

Deregulierung und Reregulierung der Arbeitsmärkte im Lichte der Insider-Outsider-Theorie

Werner Sesselmeier

Das Argument, Outsider würden durch arbeitsrechtliche Regulierung vom Arbeitsmarkt ausgeschlossen, wird in der arbeitsmarktpolitischen Debatte häufig genannt. In der Tat gibt es eine ökonomische Insider-Outsider-Theorie, die eine mangelnde Fluktuation zwischen Beschäftigung und Arbeitslosigkeit als Ursache für den stufenweisen Anstieg der Arbeitslosigkeit thematisiert. Der Beitrag hat zum Ziel, die in den politischen Debatten unterschlagene Komplexität des Insider-Outsider-Problems aus theoretischer Perspektive darzustellen, notwendige Ergänzungen um institutionelle Rahmenbedingungen vorzunehmen und am deutschen Beschäftigungssystem zu illustrieren.

1

Das Problem

Die Arbeitsmärkte müssen so reguliert werden, dass sie den Outsidern eine Chance zum Wiedereintritt in den Arbeitsmarkt geben. Diese Aussage kann man als weitgehenden common sense nicht nur unter den Ökonomen in Deutschland bezeichnen. Schließlich ist weniger der Eintritt in die Beschäftigungslosigkeit als vielmehr deren Verlassen das Hauptproblem im Zuge der seit dreißig Jahren treppenförmig ansteigenden Arbeitslosigkeit. So griffig die Formulierung von den Insidern und Outsidern auch ist, so wenig wird thematisiert, wer genau Insider ist und warum. Was sind die Mechanismen, die zum Ausschluss von Outsidern führen? Wird man Insider nur aufgrund institutioneller Regelungen? Welchen Einfluss haben darauf die Gewerkschaften? Gibt es ein Zusammenwirken ökonomischer und institutioneller Faktoren? Welche Rolle spielt Regulierung dabei, kann Deregulierung das Problem lösen? Dies sind einige der Fragen, die geklärt werden müssen, bevor man den Eingangssatz bejahen oder verneinen kann.

Im Folgenden werden deshalb zunächst die grundlegenden theoretischen Zusammenhänge der Insider-Outsider-Ansätze skizziert, um sie anschließend um verschiedene institutionelle Rahmenbedingungen zu erweitern. Ziel dieses Vorgehens ist, die Frage zu beantworten, ob Deregulierung aus arbeitsmarktökonomischer Sicht tatsächlich die ihr zugewiesene Bedeutung für eine höhere Beschäftigung hat.

2

Die Insider-Outsider-Theorie

Die forschungsleitende Frage der Insider-Outsider-Theorie lautet, warum sich auf dem Arbeitsmarkt kein markträumendes Gleichgewicht einstellt und folglich Arbeitslosigkeit bei zu hohen bzw. inflexiblen Löhnen vorliegt.

Die modernen Arbeitsmarkttheorien versuchen, diese Lohnstarrheiten aus einem individuell rationalen Verhalten der Akteure und unabhängig von gegebenen institutionellen Arrangements in den verschiedenen Volkswirtschaften abzuleiten (siehe für einen Überblick Sesselmeier/Blauermel 1998). Zusammenschlüsse von Arbeitnehmern, wie sie etwa Gewerkschaften verkörpern, sind für die Erklärungskraft zunächst nicht notwendig. Dabei sind diese Theorien nicht nur als substitutive Erklärungsmuster zu betrachten, sondern vielmehr als komplementäre Ansätze, die sich vor allem durch ihre unterschiedlichen Betrachtungsperspektiven unterscheiden (Agell/Bennmarker 2003). So entsteht gemäß der *Kontrakttheorie* Arbeitslosigkeit aus einem impliziten Versicherungsvertrag zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer, demzufolge Beschäftigungssicherheit mit dem Ausblenden konjunkturgerechter Lohnschwankungen kompensiert wird. Die *Effizienzlohnthesen* erklären das Phänomen unfreiwilliger Arbeitslosigkeit aus einem Konflikt (im Sinne unterschiedlicher Interessen bzw. Informationsgrade) zwischen Unternehmer und Arbeitnehmer, den die Unternehmer mit Hilfe über dem

Markträumungslohn liegender Löhne lösen. In der *Insider-Outsider-Theorie* wiederum wird ein Konflikt zwischen arbeitslosen und beschäftigten Arbeitnehmern als ursächlich für Arbeitslosigkeit angesehen.

2.1 DIE VERHANDLUNGSMACHT DER INSIDER

Im Unterschied zu den beiden anderen genannten Theorien liegt die Macht am Arbeitsmarkt in der Insider-Outsider-Theorie bei einem Teil der Arbeitnehmerschaft. Dabei werden drei Gruppen von Arbeitnehmern unterschieden:

- Personen, die sich in einem Beschäftigungsverhältnis befinden (Insider),
- Personen, die gerade eingearbeitet werden (Entrants) und
- Personen, die nicht beschäftigt sind (Outsider).

Entsprechend dieser Hierarchie sind auch die Machtverhältnisse zwischen diesen drei Arbeitnehmergruppen geordnet. Diese

Werner Sesselmeier ist Professor am Fachgebiet Finanz- und Wirtschaftspolitik der TU Darmstadt mit den Schwerpunkten Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik sowie federführender Herausgeber der Zeitschrift „Sozialer Fortschritt“.
e-mail: sesselmeier@vwl.tu-darmstadt.de

Für wertvolle Anregungen danke ich Silke Bothfeld, Lothar Funk und Björn-Ragnar Weber. Alle verbliebenen Fehler gehen natürlich zu meinen Lasten.

Machtverhältnisse konkretisieren sich in den jeweiligen Verhandlungspositionen der drei Arbeitnehmergruppen gegenüber dem Unternehmen: So haben die Insider die stärkste Position, während die Outsider die schwächste Stellung einnehmen. Eine derartige Unterteilung beruht auf den unterschiedlichen Kosten, die diese Arbeitnehmergruppen im Unternehmen verursachen können bzw. bereits verursacht haben. So sind die Insider dadurch gekennzeichnet, dass sie bereits vollkommen firmenspezifisch ausgebildet sind, also alle Einstellungs- und Ausbildungskosten getätigt wurden und im Falle einer Entlassung auch alle anstehenden Entlassungskosten fällig wären. Die Entrants dagegen befinden sich noch in der Einarbeitungsphase, sodass für diese bei Entlassung nur ein Teil der aufgeführten Kosten zum Tragen käme. Die Outsider verursachen demgegenüber den Unternehmen keine Kosten und können so auch keinen Druck auf diese ausüben. Dabei wird in den grundlegenden Ansätzen nicht nach der Dauer der Arbeitslosigkeit unterschieden, da Arbeitslose grundsätzlich nicht mit Insidern konkurrieren können. Eine Ausdifferenzierung der Arbeitslosen nach der Dauer und damit nach ihrer Wettbewerbsfähigkeit würde an diesem Argument qualitativ nichts ändern und ist zunächst nicht notwendig.

Ausgangspunkt der Betrachtung ist die Tatsache, dass der Austausch einer betriebsspezifisch voll ausgebildeten Belegschaft (Insider) gegen arbeitslose Arbeitnehmer (Outsider) für eine Unternehmung kostenaufwändig wäre, und diese deshalb daran interessiert ist, ihre Arbeitskräfte zu halten. Die „Ersparnis“, die sich durch Nichtaustausch der Beschäftigten ergibt, kann von den Insidern in Lohnverhandlungen abgeschöpft werden. Dadurch wird das Lohnniveau so stark über den markträumenden Gleichgewichtslohn angehoben, dass unfreiwillige Arbeitslosigkeit entsteht, weil die Outsider durch Unterbieten der herrschenden Löhne ihre Ausgangssituation nicht verbessern können. Denn die Insider können durch kooperatives strategisches Handeln sowohl gegenüber den Unternehmen als auch gegenüber den Outsidern die Anstellung von Arbeitslosen für die Unternehmen so kostspielig machen, dass die Existenz von Arbeitslosigkeit kein wirkungsvolles Druckmittel auf die Beschäftigten darstellt.

So können die Insider in Lohnverhandlungen ihren Lohn üblicherweise so weit

über den Lohn der Entrants heben, bis die Differenz daraus den monetären Vorteilen der Insider gegenüber den Entrants entspricht. Analoges gilt für die Entrants gegenüber den Outsidern. Daneben können die Insider über diese Differenz hinaus, die dem korrespondierenden Produktivitätsdifferenzial entspricht, ihren Lohn erhöhen, wenn dem Unternehmen Fluktuationskosten wie z.B. Abfindungszahlungen entstehen, die nichts mit dem Produktionsprozess direkt zu tun haben. Diese Kosten beeinflussen nicht die Produktivitätsdifferenziale, wohl aber die korrespondierenden Lohndifferenziale, wenn die Arbeitnehmer die hier den Insidern unterstellte Marktmacht inne haben.

2.2 DREI FORMEN VON KOSTENVORTEILEN DER INSIDER

Im Weiteren differenzieren *Lindbeck/Sno-wer* (1988; 2001; 2002) die kostenverursachenden Aktivitäten der Insider wie folgt:

(1) Kosten infolge der Personalfluktuat-ion

Zu diesen Kosten gehören die Einstellungs- und Entlassungskosten als direkt messbare Größen. Daneben sind noch indirekte Opportunitätskosten zu berücksichtigen, sowohl durch die Zeitspannen, bis wieder eine vollwertige, betriebsspezifisch ausgebildete Kraft vorhanden ist, als auch infolge extensiver Verhandlungs- und Prozessphasen, sowie durch das Humankapital, das in derartigen Aktivitäten gebunden ist und somit nicht zu produktiven Zwecken zu Verfügung steht. Dabei haben die Entrants gegenüber den Outsidern den Alternativkostenvorteil der Einstellungskosten (hiring costs), die Gruppe der Insider zusätzlich den der Entlassungskosten (firing costs).

(2) Kosten durch Kooperation und Störungen

Unter „Kooperation“ wird verstanden, dass die Arbeitnehmer im Produktionsprozess einander helfen und dabei die jeweilige Produktivität steigern, während mit „Störungen“ Aktivitäten gemeint sind, mit denen Arbeitnehmer sich die Arbeit gegenseitig erschweren und dadurch ihr Arbeitsleid erhöhen. Die Arbeitnehmer differieren hinsichtlich ihrer Kooperations- und Störungsaktivitäten gemäß der Annahme, dass jene mit längerer Betriebszugehörigkeit ihre Aktivitäten effektiver als die vergleichsweise kürzer Beschäftigten einsetzen

können. Die Fähigkeit, Kollegen im Produktionsprozess zu unterstützen, ist nämlich von detailliertem Wissen über den Prozessablauf abhängig, wie auch das Störungspotenzial Verständnis für den Arbeitsablauf, die administrativen Vorgänge und die Überwachungsmaßnahmen erfordert. Für die Beziehungen der drei Arbeitnehmergruppen bedeutet dies, die Insider sind befähigt, alle Kooperations- und Störungsaktivitäten anzuwenden, was für die Entrants nur noch in beschränktem Maße gilt. Die Outsider dagegen können keine derartigen Aktivitäten ausüben. Entsprechend ergeben sich daraus wiederum die jeweiligen Machtpositionen. Diese Aktivitäten sind allerdings nur möglich, wenn die Arbeitgeber jene Vorgänge im Gegensatz zu den Arbeitnehmern nicht beobachten können.

(3) Kosten durch Demotivation der Arbeitnehmer

Im Unterschied zur ersten Kostenart entstehen Demotivationskosten durch die Auswirkungen von Fluktuation auf die Leistung derer, die im Unternehmen bleiben. Die Reaktionen der Insider werden dabei mit Hilfe zweier gegensätzlicher Effekte beschrieben:

- Ein Substitutionseffekt, der besagt, dass die Leistung der Arbeitnehmer mit steigender Fluktuationsrate sinkt, weil für den einzelnen Arbeitnehmer bei einer solchen Unternehmenspolitik die Wahrscheinlichkeit steigt, entlassen zu werden. Durch ein erhöhtes Entlassungsrisiko sinkt die Wahrscheinlichkeit, dass er für seine erbrachte Leistung entsprechend entlohnt wird.
- Demgegenüber ist das Ergebnis des Einkommenseffekts, dass mit steigender Fluktuationsrate auch die Leistung des einzelnen Arbeitnehmers steigt. Begründet wird dies damit, dass der Arbeitnehmer mehr arbeitet, um die Möglichkeit einer Entlassung zu vermeiden und so sein erwartetes Einkommen zu erreichen.

Voraussetzung für den der Theorie zugrundeliegenden Mechanismus ist, dass der Substitutionseffekt den Einkommenseffekt überwiegt, so dass eine hohe Fluktuationsrate einen negativen Effekt auf die Arbeitsmoral und damit auf die Leistung der im Unternehmen verbliebenen Insider hat. Diese Annahme, dass durch erhöhte Fluktuation die Leistungsbereitschaft sinken soll, erscheint auf den ersten Blick

problematisch, da man annehmen möchte, dass der Einzelne wohl zu mehr Leistung angespornt wird, um nicht auch um seinen Arbeitsplatz fürchten zu müssen. Allerdings sind die Insider ja auch nicht als eine homogene Größe zu betrachten. Zwar werden die „schlechteren“ Insider sich eher anstrengen, da ihre Alternativen ebenfalls schlechter sind. Die „besseren“ Insider werden jedoch infolge einer pauschalen Lohnkürzung das Unternehmen verlassen. Darüber hinaus muss zwischen einer mikroökonomischen und einer makroökonomischen Arbeitsplatzsicherheit unterschieden werden (Walwei 2003): Während sich die Erste auf die Unternehmensebene bezieht, steht Letztere für die konjunkturelle Großwetterlage und sollte Erstere dominieren. Entscheidend ist somit nicht, ob der Arbeitsplatz im Unternehmen sicher ist, sondern, ob ein vergleichbarer Arbeitsplatz außerhalb der Unternehmung zur Verfügung steht.

2.3 UNTER WELCHEN BEDINGUNGEN WERDEN OUTSIDER BESCHÄFTIGT?

Diese verschiedenen Kosten beeinflussen nun die Mindestlohnforderungen der Outsider. Die für die Insider maximal erreichbare Lohnhöhe entspricht der Summe aus dem Outsiderlohn und den marginalen Fluktuationskosten. Führt ein exogener, kontraktiver Schock, wie etwa eine Rohstoffkrise, zu einer Verringerung der Arbeitsnachfrage, können die Insider in unterschiedlicher Weise darauf reagieren, wobei zwei idealtypische Fälle zu unterscheiden sind. Im ersten Fall präferieren die Insider die Erhaltung der Arbeitsplätze für alle bisherigen Beschäftigten und sind deshalb zu Reallohnneinbußen bereit. Die Wahrscheinlichkeit für dieses Verhalten hängt von der Verteilung der Entlassungsrisiken über die Insider ab. Nur bei Gleichverteilung wird es zu dieser Reaktion kommen. Bei ungleicher Verteilung des Entlassungsrisikos, wie etwa bei einer Senioritätsregelung, gibt es Arbeitnehmergruppen, die eine geringere Entlassungswahrscheinlichkeit haben als andere und dadurch auch kaum Lohnzurückhaltung praktizieren werden. Dann erfolgt die Anpassung an die neue Situation nicht über eine Lohn-, sondern eine Mengenreduktion, also Entlassungen.

Als Nächstes ist nun nach den Arbeitsmarktreaktionen nach dem vollständigen Abbau des temporären Schocks, der sich in

einem Wiederanstieg der Produktnachfrage widerspiegelt, zu fragen. Auf der Unternehmensebene wird sich die Nachfrage nach Arbeitskräften wieder erhöhen. Das Verhalten der Arbeitsangebotsseite hängt nun wiederum, entsprechend der beiden unterschiedenen Fälle, von den Präferenzen der Insider ab. Berücksichtigen die Insider die Beschäftigungsmöglichkeiten der zuvor entlassenen Arbeitnehmer, so werden sie keine zusätzlichen Lohnforderungen aufgrund der verbesserten Arbeitsmarktlage stellen. Dieses Verhalten ist vor allem dann wahrscheinlich, wenn der exogene Schock nur kurzfristiger Natur war und die entlassenen Arbeitnehmer ihren Insider-Status wahren konnten. Sind diese beiden Voraussetzungen nicht gegeben, können die Insider die günstigere Arbeitsmarktsituation zur Durchsetzung höherer Reallöhne nutzen, was dann wiederum mit einer geringeren Beschäftigung verbunden ist.

2.4 ZWISCHENFAZIT

Die Insider-Outsider-Theorie erklärt in ihren grundlegenden Modellen Lohnrigiditäten und die Ausgrenzung bestimmter Arbeitnehmergruppen mit einer auf Humankapitaldifferenzen basierenden Heterogenität der Arbeitnehmer. Die Humankapitaldifferenzen können sowohl bei formalen Qualifikationen als auch in spezifischen Kenntnissen über unternehmensinterne Abläufe zu finden sein. Diese Unterschiede ermöglichen es den Insidern, höhere als markträumende Löhne zu fordern und durchzusetzen, da auch die Arbeitgeber ein Interesse am Verbleib der Insider im Unternehmen haben. An dieser Stelle wird die Komplementarität von Insider-Outsider-Ansätzen und den Effizienzlohntheorien deutlich: Insider und Unternehmen sind aus nutzen- bzw. gewinnmaximierenden Gründen gegen markträumende Löhne und verhindern dadurch die Beschäftigung von Outsidern. Das heißt, dass die Insider gewisse Forderungen durchsetzen können, da die Arbeitgeber auch bereit sind, darauf einzugehen, weil dies für sie günstiger ist als Insider gegen Outsider auszutauschen. Darüber hinaus können die Ansätze auch eine treppenförmig ansteigende und damit persistente Arbeitslosigkeit mit einem hohen Anteil an Langzeitarbeitslosigkeit auf Grund der Humankapitaldifferenzen und den daraus entstehenden Unterschieden in der jeweiligen Durchsetzungsmacht erklären. Bis

hierher kommt dieser Erklärungsansatz folglich ohne die Berücksichtigung institutioneller Rahmenbedingungen aus. So spielen bisher gewerkschaftliche Zusammenschlüsse und die Ausgestaltung des Tarifvertragssystems keine Rolle für die Argumentation. Insidermacht infolge von Humankapitalunterschieden kann auch nicht vollständig abgebaut werden, denn das würde bedeuten, dass diese Humankapitaldifferenzen verschwinden würden, was sicherlich keine realitätsnahe Annahme ist.

3 Institutionelle Ergänzungen

Die für die Arbeitsmarktpolitik relevante Frage ist, ob die institutionellen Rahmenbedingungen das Insider-Outsider-Problem – Lohnrigiditäten und Arbeitslosigkeit – verstärken oder relativieren. Es wird folglich untersucht, ob die die Arbeitsverhältnisse beeinflussenden Institutionen eher insiderorientiert sind oder umgekehrt den Wettbewerb zwischen Insidern und Outsidern stärken und so die (Wieder-)Einstiegschancen der Outsider in den Arbeitsmarkt unterstützen. Zu diesen Regelungen gehören arbeitsplatzschützende Maßnahmen, die Lohnersatzleistungen, aktive Arbeitsmarktpolitik, das System der tariflichen Lohnfindung und die Möglichkeiten von Unternehmensgründungen. Dabei steht neben der theoretischen Argumentation die empirische Situation in Deutschland im Mittelpunkt der Betrachtung.

3.1 BESCHÄFTIGUNGSSCHUTZ UND ENTLASSUNGSKOSTEN

Die neoklassisch basierte Argumentation lautet hier, dass Regelungen zur Absicherung der Beschäftigten wie etwa der Kündigungsschutz sich negativ auf die Einstellungsbereitschaft der Unternehmen auswirken, da diese die zu erwartenden Kosten antizipieren und auf Grund der deswegen steigenden Arbeitskosten weniger Arbeitnehmer einstellen als ohne diese Regelungen. Darüber hinaus verzerren derartige Beschäftigungsschutzkosten die Entscheidung der Unternehmen bei steigendem Arbeitskräftebedarf zugunsten günstigerer Alternativen wie beispielsweise Leiharbeit. Damit würde eine Kündigungsschutzregelung die Position der Insider stärken und

die der Outsider schwächen. Höhere Insiderlöhne wären die Folge. Umgekehrt wäre es theoretisch denkbar, dass ein gesetzlicher Kündigungsschutz zu geringeren Insiderlöhnen führt, da diese im Sinne der Theorie impliziter Kontrakte zu Lohnabschlägen im Gegenzug für eine höhere Beschäftigungssicherheit votieren (Walwei 2003; Sesselmeier/Blauermel 1998, S. 145–151).

Die vorliegenden empirischen Untersuchungen betonen allerdings die erste Wirkungskette, der zufolge arbeitsplatzschützende Maßnahmen die Situation der Arbeitslosen und hier vor allem der Langzeitarbeitslosen verschlimmern, indem sie deren Wiedereintritt in den Arbeitsmarkt erschweren, wenn nicht sogar verhindern (Agell/Bennmarker 2002; Jerger 2003; OECD 1999; Walwei 2003). Diesen Arbeiten zufolge erhöhen beschäftigungsschützende Regelungen zwar nicht die Arbeitslosigkeit, aber sie verändern deren Struktur zugunsten der typischen Insider, also der etwa 35- bis 50-jährigen gut ausgebildeten männlichen Vollzeitarbeitskräfte. Diese Ausgrenzung bestimmter Arbeitnehmergruppen zeigt sich auch, wenn man die Größe Arbeitslosigkeit in Betroffenheit und Dauer zerlegt. Dann ergibt sich für Westdeutschland im Zeitraum von 1980 bis 2001, dass die Wahrscheinlichkeit arbeitslos zu werden, zu Beginn und zu Ende dieses Zeitraums mit jeweils gut 12 % in etwa gleich hoch ist. Die Dauer der Arbeitslosigkeit ist aber von knapp 16 auf fast 35 Wochen im statistischen Mittel gestiegen (Jerger 2003, S. 217). Das heißt, der Anstieg der Arbeitslosigkeit ging voll zulasten einer bestimmten Gruppe, nämlich der Langzeitarbeitslosen.

Eine hohe Langzeitarbeitslosigkeit hat wiederum Auswirkungen auf die Lohnverhandlungen und zwar in der Weise, dass sie gerade nicht lohndämpfend wirkt. Nur erst kurzzeitig Arbeitslose können als Konkurrenten zu den Insidern auftreten und haben so Einfluss auf die Ergebnisse von Lohnverhandlungen. Langzeitarbeitslosen ist dies nicht mehr möglich, da sie aufgrund tatsächlicher und angenommener Humankapitalverluste als nicht mehr wettbewerbsfähig betrachtet werden (Nickell/Layard 1999). Die als Drohpotenzial für Lohnverhandlungen wirkende relevante Arbeitslosigkeit ist somit nicht die Gesamtarbeitslosigkeit, sondern nur der Teil der relativ kurze Zeit Arbeitslosen. Bezogen auf die Situation in Deutschland ist das ungefähr

die Hälfte der offiziell arbeitslos gemeldeten Personen. Folglich wirkt auch nicht die Höhe der Arbeitslosigkeit lohndämpfend, sondern nur der jeweilige Anstieg. Denn kurz nachdem die Arbeitslosigkeit angestiegen ist, befinden sich viele gut qualifizierte „Insider“ im Arbeitslosenpool, die den noch beschäftigten Insidern als Konkurrenten um deren Jobs gegenüberstehen. Wird die Arbeitslosigkeit nicht schnell genug abgebaut, verlieren die Arbeitslosen mit ihrem Humankapital auch ihre Wettbewerbsfähigkeit, und die Tarifparteien orientieren sich bei ihren Lohnverhandlungen nicht mehr an den Interessen der Outsider, sondern nur noch an denen der Insider.

Die sich anbietende Schlussfolgerung, dass beschäftigungsschützende Maßnahmen abgebaut werden müssen, sollte allerdings auch nicht gleich gezogen werden. Schließlich sind per Saldo Arbeitsverhältnisse typischerweise auf längere Zeit angelegt und verlangen beziehungspezifische Investitionen. Daneben ist der Arbeitsvertrag, will er Flexibilität gewährleisten, nur unzureichend spezifiziert. Beides verlangt nach Regelungen, die „eine auf Kooperationsbereitschaft basierende Arbeitsbeziehung“ fördern (Walwei 2003, S. 312). Vielmehr scheint ein Umbau des Beschäftigungsschutzes insgesamt notwendig, zumal das vorhandene Regelwerk immer noch sehr stark auf die Belange interner Arbeitsmärkte in industriellen Großunternehmen ausgerichtet ist. Baut man dabei die Schutzrechte für Insider ab, muss gleichzeitig über kompensatorische Regelungen in anderen Bereichen nachgedacht werden, um weiterhin auch bewährte Flexibilitätsmuster zu erhalten. Ein Beispiel hierfür wäre die dänische Kombination aus praktisch nicht vorhandenem Kündigungsschutz, relativ hohen Lohnersatzleistungen und vor allem dem Bemühen um eine rasche Wiedereingliederung in den ersten Arbeitsmarkt. Mit Letzterem signalisiert der Staat, dass er den Insiderstatus der Arbeitslosen aufrecht erhalten will, indem er deren Stigmatisierung durch eine zu lange Periode der Beschäftigungslosigkeit vermeiden will. Gleichzeitig wird der gesamte Pool an Erwerbspersonen wettbewerbsfähig gehalten, so dass davon eher lohndämpfende Wirkungen ausgehen.

3.2 LOHNERSATZLEISTUNGEN

Sind die Lohnersatzleistungen hinsichtlich Höhe, Bezugsdauer, Anspruchsvorausset-

zung oder Zumutbarkeitskriterien relativ großzügig, so wird dies tendenziell die Lohnforderungen der Insider über das vollbeschäftigungskonforme Maß hinaus stützen. Der einzelne Insider weiß, dass er mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit aufgrund der Lohnpolitik der Insider als Gruppe arbeitslos werden kann. Orientieren sich die Lohnersatzleistungen am letzten Einkommen und sind dazu noch großzügig bemessen, dann motivieren sie die Insider weder individuell noch als Gruppe nicht zu einem lohnmäßigen Verhalten. Bleiben die ehemaligen Insider jedoch in der Arbeitslosigkeit und sind neue Arbeitsplätze insbesondere in den Dienstleistungsbranchen vorhanden, so ist ein generöses Lohnersatzleistungssystem von mehrfacher Problematik. Es motiviert die Arbeitslosen nur sehr ungenügend zur Arbeitssuche. Dabei ist nicht nur die Höhe der Leistungen, sondern auch – und wie man gerade in Bezug auf Deutschland weiß (Nickell/Layard 1999) – die Bezugsdauer von hoher Relevanz. Eine länger anhaltende Arbeitslosigkeit bringt jedoch Dequalifikation und Stigmatisierung mit sich. Und schließlich liegt das Lohnniveau möglicher Dienstleistungsjobs oft unter dem Niveau der Lohnersatzleistungen. Stehen die Einkommenserwartungen dieser Entwicklung entgegen, so werden die Arbeitslosen weiterhin in der Beschäftigungslosigkeit verharren und auf ein besseres Lohnangebot warten. Diese theoretisch plausiblen Zusammenhänge zeigten sich auch empirisch für Deutschland, da gerade auch Langzeitarbeitslose einer gewissen Lohnillusion erliegen. Dieses Verhalten führt dann wiederum zu steigenden Ausgaben in der Arbeitslosenversicherung und verlangt nach höheren Einnahmen, welche in der Folge die Lohnnebenkosten steigen lassen. Diese beeinflussen auch die Einstellungs- und Entlassungskosten (Chen/Funke 2003) und führen über diesen Kreislauf zu einer geringeren Arbeitsnachfrage. Und schließlich können generöse Lohnersatzleistungen für sich allein das Verhältnis von Substitutions- und Einkommenseffekt zugunsten des ersteren beeinflussen und damit die Demotivation der Insider durch das Entlassungsrisiko verstärken.

3.3 AKTIVE ARBEITSMARKTPOLITIK

Aktive Arbeitsmarktpolitik senkt die Stigmatisierung Langzeitarbeitsloser (Agell/Bennmarker 2002) und kann somit die

Position der Outsider gegenüber den Insidern stärken, sie wettbewerbsfähiger machen. Aktive Arbeitsmarktpolitik mit dem Ziel der Wiedereingliederung in den ersten Arbeitsmarkt könnte somit einen Lohn- und Druck auf die Insider ausüben und damit zu mehr Beschäftigung führen.

Der Erfolg der Wiedereingliederung hängt allerdings von den Ausgestaltungen der Maßnahmen ab. Betrachtet man die verschiedenen Studien (vgl. beispielsweise für Überblicke Fitzenberger/Hujer 2002 sowie Steiner/Hagen 2001, 2002), so muss man für Deutschland eine eher negative Bilanz ziehen. Generell ist die aktive Arbeitsmarktpolitik in Qualifizierungsmaßnahmen, Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und Lohnkostenzuschüsse zu unterteilen. Insbesondere für die ersten beiden Maßnahmenbündel liegen ernüchternde Ergebnisse vor. Die vermuteten Ursachen hierfür – neben Drehtüreffekten infolge der institutionellen Zerklüftung der Träger – dürften darin liegen, dass das in den Qualifizierungsmaßnahmen vermittelte Humankapital nicht am Markt verwertbar ist. Bei den Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen gilt das sogenannte „Zusätzlichkeitskriterium“, mit dem eine Verdrängung regulärer Arbeit durch subventionierte vermieden werden soll. Werden die Maßnahmen daran ausgerichtet, so laufen sie wiederum am Markt vorbei und können die Wettbewerbsvorteile der Insider nicht relativieren. Lohnkostenzuschüsse insbesondere in Kombination mit höherer Vermittlungsintensität und Betreuung auf lokaler Ebene lassen größere Erfolgsaussichten erkennen.

Insgesamt ist die gegenwärtige aktive Arbeitsmarktpolitik jedoch zu wenig outsiderorientiert, als dass sie entgegen der vermuteten theoretischen Zusammenhänge die Insider gefährden könnte.

3.4 TARIFRECHT

Die grundlegenden Insider-Outsider-Ansätze gehen von individuellen Verhandlungen zwischen Insidern und den Unternehmen aus. Die Insider können sich jedoch zusammenschließen, um gemeinschaftlich ihre Interessen besser durchsetzen zu können. Die Verhandlungsmacht dieser Zusammenschlüsse, die dann üblicherweise als Gewerkschaften bezeichnet werden, beruht auf den zuvor beschriebenen Kosten für die Unternehmen. Gewerkschaften erweitern den Handlungsspielraum für In-

sider, indem sie versuchen die individuell maximal abschöpfbaren Einkommenssteigerungen zu erzielen. Dies kann durch Verhandlungen zwischen Gewerkschaft und Unternehmen, durch politischen Lobbyismus oder durch die Schaffung und Internalisierung sozialer Normen geschehen (Funk 1999, S. 113). Des Weiteren können neue, individuell nicht durchsetzbare Aktivitäten wie Arbeit nach Vorschrift und Streik angedroht werden, die wiederum mit Kosten für das Unternehmen verbunden sind und somit als zusätzliches Einkommen abgeschöpft werden könnten (Lindbeck/Snower 2002, S. 27).

Die Nutzenfunktion einer Gewerkschaft ergibt sich entweder aus der Summe der Nutzenfunktionen ihrer Mitglieder oder aus der eines repräsentativen Mitglieds (Sesselmeier/Blauermel 1998, S. 97–115). Differenziert man die Insider nach dem Alter bzw. der Unternehmenszugehörigkeit, dann sind mit älteren Insidern höhere Fluktuationskosten verbunden, was gleichbedeutend ist mit einer höheren Beschäftigungssicherheit, da es für ein Unternehmen kostenintensiver ist, ältere als jüngere Insider gegen Outsider auszuwechseln. Dienstältere Insider haben somit bei höherer Arbeitsplatzsicherheit die Möglichkeit höhere Löhne zu fordern und diese Forderung auch innerhalb der Gewerkschaft geltend zu machen. Werden innergewerkschaftliche Entscheidungen nach dem Mehrheitswahlrecht getroffen, dann sind die Präferenzen des Medianmitglieds ausschlaggebend. Insgesamt kann davon ausgegangen werden, dass Entrants und Outsider kaum Einflussmöglichkeiten auf die Ziele der Gewerkschaften haben, da sie dort in der Regel den Insidern zahlenmäßig unterlegen sind (Lindbeck/Snower 2002, S. 28 f.). Durch den Zusammenschluss entsteht somit kein neues Argument, lediglich werden die bereits im zweiten Abschnitt skizzierten Implikationen verschärft.

Allerdings sollte nach der Verhandlungsebene differenziert werden. Insider-Outsider-Überlegungen sind auf Unternehmensebene angesiedelt. Der Zusammenschluss von Insidern findet somit ebenfalls auf Unternehmensebene statt. Tarifverhandlungen finden in Deutschland in der Regel jedoch auf Industrieebene statt (Schnabel 2003). Damit weicht allerdings die direkte Verbindung zwischen einzel- nem Unternehmen und Insidern auf. Geht man davon aus, dass das Ergebnis des Flächentarifvertrags in einer über die Bran-

che hinweg durchschnittlichen Lohnsteigerung zu finden ist, dann entschärfen branchenweite Tarifverhandlungen die Insider-Outsider-Problematik für den produktiveren Teil der Unternehmen. Ob die Insider der unterdurchschnittlich produktiven Unternehmen bei Verhandlungen auf dezentraler Ebene auf diese Tatsache Rücksicht genommen hätten, ist dagegen unklar, zumal externe Lohnvergleiche eine wichtige Ursache für Rigiditäten in stark gewerkschaftlich organisierten Unternehmen sind (Agell/Bennmarker 2003; Ochel 2003). Das deutsche Tarifsysteem überbetrieblicher Verhandlungen relativiert somit die Insider-Outsider-Problematik. Eine Abschaffung des Flächentarifsystems, wie es gelegentlich gefordert wird, scheint nicht zielführend zu sein, da in diesem Zusammenhang immer nur auf die Situation ökonomisch schlecht dastehender Unternehmen verwiesen wird, die Folgen für überdurchschnittlich erfolgreiche Unternehmen jedoch negiert werden.

Daneben müssen die generellen Rahmenbedingungen für Unternehmer und Arbeitnehmer betrachtet werden. So zeigt *Palokangas* (2002), dass die Globalisierung eine wichtige Rolle für den Grad der Arbeitsmarktregulierung spielen kann und zwar in entgegengesetzter Weise als weithin angenommen. Globalisierung führt demnach zu einer unterschiedlichen Besteuerung der Produktionsfaktoren, da Kapital wesentlich mobiler ist als Arbeit. Dies führt zu einer stärkeren Besteuerung von Arbeit. Um dies gesellschaftlich zu legitimieren, wird die Regierung als kompensatorische Maßnahme Gewerkschaftsmacht durch Arbeitsmarktregulierung unterstützen. Eine solche Strategie des politischen Tauschs erscheint mit Blick auf Deutschland zumindest nicht unplausibel.

3.5 UNTERNEHMENSGRÜNDUNGEN UND PRODUKTMARKTREGULIERUNG

Der Aspekt von Unternehmensgründungen ist deshalb von Interesse, weil die Insidermacht auch dadurch geschwächt werden könnte, dass neue Unternehmen gegründet werden, in denen Outsider beschäftigt werden. In diesem Falle stellt sich die Frage nach den damit verbundenen Kosten und folglich den Anreizen, Unternehmen zu gründen.

Im Zuge des dienstleistungsorientierten Strukturwandels geht es weniger darum, dass Unternehmen gegründet wer-

den, in denen ehemalige Insider die gleiche Tätigkeit verrichten wie vor ihrer Arbeitslosigkeit. Dies wäre aufgrund des mit der Arbeitslosigkeit verbundenen Humankapitalverlusts auch nur sehr eingeschränkt möglich. Vielmehr sind neue Arbeitsplätze gerade in Dienstleistungsbranchen mit zunächst relativ geringen Anforderungen an das Humankapital nötig, wo die Outsider wieder in den Arbeitsmarkt „hineinwachsen“ können. Allerdings zeigt sich, dass Länder, in denen die Gründung neuer Unternehmen mit hohen Kosten verbunden sind, nicht in der Lage sind, genügend Arbeitsplätze im Dienstleistungssektor hervorzubringen, die die im Industriesektor freigesetzten Arbeitnehmer absorbieren. Folglich entsteht Arbeitslosigkeit (Lopez-Garcia 2003). Dies kann – wie weiter oben skizziert – zum einen mit der Ausgestaltung der Lohnersatzleistungen zusammenhängen. Zum anderen beruht es auf dem Grad der Regulierung der Güter- und Dienstleistungsmärkte. Deren Deregulierung könnte dann auch wiederum die Outsider stärken. Die Neuregelung bei den Handwerksbetrieben, d.h. die Abschaffung der Meisterpflicht in manchen Berufen, ist ein Schritt in diese Richtung.

Diese Punkte sind auch deshalb relevant, weil sich ein positiver Zusammenhang zwischen der Regulierung der Arbeitsmärkte und der Produktmärkte erkennen lässt, was auf Wechselwirkungen zwischen diesen Regulierungen hindeutet (Eichhorst u.a. 2001, S. 348 f.). Diese Interdependenz ist sicherlich nicht zufällig, denn die Unternehmen müssen die über dem Markträumungslohniveau liegenden Löhne, die ihnen die Insider abverlangen, auch erwirtschaften. Und dies geht auf Märkten, die den Unternehmen Preisaufschläge ermöglichen, besser als auf solchen mit vollkommenem Wettbewerb.

4 Was ist zu tun?

Der dritte Abschnitt sollte dreierlei verdeutlicht haben. Zum einen können institutionelle Regelungen die grundlegenden Wirkungsketten der Insider-Outsider-Theorie verstärken. Zum zweiten wird eine Stärkung der Outsider nicht dadurch erreicht, dass an einer der skizzierten institutionellen Regelungen etwas geändert wird. Schließlich sind diese Regeln komplementär, so dass eine Reform in einem Bereich auch immer Änderungen in anderen Bereichen nach sich ziehen kann. Und diese Folgewirkungen können, müssen aber nicht in die gleiche Richtung zeigen. Folglich müssen die Sekundärwirkungen von Reformmaßnahmen mitberücksichtigt werden. Zum dritten werden Insider bzw. ihre Organisationen die zu reformierenden und gerade diskutierten Institutionen aufrechtzuerhalten versuchen, soweit diese eine bessere tarifpolitische Durchsetzungsfähigkeit mit sich bringen.

Aber sollte man die Institutionen überhaupt outsidersorientiert verändern? Aus ökonomischer Sicht ist dies zu bejahen, denn Arbeitslosigkeit verursacht nicht nur rund 75 Milliarden Euro an Mindereinnahmen und Mehrausgaben (IWD 50/2003, S. 3), sondern auch eine Reihe individueller wie gesellschaftlicher Kosten durch arbeitsloskeitsbedingte Erkrankungen, Deprivation, soziale Zerwürfnisse und Kriminalität. Alle diese Kosten werden in Form höherer Steuern und vor allem hoher Sozialversicherungsbeiträge von den Insidern bezahlt. Sie leisten somit einen hohen Preis für ihren Wettbewerbsvorteil.

Durch exogene Einflüsse wie Globalisierung steigen die gesellschaftlichen

Kosten bestehender Institutionen. Die Menschen könnten aber auch stärker bereit sein, hohe Prämien für den Erhalt von Institutionen, wie die eben diskutierten, zu zahlen, die in ihren Augen quasi Versicherungen gegen Probleme des Arbeitsmarktes anbieten (Agell 2000). Nun könnte man dies als effizient bezeichnen, so lange der Nutzen in Form von Absicherung der Insider die Kosten übersteigt. Auch wenn dies nicht exakt berechenbar ist, so scheinen doch sowohl aus individueller als auch aus gesellschaftlicher Sicht die Kosten den Nutzen zu übersteigen. Eine höhere Arbeitsmarktintegration der Outsider wäre folglich anzustreben. Arbeitsmarktregulierungen, aber auch Regulierungen der übrigen Märkte, müssen so ausgerichtet sein, dass sie die Vorteile der Insider nicht noch verstärken, sondern relativieren. Eine höhere Erwerbsbeteiligung wäre somit nicht nur im Sinne einer höheren Auslastung des Faktors Arbeit effizienter, sondern würde auch eine höhere (Beteiligungs-)Gerechtigkeit herstellen.

Es geht nicht um Deregulierung als solche, sondern vielmehr hat es den Anschein, dass die über Jahre, wenn nicht gar Jahrzehnte vorherrschende innerbetriebliche Flexibilität bei geänderten Rahmenbedingungen nicht mehr gegenüber Mechanismen der externen Flexibilität von Vorteil ist, sondern zu einer stärkeren Diskrepanz zwischen Angebot und Nachfrage am Arbeitsmarkt beiträgt (Entorf 2001). Eine Regulierung nicht nur, aber eben auch der Arbeitsmärkte kann dabei nur das Ziel verfolgen, deren Funktionsfähigkeit bei sich ändernden Umweltbedingungen aufrecht zu erhalten. Denn nur, wenn die institutionellen Voraussetzungen für Wachstum, Beschäftigung und soziale Sicherheit gewahrt bleiben, können makroökonomische Impulse wirken (Bizer/Sesselmeier 2004).

- Agell, J.** (2000): On the Determinants of Labour Market Institutions: Rent-Sharing vs. Social Insurance, CESifo Working Paper 384
- Agell, J./Bennmarker, H.** (2002): Wage Policy and Endogenous Wage Rigidity: A Representative View from the Inside, CESifo Working Paper 751
- Agell, J./Bennmarker, H.** (2003): Endogenous Wage Rigidity, CESifo Working Paper 1081
- Bizer, K./Sesselmeier, W.** (2004): Reformprojekt D. Wie wir die Zukunft gestalten können, Darmstadt
- Chen, Y.-F./Funke, M.** (2003): Labour Demand in Germany: An Assessment of Non-Wage Labour Costs, CESifo Working Paper 952
- Eichhorst, W./Profit, S./Thode, E.** (2001): Benchmarking Deutschland: Arbeitsmarkt und Beschäftigung, Berlin u.a.
- Entorf, H.** (2001): Erscheinungsformen und Erklärung von Mismatch am deutschen Arbeitsmarkt: Ansatzpunkte für eine zielgerichtete Arbeitsmarktpolitik, in: Steiner, V./Wolff, H. (Hrsg.), Mismatch am Arbeitsmarkt – Was leistet die Arbeitsmarktpolitik?, Münster u.a., S. 11–32
- Fitzenberger, B./Hujer, R.** (2002): Stand und Perspektiven der Evaluation der Aktiven Arbeitsmarktpolitik in Deutschland, in: Perspektiven der Wirtschaftspolitik 3, S. 139–158
- Funk, L.** (1999): Institutionell verhärtete und politisch rationale Arbeitslosigkeit in der Bundesrepublik Deutschland, Münster
- Jerger, J.** (2003): Wie wirkt Kündigungsschutz?, in: Wirtschaftsdienst 4, S. 215–219
- Lindbeck, A./Snower, D.J.** (1988): The Insider-Outsider Theory of Employment and Unemployment, Cambridge/Mass.
- Lindbeck, A./Snower, D.J.** (2001): Insiders versus Outsiders, in: Journal of Economic Perspectives 15, S. 165–188
- Lindbeck, A./Snower, D.J.** (2002): The Insider-Outsider Theory: A Survey, IZA DP 534
- Lopez-Garcia, P.** (2003): Labour Market Performance and Start-Up Costs: OECD Evidence, CESifo Working Paper 849
- Nickell, S./Layard, R.** (1999): Labor Market Institutions and Economic Performance, in: Ashenfelter, O./Card, D. (eds.), Handbook of Labor Economics Vol. 3C, Amsterdam u.a., S. 3029–3084
- Ochel, W.** (2003): Decentralising Wage Bargaining in Germany – A Way to Increase Employment?, CESifo Working Paper 1069
- OECD** (1999): Employment Outlook, Paris
- Palokangas, T.** (2002): The Political Economy of Collective Bargaining, CESifo Working Paper 719
- Schnabel, C.** (2003): Tarifpolitik unter Druck?, Gütersloh
- Sesselmeier, W./Blauermel, G.** (1998): Arbeitsmarkttheorien. Ein Überblick, Heidelberg
- Steiner, V./Hagen, T.** (2001): Erfahrungen aus der Evaluation der Aktiven Arbeitsmarktpolitik in Deutschland, in: Steiner, V./Wolff, H. (Hrsg.), Mismatch am Arbeitsmarkt – Was leistet die Arbeitsmarktpolitik?, Münster u.a., S. 143–158
- Steiner, V./Hagen, T.** (2002): Was kann die Aktive Arbeitsmarktpolitik in Deutschland aus der Evaluationsforschung in anderen europäischen Ländern lernen?, in: Perspektiven der Wirtschaftspolitik 3, S. 189–206
- Walwei, U.** (2003): Reformen der deutschen Arbeitsmarktordnung als Voraussetzung für mehr Beschäftigung, in: List Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik 29, S. 295–319