*, IWH-Pressemitteilung 19/2013, Halle (Saale), 11. Juni.
- Bosch, G. und C. Weinkopf (2012), *Wirkungen der Mindestlohnregelungen in acht Branchen*, WISO Diskurs, Expertise im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.
- Can, R. (2013), *The impact of employment protection legislation on the employment rate in selected OECD countries*, Master's thesis an der Georgetown University, Washington, DC.
- Department for Business, Innovation and Skills (2013), *Interim government evidence for the low pay commission's 2014 Report*, London.
- Doucouliafos, H. und T.D. Stanley (2009), Publication selection bias in minimum-wage research? A meta-regression analysis, *British Journal of Industrial Relations* 47, 406-428.
- Kumhof, M. und R. Ranciè (2010), *Inequality, leverage and crises*, IMF Working Paper 10/286, Washington, DC.
- Manning, A. (2012), *Minimum wage, maximum impact*, Resolution Foundation, London.

- Noelke, C. (2011), *The consequences of employment protection legislation for the youth labour market*, Arbeitspapier Nr. 144, Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung, Universität Mannheim.
- Piketty, T. und E. Saez (2012), *Top incomes and the Great Recession: Recent evolutions and policy implications*, Konferenzpapier, 13th Jacques Polak Annual Research Conference, Washington, DC, 8.-9. November.
- Skedinger, P. (2011), *Employment consequences of employment protection legislation*, IFN Working Paper No. 865, 2011, Stockholm.
- Schmitt, J. (2013), *Why does the minimum wage have no discernible effect on employment?*, Center for Economic and Policy Research, Washington, DC.
- Fitzenberger, B. (2012) *Expertise zur Entwicklung der Lohnungleichheit in Deutschland*, Arbeitspapier 04/2012, Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Wiesbaden.