

Dohse, Dirk; Krieger-Boden, Christiane; Siebert, Horst

**Book — Digitized Version**

## Währungsunion und Arbeitsmarkt: Auftakt zu unabdingbaren Reformen

Kieler Studien, No. 290

**Provided in Cooperation with:**

Kiel Institute for the World Economy – Leibniz Center for Research on Global Economic Challenges

*Suggested Citation:* Dohse, Dirk; Krieger-Boden, Christiane; Siebert, Horst (1998) : Währungsunion und Arbeitsmarkt: Auftakt zu unabdingbaren Reformen, Kieler Studien, No. 290, ISBN 3161469631, Mohr Siebeck, Tübingen

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/997>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

DIRK DOHSE · CHRISTIANE KRIEGER-BODEN

# Währungsunion und Arbeitsmarkt

Auftakt zu unabdingbaren Reformen

822739

KIELER STUDIEN 290

Herausgegeben von Horst Siebert

Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel

---

**Mohr Siebeck**

*Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme*

*Dohse, Dirk:*

Währungsunion und Arbeitsmarkt : Auftakt zu unabdingbaren  
Reformen / Dirk Dohse/Christiane Krieger-Boden. Institut für  
Weltwirtschaft an der Universität Kiel. - Tübingen : Mohr Siebeck, 1998

(Kieler Studien ; 290)

ISBN 3-16-146963-1

© Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel; J. C. B. Mohr (Paul Siebeck) Tübingen  
1998

Alle Rechte vorbehalten. Ohne ausdrückliche Genehmigung des Verlages ist es auch nicht  
gestattet, das Werk oder Teile daraus in irgendeiner Form (Fotokopie, Mikrofilm oder einem  
anderen Verfahren) zu vervielfältigen oder unter Verwendung elektronischer Systeme zu  
verarbeiten oder zu verbreiten.

Printed in Germany

ISSN 0340-6989

## Vorwort

Mit dem Näherrücken des 1. Januar 1999 nimmt die wirtschaftspolitische Diskussion um die Währungsunion an Schärfe zu. Fragen der fiskalischen Konvergenz, der Umstellungswechselkurse und der Stabilität der künftigen Währung stehen dabei im Vordergrund. Wie aber wirken sich die veränderten währungspolitischen Rahmenbedingungen auf die Arbeitsmärkte der EU-Mitgliedstaaten aus? Diese für den dauerhaften Erfolg der Währungsunion und des gesamten europäischen Integrationsprozesses bedeutsame Frage hat bislang in der wirtschaftspolitischen Diskussion der Bundesrepublik vergleichsweise wenig Beachtung gefunden.

Das Bundesministerium für Wirtschaft hat das Institut für Weltwirtschaft damit beauftragt zu untersuchen, inwieweit der Fortfall der nominalen Wechselkurse und der Übergang zu einer Einheitswährung den Anpassungsdruck auf die Arbeitsmärkte der EU-Mitgliedstaaten erhöht, wie die gegenwärtigen Rahmenbedingungen auf den EU-Arbeitsmärkten ausgestaltet sind und wie es um die gegenwärtige Anpassungsflexibilität dieser Arbeitsmärkte bestellt ist, wie groß die Gefahr steigender Arbeitslosigkeit aufgrund der Einführung der EWU bei unveränderten Rahmenbedingungen ist und wie die Rahmenbedingungen der Arbeitsmärkte auszugestalten sind, damit die Währungsunion ein beschäftigungspolitischer Erfolg wird. Dieser Forschungsauftrag wurde im September 1997 abgeschlossen.

Die Arbeit der Autoren wurde begleitet von intensiven Diskussionen mit vielen Kollegen aus dem Institut für Weltwirtschaft, die viel Sachverstand, konstruktive Kritik und nützliche Anregungen einbrachten. Maßgeblich daran beteiligt waren Rüdiger Soltwedel, dem die Projektleitung oblag, Frank Bickenbach, Eckhardt Bode und Lars Kumkar. Wertvolle Gedanken zu einzelnen Themen haben Joachim Scheide, Rainer Schmidt, Rainer Schweickert und Ralph Solveen beigetragen. Ihnen allen möchten die Autoren herzlich danken. Darüber hinaus gebührt Ellen Arnhold, Monika Kühl, Kirsten Lade und Renate Schramm für wiederholte Überarbeitungen des umfangreichen Manuskripts, Markus Haas, Andrea Schäfer und Marlene Schubert für vielfältige Rechenarbeiten und Ute Heinecke, Kerstin Stark, Itta Schulte und Korinna Werner für die sorgfältige redaktionelle Bearbeitung besonderer Dank.

Kiel, im März 1998

Horst Siebert



# Inhalt

<b>I. Einführung</b> .....	1
<b>II. Theoretische Zusammenhänge zwischen Wechselkurs und Arbeitsmarktflexibilität</b> .....	6
1. Chancen einer Währungsunion: Effizienzsteigerungen durch mehr Markttransparenz und Wechselkurssicherheit.....	6
2. Risiken einer Währungsunion: Die Theorie des optimalen Währungsraums.....	10
3. Fazit: Bedingungen für den Erfolg der Währungsunion auf den Arbeitsmärkten .....	17
<b>III. Zur Asymmetrie von Schocks und zur Eignung des Wechselkurses zur Schockabsorption</b> .....	19
1. Zur Relevanz von asymmetrischen Schocks .....	19
2. Zur Bedeutung von Wechselkursanpassungen für die Schockabsorption .....	30
3. Schlußfolgerungen für die einzelnen EU-Mitgliedstaaten .....	45
<b>IV. Arbeitsmarktflexibilität der EU-Mitgliedstaaten unter den gegenwärtigen Rahmenbedingungen</b> .....	47
1. Zur Messung von Arbeitsmarktflexibilität .....	47
2. Das gegenwärtige Erscheinungsbild der Arbeitsmärkte in den EU-Mitgliedstaaten.....	51
3. Flexibilität der Arbeitsmärkte in den EU-Mitgliedstaaten .....	58
4. Jüngste Maßnahmen zur Erhöhung der Arbeitsmarktflexibilität .....	81
5. Zusammenfassender Überblick über die Arbeitsmarktflexibilität der EU-Mitgliedstaaten unter Status-quo-Bedingungen.....	87
<b>V. Wirkungen der Einheitswährung auf die Arbeitsmärkte der EU-Mitgliedstaaten</b> .....	94
1. Arbeitsmarktrisiken der Währungsunion unter Status-quo-Bedingungen.....	94
2. Rückwirkungen auf die Rahmenbedingungen der Arbeitsmärkte .....	96

<b>VI. Wirtschaftspolitische Überlegungen — Wege zur Flexibilisierung der Arbeitsmärkte.....</b>	<b>114</b>
1. Währungsunion — Chance und Risiko für den Arbeitsmarkt.....	114
2. Zwang zu mehr Arbeitsmarktflexibilität steigt durch die Währungsunion .....	117
3. Währungsunion als Hebel gegen Handlungsblockaden bei der Reform? .....	122
4. Fazit.....	124
<b>Anhang: Länderberichte zu den EU-Arbeitsmärkten .....</b>	<b>125</b>
1. Arbeitsmarkt Belgien.....	125
2. Arbeitsmarkt Dänemark .....	131
3. Arbeitsmarkt Deutschland .....	135
4. Arbeitsmarkt Finnland.....	139
5. Arbeitsmarkt Frankreich.....	143
6. Arbeitsmarkt Griechenland .....	150
7. Arbeitsmarkt Irland .....	157
8. Arbeitsmarkt Italien.....	161
9. Arbeitsmarkt Luxemburg .....	165
10. Arbeitsmarkt Niederlande .....	169
11. Arbeitsmarkt Österreich .....	176
12. Arbeitsmarkt Portugal .....	181
13. Arbeitsmarkt Schweden.....	187
14. Arbeitsmarkt Spanien .....	191
15. Arbeitsmarkt Vereinigtes Königreich.....	198
<b>Literaturverzeichnis.....</b>	<b>203</b>
<b>Schlagwortregister .....</b>	<b>215</b>

## Verzeichnis der Tabellen

Tabelle 1 — Spezialisierungskoeffizienten im Verarbeitenden Gewerbe der EU-Staaten 1991 .....	28
Tabelle 2 — Wachstumsraten und Einkommenselastizitäten der Im- und Exporte in EU-Staaten und einigen Vergleichsländern 1960–1992 .....	30
Tabelle 3 — Kennzahlen zur wirtschaftlichen Entwicklung Italiens 1990–1996 .....	37
Tabelle 4 — Lohndifferenzierung im Verarbeitenden Gewerbe der EU-Staaten 1980 und 1989 .....	60
Tabelle 5 — Quotient aus den mittleren Einkommen von Personen mit unterschiedlichem Bildungsabschluß in den EU-Staaten 1994 .....	61
Tabelle 6 — Mindestlöhne im Verarbeitenden Gewerbe der EU-Staaten 1990 und 1994/95 .....	62
Tabelle 7 — Anteil der Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung an den gesamten Arbeitskosten in den EU-Staaten 1995 .....	63
Tabelle 8 — Aktualisierung des Calmfors-Driffill-Ansatzes für OECD-Länder für den Zeitraum 1986–1996 .....	70
Tabelle 9 — Flexible Arbeitszeitvereinbarungen in den EU-Staaten 1994 .....	75
Tabelle 10 — Jahresdurchschnittliche Arbeitsplatzgewinne und -verluste in den EU-Staaten .....	76
Tabelle 11 — Kündigungskosten in den EU-Staaten .....	78
Tabelle 12 — Bildungsniveau und Arbeitslosigkeit in den EU-Staaten 1994 .....	80
Tabelle 13 — Direktinvestitionen in den EU-Staaten 1985–1994 .....	100
Tabelle 14 — Aktionsprogramm zur Anwendung der Sozialcharta — geplante und beschlossene Maßnahmen .....	106
Tabelle 15 — Zur Entwicklung der Strukturfonds und des Kohäsionsfonds der EU 1985–1999 .....	110
Tabelle 16 — Zur Verteilung der Strukturfonds-Mittel auf die EU-Staaten 1990 und 1995 .....	112



## Verzeichnis der Schaubilder

Schaubild 1 — Wirtschaftliche Entwicklung in Italien 1980–1997.....	36
Schaubild 2 — Wirtschaftliche Entwicklung in Finnland 1980–1997 .....	39
Schaubild 3 — Wirtschaftliche Entwicklung in Schweden 1980–1997 ....	41
Schaubild 4 — Entwicklung des Außenwerts der Drachme gegenüber den Währungen der übrigen EU-Staaten 1980–1997.....	44
Schaubild 5 — Komponenten der Arbeitsmarktflexibilität.....	49
Schaubild 6 — Anteil der Langzeitarbeitslosen in den EU-Staaten — Niveau 1996 und langfristige Entwicklung 1980–1994....	55
Schaubild 7 — Frauenarbeitslosenquote im Vergleich zur Arbeits- losenquote insgesamt in den EU-Staaten 1996 .....	56
Schaubild 8 — Jugendarbeitslosenquote im Vergleich zur Arbeits- losenquote insgesamt in den EU-Staaten 1996 .....	57
Schaubild 9 — Einnahmen der EU-Staaten aus Steuern und Sozial- abgaben 1994 .....	64
Schaubild 10 — Gewerkschaftlicher Organisationsgrad und Erfassungs- grad von Tarifverträgen in den EU-Staaten .....	68
Schaubild 11 — Anteil der Teilzeitarbeit an der Gesamtbeschäftigung in den EU-Staaten 1980–1994 und 1996.....	72
Schaubild 12 — Anteil der Frauen an allen Teilzeitbeschäftigten in den EU-Staaten 1996 .....	72
Schaubild 13 — Anteil der unfreiwillig Teilzeitbeschäftigten an allen Erwerbspersonen in den EU-Staaten 1993.....	73
Schaubild 14 — Anteil befristeter Beschäftigungsverhältnisse in den EU- Staaten 1995.....	77
Schaubild 15 — Interne Migration in EU-Staaten und den USA 1970 und 1987.....	79

## Verzeichnis der Übersichten

Übersicht 1	— Zur Kategorisierung wechsellkursrelevanter Störungen mit Beispielen für die EU-Staaten.....	11
Übersicht 2	— Beispiel zum Funktionsmechanismus der Wechselkursanpassung — das Modell von Mundell.....	13
Übersicht 3	— Indizien für asymmetrische Schocks und Reaktionen darauf .....	20
Übersicht 4	— Untersuchungen zur Asymmetrie von Schocks und zur Schockabsorption — Mengenindikatoren.....	22
Übersicht 5	— Untersuchungen zur Asymmetrie von Schocks und zur Schockabsorption — Preisindikatoren.....	23
Übersicht 6	— Untersuchungen zur Asymmetrie von Schocks und zur Schockabsorption — Kombination von Mengen- und Preisindikatoren.....	24
Übersicht 7	— Zur Eignung der EU-Staaten für eine Währungsunion .....	46
Übersicht 8	— Globale Ergebnis-Indikatoren für die EU-Staaten .....	52
Übersicht 9	— Klassifikation der EU-Staaten nach Niveau und Entwicklung der strukturellen Arbeitslosigkeit.....	58
Übersicht 10	— Lohnverhandlungsebenen in den EU-Staaten .....	66
Übersicht 11	— Jüngste Maßnahmen zur Erhöhung der Arbeitsmarktflexibilität in den EU-Staaten .....	82
Übersicht 12	— Elemente der Arbeitsmarktflexibilität im EU-Ländervergleich.....	88
Übersicht 13	— Wichtige Entwicklungstendenzen auf den Arbeitsmärkten der EU-Staaten .....	89
Übersicht 14	— Kategorisierung der EU-Staaten hinsichtlich der Risiken für die Arbeitsmärkte in einer Währungsunion unter Status-quo-Bedingungen .....	95
Übersicht 15	— Freiwillige Vereinbarungen über Europäische Betriebsräte bis 1995 .....	106

## Verzeichnis der Kästen

Kasten 1 — Die Realisierung der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion.....	2
Kasten 2 — Zu den Umstellungswechsellkursen der nationalen Währungen zum EURO.....	4
Kasten 3 — Zum Begriff des realen Wechselkurses .....	14
Kasten 4 — Zur Entwicklung der sektoralen Spezialisierung der EU-Staaten.....	27
Kasten 5 — Wachstumsdifferenzen und reale Wechselkurse.....	29
Kasten 6 — Zur Entwicklung des Europäischen Währungssystems .....	32
Kasten 7 — Effektiver Wechselkurs und Außenwert einer Währung .....	34
Kasten 8 — Zum Standortkalkül von multinationalen Unternehmen — einige Beispiele.....	98
Kasten 9 — Zu Europäischen Betriebsräten — das Beispiel des VW-Konzernbetriebsrats .....	107

# I. Einführung

Mit der Einführung einer gemeinsamen Währung in der Europäischen Union (Kasten 1) werden sich die ökonomischen Rahmenbedingungen in den beteiligten EU-Ländern in mehrfacher Hinsicht ändern, und es ist zu erwarten, daß dies auch Rückwirkungen auf die nationalen Arbeitsmärkte der EU-Länder haben wird. In der öffentlichen Diskussion um die Wahrungunion, die sich — jedenfalls in Deutschland — lange Zeit hauptsächlich um Befürchtungen hinsichtlich der Stabilität der neuen Währung drehte, geht es nun zunehmend auch um diese Arbeitsmarktwirkungen vor dem Hintergrund einer Massenarbeitslosigkeit in fast allen europäischen Ländern, wie sie seit dem Kriegsende beispiellos ist. Die zentralen Fragen dieser Arbeit lauten: Muß durch den Übergang zur Wahrungunion mit einer weiteren Zunahme der Arbeitslosigkeit gerechnet werden oder kann man sich im Gegenteil aufgrund verbesserter ökonomischer Rahmenbedingungen erhoffen, daß die Arbeitslosigkeit dauerhaft reduziert werden kann? Welches sind die Bedingungen, unter denen die Einführung der Europäischen Wirtschafts- und Wahrungunion zu einem Erfolg für die nationalen Arbeitsmärkte in Europa werden kann?

Gegenstand der Arbeit sind in erster Linie realwirtschaftliche Aspekte der Wahrungunion. Im Vordergrund steht die Analyse der Effekte, die durch den *Fortfall des Wechselkurses* für die Arbeitsmärkte entstehen: Informations- und Transaktionskosten werden reduziert, die Möglichkeiten für Marktintegration und europaweiten Wettbewerb werden verbessert und das innereuropäische Wechselkursrisiko wird ausgeschaltet; es wird aber auch eine Möglichkeit für relativ sanfte Anpassungen an veränderte Markterfordernisse beseitigt. Dies erfordert eine besondere Anpassungsflexibilität auf den europäischen Arbeitsmärkten. Untersucht wird, unter welchen Bedingungen die Risiken, die die Wahrungunion birgt, begrenzt werden können und wie die Chancen, die sie gleichfalls mit sich bringt, zur Geltung gebracht werden können, damit sie insgesamt zu einem Erfolg für die Arbeitsmärkte wird.

Andere Aspekte der Einführung der Wahrungunion werden hier nur gestreift:

- Die Frage der *Umstellungswechselkurse* wird im Mai 1998 endgültig geklärt werden. Je nach gewähltem Verfahren könnten die Arbeitsmärkte durch falsch gesetzte Wechselkurse belastet werden. Zudem könnten Devisenmarkt-spekulationen im Vorfeld der Wahrungunion die Stabilität der Wahrungsbeziehungen erschüttern.

### Kasten 1 — Die Realisierung der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion

Am 1. Januar 1999 wird die Europäische Wirtschafts- und Währungsunion (EWWU) in ihre dritte Stufe eintreten. Mit diesem Stichtag wird die Währungsunion etabliert. Innerhalb der Grenzen dieser Union wird der EURO als eigenständige Währung mit unwiderflichen Umrechnungskursen zu den Währungen der teilnehmenden Länder eingeführt. Damit wird ein Prozeß zunehmender Integration der EU-Volkswirtschaften abgerundet, der Anfang der neunziger Jahre begann: Die erste Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion setzte am 1. Juli 1990 mit der Liberalisierung des Kapitalverkehrs ein und wurde am 1. Januar 1993 mit der Vollendung des Binnenmarktes fortgesetzt. Die zweite Stufe begann am 1. November 1993 mit der Unterzeichnung des Vertrags von Maastricht und dem Einfrieren der Zusammensetzung des EWS-Währungskorbs und setzte sich am 1. Januar 1994 mit der Errichtung des Europäischen Währungsinstituts als Vorläufer der Europäischen Zentralbank fort.

In Vorbereitung der dritten Stufe wird im Mai 1998 die Entscheidung darüber fallen, welche der EU-Staaten an der Währungsunion von Beginn an teilnehmen, und zwar — nach Maßgabe der Konvergenzkriterien des Maastrichter Vertrags — anhand der Wirtschaftsergebnisse des Jahres 1997. Die Kriterien, deren Bindungswirkung nach dem Vertrag und Protokoll von Maastricht teilweise auslegungsfähig ist, sind:

- eine Inflationsrate, die diejenige der drei Mitglieder der Währungsunion mit den niedrigsten Inflationsraten um nicht mehr als 1,5 vH übersteigt;
- kein Ausbrechen der Währung aus den Bandbreiten des EWS innerhalb der letzten 2 Jahre;
- Langfristzinsen, die den Durchschnitt der drei Mitglieder der Währungsunion mit den niedrigsten Inflationsraten um nicht mehr als zwei Prozentpunkte übersteigen;
- ein öffentlicher Schuldenstand von nicht mehr als 60 vH des BIP und ein jährliches öffentliches Defizit von nicht mehr als 3 vH des BIP.

Großbritannien und Dänemark haben sich das Recht ausbedungen, an der Währungsunion nicht teilnehmen zu müssen, auch wenn sie die Kriterien erfüllen (Opt-out-Klausel); Schweden ist nicht Mitglied des EWS und kann daher der Währungsunion nicht beitreten. Im Februar 1998 hat sich herausgestellt, daß mit Ausnahme Griechenlands alle potentiellen Teilnehmer die Kriterien im wesentlichen erfüllen.

Im Laufe der Jahre 1999–2002 sollen dann die nationalen Währungen der Teilnehmer an der Währungsunion Schritt für Schritt zunehmend und schließlich vollständig durch den EURO ersetzt werden. Offen ist, ob und in welchem Zeitrahmen weitere EU-Mitglieder in die Währungsunion aufgenommen werden, die in der ersten Runde nicht dabei sind. Flankierend zur Einführung der Wirtschafts- und Währungsunion wurde bereits 1989 eine Sozialcharta beschlossen. Weitere flankierende Maßnahmen, darunter ein Stabilitätspakt und ein europäisches Beschäftigungskapitel, sind im Vertrag von Amsterdam im Oktober 1997 unterzeichnet worden (vgl. dazu Kapitel V).

- Die Vorbereitung auf die Währungsunion, insbesondere zur Erfüllung der Maastricht-Kriterien als Eintrittsbedingungen, erforderte in vielen Ländern recht einschneidende staatliche *Konsolidierungsprogramme*. Auch wenn es sich auf den ersten Blick um Übergangserscheinungen handelt, hätten diese Programme doch die Arbeitsmarktsituation verschärfen und die Währungsunion dadurch möglicherweise gleich bei ihrer Einführung in Mißkredit bringen können.<sup>1</sup>
- Die *Beseitigung der geldpolitischen Autonomie* reduziert die Möglichkeiten einer Einflußnahme von seiten der nationalen Politik auf den Wirtschaftsprozess und damit auch auf die Beschäftigung, zumal auch die Möglichkeiten für eine national eigenständige *Fiskalpolitik* erschwert werden. Die Möglichkeiten für eine nationale geld- und fiskalpolitische Konjunktursteuerung werden damit dauerhaft eingeschränkt.

Die Frage nach den unwiderruflichen *Umstellungswchselkursen* der nationalen Währungen zum EURO ist von erheblicher Bedeutung, denn eine Überbewertung der Inlandswährung mindert die preisliche Wettbewerbsfähigkeit der inländischen Güter und kann dadurch zu Arbeitslosigkeit führen (Kasten 2). Der Umstellungswchselkurs sollte weder politisch determiniert noch durch spekulationsbedingte Turbulenzen auf den Devisenmärkten beeinflußt sein. Kommission und Rat der EU sind allerdings bestrebt, marktgerechte Kurse für die Umstellung auf den EURO zu wählen. Eine Belastung der Arbeitsmärkte von dieser Seite ist nicht auszuschließen, wenn sie auch nicht derart schwerwiegend werden dürfte wie im Fall der deutsch-deutschen Währungsunion.

Zur Vorbereitung auf die Währungsunion haben viele EU-Staaten erhebliche Anstrengungen unternommen — und unternehmen sie weiterhin —, ihre öffentlichen Haushalte zu *konsolidieren*, um die Maastricht-Kriterien, vor allem die dort vorgesehenen Defizit- und Verschuldungsgrenzen, erfüllen zu können. Die Befürchtung ist, daß diese Konsolidierungsprogramme in den Jahren des Übergangs zu einem Abflauen der Konjunktur und damit zu zusätzlicher Arbeitslosigkeit führen könnten (Horn und Zwiener 1996). Doch die Konjunktur hat sich in den Jahren 1996 und 1997 fast überall in Westeuropa belebt, so daß solcher Pessimismus gegenwärtig nicht gerechtfertigt erscheint (SVR 1996; Gern et al. 1997). Darüber hinaus sollten die Wirkungen einer Konsolidierung der Staatsfinanzen ohnehin nicht der Einführung der Währungsunion zugerechnet werden, weil diese Konsolidierung in den meisten EU-Staaten auf jeden Fall erforderlich ist und sich die Regierungen gegenüber nationalen und internationalen Organisa-

---

<sup>1</sup> Generell können Übergangserscheinungen dauerhafte Folgen haben, wenn die Arbeitsmarktentwicklung hysteretisch verläuft, weil die Arbeitsmarktflexibilität nicht ausreicht, einmal eingetretene Ungleichgewichte wieder auszugleichen.

## Kasten 2 — Zu den Umstellungswechselkursen der nationalen Währungen zum EURO

Die Frage, wie die unwiderruflichen *Umstellungswechselkurse* der nationalen Währungen zum EURO bestimmt werden sollen, sollte nicht damit heruntergespielt werden, daß es sich nur um ein Übergangsproblem handelt. Immerhin hat sich am Beispiel der deutschen Wiedervereinigung gezeigt, daß ein falsch gewählter Wechselkurs die Entwicklung eines Landes sehr wohl auch dauerhaft belasten kann. Idealerweise sollte der Umstellungswechselkurs weder politisch determiniert noch durch spekulationsbedingte Turbulenzen auf den Devisenmärkten beeinflusst sein. Eine Überbewertung der Inlandswährung kann — wenn Preise und Löhne nicht nachgeben — zu einer Überteurung der Produkte des betreffenden Landes auf dem Weltmarkt, zur verminderten Nachfrage nach diesen Produkten und zu vermehrter Arbeitslosigkeit führen. Ein zu niedrig festgesetzter Kurs kann zwar die Exportnachfrage nach den Gütern des betreffenden Landes beleben und damit möglicherweise auch die Beschäftigungssituation — zu Lasten der anderen Mitglieder der Währungsunion — verbessern, er entwertet allerdings tendenziell das Geldvermögen des Landes.

Kommission und Rat der EU sind bestrebt, marktgerechte Kurse für die Umstellung auf den EURO zu wählen. Die Vorgehensweise für die Umstellung ist nicht vertraglich fixiert; diskutiert werden drei Verfahren: (i) Übernahme der Devisenmarktkurse vom Vorabend des Einführungstages (also vom 31. Dezember 1998), (ii) Festlegung der Umstellungskurse am Einführungstag auf der Basis vorausgegangener Durchschnittskurse, (iii) Übernahme der seit mindestens zwei Jahren unveränderten ECU-Leitkurse. Das erste Verfahren sollte wegen der Gefahr destabilisierender Wechselkursspekulationen ausscheiden. Das zweite Verfahren hat den Vorteil einer vergleichsweise großen Marktnähe, ist allerdings bis zuletzt nicht sicher vor politischer Einflußnahme im Wege der Zinspolitik. Für das dritte Verfahren spricht vor allem die frühzeitige Vorhersehbarkeit des endgültigen Kurses, es erfordert allerdings bereits vom Zeitpunkt der Festlegung an eine enge geldpolitische Koordination der Zentralbanken (Lehment 1996; Scheide und Solveen 1997). Sofern eine Einigung auf eines der beiden letztgenannten Verfahren erfolgt — gleichzeitig mit der Festlegung der Teilnehmerländer im Mai 1998 —, ist eine starke Belastung der Arbeitsmärkte von dieser Seite zwar nicht auszuschließen, doch gegenwärtig nicht sehr wahrscheinlich.

tionen auch selbst dazu verpflichtet haben (SVR 1996: Ziff. 17). Auch dieses Thema wird im Fortgang unserer Untersuchung nicht weiter vertieft.

Dauerhaft könnten die nationalen Arbeitsmärkte von dem *Fortfall einer nationalen Geldpolitik* und der *Einschränkung der Fiskalpolitik* betroffen sein. In einer Währungsunion wird die Möglichkeit ausgeschlossen, mit einer nationalen Geldpolitik gezielt auf die Bedürfnisse des jeweiligen Landes zu reagieren, und die fiskalpolitischen Möglichkeiten werden ebenfalls eingeengt. Insofern stellt die Währungsunion eine Einschränkung des wirtschaftspolitischen Spielraums

dar.<sup>2</sup> Allerdings gibt es Zweifel an der Wirksamkeit von Geld- und Fiskalpolitik, wenn es um die längerfristige Beschäftigungssteuerung geht. So erfordert eine Geldpolitik zur Beschäftigungssteuerung die Ausnutzung des Phillips-Kurven-Zusammenhangs, also eines negativen Zusammenhangs zwischen Inflation und Arbeitslosigkeit, der allenfalls noch kurzfristig für relevant gehalten wird. Tatsächlich sind seit Beginn der neunziger Jahre fast alle EU-Staaten davon abgegangen, die Geldpolitik beschäftigungspolitischen Zielsetzungen unterzuordnen. Der Einsatz von Geld- und Fiskalpolitik für Beschäftigungsziele verwischt überdies die Verantwortung der Tarifparteien für die Lohnpolitik und kann damit eine ineffiziente Lohnpolitik begünstigen. Wir werden auf dieses Thema am Schluß der Arbeit (Kapitel V und VI) zurückkommen.

Die vorliegende Arbeit konzentriert sich auf die Arbeitsmarktwirkungen, die sich aus dem Fortfall des Wechselkurses ergeben, und auf die Entwicklung eines adäquaten Ordnungsrahmens für die europäischen Arbeitsmärkte. Untersucht wird im folgenden,

- welche Chancen und Risiken die Einführung der Währungsunion aus theoretischer Sicht birgt (Kapitel II);
- als wie realistisch die Risiken der Währungsunion nach den Ergebnissen empirischer Analysen anzusehen sind (Kapitel III);
- wie die Rahmenbedingungen auf den EU-Arbeitsmärkten gegenwärtig ausgestaltet sind und wie hoch infolgedessen die Anpassungsflexibilität dieser Arbeitsmärkte einzuschätzen ist (Kapitel IV);
- wie groß die Gefahr einer steigenden Arbeitslosigkeit aufgrund der Einführung der Währungsunion bei unveränderten Rahmenbedingungen ist und welche möglichen Rückwirkungen die Währungsunion auf die Rahmenbedingungen haben wird (Kapitel V);
- wie die Rahmenbedingungen für die Arbeitsmärkte auszugestalten sind, damit die Europäische Währungsunion ein beschäftigungspolitischer Erfolg wird (Kapitel VI).

---

<sup>2</sup> Modellsimulationen berechnen Horn und Zwiener (1996).



## **II. Theoretische Zusammenhänge zwischen Wechselkurs und Arbeitsmarktflexibilität**

Im folgenden werden die potentiellen Vor- und Nachteile einer Europäischen Währungsunion erörtert, um die theoretischen Bedingungen für einen Erfolg der Währungsunion auf den Arbeitsmärkten abzuleiten.

### **1. Chancen einer Währungsunion: Effizienzsteigerungen durch mehr Markttransparenz und Wechselkurs-sicherheit**

Die unmittelbaren Vorteile einer Währungsunion bestehen darin, daß die Transaktionskosten grenzüberschreitender Aktivitäten sinken:

- Die Kosten für den Währungsumtausch einschließlich der Währungsumrechnung (Umtauschkosten) entfallen,
- die Informationskosten unter anderem bei der Bezugs-, Absatz- und Investitionsplanung der Unternehmen und bei Konsumententscheidungen der Haushalte sinken,
- das Wechselkursrisiko, d.h. die Unsicherheit über die künftige Wechselkursentwicklung, entfällt.

Diese Kostensenkungen führen zu statischen Effizienzgewinnen der beteiligten Volkswirtschaften. Darüber hinaus werden durch eine Intensivierung des Wettbewerbs auch dynamische Effizienzgewinne erwartet, die dauerhaft sowohl höhere Wertschöpfungs- als auch höhere Beschäftigungszuwächse ermöglichen (Kommission 1990).<sup>3</sup>

#### *Statische Effizienzgewinne*

Die Beseitigung von Währungsumtausch und -umrechnung reduziert Kosten in allen Bereichen der Volkswirtschaft und ermöglicht es, Ressourcen — insbe-

---

<sup>3</sup> Vgl. ferner Matthes und Italianer (1991), P.B. Spahn (1992), Bini Smaghi und Vori (1992), Gros und Thygesen (1992), Peters (1995) und Schweickert (1996a, 1996b).

sondere im Finanzsektor — für andere Aktivitäten einzusetzen (De Grauwe 1994).<sup>4</sup>

Die Reduktion der Informationskosten verbessert vor allem die internationale Markttransparenz, erschwert also internationale Preisdiskriminierung und erleichtert grenzüberschreitende Arbitrage. Die Preisdiskriminierung in der EU zeigt sich in Preisunterschieden beispielsweise auf dem Automarkt oder auf dem Markt für Arzneimittel (Langhammer 1987; Bode et al. 1994). Selbst die Arbitrage, die auf diesen Märkten zu beobachten ist (z.B. durch den Kauf von Kraftfahrzeugen im Ausland oder durch Reimporte von Arzneimitteln), reicht gegenwärtig nicht aus, um den Ausgleich der Preise durchzusetzen.

Beseitigt wird schließlich die kurz- und mittelfristige Währungsunsicherheit. Bei flexiblen Wechselkursen und, mehr noch, bei einem System fixer, aber veränderbarer Wechselkurse, wie es das EWS darstellt, kann es zu einem Überschießen der Wechselkurse und zu spekulationsbedingten Wechselkursschwankungen (bubbles) mit destabilisierenden Wirkungen kommen.<sup>5</sup> Hinzu kommen Wechselkursänderungen zum Ausgleich von Inflationsdifferenzen, die aus unterschiedlichen Geldpolitiken resultieren. Weil die Einheitswährung Wechselkursschwankungen ausschließt und durch die Vereinheitlichung der Geldpolitik auch die monetären Ursachen für Wechselkursanpassungen aufhebt, verringert sich das Wechselkursrisiko und sinken „hedging“-Kosten bei internationalen Transaktionen.<sup>6</sup> Die Planungs- und Investitionssicherheit steigt. Nicht verringert wird hingegen die Unsicherheit über die langfristige Wechselkursentwicklung infolge fundamentaler ökonomischer Entwicklungsunterschiede zwischen Ländern. Sie

---

<sup>4</sup> Freilich stehen der Reduktion der Transaktionskosten in der Umstellungsphase zunächst einmal zusätzliche Kosten gegenüber.

<sup>5</sup> Insbesondere im System fixer, aber veränderbarer Wechselkurse (adjustable peg system) sind die Risiken einer einseitigen Spekulation gegen eine bestimmte Währung (one-way speculation) für die Anleger extrem gering. Eine solche Spekulation wirkt destabilisierend, weil die Zentralbank bei hinreichend großer Spekulationsmasse gezwungen ist, der Spekulation nachzugeben. Als Beispiel für spekulative Wechselkursschwankungen werden die Aufwertungen der DM bis Mitte der neunziger Jahre genannt, durch die der deutschen Volkswirtschaft erhebliche Schäden entstanden seien und die in der Währungsunion ausgeschlossen sind (O. Sievert in Deutsche Bundesbank 1997; H.P. Spahn 1997).

<sup>6</sup> Ein Nebeneinander vieler Währungen ermöglicht den Wirtschaftssubjekten allerdings, zwischen den im Wettbewerb stehenden Währungen zu wählen und Risiken zu diversifizieren (Wihlborg und Willett 1991). Aus diesem Wettbewerb der Währungen könnte sich sogar spontan eine Einheitswährung herausbilden, wenn dies für die Wirtschaftssubjekte von Nutzen ist. Sind nämlich die Inflationsrisiken verschiedener Währungen sehr unterschiedlich, so kann bei einem Regime flexibler Wechselkurse eine Flucht in das „gute“ Geld einsetzen, das zur Parallelwährung wird und das „schlechte“ Geld schließlich mehr und mehr verdrängt (Umkehrung von „Gresham's law“; Vaubel 1978, 1988; Salin 1997; Neue Zürcher Zeitung 1997).

besteht lediglich in anderer Form weiter — insbesondere in Form von erhöhter Unsicherheit über die Entwicklung der Faktorpreise.<sup>7</sup>

Die Höhe der zu erwartenden statischen Wohlfahrtsgewinne der Einführung einer Währungsunion ist weitgehend unbekannt. Schätzungen über die Höhe allein der einzusparenden Kosten von Währungsumtausch und -umrechnung reichen von 0,25 vH des EU-Bruttoinlandsprodukts (Kommission 1990) bis hin zu etwa 1 vH des BIP der EU (Ifo-Institut). Dies deutet darauf hin, daß die insgesamt möglichen Kosteneinsparungen durch die Einführung einer Währungsunion durchaus erheblich sein können.

### *Dynamische Effizienzgewinne*

Insgesamt führen die sinkenden Transaktionskosten zu einer Intensivierung des Waren-, Dienstleistungs- und Informationsaustauschs zwischen den beteiligten Ländern. Dadurch erhöht sich die Effizienz wirtschaftlicher Aktivitäten und die Intensität des Wettbewerbs zwischen den Unternehmen der beteiligten Länder steigt. Wegen der größeren Planungs- und Investitionssicherheit kann die Mindestrendite, die von einer lohnenden Investition erwartet wird, sinken; der Umfang der Investitionen in Sachkapital dürfte zunehmen. Die Qualität von Investitionsentscheidungen nimmt tendenziell zu, weil die Option der Auslandsinvestition häufiger als bisher ins Blickfeld von Investoren gerät: Bei größerer Erwartungssicherheit und besserem Informationsstand sinkt die Risikoprämie einer Auslandsinvestition, die ein Investor als Aufschlag auf die Rendite einer Inlandsinvestition fordert. Tendenziell wird auch der Umfang der Direktinvestitionen ins Ausland steigen. Wie sich die räumliche Struktur der Investitionen nach Einführung der Währungsunion verändern wird, ist allerdings ein ergebnisoffener Prozeß, der nicht zuletzt davon abhängen dürfte, wie sich die relativen Standortbedingungen der Mitgliedsländer in Zukunft entwickeln werden.

Die dauerhaft geringeren Kosten grenzüberschreitender Transaktionen und der dadurch verschärfte internationale Wettbewerbsdruck können nicht nur einen einmaligen Wachstumsschub induzieren. Sie können das Wachstumstempo dauerhaft erhöhen, wenn die gesamtwirtschaftliche Innovationstätigkeit ansteigt. Unternehmen, deren Gewinne infolge des höheren Wettbewerbs durch ausländische Konkurrenten tendenziell sinken, sind gezwungen, noch intensiver als bisher mit neu entwickelten oder besseren Produkten neue Marktnischen zu suchen, in denen sie sich dem Wettbewerb zumindest vorübergehend entziehen und Monopolrenten abschöpfen können. Die Folge ist letztlich ein intensiverer Wettbe-

---

<sup>7</sup> So wird denn auch argumentiert, daß gerade die nominalen Aufwertungen der DM Anfang der neunziger Jahre auf reale Ursachen, nämlich auf die Wiedervereinigung in Verbindung mit einem restriktiven Kurs der Bundesbank, zurückgeführt werden können (H. Siebert 1996; Hermann 1996).

werb um Vorsprünge bei Produkt- und Prozeßinnovationen, der ein dauerhaft höheres Wachstum bewirken könnte.<sup>8</sup>

### *Auswirkungen auf die Arbeitsmärkte*

Sinkende Transaktionskosten bringen auch steigende Markttransparenz auf den Arbeitsmärkten mit sich: Der sich verstärkende Wettbewerb auf den Gütermärkten führt zwangsläufig zu einer verstärkten Konkurrenz auch zwischen den Arbeitnehmern, die diese Güter produzieren. Unter diesen Bedingungen treten die Konsequenzen einer verfehlten Lohn- und Arbeitsmarktpolitik offener zutage als bei nationalen Arbeitsmärkten, die durch verschiedene Währungen voneinander separiert sind. Der gestiegene Wettbewerbsdruck kann zu einem Aufbrechen bestehender Arbeitsmarkt rigiditäten und damit auch von dieser Seite zu einer Verbesserung der ökonomischen Effizienz führen. Chancen werden eröffnet, Insider-Kartelle der Arbeitsplatzbesitzer zu bestreiten. Dadurch können sich die Löhne sowohl dem Niveau als auch der Differenzierung nach besser den sektoralen oder regionalen Gegebenheiten anpassen (Schweickert 1996a).<sup>9</sup> Die Einführung der Währungsunion kann so als Hebel angesehen werden, die Beziehungen zwischen Lohn- und Produktivitätsentwicklung deutlicher werden zu lassen, bislang unzureichend flexible Arbeitsmärkte zu verändern und zu einer effizienteren Funktionsweise zu zwingen.

Voraussetzung ist, daß der Wettbewerb weder durch neue Reglementierungen noch durch ein „bail out“ einer ineffizienten Lohnpolitik durch fiskalische Transfers eingeschränkt wird. Nur auf diese Weise kann ausgeschlossen werden, daß Marktsignale mißachtet und die Risiken eines solchen Verhaltens durch die Wirtschaftspolitik externalisiert werden. Damit wird zugleich auch erschwert, daß die steigende Markttransparenz zu einem nationenübergreifenden Lohnzusammenhang (im Sinne von „gleicher Lohn für gleiche Arbeit“) führt, ähnlich wie er in den meisten nationalen Währungsräumen in Europa beobachtet werden kann (Berthold 1993, 1997; Paqué 1997; vgl. auch Abschnitt V.2). Kommt es in der Währungsunion zu einer Lohndifferenzierung, die die bestehenden Produktivitätsdifferenzen widerspiegelt, dann ist eine wesentliche Voraussetzung für eine günstige Arbeitsmarktentwicklung erfüllt.

<sup>8</sup> Eindeutig empirisch belegt ist dies allerdings nicht. Vergleicht man Länder, die geringeren Wechselkursschwankungen ausgesetzt waren, mit solchen, die große Wechselkursschwankungen zu bewältigen hatten, so lassen sich keine signifikanten Unterschiede der Wachstumsgeschwindigkeit feststellen. Auch haben große Länder, die aufgrund ihrer größeren Binnenmarktorientierung einer geringeren Wechselkursunsicherheit unterliegen, keine höheren Wachstumsraten zu verzeichnen als kleine Länder (De Grauwe 1994).

<sup>9</sup> Daneben könnte eine größere Markttransparenz auf den Arbeitsmärkten auch zu verstärkten Arbeitnehmerwanderungen aus Niedriglohn- in Hochlohnländer führen.

*Fazit*

Die Vorteile der Währungsunion liegen also darin, durch die Senkung von Umtausch- und Informationskosten und durch die Beseitigung der Wechselkursunsicherheit die Integration der beteiligten Volkswirtschaften zu vertiefen, den Wettbewerb zwischen ihnen auf allen Ebenen und allen Märkten zu verstärken und damit die Effizienz insgesamt zu erhöhen. Im Ergebnis werden durch die Währungsunion zusätzliche Wachstumsimpulse gegeben, was zu einer trendmäßigen Zunahme der Beschäftigung führen kann.<sup>10</sup> Gerade auf dem Arbeitsmarkt hängt der Erfolg der Währungsunion allerdings davon ab, daß der Wettbewerb nicht eingeschränkt wird.

## 2. Risiken einer Währungsunion: Die Theorie des optimalen Währungsraums

Seit den Beschlüssen von Maastricht im Jahr 1992 ist die wirtschaftswissenschaftliche Debatte um das Thema Wechselkursregime und Währungsunion wiederaufgelebt; dabei nimmt die *Theorie des optimalen Währungsraums* eine prominente Stellung ein.<sup>11</sup> Im Zentrum dieser Theorie stehen externe Störungen, die Volkswirtschaften destabilisieren können. Die Theorie des optimalen Währungsraums geht von der Prämisse aus, daß im Fall externer Störungen eine Anpassung über den Wechselkurs leichter möglich ist als eine Änderung der heimi-

---

<sup>10</sup> Eine Quantifizierung der Wachstums- und Beschäftigungswirkungen der Währungsunion wäre vielleicht wünschenswert. Dafür wäre ein empirisches allgemeines Gleichgewichtsmodell aller EU-Staaten erforderlich. Zu bedenken ist aber, daß die Parameter eines solchen Modells die Zusammenhänge der Vergangenheit wiedergeben. Daß man ein solches Modell dafür heranziehen könne, die Auswirkungen der Währungsunion zu bestimmen, erscheint zweifelhaft, weil die Währungsunion eine gravierende Änderung der Rahmenbedingungen und damit einen Strukturbruch darstellt. Es ist beispielsweise zu erwarten — das wird im folgenden noch ausgeführt werden —, daß es zu erheblichen Verhaltensänderungen der Wirtschaftssubjekte kommt. Die gegenwärtige heftige Kontroverse von Wirtschaftswissenschaftlern in Deutschland um die Einführung des EURO zeigt, wie ungewiß die Einschätzungen solcher Verhaltensänderungen und damit auch der Wirkungen der Währungsunion sind. Eine Quantifizierung, die letzten Endes mit mehr oder minder willkürlichen Annahmen arbeiten müßte, würde vor diesem Hintergrund nur eine Scheingenauigkeit erzeugen.

<sup>11</sup> Bereits in den siebziger Jahren lieferte diese Theorie die theoretische Fundierung für das Regime flexibler Wechselkurse, das nach dem Zusammenbruch des Bretton-Woods-Systems als adäquat angesehen wurde, um Einflüsse von außen, die die national verfolgte Wirtschaftspolitik beeinträchtigen können, abzumildern.

schen Löhne oder Preise. Flexible Wechselkurse haben mithin eine nützliche Funktion als „... a device whereby depreciation can take the place of unemployment when the external balance is in deficit, and appreciation can replace inflation when it is in surplus“ (Mundell 1961: 657). Eine Währungsunion verschiedener Staaten ist daher nur dann optimal, wenn gewährleistet ist, daß solche Störungen auch ohne Wechselkursanpassungen bewältigt werden können, ohne daß es zu einem Anstieg der Arbeitslosigkeit kommt. Die konstitutiven Elemente der Theorie des optimalen Währungsraums — die Störungen, die ausgleichende Wirkung des Wechselkurses und die Bedingungen für optimale Währungsräume — sollen nachfolgend kurz erläutert werden. Dabei werden auch einige Einwände gegen die Theorie sowie die Modifikationen, die sich daraus ergeben, diskutiert.

### Die Störungen

Unter einer Störung versteht man eine durch exogene Einflüsse ausgelöste Veränderung der Nachfrage- oder der Angebotsbedingungen. Im Fall eines *Schocks* tritt sie einmalig und unerwartet (und daher nicht antizipierbar) auf (Kommission 1990: 157), im Falle einer *trendmäßigen Entwicklung* treten Störungen wiederholt auf. Übersicht 1 gibt zur Veranschaulichung einige Beispiele für wechsel-

Übersicht 1 — Zur Kategorisierung wechselkursrelevanter Störungen mit Beispielen für die EU-Staaten

	Einmalige Schocks	Trendmäßige Entwicklung
Gemeinsam symmetrisch oder asymmetrisch <sup>a</sup>	Zufallsbedingte Angebots- oder Nachfrageschwankungen auf dem Weltmarkt, Ölpreisschock, politische Krisen und Umwälzungen, kriegerische Ereignisse, Maßnahmen zur Wirtschaftsintegration, veränderte Produktionstechnologie	Globalisierung, verstärkte Konkurrenz der Schwellenländer
Länderspezifisch = asymmetrisch	Nationale Fiskalpolitik, nationale Geldpolitik, <sup>b</sup> nationale Lohnpolitik, nationale Ordnungspolitik, Wiedervereinigung, Umwälzungen in der Nachbarschaft eines Landes, Veränderungen im Verhalten der Wirtschaftssubjekte (z.B. der Verbraucherpräferenzen) in einem Land	Aufholprozesse einiger EU-Länder gegenüber den anderen

<sup>a</sup>Ob gemeinsame Schocks symmetrisch oder asymmetrisch wirken, hängt wesentlich davon ab, wie ähnlich sich die Staaten hinsichtlich der Produktionsstruktur sind. — <sup>b</sup>Entfällt in der Währungsunion.

kursrelevante Störungen. Von Bedeutung für die theoretische Debatte sind allerdings nur *asymmetrische* Schocks — symmetrische Störungen sind (soweit auch die Reaktionen darauf im In- und Ausland symmetrisch erfolgen) nicht wechselkursrelevant. Asymmetrische Schocks treffen In- und Ausland in unterschiedlicher Weise oder in unterschiedlicher Intensität, entweder weil es sich um länder-spezifische Schocks handelt oder weil sich die in- und ausländischen Wirtschaftsstrukturen stark unterscheiden, so daß der gleiche gemeinsame Schock verschiedene Auswirkungen hat. Asymmetrische Schocks erfordern eine Veränderung der relativen Preise und/oder der Mengen zwischen In- und Ausland. Von Bedeutung sind ferner nur *adverse* Schocks, d.h. Schocks mit negativen Auswirkungen auf die Löhne und die Beschäftigung eines jeweils betrachteten Landes. Meist werden zudem nur einmalig auftretende Störungen (Schocks) untersucht, obwohl auch trendmäßige Entwicklungen wechselkursrelevant sein können (vgl. dazu Abschnitt III.1).

#### *Ausgleichswirkung des Wechselkurses*

Nach der Theorie des optimalen Währungsraums kann die notwendige Anpassung nach einem adversen asymmetrischen Schock in einem System flexibler Wechselkurse durch eine *Änderung des nominalen Wechselkurses* erleichtert werden: Als Beispiel für einen solchen Schock soll hier von einem Rückgang der Nachfrage nach inländischen Gütern ausgegangen werden (Übersicht 2). Um den Produktionsrückgang in der Exportindustrie und die damit verbundene Arbeitslosigkeit zu mildern, ist eine *reale Abwertung*, d.h. eine Senkung der Inlandspreise in ausländischer Währung (Kasten 3), erforderlich. Für eine solche Preisanpassung gibt es zwei Wege: Entweder sinken die Exportpreise absolut, was (in der Regel) auch eine Senkung der Nominallöhne erfordert, oder die Inlandswährung wird nominal abgewertet. Über beide Wege kann ein negativer Mengeneffekt des Schocks auf den inländischen Arbeitsmarkt begrenzt werden. Solange es flexible Wechselkurse gibt, wird es zur nominalen Abwertung kommen, und dadurch kann eine direkte Senkung der inländischen Preise ganz oder teilweise vermieden werden.<sup>12</sup>

In einer Währungsunion ist der Weg über die nominale Wechselkursanpassung jedoch ausgeschlossen, die Preisanpassung muß daher über die Senkung der Güterpreise im Inland erfolgen. Die Senkung der Güterpreise erfordert

---

<sup>12</sup> Das in Übersicht 2 präsentierte einfache Modell von Mundell (1961) verdeutlicht den Grundgedanken der Theorie des optimalen Währungsraums. Es trifft allerdings sehr spezielle Annahmen zur Rigidität von Löhnen und Preisen und vernachlässigt eine Fülle möglicher Wirkungen und Rückwirkungen, etwa die Wirkungen auf import-konkurrierende Produktionen, auf nichthandelbare Güter und auf weitere Produktionsfaktoren.

## Übersicht 2 — Beispiel zum Funktionsmechanismus der Wechselkursanpassung — das Modell von Mundell (1961)

Modellannahmen	Zwei Länder, das Ausland und das Inland, produzieren jeweils ein Gut, das sie exportieren und konsumieren. Die Nominallöhne und Güterpreise in Inlandswährung sind kurzfristig nach unten rigide. Im Ausgangszustand besteht in beiden Ländern Vollbeschäftigung, die Zahlungsbilanz ist ausgeglichen.
Störung	Die Störung besteht in einer unerwarteten Nachfrageverlagerung von dem inländischen zum ausländischen Gut. Zu gegebenen Preisen droht ein Produktionsrückgang im Inland; während die Produktion im Ausland ausgeweitet werden kann.
Währungsunion	Sind In- und Ausland Mitglieder einer Währungsunion, so führt der Rückgang der Nachfrage nach dem Inlandsgut bei annahmegemäß unverändertem Güterpreis zu einem Produktionsrückgang im Inland. Da zudem der Nominallohn im Inland nicht sinken kann, schlägt sich der Produktionsrückgang in vollem Umfang in Arbeitslosigkeit nieder. Im Ausland dagegen führt die höhere Nachfrage nach dem Auslandsgut zu einer inflationären Tendenz. Die gemeinsame Zentralbank steht vor einem Dilemma:
bei expansiver Geldpolitik	Will sie den Anstieg der Arbeitslosigkeit im Inland begrenzen, so muß sie die Geldmenge ausweiten und damit Inflation zulassen. Die inflationäre Geldmengenerweiterung ermöglicht zum einen den Anstieg des Preises des Auslandsguts, so daß der relative Preis des Inlandsguts sinkt, und zum anderen verringert sie den inländischen Reallohn. Diese Politik verstärkt jedoch zugleich den inflationären Druck im Ausland, so daß dieses einen Teil der Anpassungslast des Inlands zu tragen hat.
bei stabilitätsorientierter Geldpolitik	Strebt die Zentralbank hingegen eine stabilitätsorientierte Politik an, so wird sie eine restriktive Geldpolitik betreiben. Damit ist eine inflationäre Anpassung des Preises des Auslandsguts an die veränderten Knappheiten nur sehr unvollständig möglich. Statt dessen wäre eine absolute Senkung des Preises des Inlandsguts erforderlich, was jedoch annahmegemäß kurzfristig ebenfalls nicht möglich ist. Die Anpassungslast trägt mithin in diesem Fall allein das Inland: Dort steigt die Arbeitslosigkeit bei (in etwa) konstantem Preisniveau.
Flexibler Wechselkurs	Bei flexiblem Wechselkurs zwischen In- und Ausland rufen die sinkende Exportnachfrage des Auslands und die steigende Importnachfrage des Inlands eine Abwertung der Inlandswährung hervor. <sup>a</sup> Die Abwertung führt dazu, daß der Preis des Inlandsguts in Auslandswährung sinkt, während der Preis des Auslandsguts in Inlandswährung steigt. Damit führt bereits die Abwertung der Inlandswährung die notwendige Anpassung der relativen Güterpreise an die veränderten Knappheiten herbei, ohne daß die Senkung von Güterpreisen (in Inlandswährung) nötig ist und ohne daß es im Inland zu Arbeitslosigkeit kommt. Auch der inländische Reallohn sinkt relativ zum ausländischen, weil bei unveränderten Nominallöhnen die Kaufkraft der Inländer relativ zu der der Ausländer sinkt.
<p><sup>a</sup> Die Abwertung resultiert daraus, daß zum einen die Nachfrage der Ausländer nach der Inlandswährung (zur Bezahlung des Inlandsguts) sinkt und zum anderen die Nachfrage der Inländer nach der Auslandswährung (zur Bezahlung des Auslandsguts) steigt. Von internationalen Kapitalströmen wird abgesehen.</p>	



## Kasten 3 — Zum Begriff des realen Wechselkurses

Der reale Wechselkurs ist ein Preisverhältnis, er gibt das Verhältnis zwischen inländischen und ausländischen Preisen an, wobei beide Preise jeweils in der gleichen Währung ausgedrückt werden (Schäfer 1993; H. Siebert 1994, 1997c; Willms 1995). Der reale Wechselkurs gibt damit gleichzeitig das reale Tauschverhältnis zwischen Inlands- und Auslandsgütern wieder (Kehrwert der Terms of Trade). Der reale Wechselkurs läßt sich in allgemeiner Form schreiben als:

$$e_{\text{real}} = e_{\text{nominal}} \frac{p_{\text{ausländisch}}}{p_{\text{inländisch}}}, \quad \text{wobei} \quad e_{\text{nominal}} = \frac{\text{inländische Währung}}{\text{ausländische Währung}},$$

mit  $e$ : Wechselkurs,  $p_{\text{ausländisch}}$ : ausländisches Preisniveau in ausländischer Währung und  $p_{\text{inländisch}}$ : inländisches Preisniveau in inländischer Währung.

Von einer realen Abwertung der Inlandswährung spricht man, wenn der reale Wechselkurs steigt, und von einer realen Aufwertung, wenn der reale Wechselkurs sinkt. An der Formel läßt sich ablesen, daß eine Anpassung der Inlandspreise relativ zum Ausland (bei gegebenem Preisniveau des Auslands) entweder über die Veränderung von  $e_{\text{nominal}}$  oder von  $p_{\text{inländisch}}$  erfolgen kann.

In einer leicht modifizierten Form wird der reale Wechselkurs auch definiert als das Verhältnis des Weltmarktpreisniveaus für handelbare Güter zum heimischen Preisniveau für nichthandelbare Güter, wiederum ausgedrückt in gleicher Währung (H. Siebert 1997c). An dieser Definition wird deutlich, daß eine reale Abwertung — ohne Wechselkursanpassung — eine Anpassung der Preise nichthandelbarer Güter verlangt.

ceteris paribus auch eine Senkung der Nominallöhne. Kommt diese nicht zustande, so werden die Exporte zurückgehen und die Nachfrage nach Arbeitskräften im Exportsektor wird sinken. Dieser Nachfragerückgang könnte prinzipiell durch Wanderungen von Arbeitskräften ausgeglichen werden. Versagt auch dieser Anpassungsmechanismus, so kommt es zu Arbeitslosigkeit (Übersicht 2).

*Bedingungen für optimale Währungsräume*

Auf der Basis dieser Zusammenhänge können in Anlehnung an Mundell (1961) die folgenden Bedingungen für einen optimalen Währungsraum aufgestellt werden: Volkswirtschaften sollten nur dann auf das Instrument des Wechselkurses verzichten und eine Währungsunion bilden, wenn

- (1) *entweder* nominale Güter- und Faktorpreise, insbesondere Löhne, in den zugehörigen Volkswirtschaften hochgradig flexibel sind
- (2) *oder* die Mobilität der Arbeitskräfte zwischen den zugehörigen Volkswirtschaften hoch ist

(3) *oder* Schocks die zugehörigen Volkswirtschaften weitgehend symmetrisch treffen.

Letzteres ist Kenen (1969) und Corden (1972) zufolge dann wahrscheinlich, wenn

- die Volkswirtschaften hinsichtlich der Wirtschaftsstruktur, des Entwicklungsstandes und des Wachstumstempos sehr ähnlich sind
- *oder* ihre Produktionsstrukturen stark diversifiziert sind und der intraindustrielle Handel zwischen ihnen den interindustriellen überwiegt
- *und* ihre Wirtschafts- und Lohnpolitik gleichlaufend ist.

Gegen die Theorie des optimalen Währungsraums gibt es eine Reihe von Einwänden. Sie richten sich nicht gegen die drei Bedingungen für optimale Währungsräume, sondern gegen die Hypothese, ein Währungszusammenschluß sei *nur dann* unschädlich für die Arbeitsmärkte, wenn eine dieser Bedingungen erfüllt sei. Diese Einwände beziehen sich insbesondere auf die abwertungsinduzierte Inflation sowie auf den Second-best-Charakter der Wechselkursanpassung.

#### *Abwertungsinduzierte Inflation*

Einige Autoren bezweifeln, daß der Wechselkurs die ihm in der Theorie zugeschriebene Ausgleichswirkung hat (Kommission 1990; Matthes und Italianer 1991; P.B. Spahn 1992). Eine nominale Abwertung der Inlandswährung läßt die Preise für importierte Güter steigen und führt damit zu einem *Inflationsanstieg* im Inland. Dadurch erleiden die Inländer einen Reallohnverlust. Die abwertungsinduzierte Inflation und der dadurch erzeugte Reallohnverlust sind um so größer, je höher die Importquote ist (McKinnon 1963). Erkennen die inländischen Arbeitskräfte diesen Reallohnverlust und erhöhen daraufhin ihre Nominallohnforderungen (Reallohnrigidität in Abwesenheit von Geldillusion), werden die Wirkungen der Abwertung zunichte gemacht.

In einer Situation allerdings, in der Nominallöhne nach unten rigide sind (sticky wages), Reallohnsenkungen jedoch hingenommen werden, kann eine nominale Abwertung Arbeitslosigkeit vermindern (Dornbusch 1996). Auch wenn die Reallöhne als Antwort auf einen adversen Schock in jedem Fall sinken müssen, hat eine Reallohnsenkung auf dem Weg über eine nominale Währungsabwertung den Vorteil, eine deflationäre Entwicklung zu vermeiden (De Grauwe 1994).<sup>13</sup> Freilich setzt dieser Ausweg aus der Nominallohnrigidität voraus, daß

<sup>13</sup> Allerdings sind die Wirkungen solcher wechselkursbedingter Reallohnsenkungen nicht identisch mit denen einer Lohnzurückhaltung. Insbesondere ergeben sich ande-

ein gewisses Maß an Geldillusion besteht, so daß nominale Abwertungen ihre Wirksamkeit einbüßen, wenn sie allzu häufig auftreten.

Werden solche abwertungsbedingten Reallohnsenkungen allerdings nicht akzeptiert, dann ist der Wechselkursmechanismus tatsächlich wirkungslos zur Eindämmung von Arbeitslosigkeit, und es kann auf ihn, ohne Schaden für die Arbeitsmärkte, verzichtet werden. Den Mundell'schen Optimalitätsbedingungen kann daher als *weitere Bedingung* hinzugefügt werden, daß der Zusammenschluß in einer Währungsunion auch dann zu keiner Verschlechterung der Arbeitsmarktsituation führt,

- (4) wenn der Wechselkurs seine Funktion als „shock absorber“ ohnehin nicht wahrnehmen kann, weil die Arbeitsanbieter abwertungsinduzierte Reallohnverluste unmittelbar und vollständig durch entsprechende Nominallohnsteigerungen kompensieren.

### *Second-best-Lösung*

Ein weiterer Einwand setzt an den engen Annahmen der Theorie an: Angesichts einer Vielzahl von Sektoren und Regionen in einer Volkswirtschaft wird der Nutzen der nominalen Wechselkursanpassung bezweifelt, weil damit die Preise der gesamten Volkswirtschaft statt nur derjenigen des betroffenen Wirtschaftsbereichs (Sektor oder Region) verändert werden. Wechselkursanpassung ist damit als Anpassungsmechanismus höchstens eine Second-best-Lösung. Insbesondere, wenn Schocks auf die Sektoren und Regionen eines Landes asymmetrisch wirken, ist der nationale Wechselkurs für den Ausgleich wenig geeignet. Von daher wird auch argumentiert, ein Übergang von nationalen Währungsgebieten zu einer Währungsunion stelle die von Schocks betroffenen Sektoren oder Regionen jedenfalls nicht schlechter (Decressin und Fatás 1995; De Nardis et al. 1996).

Ein zweitbestes Instrument ist allerdings solange nützlich, so lange eine beste Lösung nicht zu erreichen ist. Immerhin erlaubt eine nominale Abwertung — bei einer einseitigen Nominallohn- und -preisrigidität nach unten — eine reale En-bloc-Abwertung aller Preise und Löhne, mit der Möglichkeit, daß diese anschließend in unterschiedlichem Maße entsprechend den jeweiligen Marktbedingungen steigen können. Wechselkursanpassungen können jedoch nur eine vorübergehende Erleichterung bewirken, denn längerfristig ist es notwendig, daß die durch asymmetrische Schocks ausgelösten Signale in eine Mengenanpassung, beispielsweise in eine veränderte strukturelle Zusammensetzung des Güterangebots, umgesetzt werden. Es kann also letztlich nicht darum gehen, durch Wech-

---

re Substitutionseffekte, beispielsweise zwischen Arbeit und Kapital. Vgl. dazu die folgenden Bemerkungen über Second-best-Lösungen sowie H. Siebert (1996).

solkursanpassung am Ende ein anderes Ergebnis durchzusetzen, sondern lediglich einen anderen, sanfteren Weg mit weniger Arbeitslosigkeit für unumgängliche Anpassungen zu gehen (De Grauwe 1994).

#### *Weitere Einwände*

Gegen die Theorie des optimalen Währungsraums wird auch eingewendet, der Wechselkurs werde als Ausgleichsmechanismus nicht benötigt, weil andere Ausgleichsmechanismen außerhalb des Arbeitsmarktes an dessen Stelle treten könnten. So könnten insbesondere bei konjunkturellen Störungen auch *fiskalpolitische Maßnahmen* anstelle des Wechselkurses eingesetzt werden (Sachs und Sala-i-Martin 1991; P.B. Spahn 1992; Italianer und Vanheukelen 1993; Wasmayr 1997). In bestehenden Währungsräumen wie den europäischen Staaten oder den USA sind im zentralstaatlichen Haushalt durch das Steuerungs- und das Sozialversicherungssystem *automatische Stabilisatoren* eingebaut (built-in stabilizers), und/oder es besteht ein interregionaler Finanzausgleich. Jedes dieser Instrumente kann auf der regionalen Ebene die Folgen des fehlenden Wechselkursmechanismus abmildern und stellt damit aus kurzfristiger, statischer Sicht ein partielles Substitut für den Wechselkursmechanismus dar. Aus der längerfristigen, dynamischen Sicht steht solche Ausgleichspolitik aber in einem Spannungsverhältnis zu der Bedingung, einen „bail out“ ineffizienter Lohnpolitik zu vermeiden, um die Disziplinierungswirkung der Währungsunion auf die Lohnpolitik und den Arbeitsmarkt zu erhalten (siehe Abschnitt II.1 sowie Gros und Thygesen (1992), Bayoumi et al. (1997) und die dort angeführte Literatur).<sup>14</sup>

### **3. Fazit: Bedingungen für den Erfolg der Währungsunion auf den Arbeitsmärkten**

Die Antwort auf die Frage, ob die Chancen, die die Währungsunion für Wachstum und Beschäftigung eröffnet, die Risiken, die sie ebenfalls birgt, überwiegen,

---

<sup>14</sup> Als weiterer möglicher Ausgleichsmechanismus wird auch genannt, daß *Kapitalströme* auftretende Zahlungsbilanzungleichgewichte ausgleichen (P.B. Spahn 1992). Allerdings können dadurch kaum wiederkehrende und dauerhafte Störungen ausgeglichen werden, sondern allenfalls vorübergehende, eher monetäre Ungleichgewichte (Wihlborg und Willett 1991). Krugman (1993) vertritt überdies die These, die Kapitalströme im grenzenlosen Kapitalmarkt könnten regionale Ungleichgewichte eher verstärken, da das Kapital aus Gebieten mit geringem Kapitalstock und ungünstiger Wirtschaftsentwicklung in prosperierende Regionen mit entsprechend höherer Verzinsung fließen würde.

hängt davon ab, inwieweit die Teilnehmerländer die Bedingungen für einen optimalen Währungsraum erfüllen. Unschädlich für den Arbeitsmarkt wäre die Währungsunion aus theoretischer Sicht dann, wenn mindestens *eine* der folgenden oben abgeleiteten Bedingungen gilt:<sup>15</sup>

- Zwischen den Mitgliedern der Währungsunion treten keine asymmetrischen Schocks auf (Bedingung (3)).
- Der Wechselkursmechanismus als Instrument zur Schockabsorption funktioniert ohnehin nicht, weil die mit einer Abwertung bezweckte Reallohnsenkung durch eine entsprechende Nominallohnsteigerung aufgehoben wird (Bedingung (4)).
- Die nationalen Arbeitsmärkte der beitretenden EU-Staaten weisen genügend Flexibilität auf — sei es durch Lohnflexibilität, sei es durch Anpassung des Beschäftigungsvolumens, beispielsweise durch Arbeitskräftewanderung —, um auf Störungen aller Arten so zu reagieren, daß Friktionen in Form von Arbeitslosigkeit weitestgehend vermieden werden (Bedingungen (1) und (2)).

Ist eine dieser Bedingungen erfüllt, so bringt die Einführung der Währungsunion keine zusätzlichen Risiken für den Arbeitsmarkt mit sich, sondern verbessert durch Vermeidung von Transaktionskosten die statische und dynamische Effizienz der beteiligten Volkswirtschaften. Darüber hinaus kann die dynamische Effizienz weiter verbessert werden, und die positiven Wirkungen auf die Arbeitsmärkte können verstärkt werden, wenn es in der Währungsunion zu steigendem Wettbewerb auf den Arbeitsmärkten kommt und dieser dazu führt, daß die Grenzen für Verteilungsspielräume besser erkannt und für eine beschäftigungsorientierte Lohnpolitik akzeptiert werden, und wenn es zwischen den Mitgliedstaaten der Währungsunion keine zusätzlichen Fiskaltransfers gibt, die die möglichen Vorteile der Währungsunion, die aus der gesteigerten Wettbewerbsintensität resultieren, zunichte machen.

Es hat sich gezeigt, daß Befürworter und Kritiker der Währungsunion unterschiedlich bewerten, inwieweit diese Bedingungen erfüllt sind. Eine Entscheidung über diese Bewertungsunterschiede kann auf theoretischer Basis allein nicht getroffen werden. Vielmehr sollen hierzu in den nächsten Kapiteln empirische Analysen herangezogen werden.

---

<sup>15</sup> Dabei wird von der Bedingung einer verstärkten Integration der Kapitalmärkte abgesehen.

### **III. Zur Asymmetrie von Schocks und zur Eignung des Wechselkurses zur Schockabsorption**

In diesem Kapitel geht es um die Untersuchung, inwieweit die Optimalitätsbedingungen der Theorie des optimalen Währungsraums erfüllt sind, und damit um eine (partielle) Antwort auf die Frage, wie realistisch die in Kapitel II beschriebenen Gefährdungen der EU-Arbeitsmärkte durch die Währungsunion sind.<sup>16</sup> Es wird untersucht, wie relevant asymmetrische Schocks in einer Währungsunion — unter der Annahme, alle EU-Staaten würden ihr angehören — voraussichtlich sein werden und ob der Wechselkurs in der Vergangenheit zur Schockbewältigung beigetragen hat. Das Kapitel schließt mit einer Bewertung, welche Länder von asymmetrischen Schocks wenig betroffen werden und aus diesem Grund auf nominale Wechselkursanpassungen relativ problemlos verzichten können.

#### **1. Zur Relevanz von asymmetrischen Schocks**

Die Frage, wie relevant asymmetrische Schocks für die Staaten der EU sind, ist in einer Reihe empirischer Arbeiten, auf die sich die folgende Bewertung stützt, untersucht worden. Üblicherweise analysieren diese Arbeiten makroökonomische Kennziffern daraufhin, ob sie für die Länder der EU parallel verlaufen. In einigen Untersuchungen wird auch das Ausmaß dieser Parallelität mit derjenigen verglichen, die man für die Regionen existierender Währungsräume (insbesondere der USA) beobachten kann.

##### *Das Identifikationsproblem*

Die Untersuchungen unterliegen einem Identifikationsproblem: Sie können zwischen den Schocks und den Reaktionen darauf in der Regel nicht unterscheiden. Der Grund dafür ist, daß Schocks sehr verschiedener Natur sind, verschiedene Dimensionen haben und häufig nicht direkt gemessen werden können (Kommission 1990: 157). Meßbar sind lediglich die Auswirkungen auf endogene ökonomische Variable wie beispielsweise Output, Beschäftigung, reale Wechselkurse und Lohnstückkosten. Doch alle diese Variablen werden nicht nur von den

---

<sup>16</sup> Die Flexibilität der Arbeitsmärkte in den EU-Mitgliedstaaten ist Gegenstand von Kapitel IV.

Schocks, sondern ebenso von den Reaktionen auf die Schocks beeinflußt. So kann beispielsweise eine Parallelität der Outputentwicklung zweier Volkswirtschaften darauf beruhen, daß es keine asymmetrischen Schocks gab, oder darauf, daß solche Schocks zwar aufgetreten sind, aber durch sofortige Preisreaktionen wieder ausgeglichen wurden. Entsprechend kann eine große Variabilität der realen Wechselkurse sowohl darauf hindeuten, daß es starke Schocks als Herausforderung an die Anpassungsmechanismen des Arbeitsmarktes gibt, wie auch darauf, daß nominale Wechselkurse, Löhne und Preise sehr flexibel reagieren und die Arbeitsmärkte durch Schocks wenig belastet werden (Bofinger 1994).

Indizien für die Existenz von Schocks lassen sich gewinnen, wenn man Mengen- und Preisindikatoren miteinander vergleicht (Übersicht 3). Waren etwa symmetrische Outputentwicklungen (bzw. symmetrische Entwicklungen der Beschäftigung oder der Arbeitslosigkeit) mit asymmetrischen Preisschwankungen (z.B. der Wechselkurse oder der Zinsen) verknüpft, dann kann man daraus auf die Existenz eines asymmetrischen Schocks schließen, der durch Preisanpassung bewältigt wurde, so daß eine Mengenanpassung nicht erforderlich war. Haben sich dagegen auch die Preisindikatoren symmetrisch entwickelt, dann ist wahrscheinlich kein asymmetrischer Schock aufgetreten.

Übersicht 3 — Indizien für asymmetrische Schocks und Reaktionen darauf

	Symmetrische Entwicklung des Preisindikators	Asymmetrische Entwicklung des Preisindikators
Symmetrische Entwicklung des Mengenindikators	Kein asymmetrischer Schock	Asymmetrischer Schock mit Preisreaktion
Asymmetrische Entwicklung des Mengenindikators	Asymmetrischer Schock mit Mengenreaktion	Asymmetrischer Schock mit Preis- und Mengenreaktion

Zusätzlich erschwert wird die Analyse dadurch, daß es in der Währungsunion nicht um bilaterale, sondern um multilaterale Beziehungen geht. Untersucht werden muß daher die Symmetrie oder Asymmetrie der Entwicklung jedes *einzelnen* EU-Staates bezogen auf die *Durchschnittsentwicklung* aller anderen EU-Staaten.<sup>17</sup>

<sup>17</sup> Ist ein Land von einer Störung symmetrisch — d.h. in gleicher Weise wie der EU-Durchschnitt — betroffen, so gibt es keinen Anpassungsbedarf. Ist ein Land dagegen asymmetrisch betroffen, so besteht Anpassungsbedarf von seiten dieses Landes oder von seiten der Gesamtheit der anderen Länder.

### *Untersuchungen zur Asymmetrie von Schocks*

In den Übersichten 4–6 werden die Ergebnisse einiger grundlegender Untersuchungen zur Existenz asymmetrischer Schocks vorgestellt, die teils Mengen-, teils Preisindikatoren analysieren, teilweise auch beides kombinieren.

Der Großteil derjenigen Arbeiten, die Mengenindikatoren heranziehen, beruht auf dem Vergleich von Outputschwankungen, andere untersuchen Beschäftigungsschwankungen oder Veränderungen der Arbeitslosigkeit. In einigen Arbeiten werden die Outputschwankungen von potentiellen Teilnehmern der Währungsunion auf ihre Parallelität im Zeitablauf untersucht (Cohen und Wyplosz 1989; Helg et al. 1995; Funke et al. 1997). In anderen Untersuchungen wird verglichen, ob die Entwicklungen der Mengenindikatoren der EU-Staaten ähnlich parallel wie diejenige innerhalb bestehender Währungsräume verlaufen, etwa zwischen den Bundesstaaten der USA (Bini Smaghi und Vori 1992; Viñals und Jimeno 1996) oder zwischen den Regionen innerhalb der einzelnen europäischen Staaten (De Grauwe und Vanhaverbeke 1991; De Nardis et al. 1996; Viñals und Jimeno 1996). Zwei Untersuchungen erlauben, die Symmetrie der Entwicklung europäischer und US-amerikanischer Regionen zu vergleichen (Blanchard und Katz 1992; Decressin und Fatás 1995).

Weitgehend übereinstimmend kommen die genannten Untersuchungen zu dem Ergebnis, daß sich die EU-Staaten gemessen an Output und Beschäftigung überwiegend symmetrisch entwickelt haben, vor allem im Vergleich zu den US-Bundesstaaten (Übersicht 4). Dies gilt insbesondere für eine Kerngruppe von EU-Staaten (De Nardis et al. 1996; Funke et al. 1997; Helg et al. 1995). Welche Staaten zu dieser Kerngruppe zählen, variiert leicht von einer Untersuchung zur anderen; im wesentlichen sind es die Staaten im Zentrum der EU, also Deutschland, Frankreich, die Benelux-Staaten, Österreich und Dänemark.<sup>18</sup> Auch die Arbeitskräftemobilität als eine mögliche Form von Mengenreaktion auf Schocks in den EU-Staaten ist sehr gering — sogar innerhalb der einzelnen Staaten (Decressin und Fatás 1995).

In anderen Untersuchungen werden *Preisindikatoren* — neben *Zinsdifferenzen* und *Aktienkursentwicklungen* (Eichengreen 1990; Funke et al. 1997) vor allem *reale Wechselkurse* — für die Analyse, ob Schocks symmetrisch oder asymmetrisch sind, herangezogen (Übersicht 5). In den Untersuchungen wird die Variabilität der realen Wechselkurse zwischen EU-Ländern wiederum mit jener innerhalb existierender Währungsräume verglichen, beispielsweise mit den kana-

---

<sup>18</sup> Viñals und Jimeno (1996) kommen zu dem Ergebnis, daß *keine* eindeutige Kerngruppe auszumachen sei, doch werden gewisse graduelle Abstufungen auch an den Ergebnissen ihrer Analyse erkennbar. Wir werden auf die Abgrenzung der Kerngruppe zu den sonstigen EU-Staaten in den einzelnen Untersuchungen, die ähnlich, aber nicht identisch ist, im Abschnitt III.3 ausführlicher zurückkommen.



Übersicht 4 — Untersuchungen zur Asymmetrie von Schocks und zur Schockabsorption — Mengenindikatoren

Autor(en)	Untersuchungsgegenstand <sup>a</sup>	Untersuchte Gebiete	Vergleichsgebiete	Befund <sup>b</sup>
Cohen und Wyplosz (1989)	Outputveränderungen 1965–1987	Deutschland Frankreich	–	Weitgehend <i>symmetrische</i> Entwicklung im Zeitablauf
De Grauwe und Vanhaverbeke (1991)	Output- und Beschäftigungsveränderungen 1975–1988	EU-Staaten	Europäische Regionen	<i>Symmetrische</i> Entwicklung auf Ebene der Staaten, dagegen <i>asymmetrische</i> Entwicklung auf Ebene der Regionen
De Nardis et al. (1996)	Outputveränderungen 1978–1989	Europäische Regionen	EU-Staaten	<i>Symmetrische</i> Entwicklung auf Ebene der Staaten, vor allem in einer <i>Kerngruppe</i> , <sup>c</sup> <i>asymmetrische</i> Entwicklung auf Ebene der Regionen
Bini Smaghi und Vori (1992)	Outputveränderungen 1976–1990	EU-Staaten	US-Staaten	<i>Symmetrie</i> in Europa wegen ausgeprägter sektoraler Komponente der Schwankungen und wegen Parallelität der sektoralen Entwicklung
Funke et al. (1997)	Outputveränderungen 1970–1992	EU-Staaten	–	Weitgehend <i>asymmetrischer</i> Verlauf, Konvergenz in den letzten 10 Jahren vor allem bei einer <i>Kerngruppe</i> <sup>c</sup>
Helg et al. (1995)	Veränderung der Industrieproduktion 1975–1992	EU-Staaten	–	<i>Symmetrie</i> in einer <i>Kerngruppe</i> <sup>c</sup> wegen Parallelität der Entwicklung auf Ebene der Staaten, <i>Asymmetrie</i> zu restlicher EU
Viñals und Jimeno (1996)	Arbeitslosigkeit 1969–1993	EU-Staaten	US-Staaten	<i>Symmetrische</i> Entwicklung wegen ausgeprägter EU-gemeinsamer Komponente, <i>keine Kerngruppe</i> klar erkennbar
	1983–1993	Europäische Regionen	–	<i>Asymmetrische</i> Entwicklung wegen ausgeprägter regionenspezifischer Komponente
Decressin und Fatás (1995)	Beschäftigungsveränderungen 1968–1987	Europäische Regionen	US-Staaten	Entwicklung überwiegend <i>asymmetrisch</i> , in der EU stärker noch als in den USA. Schlechte Schockabsorptionsfähigkeit: Dauerhafter Beschäftigungsrückgang schlägt sich in dauerhaft gesunkener Erwerbsquote und gestiegener Arbeitslosigkeit nieder
<i>Nachrichtlich:</i> Blanchard und Katz (1992)	Beschäftigungsveränderungen 1948–1990	US-Staaten	–	Entwicklung überwiegend <i>asymmetrisch</i> . Gute Schockabsorptionsfähigkeit: Dauerhafter Beschäftigungsrückgang wird durch Abwanderung aufgefangen; nur vorübergehend steigt Arbeitslosigkeit und sinkt Lohnniveau

<sup>a</sup>„Outputveränderungen“ beziehen sich auf die Veränderungen des realen Bruttoinlandsprodukts. — <sup>b</sup>Ergebnisse für EU-Staaten kursiv hervorgehoben. — <sup>c</sup>Zur jeweiligen Zusammensetzung der Kerngruppen bei den einzelnen Untersuchungen vgl. Abschnitt III.3: Übersicht 7.

Übersicht 5 — Untersuchungen zur Asymmetrie von Schocks und zur Schockabsorption — Preisindikatoren

Autor(en)	Untersuchungsgegenstand <sup>a</sup>	Untersuchte Gebiete	Vergleichsgebiete	Befund <sup>b</sup>
Poloz (1990)	Variabilität der realen Wechselkurse (Lohnstückkostenbasis) 1971–1979	EU-Staaten	Kanadische Provinzen	<i>Symmetrie</i> der Entwicklung in Europa größer
Eichengreen (1990)	Variabilität der realen Wechselkurse (Konumentenpreisbasis) 1970–1987	EU-Staaten	US-Großregionen	<i>Asymmetrie</i> der Entwicklung in Europa größer
De Grauwe und Vanhaverbeke (1991)	Variabilität der realen Wechselkurse (Lohnstückkostenbasis) 1975–1988	EU-Staaten	Europäische Regionen	<i>Asymmetrie</i> zwischen Staaten größer als zwischen Regionen
Eichengreen (1990)	Aktienkursentwicklung an den Börsen 1970–1987	Paris und Düsseldorf	Toronto und Montreal	<i>Asymmetrie</i> mit abnehmender Tendenz
Funke et al. (1997)	Zinsdifferenzen 10-jähriger Staatspapiere 1996–1997 (Monate)	EU-Staaten	–	<i>Symmetrie</i> innerhalb einer Kerngruppe, <sup>c</sup> Konvergenz der anderen — jedoch Trendwende seit Anfang 1997

<sup>a</sup>Bei den realen Wechselkursen geht es um die *langfristige* Variabilität. — <sup>b</sup>Ergebnisse für EU-Staaten kursiv hervorgehoben. — <sup>c</sup>Zur jeweiligen Zusammensetzung der Kerngruppen bei den einzelnen Untersuchungen vgl. Abschnitt III.3: Übersicht 7.

dischen oder den US-Regionen (Poloz 1990; Eichengreen 1990) oder mit den Regionen innerhalb der einzelnen EU-Staaten (De Grauwe und Vanhaverbeke 1991). Innerhalb existierender Währungsräume besagen Veränderungen der realen Wechselkurse, daß sich die relativen Preise zwischen den Regionen dieser Währungsräume verändert haben.<sup>19</sup>

Es zeigt sich, daß die Variabilität realer Wechselkurse zwischen allen EU-Staaten größer ist als innerhalb des Währungsraums USA (Eichengreen 1990). Innerhalb einer Kerngruppe europäischer Länder scheint sie allerdings geringer als gegenüber dem Aggregat aller EU-Staaten zu sein. Ein weiteres Ergebnis ist, daß die Variabilität der realen Wechselkurse zwischen den europäischen Staaten größer ist als zwischen den Regionen innerhalb einzelner Mitgliedstaaten der EU, oder mit anderen Worten: daß es zwischen Regionen — ohne zwischenge-

<sup>19</sup> Zur Definition des realen Wechselkurses vgl. Kasten 3 in Kapitel II.

## Übersicht 6 — Untersuchungen zur Asymmetrie von Schocks und zur Schockabsorption — Kombination von Mengen- und Preisindikatoren

Autor(en)	Untersuchungsgegenstand	Untersuchte Gebiete	Vergleichsgebiete	Befund <sup>a</sup>
De Grauwe und Vanhaverbeke (1991)	Output- und Beschäftigungsveränderungen, Variabilität der realen Wechselkurse (Lohnstückkostenbasis) 1975–1988	EU-Staaten	Europäische Regionen	Größere <i>Asymmetrie</i> der realen Wechselkurse (= Preisanpassung) verbunden mit größerer <i>Symmetrie</i> der Outputveränderungen auf internationaler als auf interregionaler Ebene
Bayoumi und Eichengreen (1993)	Output- und Preisveränderungen 1963–1988	Kerngebiet der EU – EU-Staaten – Kerngebiet der EU	Sonstige EU – US-Staaten – Kerngebiet der USA	<i>Symmetrie</i> in einer <i>Kerngruppe</i> , <sup>b</sup> dagegen <i>Asymmetrie</i> der Schocks gegenüber der sonstigen EU Größere <i>Asymmetrie</i> der Schocks in Europa; langsamere Anpassungsreaktionen

<sup>a</sup>Ergebnisse für EU-Staaten kursiv hervorgehoben. — <sup>b</sup>Zur jeweiligen Zusammensetzung der Kerngruppen bei den einzelnen Untersuchungen vgl. Abschnitt III.3: Übersicht 7.

schaltete nominale Wechselkurse — in geringerem Maße zu Schwankungen der relativen Preise gekommen ist als zwischen den EU-Staaten.

Explizit kombiniert werden *Mengen- und Preisindikatoren* nur in zwei Untersuchungen (Übersicht 6). De Grauwe und Vanhaverbeke (1991) schließen aus der hohen Variabilität der realen Wechselkurse und der weitgehenden Symmetrie der Outputveränderungen auf der Ebene der EU-Staaten, daß die Schockabsorption durch preisliche Anpassung auf dieser Aggregationsebene gut funktioniert, besser als auf der Ebene der Regionen, wo die Outputveränderungen asymmetrischer, die realen Wechselkurse jedoch weniger variabel sind. Die Autoren führen dies auf die nominale Wechselkursanpassung zurück, die nur auf der internationalen Ebene zur Verfügung steht.

Bayoumi und Eichengreen (1993) versuchen, das Identifikationsproblem durch eine simultane Analyse der Mengen- und Preisveränderungen zu lösen.<sup>20</sup> Das Ergebnis ist, daß die Asymmetrie der Schocks zwischen den EU-Staaten insgesamt größer ist als in den USA.<sup>21</sup> Für eine Kerngruppe von EU-Staaten sind die von den Autoren identifizierten Schocks schwächer und untereinander stärker korreliert als gegenüber den restlichen EU-Staaten — wenn auch immer-

<sup>20</sup> Bayoumi und Eichengreen (1993) ziehen dazu einen Vektor-Autoregressionsansatz heran. Sie nehmen an, daß alle autoregressiven Einflüsse auf Mengen- und Preisveränderungen als endogene Reaktionen gedeutet und die auftretenden Residualgrößen folglich als exogene Störungen — als Ausdruck von Schocks — aufgefaßt werden können.

<sup>21</sup> Zur Abgrenzung vgl. Übersicht 7 in Abschnitt III.3.

hin ausgeprägter als zwischen den Staaten einer ähnlich gebildeten amerikanischen Kerngruppe. Mit Hilfe der geschätzten Parameter simulieren die Autoren Reaktionen auf Schocks und ermitteln so, daß der Anpassungsprozeß in Europa sehr viel langsamer verläuft als in den USA.

### *Schlußfolgerungen zur Symmetrie von Schocks in der Vergangenheit*

Trotz der sehr unterschiedlichen Methoden der vorgestellten Untersuchungen läßt sich als *Ergebnis* dennoch ein relativ geschlossenes Bild der Bedeutung von asymmetrischen Schocks zeichnen:

- Output- und Beschäftigungsveränderungen verlaufen zwischen den EU-Staaten symmetrischer als innerhalb bestehender Währungsräume (US-Staaten, Regionen der einzelnen EU-Staaten).
- Die Entwicklung der realen Wechselkurse (als Preisindikatoren) variiert dagegen zwischen den EU-Staaten stärker als innerhalb bestehender Währungsräume (US-Staaten, Regionen der einzelnen EU-Staaten).
- Nimmt man diese beiden Beobachtungen zusammen, so deutet dies — im Einklang mit den Ergebnissen der kombinierten Analysen von Preis- und Mengenveränderungen — darauf hin, daß es zwischen allen EU-Staaten asymmetrische Schocks gegeben hat, die durch Preisadjustierungen aufgefangen worden sind.
- Für eine Kerngruppe von Staaten im Zentrum der EU verlaufen Output- und Beschäftigungsschwankungen überwiegend symmetrisch zum EU-Durchschnitt, und gleichzeitig variieren die realen Wechselkurse weniger stark als für die anderen EU-Mitglieder.<sup>22</sup>

### *Wahrscheinlichkeit asymmetrischer Schocks in der Währungsunion*

Welchen Arten von Schocks die Mitgliedstaaten in einer künftigen Währungsunion ausgesetzt sein werden, hängt davon ab, welche Staaten an dieser Währungsunion teilnehmen werden: Wird die Union nur aus den Staaten der Kerngruppe gebildet, dürften asymmetrische Schocks eine geringe Rolle spielen; treten andere EU-Staaten ebenfalls bei, so steigt die Wahrscheinlichkeit von asymmetrischen Schocks innerhalb der Union. Wir werden im folgenden von dem Szenario einer großen Währungsunion aller EU-Staaten ausgehen.<sup>23</sup>

<sup>22</sup> Andere EU-Staaten werden jeder auf seine eigene, spezifische Weise von Schocks asymmetrisch zum EU-Durchschnitt betroffen.

<sup>23</sup> Zum gegenwärtigen Zeitpunkt läßt sich bereits absehen, daß Griechenland, das Vereinigte Königreich, Dänemark und Schweden wohl zunächst nicht an der Währungsunion teilnehmen werden. Dennoch wird die Währungsunion vermutlich nicht als

Aus den beobachteten Entwicklungen in der Vergangenheit lassen sich ausgehend von den unterschiedlichen Beobachtungen für die EU-Staaten einerseits und für bestehende Währungsräume andererseits verschiedene Schlüsse für die Zukunft in einer großen Währungsunion ziehen (De Grauwe und Vanhaverbeke 1991):

- Entweder setzen sich die Tendenzen der Vergangenheit auch in der Währungsunion fort. Dann bleibt das Ausmaß asymmetrischer Schocks unverändert gering innerhalb der Kerngruppe, größer hingegen innerhalb der Gesamtgruppe der EU-Staaten.
- Oder der Zusammenschluß in der Währungsunion ändert die Bedingungen für das Auftreten asymmetrischer Störungen grundlegend. Dann könnten asymmetrische Störungen in Ausmaß und Häufigkeit ab- oder zunehmen, sobald die EU-Staaten zu Gliedern eines gemeinsamen Wirtschafts- und Währungsraums werden und damit ähnlichen Entwicklungen unterworfen werden, wie sie auf regionaler Ebene zu beobachten sind.

Da es mehrere Arten von asymmetrischen Schocks gibt, (i) einmalige länderspezifische und (ii) einmalige gemeinsame, aber asymmetrisch wirkende Schocks sowie (iii) trendmäßige Störungen (Kapitel II), wird für die verschiedenen Arten abgeschätzt, wie sich die Wahrscheinlichkeit ihres Auftretens in der Währungsunion ändert.

#### (i) Länderspezifische Schocks

Als Hauptursache länderspezifischer Schocks wird von der Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1990) die Verschiedenheit der nationalen Wirtschaftspolitiken betrachtet. Durch die Vereinheitlichung der Geldpolitik wird auch der Zwang steigen, die Wirtschaftspolitik in der Währungsunion stärker zu koordinieren, so daß die Häufigkeit dieser Art von länderspezifischen Schocks abnehmen wird.

Hinzu kommen länderspezifische Schocks, die aus Besonderheiten der EU-Länder resultieren, etwa der Art der Einbindung in die weltwirtschaftliche Arbeitsteilung (beispielsweise die besonders enge Verflechtung der britischen und der irischen mit der US-amerikanischen Wirtschaft). Die verstärkte Integration der Staaten in einer Währungsunion würde solche Besonderheiten tendenziell eibnennen, so daß auch von dieser Warte mit einer Abnahme länderspezifischer Schocks zu rechnen ist. Unverändert und unkalkulierbar bleibt die Wahrscheinlichkeit für unvorhersehbare, seltene politische Ereignisse wie die Wiedervereinigung oder für Ereignisse wie Naturkatastrophen.

---

Kernwährungsunion, sondern als große Währungsunion mit sehr heterogenen Teilnehmern starten.

## (ii) Gemeinsame, asymmetrisch wirkende Schocks

Ob Schocks, die die Mitglieder der Währungsunion gemeinsam treffen, gleiche oder unterschiedliche Wirkungen für die einzelnen Länder haben, hängt davon ab, wie ähnlich sich diese Länder hinsichtlich ihrer sektoralen Spezialisierung sind (Kapitel II). Die EU-Kommission erwartet eine weiter fortschreitende Diversifizierung der Sektorstruktur in den einzelnen EU-Staaten, damit einhergehend wachsende Ähnlichkeit der sektoralen Strukturen zwischen den Staaten und einen zunehmenden intraindustriellen Handel. Gemeinsame, asymmetrisch wirkende Schocks werden nach Ansicht der Kommission (1990) daher abnehmen. Aus dem Vergleich mit bestehenden Währungsräumen läßt sich dagegen ein entgegengesetzter Schluß ziehen, wonach asymmetrische Störungen zunehmen, wenn sich die EU-Staaten in der Währungsunion ähnlich stark spezialisieren wie Regionen einer Volkswirtschaft, und der interindustrielle Handel wächst.<sup>24</sup>

Aus Kasten 4 und Tabelle 1 geht hervor, daß die Spezialisierung der meisten EU-Staaten in den letzten zehn Jahren tendenziell zugenommen hat. Diese letzten zehn Jahre waren eine Zeit wachsender Integration der EU-Staaten, insbesondere durch die Vorbereitung auf und die Vollendung des Binnenmarktes. Dement-

## Kasten 4 — Zur Entwicklung der sektoralen Spezialisierung der EU-Staaten

Einen Hinweis auf strukturelle Ähnlichkeiten der EU-Volkswirtschaften liefern Spezialisierungskoeffizienten, durch welche die sektorale Struktur des Verarbeitenden Gewerbes einzelner EU-Staaten mit der EU-durchschnittlichen Struktur verglichen wird (Tabelle 1). Ein Spezialisierungskoeffizient gibt die Summe der betragsmäßigen Abweichungen der Sektoranteile einer Volkswirtschaft von den entsprechenden Sektoranteilen einer Vergleichswirtschaft (in unserem Fall dem Durchschnitt aller EU-Mitgliedstaaten außer Luxemburg und Irland) an. Bei einem Wert von 0 weisen die verglichenen Volkswirtschaften eine identische sektorale Struktur auf. Je größer der Wert ist, um so unterschiedlicher ist die Struktur.

Entscheidend für unsere Fragestellung ist, wie sich die Spezialisierungskoeffizienten im Zeitablauf — unter den Bedingungen zunehmender Integration der EU-Staaten — verändert haben, denn daraus lassen sich Rückschlüsse auf die weitere Entwicklung in der Währungsunion ziehen. Die Berechnungen in Tabelle 1 zeigen, daß die Spezialisierung in den meisten EU-Staaten, darunter fast allen Teilnehmern am EWS, in den letzten 10 Jahren tendenziell zugenommen hat (Ausnahmen waren die skandinavischen Länder sowie Österreich und Spanien).

<sup>24</sup> Das Argument kann nicht damit abgetan werden, die Beobachtung stärkerer Spezialisierung von Regionen eines Währungsraums beruhe allein auf Größeneffekten. Krugman (1991) hat ermittelt, daß US-Großregionen, die jeweils aus mehreren US-Staaten zusammengesetzt und daher von vergleichbarer Größe sind wie EU-Staaten, dennoch einen höheren Grad an industrieller Spezialisierung aufweisen als die EU-Staaten.

Tabelle 1 — Spezialisierungskoeffizienten im Verarbeitenden Gewerbe der EU-Staaten 1991<sup>a</sup>

EU-Staat	Niveau 1991	Veränderung 1980–1991	EU-Staat	Niveau 1991	Veränderung 1980–1991
Schweden	25,7	-4,1	Vereinigtes Königreich	11,4	3,3
Finnland	39,7	-5,4	Frankreich	4,9	0,4
Dänemark	30,4	-2,7	Italien	21,8	0,8
Deutschland <sup>b</sup>	19,9	2,3	Spanien	21,1	-3,0
Österreich	22,0	-3,3	Portugal	50,4	2,4
Niederlande	31,7	4,2	Griechenland	55,2	4,6
Belgien	34,3	5,8			

<sup>a</sup>Zur Erläuterung des Konzepts vgl. Kasten 4. Für Luxemburg und Irland sind keine Angaben verfügbar. Die Koeffizienten sind auf der Basis von ISIC 2-Stellern berechnet, d.h., es sind 9 Industriezweige unterschieden. Da zu erwarten ist, daß der Indikator anfällig für eine Veränderung der Gliederungstiefe ist, sind auch Berechnungen auf der Basis von ISIC 3-Stellern mit 21 Industriezweigen durchgeführt worden, die ein ähnliches Muster ergeben und deshalb hier nicht ausgewiesen werden. — <sup>b</sup>Westdeutschland.

Quelle: OECD (1996b), eigene Berechnungen.

sprechend hat die Handelsverflechtung zwischen den EU-Staaten zugenommen (Klodt, Stehn et al. 1994). Folgt man Krugman (1992), dann wird die Spezialisierung mit dem weiteren Integrationsschritt der Währungsunion auch weiter zunehmen, weil die Unternehmen jeweils eines Sektors bei sinkenden Transaktionskosten aufgrund von Führungsvorteilen zur Cluster-Bildung neigen. Es gibt also Anhaltspunkte dafür, daß sich der Trend zur Spezialisierung der EU-Staaten fortsetzen könnte, womit die Bedeutung asymmetrischer Schocks steigen würde.

### (iii) Trendmäßige Störungen

Auch unterschiedliche Wachstumsgeschwindigkeiten könnten prinzipiell asymmetrische Schocks hervorrufen. Wenn sich durch einen ausgeprägten sektoralen Strukturwandel die Güterzusammensetzung der Im- und Exporte verändert, wäre mit einer Veränderung auch der realen Wechselkurse zu rechnen (Heitger 1983). Wenn die Integration durch die Währungsunion weiter zunimmt und Wachstumsprozesse beschleunigt werden, dann könnten Wachstumsdifferenzen zwischen den EU-Mitgliedern größer werden. Empirische Untersuchungen zu diesem Thema kommen allerdings zu dem Ergebnis, daß Wachstumsdifferenzen sowohl die Export- wie die Importströme so beeinflussen, daß diese sich weitgehend parallel entwickeln, so daß keine Zahlungsbilanzungleichgewichte auftreten und daher auch keine Wechselkurskorrekturen notwendig werden (Kasten 5

## Kasten 5 — Wachstumsdifferenzen und reale Wechselkurse

Mehrere Untersuchungen haben sich theoretisch und empirisch mit den Auswirkungen von Wachstumsdifferenzen auf reale Wechselkurse beschäftigt (u.a. Houthakker und Magee 1969, Krugman 1989 sowie Caporale und Chui 1995). Entscheidend für die Im- und Exportentwicklung sind die Einkommenselastizitäten der Nachfrage für Im- und Exporte. Produziert beispielsweise ein schnell wachsendes Land ein innovatives und deshalb besonders attraktives Güterbündel, dann wird seine Einkommenselastizität der Nachfrage nach Importen niedrig sein, weil dieses attraktive Güterbündel zu Lasten der Importe im Inland verstärkt nachgefragt wird. Weil aber das Land schnell wächst, werden die Importe gleichwohl mit einer mittleren Zuwachsrate zunehmen. Im Ausland wird es ebenfalls starke Präferenzen für dieses attraktive Güterbündel geben, oder mit anderen Worten, die ausländische Nachfrage nach Exportgütern dieses Landes wird hoch einkommenselastisch sein. Da jedoch das Einkommenswachstum des Auslands annahmegemäß langsam ist, werden die Exporte trotzdem nur, wie die Importe, mit einer mittleren Zuwachsrate zunehmen. Im Endeffekt könnten sich Importe und Exporte gerade im Gleichschritt entwickeln.

Untersuchungen der Einkommenselastizitäten der Im- und Exporte im Vergleich zum wirtschaftlichen Wachstum zeigen für die OECD-Staaten und einige Schwellenländer, daß es offenbar weltweit eine Tendenz zu diesem zunächst als Sonderfall anmutenden Ausgleich gibt, wenn auch im Einzelfall die Abweichungen davon recht beträchtlich sein können (Houthakker und Magee 1969; Krugman 1989; Caporale und Chui 1995; vgl. auch Tabelle 2).

und Tabelle 2). Für die Währungsunion läßt sich folgern, daß asymmetrische Störungen aufgrund von Wachstumsdifferenzen zwischen Mitgliedstaaten eher selten auftreten dürften.

*Fazit*

Bislang wurde eine Kerngruppe der EU-Staaten von asymmetrischen Schocks vergleichsweise wenig betroffen oder konnte solche Schocks durch Preisadjustierungen auffangen. Die anderen EU-Staaten wurden dagegen stärker von asymmetrischen Störungen im Vergleich zum EU-Durchschnitt betroffen. In Zukunft werden Ausmaß und Häufigkeit länderspezifischer Störungen eher abnehmen. Auch trendmäßige Störungen werden eher selten sein. Dagegen sehen wir — unterstellt, es kommt zu einer großen Währungsunion mit heterogenem Teilnehmerkreis — keinen Anlaß anzunehmen, daß auch gemeinsame asymmetrisch wirkende Störungen in Umfang und Häufigkeit zurückgehen werden. Damit werden auch weiterhin Anpassungsmechanismen an diese Schocks benötigt.



Tabelle 2 — Wachstumsraten und Einkommenselastizitäten der Im- und Exporte in EU-Staaten und einigen Vergleichsländern 1960–1992

	Wachstumsrate			Einkommenselastizität		
	Inland	Ausland <sup>a</sup>	Quotient <sup>b</sup>	Export	Import	Quotient <sup>c</sup>
Schweden*	2,49	3,12	0,80	1,42	1,60	0,89
Finnland	3,45	2,92	1,18	2,18	1,25	1,73
Dänemark*	2,62	3,02	0,87	1,62	1,41	1,15
Deutschland <sup>d</sup> *	2,83	3,20	0,88	2,01	2,06	0,98
Niederlande*	3,27	3,00	1,09	1,63	1,39	1,17
Belgien*	3,06	3,11	0,98	2,21	2,10	1,05
Vereinigtes Königreich*	2,25	3,28	0,69	1,31	2,28	0,57
Irland	4,14	2,81	1,47	3,59	1,42	2,53
Frankreich*	3,36	3,11	1,08	2,15	2,06	1,04
Italien*	3,56	3,11	1,14	2,02	1,72	1,17
Spanien	3,85	3,11	1,24	3,32	1,66	2,00
Griechenland*	4,22	3,08	1,37	2,10	1,58	1,33
Zum Vergleich:						
Japan	5,55	3,06	1,81	1,58	1,26	1,25
Kanada*	3,99	2,95	1,35	1,82	1,32	1,37
Norwegen	3,80	2,80	1,36	1,80	0,62	2,91
USA*	2,80	3,76	0,74	1,53	1,75	0,87

\*45°-Regel erfüllt: Quotient der Wachstumsraten entspricht Quotient der Einkommenselastizitäten. Das bedeutet, daß sich die Im- und Exportentwicklung parallel bewegen. — <sup>a</sup>Wachstumsrate des Auslands: gewichtete durchschnittliche Wachstumsrate aller jeweiligen Handelspartner. — <sup>b</sup>Wachstumsrate des Inlands zu Wachstumsrate des Auslands. — <sup>c</sup>Einkommenselastizität der Exporte zu Einkommenselastizität der Importe. — <sup>d</sup>Westdeutschland.

Quelle: Caporale und Chui (1995).

## 2. Zur Bedeutung von Wechselkursanpassungen für die Schockabsorption

Die Frage, ob Wechselkursanpassungen ein sinnvolles Instrument zur makroökonomischen Stabilisierung von Volkswirtschaften nach exogenen Schocks darstellen, ist in der Literatur heftig umstritten.<sup>25</sup> Im folgenden werden daher zu-

<sup>25</sup> Dies liegt unseres Erachtens nicht zuletzt daran, daß die Bedingungen, unter denen eine Wechselkursanpassung Aussicht auf Erfolg verspricht, häufig nicht klar formuliert werden, so daß Befürworter und Kritiker schlicht aneinander vorbei argumentieren.

nächst die Erfahrungen mit dem Europäischen Währungssystem (EWS) ausgewertet und daran anschließend einige besonders markante Beispiele für Wechselkursanpassungen innerhalb und außerhalb des EWS und ihre Folgen betrachtet. Hieraus sollen qualifizierende Schlußfolgerungen gezogen werden, unter welchen Umständen eine Wechselkursanpassung Aussicht auf Erfolg verspricht und unter welchen Umständen sie eher als schädlich anzusehen ist.

### a. Erfahrungen mit dem EWS

Das 1979 ins Leben gerufene Europäische Währungssystem (EWS) ist vom Grundsatz her ein System fester, aber anpassungsfähiger Wechselkurse, auch wenn nach der großen EWS-Krise 1992/93 die Schwankungsbreiten so weit erhöht wurden, daß das Ziel fester Wechselkurse nahezu aufgegeben worden ist (siehe Kasten 6). Es stellt somit einen Schritt von flexiblen Wechselkursen in Richtung auf eine Einheitswährung dar, ist aber als Zwischenform zwischen diesen beiden idealtypischen Regimes besonderen Bedingungen und damit auch Risiken ausgesetzt.

Im EWS war zeitweilig eine deutliche *Stabilisierung der Wechselkurse* zu beobachten: Nach einer noch relativ turbulenten Einführungsphase, während derer die Leitkurse wiederholt angepaßt werden mußten,<sup>26</sup> nahm die kurzfristige Volatilität der nominalen wie auch der realen Wechselkurse ab (Willms 1995). Vom März 1983 bis zum August 1992 folgte eine Zeit einer recht stabilen Entwicklung im EWS. Die Leitkurse wurden nur wenig verändert — in der Zeit zwischen Januar 1987 und August 1992 überhaupt nicht —, was unter anderem darauf zurückzuführen war, daß die Wirtschaftspolitik der Mitglieder in Richtung auf ein größeres Stabilitätsbewußtsein konvergierte und die Inflationsraten allgemein sanken und sich annäherten, wozu das EWS — zumindest partiell — beigetragen hat (Argy 1994).

Der September 1992 markierte allerdings den Beginn einer schweren *Krise des EWS* mit erheblichen Turbulenzen auf den europäischen Devisenmärkten. Vor allem das britische Pfund und die italienische Lira waren heftigen spekulativen Attacken ausgesetzt; in der Folge auch der französische und belgische Franc, die Peseta, der Escudo, das Irische Pfund und die dänische Krone. Es setzte eine Flucht aus diesen Währungen in die D-Mark ein. Nachdem der Austritt Italiens und Großbritanniens aus dem EWS im September 1992 und einige tiefgreifende Realignments nicht zu einer Beruhigung geführt hatten, wurden im Juli 1993 generell die Bandbreiten um die Leitkurse auf  $\pm 15$  vH angehoben. Da-

<sup>26</sup> Insgesamt wurden die Leitkurse bis zum September 1992 zwölfmal angepaßt, seither waren 6 Leitkursanpassungen erforderlich.

## Kasten 6 — Zur Entwicklung des Europäischen Währungssystems

Das Europäische Währungssystem (EWS) war als Fortsetzung und Vertiefung des Europäischen Wechselkursverbunds, der sogenannten „Währungsschlange“, konzipiert. Die europäische Währungsschlange bestand seit 1972. Sie umfaßte außer den meisten EG-Mitgliedern in wechselnder Zusammensetzung auch einige EFTA-Länder wie Norwegen und Schweden. Sie sah ein „blockfloating“ der europäischen Währungen vor, wobei die Wechselkurse der beteiligten Währungen in einer Bandbreite von  $\pm 1,125$  vH gehalten werden sollten. Sie sollten damit eine „Schlange im Tunnel“ bilden, wobei mit dem Tunnel die Regelung des Internationalen Währungsfonds (IWF) gemeint war, für alle Währungen Bandbreiten der Wechselkursschwankungen von  $\pm 2,25$  vH einzuhalten. Dieses Konzept des IWF scheiterte 1973, es kam im Weltwährungssystem zum Übergang auf völlig flexible Wechselkurse. Die Schlange der europäischen Währungen bestand fort, ihre Glaubwürdigkeit schwand jedoch infolge zahlreicher Realignments und dem Austritt wichtiger Länder wie Frankreich, Großbritannien und Italien.

Das EWS wurde am 13. März 1979 durch einen Vertrag der europäischen Zentralbanken gegründet. Es besteht in seinem Kern aus drei wesentlichen Elementen (Willms 1995):

- (1) der Europäischen Währungseinheit (ECU) als einer zentralen Recheneinheit. Für alle am EWS beteiligten Währungen werden auf der Grundlage eines Währungskorbs ECU-Leitkurse festgelegt, aus denen bilaterale Leitkurse abgeleitet werden.
- (2) dem Wechselkurs- und Interventionsmechanismus, mit dessen Hilfe gewährleistet wird, daß die bilateralen Leitkurse sich nicht außerhalb fest vereinbarter Bandbreiten bewegen.
- (3) Kreditfazilitäten zwischen den Zentralbanken, die sicherstellen, daß diese ihre Interventionsverpflichtungen auch erfüllen können.

Das EWS wurde im Zeitablauf mehrfach verändert, sowohl hinsichtlich der Bandbreiten für die Wechselkurse, als auch hinsichtlich der Teilnehmer.

Als *Bandbreiten* waren festgelegt:

- 1979–1993:  $\pm 2,25$  vH; als Option:  $\pm 6$  vH.
- 1993–heute:  $\pm 15$  vH; zwischen Deutschland und den Niederlanden:  $\pm 2,25$  vH.

*Teilgenommen* haben:

- Belgien/Luxemburg, Bundesrepublik Deutschland, Dänemark, Frankreich, Irland und die Niederlande waren durchgängig Teilnehmer.
- Italien war Gründungsmitglied, zunächst mit der größeren Bandbreite von  $\pm 6$  vH, ab 1990 mit der geringeren Bandbreite, trat im September 1992 aus dem EWS aus und im Dezember 1996 wieder ein.
- Spanien trat 1989 mit der größeren Bandbreite von  $\pm 6$  vH bei.
- Großbritannien trat 1990 mit der größeren Bandbreite von  $\pm 6$  vH bei, trat im September 1992 wieder aus.
- Portugal trat 1992 mit der größeren Bandbreite von  $\pm 6$  vH bei.
- Österreich trat im Januar 1995 bei.
- Finnland trat im Oktober 1996 bei.

mit war die Krise beendet, doch nach Ansicht mancher Beobachter kam diese Maßnahme einer De-facto-Auflösung des EWS gleich (De Grauwe 1994). Große Realignments hat es seither nicht mehr gegeben, doch auch keine Rückkehr zu einer Stabilität, die mit der Situation in den späten achtziger Jahren vergleichbar wäre.

Als Gründe für die Krise werden genannt (vgl. z.B. Argy 1994, De Grauwe 1994, Neumann 1994 und Willms 1995):

*Realer asymmetrischer Schock:* Die deutsche Wiedervereinigung führte zu einer erheblichen Ausweitung des öffentlichen Sektors. Um die davon ausgehenden inflationären Tendenzen abzuwehren, fuhr die Bundesbank einen restriktiven geldpolitischen Kurs, der das Zinsniveau in die Höhe trieb.<sup>27</sup>

*Inflationsdifferenzen:* Insbesondere Großbritannien, Italien, Spanien, Portugal und Irland wiesen erhebliche Inflationsdifferenzen gegenüber den übrigen EWS-Mitgliedern auf. Die Abwertungen entsprachen insofern einem notwendigem Ausgleich.

*Spekulative Attacken:* Aufgrund des Schocks, der Inflationsdifferenzen und der mangelnden Glaubwürdigkeit der Stabilitätsorientierung einiger Zentralbanken kam es zu spekulativen Attacken gegen die real überbewerteten Währungen. Obwohl die betroffenen Zentralbanken in einem bisher nicht gekannten Ausmaß intervenierten, mußten sie schließlich nachgeben, weil die ihnen zur Verfügung stehenden Devisenreserven nicht ausreichten, um die von den Marktteilnehmern zur Spekulation gegen die Währung eingesetzten Mittel zu kompensieren.<sup>28</sup>

Es spricht also einiges dafür, daß das EWS nur solange stabil war, so lange es keinen ernsthaften Herausforderungen ausgesetzt war. Angesichts schwerer

---

<sup>27</sup> Als weiteren realen Hintergrund kann man ansehen, daß die von der französischen Regierung und Zentralbank an den Tag gelegte Stabilitätsorientierung angesichts wachsender Beschäftigungsprobleme in Frankreich für die Märkte nicht mehr glaubhaft war und deshalb auf Abwertung des Franc spekuliert wurde.

<sup>28</sup> Währungsspekulation führt in einem System fester Wechselkurse mit Zielzonen eher zu einer Stabilisierung als einer Destabilisierung des Wechselkurssystems, so lange die realen Ungleichgewichte gering sind (Willms 1995): Je näher der Wechselkurs den (oberen oder unteren) Interventionspunkten kommt, desto größer wird die Wahrscheinlichkeit von Zentralbankinterventionen, welche den Wechselkurs wieder in Richtung auf den Leitkurs treiben. Rational handelnde Marktteilnehmer, die solche Interventionen antizipieren, werden also erwarten (und darauf spekulieren), daß sich ein Wechselkurs, der sich in der Nähe eines Interventionspunktes befindet, in Richtung auf den Leitkurs verändert. Sind allerdings — gestützt etwa auf Fundamentaldaten — die Auf- bzw. Abwertungserwartungen der (Mehrheit der) Marktteilnehmer hinreichend hoch, so wird das Interventionsvolumen der Zentralbank nicht ausreichen, um einen Ausbruch des Wechselkurses aus der Zielzone und damit eine Leitkursanpassung zu verhindern.

asymmetrischer Schocks hat es versagt. Von daher kann man schließen, daß solche Schocks, die — wie in Abschnitt III.1 ausgeführt — auch in einer Währungsunion auftreten können, die Möglichkeit einer Wechselkursanpassung wünschenswert erscheinen lassen. Allerdings ist das EWS als „adjustable peg“-System spekulativen Attacken besonders ausgesetzt. Solche Attacken werden ebenso wie größere Inflationsdifferenzen in der Währungsunion ausgeschlossen, wodurch zwei im EWS gegebene Gründe für Wechselkursanpassungen in der EWU entfallen werden.

## b. Beispiele für Wechselkursanpassungen

Anhand von Zeitreihen zur Entwicklung der nominalen und realen Außenwerte der Währungen der EU-Mitgliedstaaten (zum Begriff und zur Berechnung der Außenwerte vgl. Kasten 7), zum realen Bruttoinlandsprodukt, zur Beschäftigung und zum Exportüberschuß im Handel mit den übrigen EU-Mitgliedstaaten haben wir untersucht, wann es in der Vergangenheit zu erfolgreichen Wechselkursan-

### Kasten 7 — Effektiver Wechselkurs und Außenwert einer Währung

Der *effektive Wechselkurs* ist ein gewichteter multilateraler Wechselkurs. Der nominale effektive Wechselkurs berechnet sich nach der Formel

$$e_{\text{effektiv,nominal}}^n = e_1^{g_1} \cdot e_2^{g_2} \cdot \dots \cdot e_{n-1}^{g_{n-1}} = \prod_{i=1}^{n-1} e_i^{g_i},$$

wobei  $e^n$  den bilateralen Wechselkurs der Inlandswährung als  $n$ -ter Währung zur jeweiligen Auslandswährung  $i$  bezeichnet und  $g_i$  das Gewicht des Außenhandels mit Land  $i$  am gesamten Außenhandel von Land  $n$  bezeichnet. Die Gewichte  $g_i = g_1, \dots, g_{n-1}$  addieren sich zu eins.

Der reale effektive Wechselkurs berechnet sich als

$$e_{\text{effektiv,real}}^n = \prod_{i=1}^{n-1} \left( e_i \frac{p_i^*}{p} \right)^{g_i}$$

mit  $p$  = Inlandspreisniveau und  $p_i^*$  = Preisniveau des  $i$ -ten (Aus-)Lands.

Die Indizes für den effektiven Wechselkurs werden konventionsgemäß als *Außenwert der inländischen Währung* gegenüber einer Gruppe fremder Währungen definiert, d.h., sie werden in der Mengennotierung (inl. Währungseinheit zu ausl. Währungseinheit) und nicht in der Standard-Preisnotierung (inl. Währungseinheit zu ausl. Währungseinheit) berechnet.

Gewichtet wurden die bilateralen Wechselkurse mit dem Anteil der Exporte von Land  $n$  (dem Inland) nach Land  $i$  an den Gesamtexporten des Inlands in die EU.

passungen gekommen ist. Von erfolgreichen Wechselkursanpassungen sprechen wir dann, wenn die Anpassung zur makroökonomischen Stabilisierung einer von adversen Schocks betroffenen Volkswirtschaft beigetragen hat. Wie aus Abschnitt II.2 bekannt, ist die Grundbedingung für den Erfolg einer Wechselkursanpassung, daß die Änderung des *nominalen* Wechselkurses eine Veränderung des *realen* Wechselkurses in der gleichen Richtung nach sich zieht. Dies setzt wiederum voraus, daß

- das Instrument der Wechselkursanpassung nicht permanent (etwa zur dauerhaften Akkommodierung einer verfehlten Lohnpolitik), sondern nur in begründeten Ausnahmefällen eingesetzt wird, da eine dauerhafte Ausnutzung von Geldillusion nicht möglich ist,
- die Wechselkursanpassung nicht isoliert erfolgt, sondern Teil einer glaubwürdigen, auf die Therapie der Problemursachen gerichteten Gesamtstrategie ist.

Im folgenden werden die Beispiele von Italien, Finnland, Schweden und den kleinen EWS-Ländern detailliert dargestellt. Aber auch einige Beispiele nicht geglückter Wechselkursanpassung werden erörtert.

### *Beispiele für erfolgreiche Wechselkursanpassungen*

#### (i) Die Abwertung der Lira Anfang der neunziger Jahre

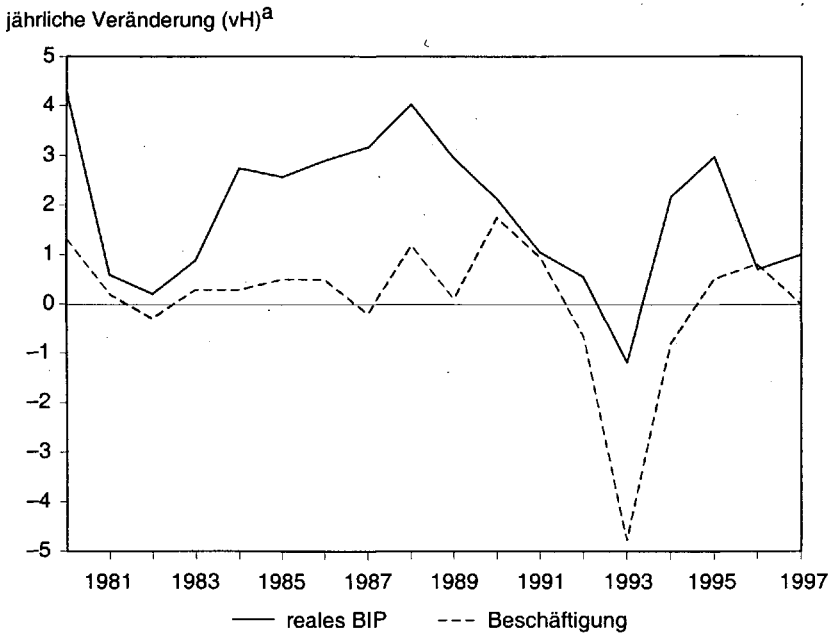
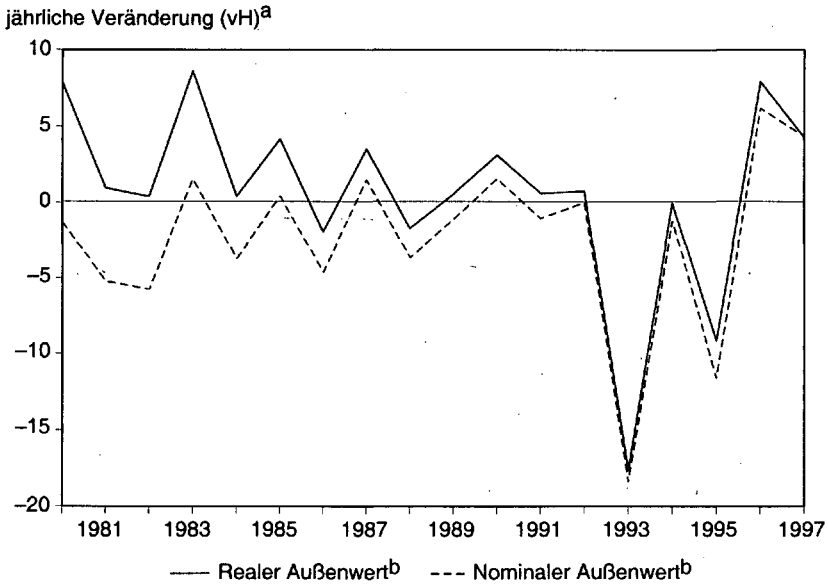
Die Lira hatte aufgrund der Inflationsdifferenzen zum D-Mark-Raum<sup>29</sup> während der achtziger Jahre eine massive reale Aufwertung erfahren (Schaubild 1).<sup>30</sup> Die Wettbewerbsfähigkeit im Exportsektor der italienischen Wirtschaft ging zurück, was sich in sinkenden Exporterlösen und hohen Defiziten im Außenhandel mit den anderen EU-Ländern äußerte (Tabelle 3).

Zur gleichen Zeit wurde Europa sehr asymmetrisch vom „Schock“ der deutschen Wiedervereinigung getroffen: Die aus der Wiedervereinigung und der restriktiven Geldpolitik der Bundesbank resultierende Stärke der D-Mark zwang verschiedene Partnerländer im EWS — so auch Italien — eine restriktivere Geldpolitik zu betreiben, als es angesichts der konjunkturellen Situation in diesen Ländern zweckmäßig gewesen wäre (Abschnitt III.2.a; Willms 1995: 236).

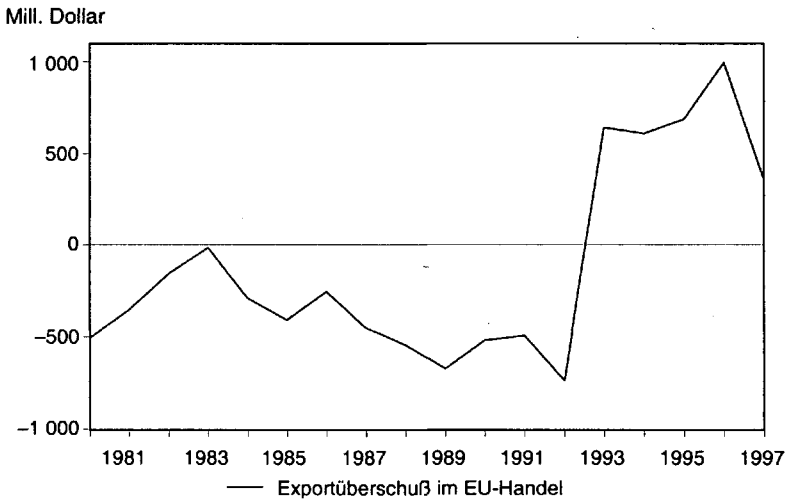
<sup>29</sup> Dieser umfaßt neben Deutschland auch Österreich und die Niederlande, deren Währungen seit langem einen quasi-fixen Wechselkurs gegenüber der D-Mark aufweisen.

<sup>30</sup> Die jahresdurchschnittliche Inflationsrate während der achtziger Jahre lag in Italien knapp unter 10 vH gegenüber rund 2,6 vH in Deutschland.

Schaubild 1 — Wirtschaftliche Entwicklung in Italien 1980–1997



noch Schaubild 1



<sup>a</sup>Werte oberhalb der Nulllinie bedeuten einen Anstieg, Werte darunter einen Rückgang.  
<sup>b</sup>Außenwert der Lira gegenüber den Währungen der übrigen EU-Mitgliedstaaten. Zur Definition vgl. Kasten 7.

Quelle: IMF *International Financial Statistics* (lfd. Jgg.), OECD *Monthly Statistics of Foreign Trade* (lfd. Jgg.), Deutsche Bundesbank *Devisenkursstatistik* (lfd. Jgg.), eigene Berechnungen.

Tabelle 3 — Kennzahlen zur wirtschaftlichen Entwicklung Italiens 1990–1996

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Realer Außenwert <sup>a</sup> (1979 = 100)	128,4	129,1	130,1	107,1	107,0	97,2	104,9	109,4
Nominaler Außenwert <sup>a</sup> (1979 = 100)	81,1	80,2	80,2	65,4	64,6	57,1	60,7	63,3
Exporte in die EU (Mill. Dollar)	9 4612	9 277	9 141	7 452	9 046	11 144	10 782	10 845 <sup>b</sup>
Importe aus der EU (Mill. Dollar)	9 976	9 767	9 873	6 809	8 435	10 453	9 784	10 979 <sup>b</sup>
Saldo (Mill. Dollar)	-515	-490	-733	644	612	691	998	366 <sup>b</sup>
BIP (1979 = 100)	129,8	131,2	131,9	130,3	133,2	137,1	138,2	139,8 <sup>c</sup>
Beschäftigung (1979 = 100)	105,8	106,8	106,1	101,0	100,2	100,7	101,5	101,5 <sup>c</sup>

<sup>a</sup>Gegenüber den Währungen der übrigen EU-Mitgliedstaaten; eigene Berechnungen. — <sup>b</sup>Geschätzt; Datenstand 2. Quartal 1997. — <sup>c</sup>Geschätzt; Datenstand 3. Quartal 1997.

Quelle: Vgl. Schaubild 1.



Während der EWS-Krise im September 1992 wurde die Lira zunächst mit Wirkung zum 14. September 1992 um 7 vH abgewertet. Drei Tage später wurde die Teilnahme der italienischen Lira am Wechselkursmechanismus des EWS ausgesetzt. Aus Schaubild 1 geht hervor, daß die nominale Abwertung der Lira im Gefolge der EWS-Krise — anders als frühere nominale Abwertungen — zu einer massiven *realen* Abwertung führte. Der Grund hierfür ist vor allem in einem — für viele überraschenden — Kurswechsel der italienischen Notenbank und in den Reformen, die diesen Kurswechsel erst möglich machten, zu sehen. Die wohl wichtigste Reform in diesem Zusammenhang war im Jahr 1992 die Abschaffung der „Scala Mobile“, eines Lohnindexierungsschemas, das in den Jahren zuvor die Lohn-Preis-Spirale in Bewegung gehalten und eine Kontrolle der Inflationsrate effektiv unmöglich gemacht hatte.

Die Abwertung von 1992/93 hat sich — nach Auffassung vieler Beobachter — für Italien gelohnt: Die gestiegene preisliche Wettbewerbsfähigkeit hat zu einem kräftigen Wachstum des Exportsektors und hohen Außenhandelsüberschüssen geführt und dem Land ein mehrjähriges, vorwiegend exportbedingtes Wachstum beschert. Die Beschäftigung konnte nach dem Einbruch im Jahr 1993 stabilisiert werden und lag 1996 bereits wieder deutlich über dem Niveau von 1993. Für Dornbusch (1996: 32 f.) ist dies das Paradebeispiel einer erfolgreichen Wechselkursanpassung: „This is a textbook case, where expenditure-switching effects of depreciation and expenditure-reducing fiscal policies combined to sustain growth.“

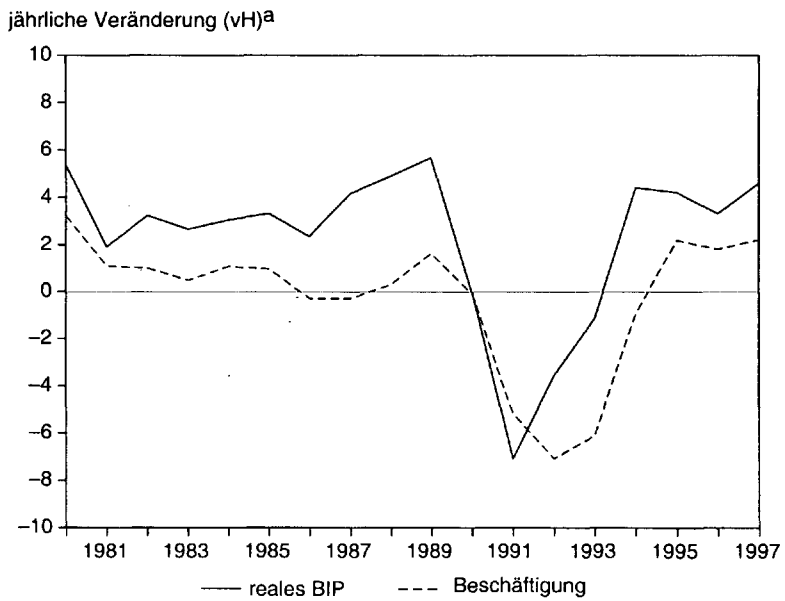
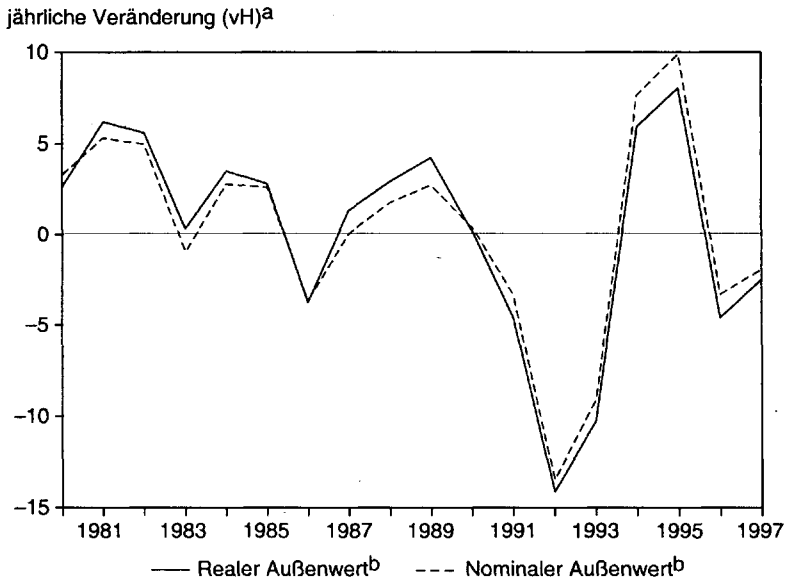
#### (ii) Finnland und Schweden Anfang der neunziger Jahre

Die finnische Wirtschaft geriet Anfang der neunziger Jahre in eine schwere Krise. Die Weltmarktpreise für Holz und Papier sanken dramatisch und ein wichtiger Teil des Außenhandels (rund ein Sechstel; Statistisches Bundesamt 1991) kam durch den Zusammenbruch der Sowjetunion praktisch zum Erliegen. Eine hausgemachte Finanzmarktkrise und die weltweite Rezession verschärften die Situation. Das reale Bruttoinlandsprodukt erfuhr nach 1990 einen Einbruch, und die Arbeitslosigkeit verfünffachte sich. In dieser Situation entschloß sich die finnische Zentralbank, ihre bisherige Politik der Wechselkursstabilisierung<sup>31</sup> aufzugeben. In der Folge kam es zu einer drastischen, mehrere Jahre anhaltenden nominalen und realen Abwertung der Finnmark gegenüber den Währungen der wichtigsten (westlichen) Handelspartner (Schaubild 2).

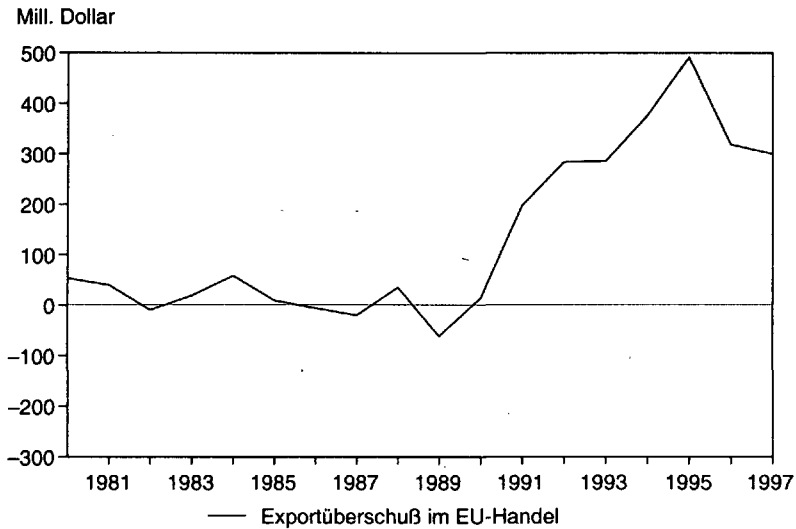
Die Abwertung konnte den tiefen Einbruch von Produktion und Beschäftigung nicht verhindern, aber es gibt einige Hinweise darauf, daß sie als „shock absorber“ gewirkt hat, indem sie die Wettbewerbsfähigkeit des finnischen Ex-

<sup>31</sup> Diese bestand vor allem in einer Verteidigung des Wechselkurses der Finnmark gegenüber der D-Mark.

Schaubild 2 — Wirtschaftliche Entwicklung in Finnland 1980–1997



noch Schaubild 2



<sup>a</sup>Werte oberhalb der Nulllinie bedeuten einen Anstieg, Werte darunter einen Rückgang.  
<sup>b</sup>Außenwert der Finnmark gegenüber den Währungen der übrigen EU-Mitgliedstaaten.  
 Zur Definition vgl. Kasten 7.

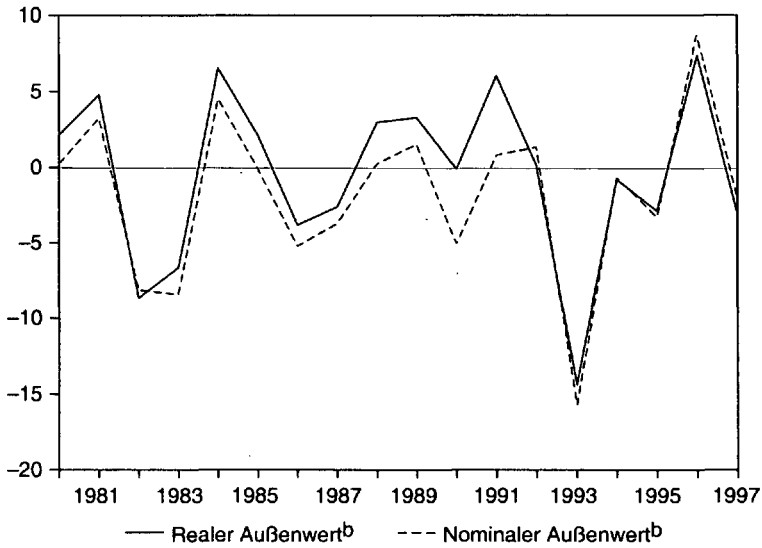
Quelle: IMF *International Financial Statistics* (lfd. Jgg.), OECD *Monthly Statistics of Foreign Trade* (lfd. Jgg.), Deutsche Bundesbank *Devisenkursstatistik* (lfd. Jgg.), eigene Berechnungen.

portsektors erhöht und so die Output- und Beschäftigungsverluste abgemildert hat (Schaubild 2: Exportüberschuß im EU-Handel). Obwohl das finnische BIP insgesamt zurückging, wuchs der Exportsektor in den frühen neunziger Jahren kräftig und verringerte so das Ausmaß des wirtschaftlichen Niedergangs. So lag das finnische Exportvolumen 1994 bereits 33 vH über dem Niveau von 1990, während das Bruttoinlandsprodukt insgesamt 1994 das Niveau des Jahres 1990 noch nicht wieder erreicht hatte. Der Beschäftigungsrückgang konnte verlangsamt und seit 1995 wieder in einen Zuwachs umgekehrt werden.

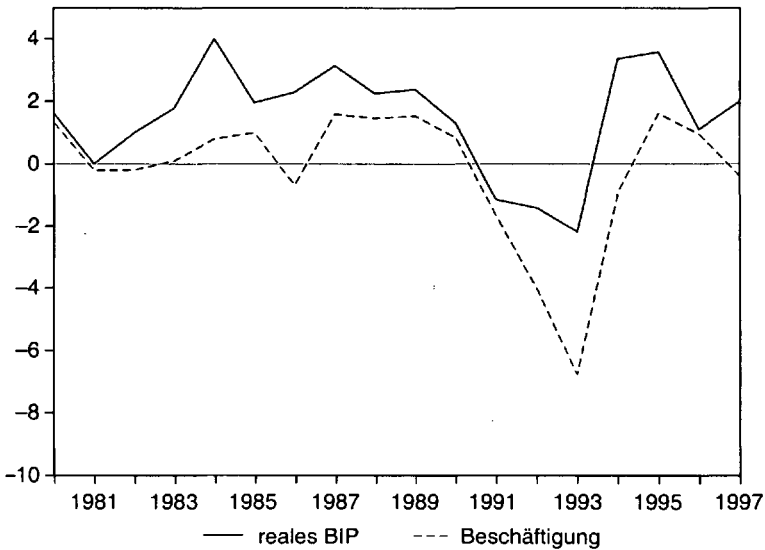
Ein ähnliches Anpassungsmuster ergab sich in Schweden — etwas weniger dramatisch (was den Einbruch des BIP anlangt) und um etwa ein bis zwei Jahre zeitverzögert (Schaubild 3). Auch hier trug der Exportsektor maßgeblich zum Wiederanstieg von Bruttoinlandsprodukt und Beschäftigung nach der schweren

Schaubild 3 — Wirtschaftliche Entwicklung in Schweden 1980–1997

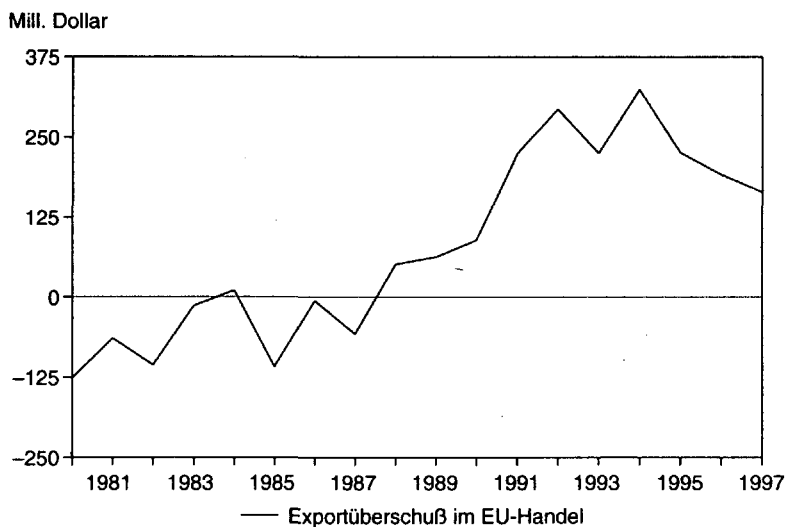
jährliche Veränderung (vH)<sup>a</sup>



jährliche Veränderung (vH)<sup>a</sup>



noch Schaubild 3



<sup>a</sup>Werte oberhalb der Nulllinie bedeuten einen Anstieg, Werte darunter einen Rückgang.  
 — <sup>b</sup>Außenwert der Krone gegenüber den Währungen der übrigen EU-Mitgliedstaaten.  
 Zur Definition vgl. Kasten 7.

Quelle: IMF *International Financial Statistics* (lfd. Jgg.), OECD *Monthly Statistics of Foreign Trade* (lfd. Jgg.), Deutsche Bundesbank *Devisenkursstatistik* (lfd. Jgg.), eigene Berechnungen.

Rezession Anfang der neunziger Jahre bei.<sup>32</sup> Zwar soll hier keineswegs verkannt werden, daß die strukturellen Probleme, die die schwedische und die finnische Volkswirtschaft erfaßt haben, letztendlich nur durch tiefgreifende strukturelle Reformen — nicht zuletzt auf den Arbeitsmärkten dieser Länder — überwunden werden können. Nichtsdestotrotz war die Abwertung im Fall Schwedens und Finnlands nützlich, um die enormen Anpassungskosten in Form von Output- und Beschäftigungsverlusten geringer zu halten und die konjunkturelle Wende früher herbeizuführen, als dies ohne den Wechselkurs als „shock absorber“ möglich gewesen wäre.

<sup>32</sup> „Sweden is slowly climbing out of its worst recession since the 1930s. The recovery has been led by an increase in exports, which has been to a large extent devaluation-induced, driving capacity utilization in manufacturing to high rates“ (OECD *OECD Economic Surveys. Sweden* 1995: 92).

- (iii) Die „kleinen“ EWS-Länder (Belgien, Luxemburg, Niederlande, Dänemark) im Vergleich zu Nord- und Westdeutschland Anfang der achtziger Jahre

Besonders deutlich kann die Bedeutung der Wechselkursanpassung demonstriert werden, wenn man vergleicht, wie derselbe Schock, z.B. der Ölpreisschock, einerseits von kleinen Nationalstaaten — wie Belgien, Luxemburg, den Niederlanden, Dänemark — mit der Möglichkeit zu Wechselkursänderungen und andererseits von vergleichbaren Regionen einer größeren Volkswirtschaft — wie den nord- und westdeutschen Bundesländern — ohne Möglichkeiten zur Wechselkursänderung bewältigt wurde. Infolge des zweiten Ölpreisschocks 1979/80 kam es Anfang der achtziger Jahre zu einer weltweiten Rezession. Innerhalb der Europäischen Union (damals noch Europäische Gemeinschaft) waren davon sowohl die kleineren Länder (Belgien, Luxemburg, die Niederlande und Dänemark) als auch Nord- und Westdeutschland<sup>33</sup> besonders betroffen.

Die kleineren EU-Länder reagierten auf die Krise mit einer nominalen Abwertung (Belgien/Luxemburg und Dänemark werteten stark ab, die Niederlande nur geringfügig), die zu einer ausgeprägten realen Abwertung führte (am stärksten in Belgien/Luxemburg und Dänemark, weniger stark in den Niederlanden). Demgegenüber stieg der nominale Außenwert der D-Mark zu Beginn der achtziger Jahre noch an.<sup>34</sup> Unter diesen Bedingungen haben die kleineren EU-Länder die Rezession wesentlich schneller überwunden; sie haben seit Mitte der achtziger Jahre ein wesentlich besseres Arbeitsergebnis zu verzeichnen als die norddeutschen Bundesländer, die von der Krise aufgrund ihrer vergleichbaren Wirtschaftsstruktur ähnlich betroffen waren, denen aber das Instrument der Abwertung nicht zur Verfügung stand. Auch hier gibt es also Hinweise darauf, daß der Wechselkurs eine nützliche Rolle als „shock absorber“ gespielt hat (De Grauwe und Vanhaverbeke 1989).

### *Beispiele für weniger erfolgreiche Wechselkursanpassungen*

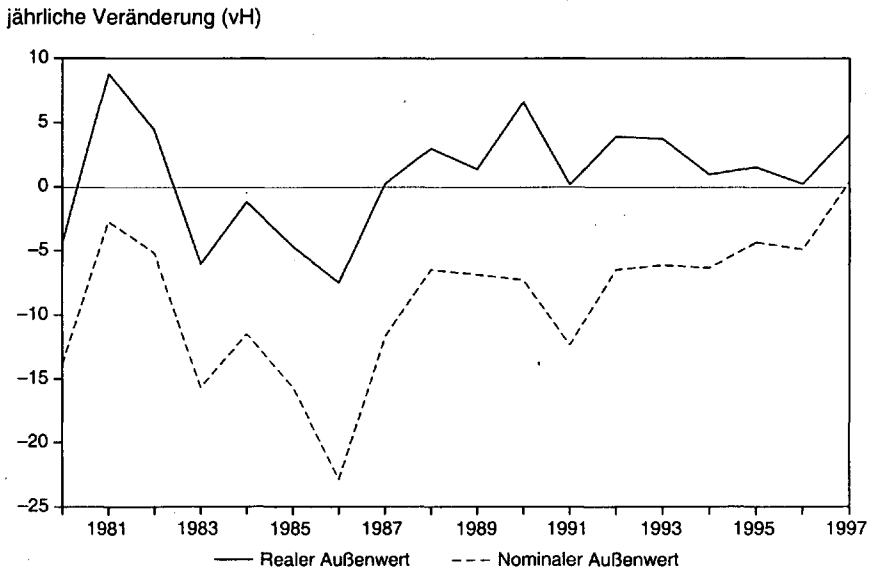
Die oben genannten Beispiele haben gezeigt, daß es Fälle geben kann, in denen Wechselkursanpassungen die realwirtschaftlichen Auswirkungen adverser Schocks abzumildern vermögen. Allerdings finden sich in der Literatur auch viele Beispiele erfolgloser bzw. schädlicher Versuche, die sinkende Exportwettbewerbsfähigkeit durch Abwertungen zu erhöhen. Vieldiskutiert sind in diesem

<sup>33</sup> In Deutschland wurde zu dieser Zeit ein Süd-Nord-Gefälle der wirtschaftlichen Dynamik offenbar: Die nördlichen Bundesländer (einschließlich Nordrhein-Westfalens), deren Wirtschaftsstruktur derjenigen der oben genannten kleineren EU-Mitgliedstaaten ähnelt, hatten ein wesentlich geringeres Wirtschaftswachstum und einen stärkeren Anstieg der Arbeitslosigkeit zu verzeichnen als die südlichen Bundesländer.

<sup>34</sup> Gleichwohl wertete die D-Mark 1980 und 1981 gegenüber den Währungen der übrigen EU-Mitgliedstaaten real ab.

Zusammenhang die Versuche Großbritanniens in den späten sechziger und frühen siebziger Jahren, den inflationsbedingten Verlust von internationaler Wettbewerbsfähigkeit durch Paritätsänderungen zu korrigieren, die regelmäßig nur zu einer sehr kurzfristigen Entlastung von Leistungsbilanz und Arbeitsmarkt beitrugen, weil es an einem komplementären und glaubwürdigen Programm zur binnenwirtschaftlichen Stabilisierung mangelte (Paqué 1997: 16). Ähnlich erfolglos erscheint auch die griechische Wechselkurspolitik während der achtziger und neunziger Jahre. Wie aus Schaubild 4 hervorgeht, hat die Drachme im gesamten Beobachtungszeitraum (bis 1997) gegenüber den Währungen der übrigen EU-Mitgliedstaaten nominal abgewertet. Diese kontinuierliche nominale Abwertung führte aber nur für einen relativ kurzen Zeitraum (1982–1987) zu einer realen Abwertung; im gesamten übrigen Zeitraum kam es trotz nominaler Abwertung zu einer realen Aufwertung.

Schaubild 4 — Entwicklung des Außenwerts<sup>a</sup> der Drachme gegenüber den Währungen der übrigen EU-Staaten 1980–1997<sup>b</sup>



<sup>a</sup>Werte oberhalb der Nulllinie bedeuten einen Anstieg, Werte darunter einen Rückgang.  
<sup>b</sup>Außenwert der Drachme gegenüber den Währungen der übrigen EU-Mitgliedstaaten.  
 Zur Definition vgl. Kasten 7.

Quelle: IMF *International Financial Statistics* (lfd. Jgg.), eigene Berechnungen.

*Fazit*

Wechselkursanpassungen sind kein Instrument zur Lösung struktureller Probleme auf den Arbeitsmärkten, aber sie können im Fall schwerer Fehlentwicklungen (bzw. adverser Schocks) helfen, Anpassungskosten in Form höherer Arbeitslosigkeit zu reduzieren. Der mit der Währungsunion einhergehende endgültige Verzicht auf das Instrument der Wechselkursanpassung bedeutet daher, daß sowohl exogene Schocks als auch hausgemachte Fehlentwicklungen (wie eine die Verteilungsspielräume überschreitende Lohnpolitik) die Arbeitsmärkte härter und unmittelbarer treffen, als dies bisher der Fall war. Um einen Anstieg der Arbeitslosigkeit in der Währungsunion zu vermeiden, kommt es daher noch mehr als bisher darauf an, die Anpassungsfähigkeit der Arbeitsmärkte zu erhöhen.

### **3. Schlußfolgerungen für die einzelnen EU-Mitgliedstaaten**

In den vorangegangenen Abschnitten wurde festgestellt, daß zwischen den EU-Staaten Schocks aufgetreten sind und voraussichtlich auch weiterhin auftreten werden. Allerdings sind die Wahrscheinlichkeiten für das Auftreten von Schocks für die einzelnen EU-Mitgliedstaaten unterschiedlich hoch. Die erste der im Abschnitt II.3 genannten Bedingungen für den Erfolg der Währungsunion auf den Arbeitsmärkten — sie besagt, daß eine Währungsunion kein Risiko für die Arbeitsmärkte darstellt, wenn es keine asymmetrischen Schocks gibt — ist damit nicht für alle EU-Mitgliedsländer erfüllt. Des weiteren haben wir festgestellt, daß Wechselkursanpassungen unter bestimmten Bedingungen sehr wohl ein wirkungsvolles Mittel sein können, solche Schocks abzufedern, und zwar potentiell für alle EU-Staaten. Die zweite der Erfolgsbedingungen — nach der eine Währungsunion auch kein Risiko für die Arbeitsmärkte darstellt, wenn das Wechselkursinstrument ohnehin nicht funktioniert — ist damit generell nicht erfüllt. Der Fortfall des Wechselkurses ist vor allem für jene Staaten problematisch, die mit hoher Wahrscheinlichkeit von asymmetrischen Schocks betroffen sein werden.

Aus Übersicht 7 geht hervor, welche Staaten mit der höchsten Wahrscheinlichkeit von asymmetrischen Schocks betroffen sein werden. Diese Staaten trifft der Verlust des Wechselkursinstruments am stärksten. In der Übersicht sind einige der wichtigsten, in Abschnitt III.1 genannten Arbeiten zitiert, die aufgrund ihrer Untersuchungen von asymmetrischen Schocks und der Schockabsorptionfähigkeit Kerngruppen von Ländern mit geringer Schockwahrscheinlichkeit von solchen mit großer Schockwahrscheinlichkeit unterscheiden.



Übersicht 7 — Zur Eignung der EU-Staaten für eine Währungsunion

Autor(en)	Untersuchungsgegenstand	EU-Staaten mit	
		symmetrischer Entwicklung <sup>a</sup>	asymmetrischer Entwicklung <sup>a</sup>
De Nardis et al. (1996)	Output	Belgien, Deutschland, Spanien, Frankreich, Italien, Niederlande	Großbritannien, Portugal
Funke et al. (1997) <sup>b</sup>	Output Zinsen	Deutschland, Österreich, Belgien, Niederlande, Frankreich, Dänemark	Großbritannien, Irland, Italien, Spanien, Portugal, Griechenland, Finnland
Helg et al. (1995)	Industrie- produktion	1. Gruppe: Belgien, Niederlande, Deutschland, Frankreich, 2. Gruppe: Dänemark, Großbritannien	3. Gruppe: Italien, Spanien 4. Gruppe: Portugal, Irland, Griechenland
Bayoumi und Eichen-green (1993)	Output und Preise	Deutschland, Frankreich, Belgien, Niederlande, Dänemark	Großbritannien, Irland, Italien, Spanien, Portugal, Griechenland

<sup>a</sup>Jeweils gegenüber dem EU-Durchschnitt. — <sup>b</sup>Schweden ist nicht eindeutig zuzuordnen.

Wie Übersicht 7 deutlich macht, besteht in der Literatur weitgehende Übereinstimmung, daß Deutschland, Österreich, die Benelux-Staaten, Frankreich und Dänemark am wenigsten von asymmetrischen Störungen betroffen sind. Ebenso besteht Übereinstimmung, daß Portugal, Griechenland, Spanien, Italien und Irland in stärkerem Maße asymmetrischen Störungen unterliegen. Grenzfälle stellen Großbritannien, Schweden und Finnland dar. In einer Währungsunion ohne Wechselkursanpassung wäre es für die beiden letztgenannten Gruppen von Staaten besonders wichtig, über einen anpassungsfähigen heimischen Arbeitsmarkt zu verfügen. Wie es um die Flexibilität der Arbeitsmärkte in den EU-Mitgliedstaaten gegenwärtig bestellt ist, wird im folgenden Kapitel untersucht.

## IV. Arbeitsmarktflexibilität der EU-Mitgliedstaaten unter den gegenwärtigen Rahmenbedingungen

Der zunehmende Druck auf die Unternehmen im Zuge der Globalisierung und der Intensivierung des weltweiten Wettbewerbs hat die Notwendigkeit einer größeren Flexibilisierung und Differenzierung von Preisen und Institutionen auf dem Arbeitsmarkt mit sich gebracht.<sup>35</sup> Diesem zunehmenden Flexibilisierungs- und Differenzierungsbedarf ist in der EU bislang weit weniger Rechnung getragen worden als in den USA, was zu einem scharfen Anstieg der Arbeitslosigkeit in Europa geführt hat (vgl. etwa OECD 1994b, *OECD Employment Outlook 1995* sowie *OECD OECD Economic Surveys* lfd. Jgg.).

Da davon auszugehen ist, daß dieser Flexibilisierungsbedarf mit der Einführung einer einheitlichen Währung und dem Fortfall des Wechselkurses als „shock absorber“ weiter zunehmen wird, stellt sich die Frage, wie es um die Flexibilität der Arbeitsmärkte in den einzelnen EU-Mitgliedstaaten zum gegenwärtigen Zeitpunkt bestellt ist.

### 1. Zur Messung von Arbeitsmarktflexibilität

Aus analytischen Gründen wird hier der komplexe Begriff der Arbeitsmarktflexibilität in die Komponenten Lohnflexibilität, zeitliche Flexibilität und qualifikatorische und räumliche Mobilität zerlegt (Schaubild 5). Diese Flexibilitätskomponenten sind — wie im folgenden ausgeführt wird — zwar in gewissem Umfang gegeneinander substituierbar, aber keineswegs gleichwertig.

Die zentrale ökonomische Relation, die zu beachten ist, um einen Anstieg der Arbeitslosigkeit zu vermeiden, besagt, daß die gesamten Beschäftigungskosten nicht schneller ansteigen dürfen als die Arbeitsproduktivität. Ein Anstieg der Beschäftigungskosten, der nicht durch den Produktivitätsfortschritt gedeckt ist, führt zu einem Mengeneffekt auf dem Arbeitsmarkt. Auch Schocks, die ihre Ursache im Ausland haben, können bei fehlender Anpassungsflexibilität zu einem Anstieg der Arbeitslosigkeit führen.

---

<sup>35</sup> Da die meisten der in diesem Kapitel verwendeten Indikatoren für Luxemburg nicht verfügbar sind, wird dieses Land hier nicht untersucht. Für Informationen über die Arbeitsmarktflexibilität in Luxemburg sei auf die *OECD Economic Surveys* zu Luxemburg verwiesen.

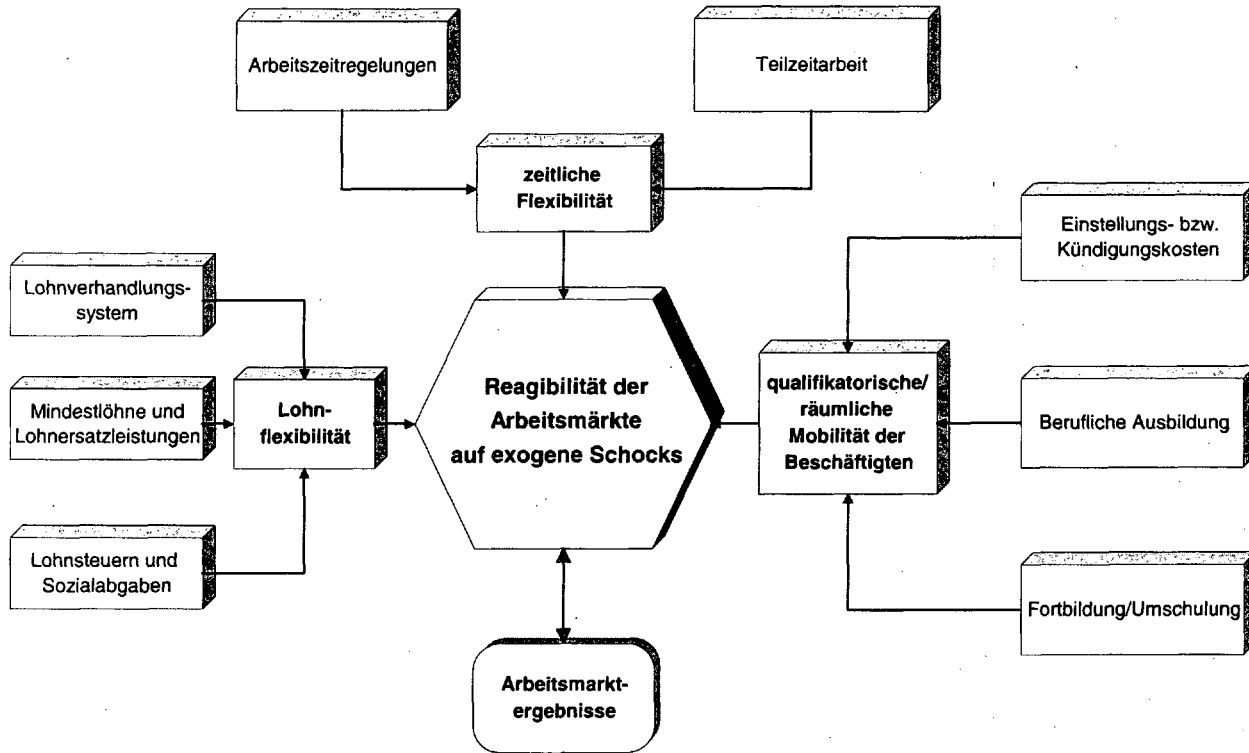
Die größte Bedeutung als Anpassungsinstrument kommt der *Lohnflexibilität*, d.h. der Reagibilität der Löhne und Lohnzusatzkosten auf Arbeitsmarktungleichgewichte, zu. Eine hohe Lohnflexibilität ist ein Indikator dafür, daß der Lohn seine preisliche Lenkungsfunktion auf dem Arbeitsmarkt erfüllt und bei exogenen Schocks eine schnelle Rückkehr zum Gleichgewicht ermöglicht. Lohnstarrheit führt hingegen dazu, daß der Lohn seine markträumende Funktion nicht in ausreichendem Maße wahrnehmen kann und daß im Gefolge adverser Schocks mit einem Anstieg der Arbeitslosigkeit gerechnet werden muß.

Lohnflexibilität läßt sich durch *zeitliche Flexibilität* bedingt substituieren. Zum einen können durch größere zeitliche Flexibilität Produktionskosten vermindert werden. So führen beispielsweise längere Maschinenlaufzeiten zu einer besseren Ausnutzung des Sachkapitalstocks, die wiederum eine höhere Produktivität des eingesetzten Kapitals nach sich zieht. Arbeitszeitkonten können ein sinnvolles Instrument sein, um flexibel auf Nachfrageschwankungen zu reagieren. Überdies können — etwa durch das Instrument der (freiwilligen) Teilzeitarbeit — Angebotsüberhänge auf dem Arbeitsmarkt reduziert werden. Hierbei ist allerdings zu beachten, daß das Instrument der Teilzeitarbeit nicht beliebig ausgedehnt werden kann, da der Anteil der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die eine Teilzeitbeschäftigung einer Vollzeitbeschäftigung (und damit ein relativ geringeres Einkommen einem höheren) vorziehen, begrenzt ist und von Land zu Land stark variiert. Eine pauschale Arbeitszeitverkürzung kann überdies Arbeitslosigkeit sogar verstärken, wenn auch das Angebot an solchen Arbeitsqualifikationen eingeschränkt wird, die ohnehin schon Engpaßcharakter haben (z.B. manche Facharbeiterqualifikationen). Arbeitszeitflexibilität ist daher nur bedingt ein Substitut für Lohnflexibilität.

Die *qualifikatorische und räumliche Mobilität* der Arbeitnehmer ermöglicht eine flexible Anpassung an sich verändernde Qualifikationsanforderungen und Nachfragesituationen. Sie hilft damit ebenfalls, Produktionskosten im weiteren Sinn (einschließlich Transaktionskosten) einzusparen. Zudem wirkt sich ein hohes qualifikatorisches Niveau der Beschäftigten positiv auf deren Arbeitsproduktivität aus. Mehr noch als für die zeitliche Flexibilität gilt aber für die qualifikatorische Mobilität der Arbeitnehmer, daß sie eine fehlende Lohnflexibilität nur in sehr engem Rahmen — und wohl auch nur auf mittlere Frist — kompensieren kann. Demgegenüber zeigen empirische Studien für die USA, daß eine hohe räumliche Mobilität ein wesentliches Ventil für die Anpassung der Arbeitsmärkte an exogene Schocks darstellen kann (Blanchard und Katz 1992).

Wie aus Schaubild 5 hervorgeht, steht hinter den drei Flexibilitätskomponenten Lohnflexibilität, zeitliche Flexibilität und qualifikatorische und räumliche Mobilität der Beschäftigten jeweils ein Bündel weiterer, vorwiegend institutioneller Einflußgrößen. Maßgeblich für die Lohnflexibilität sind das Lohnverhand-

Schaubild 5 — Komponenten der Arbeitsmarktflexibilität



lungssystem des jeweiligen Landes sowie eine Reihe weiterer institutioneller Faktoren, die unter anderem die Höhe der Lohnnebenkosten, Mindestlöhne und Lohnersatzleistungen determinieren. Bestimmungsgründe der *zeitlichen Flexibilität* sind vor allem die Restriktivität der Arbeitszeitregelungen, der Anteil und die zeitliche Entwicklung der Teilzeitarbeit und die Restriktionen für Zeitarbeitsfirmen. Die qualifikatorische und räumliche Mobilität der Beschäftigten wird beeinflusst durch deren (Aus-) Bildungsniveau, Fortbildungs- und Umschulungsmaßnahmen, aber auch durch die Höhe der Einstellungs- und Kündigungskosten und die Restriktivität der Kündigungsschutzgesetzgebung.

Diese Flexibilitätskomponenten, die sich schwerlich in einzelnen Indikatoren abbilden lassen, schlagen sich im *Ergebnis der Arbeitsmärkte*<sup>36</sup> nieder. Das Arbeitsergebnis hat gegenüber der Arbeitsmarktflexibilität selbst den Vorteil, beobachtbar zu sein und erlaubt Rückschlüsse darauf, wie flexibel diese Märkte auf die Herausforderungen der jüngsten Vergangenheit (z.B. fortschreitende Globalisierung) reagiert haben.<sup>37</sup>

Wie sich die beobachtbare Flexibilität der europäischen Arbeitsmärkte im einzelnen darstellt und welche institutionellen Hemmnisse sie beschränken, wird im folgenden untersucht. Dabei wird zunächst auf das gegenwärtige Erscheinungsbild der Arbeitsmärkte in den jeweiligen Ländern eingegangen. Außerdem werden beobachtbare Defizite der Lohnflexibilität, der zeitlichen Flexibilität sowie der beruflichen, qualifikatorischen und räumlichen Mobilität festgemacht und die dahinterstehenden rechtlich-institutionellen Aspekte untersucht, wobei länderspezifische Unterschiede herausgearbeitet werden. Ziel ist es, auf der Basis eines möglichst umfassenden Bildes der Arbeitsmarktflexibilität in den einzelnen Mitgliedsländern der EU zu einem Urteil zu kommen, in welchen Ländern besondere Flexibilisierungsanstrengungen erforderlich sind, um einen Anstieg der Arbeitslosigkeit im Zuge der Währungsunion zu vermeiden. Es werden jüngste Maßnahmen zur Erhöhung der Arbeitsmarktflexibilität in den EU-Mitgliedstaaten diskutiert und in einem synoptischen Abschnitt am Schluß dieses Kapitels werden die Einzelergebnisse zusammengefaßt.

---

<sup>36</sup> Eine genauere Definition des Begriffs erfolgt im folgenden Abschnitt.

<sup>37</sup> Zwar benötigt man auch für die Messung der Arbeitsergebnisse mehr als einen Indikator; das Arbeitsergebnis ist jedoch grundsätzlich besser zu beobachten und leichter zu messen als die dahinterstehende — und hier vor allem interessierende — Arbeitsmarktflexibilität.

## 2. Das gegenwärtige Erscheinungsbild der Arbeitsmärkte in den EU-Mitgliedstaaten

Das Arbeitsmarktergebnis (in der englischsprachigen Literatur als „labour market performance“ bezeichnet) ist eine komplexe Größe, die sich in einer einzelnen Kennzahl nicht adäquat abbilden läßt. Wir messen und vergleichen die Arbeitsmarktergebnisse der EU-Mitgliedstaaten daher anhand eines Bündels von Indikatoren: Die Höhe und zeitliche Entwicklung der strukturellen Arbeitslosigkeit zeigt an, wie hoch das strukturelle Ungleichgewicht auf dem Arbeitsmarkt des betreffenden Landes ist und ob es in jüngster Zeit größer oder kleiner geworden ist. Das Niveau der strukturellen Arbeitslosigkeit und ihre Entwicklung in der Zeit sind die mit Abstand wichtigsten globalen Indikatoren zur vergleichenden Beurteilung der Arbeitsmarktergebnisse in verschiedenen Ländern. Sie werden ergänzt (und gegebenenfalls relativiert) durch die Beschäftigungsentwicklung und die Veränderung des Erwerbspersonenpotentials, deren Betrachtung Aufschluß darüber gibt, ob die Verringerung eines bestehenden Arbeitsmarktungleichgewichts auf eine zunehmende Nachfrage nach Arbeit oder einen Rückgang des Arbeitsangebots<sup>38</sup> zurückzuführen ist.

Ein wesentlicher Teilaspekt der Arbeitsmarktproblematik in einem Land ist die Frage, inwieweit eine Volkswirtschaft in der Lage ist, Problemgruppen dauerhaft Zugang zum Arbeitsmarkt zu verschaffen, neues Humankapital zu generieren und bestehendes Humankapital zu erhalten bzw. in den Produktionsprozeß einzubinden. Ergänzend zu den oben genannten globalen Indikatoren werden daher auch speziellere Indikatoren wie das Niveau und die zeitliche Entwicklung der Langzeitarbeitslosigkeit oder die Arbeitslosenquoten für Frauen und Jugendliche herangezogen, um ein möglichst umfassendes Bild der gegenwärtigen Arbeitsmarktlage in den EU-Mitgliedstaaten zu zeichnen.

### a. Globale Indikatoren

Die *Höhe der strukturellen Arbeitslosigkeit* ist ein um konjunkturell bedingte Ungleichgewichte bereinigtes Maß für die Erreichung bzw. Verfehlung des Vollbeschäftigungsziels in einem Land. Als Indikator für die strukturelle Arbeitslosigkeit wird im folgenden in Anlehnung an die OECD (1997) die „non-accelerating wage rate of unemployment“ (NAWRU) verwandt. Die NAWRU gibt diejenige Höhe der Arbeitslosenquote an, die sich infolge der institutionel-

<sup>38</sup> Sei es aufgrund der demographischen Entwicklung oder eines Anwachsens der „stillen Reserve“.

len und strukturellen Rahmenbedingungen der Gütermärkte und des Arbeitsmarkts ergibt — unabhängig von Einflüssen auf die Arbeitslosigkeit, die sich aus (temporären) Abweichungen der Reallohn- von der Produktivitätsentwicklung ergeben.<sup>39</sup>

Übersicht 8 zeigt, daß in der EU eine kleine Gruppe von Ländern mit vergleichsweise niedriger struktureller Arbeitslosenquote einer größeren Gruppe von Ländern mit hoher bis sehr hoher struktureller Arbeitslosigkeit gegenübersteht: In Österreich, Portugal, den Niederlanden, Schweden und im Vereinigten Königreich ist die strukturelle Arbeitslosigkeit vergleichsweise niedrig, auch wenn sie mit 5,5–7 vH deutlich über Vollbeschäftigungsniveau liegen dürfte.<sup>40</sup> Demgegenüber ist das strukturelle Ungleichgewicht auf dem irischen, finnischen und spanischen Arbeitsmarkt außerordentlich hoch.

Übersicht 8 — Globale Ergebnis-Indikatoren für die EU-Staaten<sup>a</sup>

Strukturelle Arbeitslosigkeit 1996	EU-Staat	NAWRU 1996 (vH)	NAWRU 1996/NAWRU 1990	Zuwachsrate der Beschäftigung 1990–1996 <sup>b,c</sup> (vH)	Zuwachsrate des Erwerbspersonenpotentials 1990–1996 <sup>c,d</sup> (vH)
Niedrig	Österreich	5,4	1,10	0,8	0,89
	Portugal	5,8	1,18	-0,9	0,46
	Niederlande	6,3	0,90	1,3	0,58
	Schweden	6,6	2,06	-1,9	0,30
	Vereinigtes Königreich	7,0	0,83	-0,3	0,19
Hoch	Griechenland	8,0	1,14	0,6	0,94
	Dänemark	9,0	0,94	0,1	0,22
	Deutschland	9,6	1,39	-0,9	0,46
	Frankreich	9,7	1,04	0,1	0,32
	Italien	10,6	1,09	-0,7	-0,29
	Belgien	10,6	0,98	-0,2	0,15
Sehr hoch	Irland	12,8	0,8	1,8	0,94
	Finnland	15,4	1,93	-2,6	0,30
	Spanien	20,9	1,06	-0,5	0,52

<sup>a</sup>NAWRU: Non-Accelerating Wage Rate of Unemployment. — <sup>b</sup>Deutschland und Vereinigtes Königreich: 1991–1996. — <sup>c</sup>Jahresdurchschnitt. — <sup>d</sup>Deutschland: 1991–1996.

Quelle: OECD (1997), eigene Berechnungen.

<sup>39</sup> Zum Konzept der NAWRU vgl. OECD (1989: 46 ff.) und OECD (1990: 79 ff.). Die NAWRU spiegelt nicht nur die Funktionsfähigkeit des Arbeitsmarktes — etwa des Lohnverhandlungssystems oder des „job-matching“ — wider, sondern auch die Auswirkungen des technischen Fortschritts, der Besteuerung, des sozialen Sicherungssystems, der staatlichen Subventionen und der demographischen Entwicklung auf den Arbeitsmarkt.

<sup>40</sup> Um die Frage, was unter Vollbeschäftigungsniveau zu verstehen ist, gibt es in der Literatur erhebliche Diskussionen. Angesichts der in Übersicht 8 ausgewiesenen strukturellen Arbeitslosenquoten kann man jedoch davon ausgehen, daß das Vollbeschäftigungsziel derzeit in sämtlichen EU-Staaten verfehlt wird.

Allerdings ist nicht nur das Niveau, sondern auch die *zeitliche Entwicklung der strukturellen Arbeitslosigkeit* ein wichtiger Indikator, da sie anzeigt, ob ein Land beschäftigungspolitisch auf dem richtigen Weg ist oder ob die Unterauslastung des Arbeitskräftepotentials in jüngster Zeit zugenommen hat. In Übersicht 8 in Spalte 4 ist daher das Verhältnis der strukturellen Arbeitslosenquote (NAWRU) 1996 zur strukturellen Arbeitslosenquote 1990 angegeben. Ein Quotient größer als eins zeigt an, daß die Arbeitslosenquote angestiegen ist, während ein Quotient kleiner als eins einen Rückgang der strukturellen Arbeitslosigkeit indiziert. Wie aus Spalte 4 ersichtlich, hat sich das Problem der strukturellen Arbeitslosigkeit in den neunziger Jahren in den meisten EU-Ländern verschärft. Ein besonders drastischer Anstieg war in Schweden und Finnland, aber auch in Deutschland zu beobachten. Nur in drei EU-Ländern, nämlich den Niederlanden, dem Vereinigten Königreich und Irland gelang es, die strukturelle Arbeitslosigkeit spürbar zurückzuführen; in Dänemark und Belgien ist immerhin ein marginaler Rückgang zu beobachten.

Aus der Entwicklung der strukturellen Arbeitslosigkeit allein wird jedoch nicht sichtbar, welche Faktoren hinter der jeweiligen Entwicklung stehen. So ist aus einem Rückgang der strukturellen Arbeitslosenquote nicht ohne weiteres erkennbar, ob tatsächlich neue Arbeitsplätze entstanden sind (Zunahme der Arbeitsnachfrage) oder ob die Entwicklung vorwiegend auf angebotsseitige Faktoren (Abnahme des Erwerbspersonenpotentials, verändertes Arbeitsangebotsverhalten) zurückzuführen ist. Ein sinnvoller ergänzender Indikator ist daher der *Beschäftigungszuwachs*, wie er in Spalte 5 ausgewiesen ist. Aus Spalte 5 geht hervor, daß es zwischen 1990 und 1996 zu einem drastischen Rückgang der Erwerbstätigenzahlen in Schweden und Finnland gekommen ist, während die Beschäftigung im gleichen Zeitraum in Österreich, den Niederlanden und vor allem in Irland kräftig angestiegen ist. Dies bestätigt im wesentlichen das Bild, das sich aus der Entwicklung der strukturellen Arbeitslosigkeit ergibt. Auffällig ist hingegen der Fall des Vereinigten Königreichs und Belgiens: Während hier die strukturelle Arbeitslosigkeit in den neunziger Jahren zurückgegangen ist, war gleichzeitig ein leichter Rückgang der Erwerbstätigenzahlen zu konstatieren. Diese scheinbar widersprüchliche Entwicklung erklärt sich zum einen durch ein langsames Wachstum der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter, das zu einem verminderten Angebotsdruck führte und zum anderen durch eine Zunahme der „stillen Reserve“ von nicht gemeldeten und nicht offiziell registrierten Arbeitslosen (OECD *OECD Economic Surveys. United Kingdom* 1996: 83).<sup>41</sup>

---

<sup>41</sup> Im Fall des Vereinigten Königreichs kommen konjunkturelle Gründe hinzu. Im Gegensatz zu den meisten anderen Ländern befand sich Großbritannien 1990 am Ende einer mehrjährigen Boomphase und erreichte ein historisches Beschäftigungshoch.



Spalte 6 gibt Auskunft darüber, wie sich das *Erwerbspersonenpotential* (gemessen an der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter) im selben Zeitraum entwickelt hat. Man erkennt, daß der Angebotsdruck auf dem italienischen Arbeitsmarkt zurückgegangen ist und im Vereinigten Königreich und Belgien nur noch sehr langsam zugenommen hat. Demgegenüber hat der Angebotsdruck auf dem deutschen Arbeitsmarkt in den neunziger Jahren — vor allem durch Zuwanderung — noch einmal kräftig zugenommen. Das stärkste Wachstum des Erwerbspersonenpotentials war jedoch in Griechenland, Irland, den Niederlanden und Österreich zu beobachten, was die positiven Arbeitsmarktergebnisse in den drei letztgenannten Ländern um so bemerkenswerter macht.

## b. Ergänzende Indikatoren

Der Anteil der *Langzeitarbeitslosen* an der Gesamtzahl der Arbeitslosen ist ein Maß für die Fähigkeit zur Re-Integration von Arbeitslosen in den Arbeitsmarkt. Ein geringer Anteil der Langzeitarbeitslosen kann einerseits auf eine hohe Arbeitsmarktdynamik (einen hohen „Arbeitsplatzumschlag“), zum anderen aber auch auf eine aktive Arbeitsmarktpolitik zurückzuführen sein. Darüber hinaus ist der Anteil der Langzeitarbeitslosen an der Gesamtzahl der Arbeitslosen ein Maß für die Entwertung von Humankapital durch Nichtbeschäftigung.

Aus Schaubild 6 geht hervor, daß das Problem der Langzeitarbeitslosigkeit<sup>42</sup> in Belgien, Irland und Italien besonders ausgeprägt ist, was insbesondere in den beiden letztgenannten Ländern auf einen geringen Arbeitsplatzumschlag zurückzuführen ist. Vergleichsweise niedrig ist dagegen der Anteil der Langzeitarbeitslosen in Dänemark, Schweden und Österreich, was sich zum einen durch einen hohen Arbeitsplatzumschlag und zum anderen durch traditionell erhebliche Anstrengungen im Bereich der aktiven Arbeitsmarktpolitik (vor allem in Dänemark und Schweden) erklärt: So waren 1994 rund 5 vH aller schwedischen Erwerbspersonen in vom Staat finanzierten Beschäftigungsprogrammen tätig;<sup>43</sup> in Dänemark und Finnland liegt dieser Anteil nur geringfügig niedriger.

In welchem Maße Teile der Bevölkerung von Arbeitslosigkeit betroffen sind, unterscheidet sich häufig sehr stark nach Geschlecht, Alter und Bildungsniveau. In den meisten EU-Ländern sind Frauen, Jugendliche und Geringqualifizierte

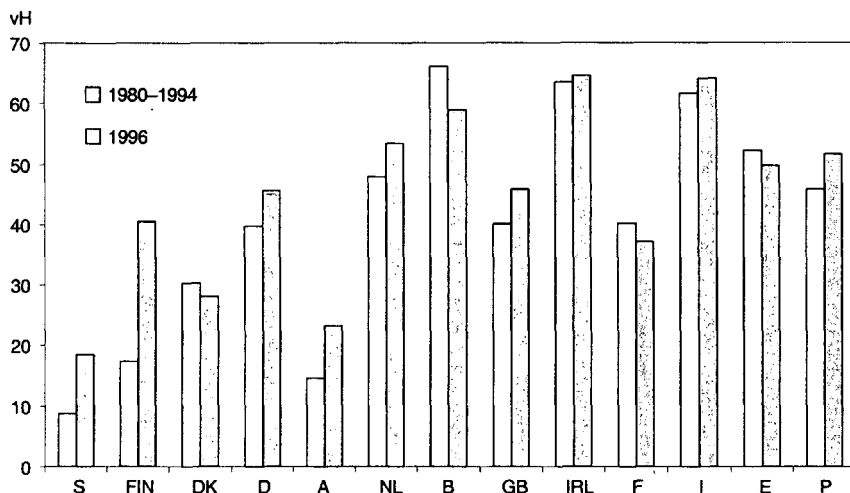
---

Aus diesem Grund wurde hier von einem konjunkturneutraleren Basisjahr 1991 ausgegangen.

<sup>42</sup> Langzeitarbeitslose nach der hier verwendeten Definition sind Personen, die länger als ein Jahr arbeitslos sind.

<sup>43</sup> Im Jahr 1995 ging dieser Anteil leicht zurück, 1996 stieg er wieder an.

Schaubild 6 — Anteil der Langzeitarbeitslosen in den EU-Staaten — Niveau 1996 und langfristige Entwicklung 1980–1994



Quelle: OECD *Employment Outlook* (lfd. Jgg.), eigene Berechnungen.

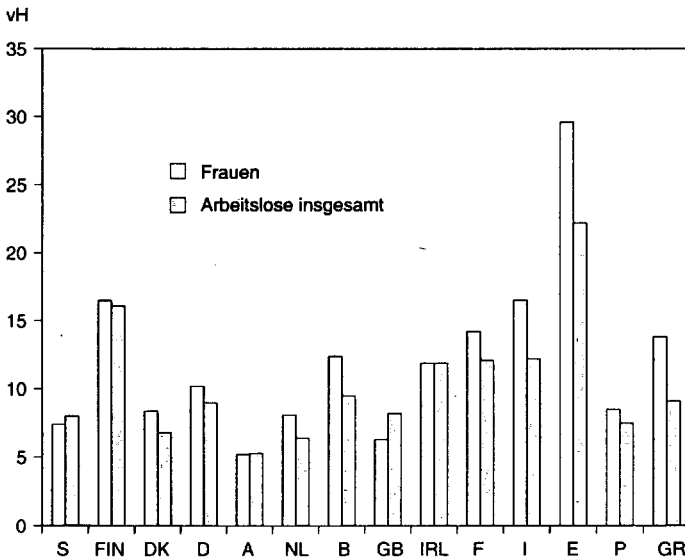
besonders von Arbeitslosigkeit betroffen, was vor allem auf institutionelle Rigiditäten (z.B. ein unzureichendes Angebot an Teilzeitarbeit, hohe Einstiegs- bzw. Mindestlöhne, Defizite im System der Berufsausbildung) zurückzuführen ist (vgl. die Ausführungen in Abschnitt IV.3).

Wie aus Schaubild 7 hervorgeht, liegt die *Arbeitslosenquote von Frauen* vor allem in den südeuropäischen Ländern (Spanien, Italien und Griechenland) sowie in Belgien und Frankreich deutlich über der Arbeitslosenquote von Männern. Angesichts der vergleichsweise geringen Partizipationsrate von Frauen am Erwerbsleben vor allem in den südeuropäischen Ländern dürfte das Ausmaß versteckter Arbeitslosigkeit hoch sein und die Arbeitslosenquote das tatsächliche Ausmaß der Arbeitslosigkeit von Frauen in diesen Ländern eher zu gering ausweisen.<sup>44</sup>

Die extrem hohe Jugendarbeitslosigkeit stellt sich demgegenüber — mit Ausnahme von Österreich und Deutschland — als gesamteuropäisches Problem dar (Schaubild 8). In vielen EU-Ländern ist die *Arbeitslosenquote von Jugendlichen*

<sup>44</sup> In Belgien liegt die Partizipationsrate von Frauen zwar über der in den südeuropäischen Ländern, aber dennoch deutlich unter dem EU-Durchschnitt (OECD *Employment Outlook* 1997: 165).

Schaubild 7 — Frauenarbeitslosenquote im Vergleich zur Arbeitslosenquote insgesamt in den EU-Staaten 1996



Quelle: OECD *Economic Outlook* (lfd. Jgg.), eigene Berechnungen.

mehr als doppelt so hoch wie die Arbeitslosenquote von älteren Arbeitnehmern,<sup>45</sup> wodurch die Akkumulation von Humankapital im Sinne eines „learning by doing“ in massiver Weise be- bzw. verhindert wird.

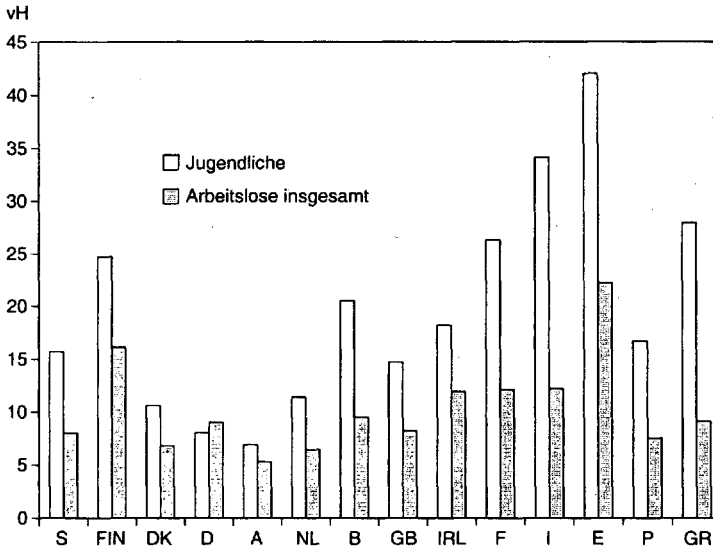
Es fällt auf, daß die Länder mit dem höchsten Niveau der strukturellen Arbeitslosigkeit (Spanien, Finnland, Irland, Italien, Belgien, Frankreich) bzw. der ungünstigsten Entwicklung (Finnland, Schweden) auch hinsichtlich der Jugendarbeitslosigkeit am schlechtesten abschneiden.

### c. Fazit

Im vorliegenden Abschnitt wurde die Ausprägung globaler und ergänzender Ergebnisindikatoren für die Arbeitsmärkte in den einzelnen europäischen Ländern dargestellt, wobei der Höhe und der zeitlichen Entwicklung der strukturellen Ar-

<sup>45</sup> Dies ist auch ein Indiz für fehlende Lohndifferenzierung. Gerade Jugendliche, die häufig noch „minderqualifiziert“ sind, sind besonders stark von Mindestlohnarbeitslosigkeit betroffen.

Schaubild 8 — Jugendarbeitslosenquote im Vergleich zur Arbeitslosenquote insgesamt in den EU-Staaten 1996



Quelle: Kommission (1996d).

beitslosigkeit eine überragende Bedeutung zukommt. Für die weitergehende Analyse der Arbeitsmarktflexibilität erscheint daher eine Klassifikation der Länder auf Basis eben dieser beiden Kriterien sinnvoll (Übersicht 9).

Die anhaltend niedrige strukturelle Arbeitslosigkeit in Österreich, Portugal, den Niederlanden und dem Vereinigten Königreich, die hier zur Ländergruppe 1 zusammengefaßt werden, deutet darauf hin, daß diese Länder flexibler auf die Herausforderungen der letzten Jahre (Globalisierung, zunehmende Intensivierung des weltweiten Wettbewerbs) reagiert haben als die übrigen EU-Mitgliedstaaten.

Ähnliches gilt für die Länder der Gruppe 2 (Belgien, Dänemark und insbesondere Irland), denen es in den neunziger Jahren gelungen ist, das hohe Niveau ihrer strukturellen Arbeitslosigkeit zurückzuführen.

Demgegenüber liefert der scharfe Anstieg der strukturellen Arbeitslosigkeit in Finnland und Schweden, aber auch in Deutschland und Griechenland sowie die Verfestigung der strukturellen Arbeitslosigkeit auf hohem Niveau in *Frankreich*, Italien und Spanien einen ersten Hinweis auf institutionelle Verkrustungen, tarifpolitisches Fehlverhalten und mangelnde Anpassungsflexibilität in diesen Ländern, die hier zur Gruppe 3 zusammengefaßt sind.

Übersicht 9 — Klassifikation der EU-Staaten nach Niveau und Entwicklung der strukturellen Arbeitslosigkeit

Gruppe 1	Länder mit anhaltend niedriger struktureller Arbeitslosigkeit	Österreich Portugal Niederlande Vereinigtes Königreich	
Gruppe 2	Länder mit hoher, aber zurückgehender struktureller Arbeitslosigkeit	Irland Belgien Dänemark	
Gruppe 3	Länder mit anhaltend hoher oder sehr stark gestiegener struktureller Arbeitslosigkeit	Frankreich Italien Spanien	Finnland Schweden Deutschland Griechenland

Unsere Hypothese lautet, daß ein enger Zusammenhang zwischen den Arbeitsmarktergebnissen in einem Land (die zu der obigen Klassifizierung geführt haben) und der im nun folgenden Abschnitt zu untersuchenden Flexibilität der Arbeitsmärkte besteht.

### 3. Flexibilität der Arbeitsmärkte in den EU-Mitgliedstaaten

Ausgehend von den konzeptionellen Überlegungen im ersten Abschnitt dieses Kapitels wird der komplexe Untersuchungsgegenstand der Arbeitsmarktflexibilität hier in seine Komponenten Lohnflexibilität, zeitliche Flexibilität und berufliche, qualifikatorische und räumliche Mobilität der Arbeitnehmer untergliedert. Am Ende des Kapitels (Abschnitt IV.5) wird der Versuch unternommen, die zahlreichen hierbei aufscheinenden Facetten zu einem Gesamtbild zusammenzufügen.

#### a. Lohnflexibilität

Unter Lohnflexibilität wird hier die Reagibilität der Löhne und Lohnzusatzkosten auf Arbeitsmarktungleichgewichte verstanden. Eine hohe Lohnflexibilität ist ein Indikator dafür, daß der Lohn seine preisliche Lenkungsfunktion auf dem Arbeitsmarkt erfüllt und bei exogenen Schocks eine schnelle Rückkehr zum Gleichgewicht ermöglicht. Lohnstarrheit führt hingegen dazu, daß der Lohn

seine markträumende Funktion nicht in ausreichendem Maße wahrnehmen kann und daß im Gefolge adverser Schocks mit einem Anstieg der Arbeitslosigkeit gerechnet werden muß. Die OECD unterscheidet zwischen *aggregierter Lohnflexibilität*, d.h. der Reagibilität des durchschnittlichen Lohnniveaus in einer Volkswirtschaft auf Arbeitsmarktungleichgewichte, und *relativer Lohnflexibilität*, die anzeigt, wie flexibel die Lohnstruktur in einer Volkswirtschaft auf qualifikatorische, sektorale, betriebliche oder regionale Unterschiede reagiert.

### *Aggregierte Lohnflexibilität*

Die aggregierte Lohnflexibilität in den wichtigsten Industriestaaten ist in der Vergangenheit einer Reihe von empirischen Untersuchungen unterzogen worden. Die wohl bekanntesten dieser Untersuchungen sind die Arbeiten von Layard et al. (1994) und Tyrväinen (1995). Nach den Ergebnissen ihrer Arbeiten kann eine langfristige Reagibilität der Löhne auf Arbeitsmarktungleichgewichte in den meisten EU-Ländern als gesichert angesehen werden. Die höchste Reallohnflexibilität in den siebziger und achtziger Jahren war nach diesen Studien in Schweden und Italien zu verzeichnen, was zum Teil auf die wiederholten Abwertungen der Währungen dieser Länder zurückzuführen ist (siehe auch Kapitel III).<sup>46</sup> Die geringste Reallohnflexibilität in den siebziger und achtziger Jahren hatten Deutschland und das Vereinigte Königreich aufzuweisen. Allerdings sind diese Studien aus methodischen Gründen darauf angewiesen, recht weit in die Vergangenheit zu schauen, um ausreichend lange Zeitreihen für die Schätzung zu erhalten, so daß jüngere Entwicklungen hier kaum aufscheinen. So dürfte die aggregierte Lohnflexibilität in den neunziger Jahren — vor allem im Fall des Vereinigten Königreichs — deutlich angestiegen sein (OECD *OECD Economic Surveys. United Kingdom* lfd. Jgg.). Hinsichtlich der Anpassungsdauer kommen diese Studien zu dem Ergebnis, daß die Lohnreaktion auf Arbeitsmarktungleichgewichte im Vereinigten Königreich am schnellsten und in Deutschland am langsamsten erfolgt. Ein weiteres Ergebnis ist, daß die beobachtbare Lohnreaktion in den untersuchten Ländern — obschon statistisch signifikant — nicht ausreicht, um eine merkliche Reduktion der Arbeitslosigkeit (oder gar eine Rückkehr zur Vollbeschäftigung) zu ermöglichen.

Insgesamt bleibt also festzuhalten, daß in den EU-Ländern zweifelsohne ein gewisses Maß an aggregierter Lohnflexibilität vorhanden ist, die aber, angesichts des massiven Problemdrucks, als zu niedrig anzusehen ist.

---

<sup>46</sup> Hinsichtlich Finnlands widersprechen sich die Ergebnisse dieser Studien. Nach den Schätzungen von Layard et al. (1994) ist die Reallohnflexibilität in Finnland gering; nach den Schätzungen von Tyrväinen (1995) ist sie sehr hoch.

*Relative Lohnflexibilität*

In Zeiten einer sich rapide verändernden Struktur der Arbeitsnachfrage ist die aggregierte Lohnflexibilität allein nicht hinreichend für ein zufriedenstellendes Arbeitsergebnis. Vielmehr muß sich auch die *Lohnstruktur* an veränderte Knappheitsrelationen auf dem Arbeitsmarkt anpassen, das heißt, es wird ein hohes Maß an sektoraler und qualifikatorischer Lohndifferenzierung (relativer Lohnflexibilität) benötigt. Nur wenn die Löhne flexibel auf veränderte Nachfragebedingungen und Qualifikationsanforderungen reagieren, können sie ihre Signalfunktion wahrnehmen und den Faktor Arbeit in seine produktivste Verwendung lenken. Zwar ist ein hohes Ausmaß an sektoraler und qualifikatorischer Lohndifferenzierung kein Wert an sich, jedoch existieren Hinweise darauf, daß Länder mit einem hohen Ausmaß an Lohndifferenzierung die beschäftigungspolitischen Herausforderungen der jüngsten Vergangenheit besser gemeistert haben als Länder mit einer starren und inflexiblen Lohnstruktur (Berthold 1994: 12).

Tabelle 4 gibt einen Überblick über die Streuung der Löhne im Verarbeitenden Gewerbe 1989 und ihre Veränderung seit 1980. Es zeigt sich, daß die Lohnunterschiede im Verarbeitenden Gewerbe Ende der achtziger Jahre in Dänemark, den Niederlanden und Schweden am geringsten ausgeprägt waren, während sie in Frankreich am höchsten waren. Der stärkste Anstieg der Lohndifferenzierung war während der achtziger Jahre in Schweden (ausgehend von einem sehr niedrigen Niveau) und im Vereinigten Königreich zu beobachten. Jüngste Berechnungen des Instituts für Weltwirtschaft auf der Basis eines OECD-Datensatzes zeigen, daß sich dieser Trend für das Vereinigte Königreich auch in den frühen neunziger Jahren fortgesetzt hat. Demgegenüber war die sektorale Lohndifferenzierung in Schweden und Deutschland zu Beginn der neunziger Jahre rückläufig (Schrader 1998).

Tabelle 4 — Lohndifferenzierung im Verarbeitenden Gewerbe der EU-Staaten 1980 und 1989 (Variationskoeffizient)

	1980	1989	Veränderung
Schweden	13,6	17,0	3,4
Finnland	17,5	19,2	1,7
Dänemark	17,5	15,6	-1,9
Deutschland	20,9	21,2	0,3
Niederlande	14,5	16,1	1,6
Vereinigtes Königreich	16,5	19,5	3,0
Frankreich	19,3	22,1	2,8

Quelle: OECD (1994a).

Setzt man das mittlere Einkommen von Personen mit höherer Bildung ins Verhältnis zum mittleren Einkommen von Personen mit einfacher (Elementar-) Bildung, so erhält man ein grobes Maß für die *qualifikatorische Lohndifferenzierung* (Tabelle 5). Es zeigt sich, daß die so gemessenen qualifikationsbedingten Einkommensunterschiede in Portugal, Irland, Frankreich, Finnland und dem Vereinigten Königreich besonders hoch sind, während die „returns to education“ in den Niederlanden, Dänemark, Deutschland, Österreich, Schweden und Italien nur gering ausgeprägt sind.

Tabelle 5 — Quotient aus den mittleren Einkommen von Personen mit unterschiedlichem Bildungsabschluß in den EU-Staaten 1994<sup>a</sup>

EU-Staat	A	B	EU-Staat	A	B
Schweden	1,86	1,14	Vereinigtes Königreich	2,08	1,27
Finnland	2,11	1,10	Irland	2,22	1,30
Dänemark	1,65	1,16	Frankreich	2,20	1,18
Deutschland	1,72	1,03	Italien	1,86	1,32
Österreich	1,72	1,18	Spanien	1,92	1,30
Niederland	1,62	1,19	Portugal	2,75	1,54
Belgien	1,73	1,16			

<sup>a</sup>A: Durchschnittliches Einkommen von Männern mit höherer Bildung zu durchschnittlichem Einkommen von Männern mit einfacher Bildung; B: Durchschnittliches Einkommen von Männern mit mittlerer Bildung zu durchschnittlichem Einkommen von Männern mit einfacher Bildung.

Quelle: OECD (1996a).

### *Mindestlöhne und Lohnersatzleistungen*

Mindestlöhne reduzieren die Lohnflexibilität am unteren Ende der Einkommensskala und schränken die Anreize zur Einstellung — insbesondere von Jugendlichen und Geringqualifizierten — ein. Mindestlohnregelungen existieren derzeit in Belgien, Griechenland, Spanien, Frankreich, Irland, Luxemburg, den Niederlanden und Portugal. Von besonderer arbeitsmarktpolitischer Bedeutung ist das Verhältnis des Mindestlohns zum Durchschnittslohn (in der englischsprachigen Literatur als „bite“ bezeichnet). Dieser „bite“ ist mit 55–65 vH des durchschnittlichen Bruttogehalts besonders hoch in Frankreich, Belgien, Griechenland, den Niederlanden und Portugal, während er in Spanien vergleichsweise gering ist (Tabelle 6).

Eine besonders deutliche Reduktion des Mindestlohns hat in den letzten Jahren in den Niederlanden und Griechenland stattgefunden, während die Mindest-



Tabelle 6 — Mindestlöhne im Verarbeitenden Gewerbe der EU-Staaten 1990 und 1994/95 (vH der Bruttostundenverdienste von Arbeitern)

EU-Staat	1990	1994/95	EU-Staat	1990	1994/95
Niederlande	65	59	Spanien	27	26
Belgien	64	64	Portugal	58	58
Frankreich	56	56	Griechenland	63	60

Quelle: OECD *OECD Economic Surveys* (lfd. Jgg.).

löhne in den übrigen Ländern weitgehend stabil geblieben sind.<sup>47</sup> Im Vereinigten Königreich wurden die „wage councils“, die (regionale) Mindestlöhne festlegten, ganz abgeschafft.<sup>48</sup>

Lohnuntergrenzen werden aber nicht nur durch Mindestlöhne, sondern auch durch die Leistungen der Sozialversicherungssysteme gesetzt. Ein großzügiges Lohnersatzleistungssystem schränkt die Anreize zur Arbeitsaufnahme ein und erhöht die Kostenbelastung der Unternehmen und Arbeitnehmer. Der Zusammenhang zwischen dem Anstieg der Arbeitslosigkeit und der Lohnersatzleistungsrate in den siebziger und achtziger Jahren ist für die EU-Länder recht gut belegt (vgl. etwa Scarpetta 1996 oder Blöndal und Pearson 1995). Die höchste Lohnersatzleistungsrate (in vH des vorangegangenen Bruttogehalts) in der EU weisen die skandinavischen Länder (insbesondere Dänemark), Belgien und die Niederlande auf. Allerdings sind die skandinavischen Länder in jüngster Zeit bemüht, das Lohnersatzleistungsniveau nicht weiter ansteigen zu lassen (vgl. dazu Abschnitt IV.4).

#### *Lohnzusatzkosten*

Lohnzusatzkosten wirken prinzipiell flexibilitätshemmend, da sie einen beträchtlichen Teil der gesamten Beschäftigungskosten einer Anpassung an betriebliche Produktions- oder Erlösveränderungen entziehen. Empirische Untersuchungen wie die von Hansen (1996) zeigen, daß sich ein hohes Niveau an Lohnzusatzkosten negativ auf Wachstum und Beschäftigung auswirkt und eine Rückführung dieser Kosten zu einer Verringerung der Massenarbeitslosigkeit beitragen kann.

<sup>47</sup> In Frankreich kam es am 1. Juli 1997 zu einer Anhebung des nationalen Mindestlohns (SMIC), die geringfügig über der durchschnittlichen Lohnsteigerungsrate von Industriebeschäftigten lag.

<sup>48</sup> Nach dem Wahlsieg der Labour Party im Frühjahr 1997 wurde eine „Low Pay Commission“ eingesetzt, die mit der Erarbeitung von Richtlinien für einen nationalen Mindestlohn (NMW) beauftragt wurde. Mit seiner Einführung ist aber — wenn überhaupt — frühestens 1999 zu rechnen.

Tabelle 7 — Anteil der Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung an den gesamten Arbeitskosten in den EU-Staaten 1995 (vH)

EU-Staat	1995	Veränderung gegenüber 1985	EU-Staat	1995	Veränderung gegenüber 1985
Schweden	26,4	0,0	Belgien	26,3	3,2
Finnland	22,4	4,0	Ver. Königreich	12,6	-0,8
Deutschland <sup>a</sup>	19,6	0,8	Frankreich	28,2	0,3
Österreich	18,9	0,5	Italien	29,9	3,1

<sup>a</sup>Nur Westdeutschland.

Quelle: OECD *Employment Outlook* (Juli 1997: 10).

Ein beträchtlicher Teil der Lohnzusatzkosten entfällt auf die Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme. So werden europaweit rund 60 Prozent des gesamten Sozialbudgets über die Sozialabgaben auf den Faktor Arbeit finanziert (Fröhlich et al. 1997: 68). Tabelle 7 zeigt, daß die Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung zwischen den EU-Ländern stark differieren. Während ihr Anteil im Vereinigten Königreich bei 12,6 vH liegt, ist er in Italien und Frankreich fast zweieinhalbfach so hoch.

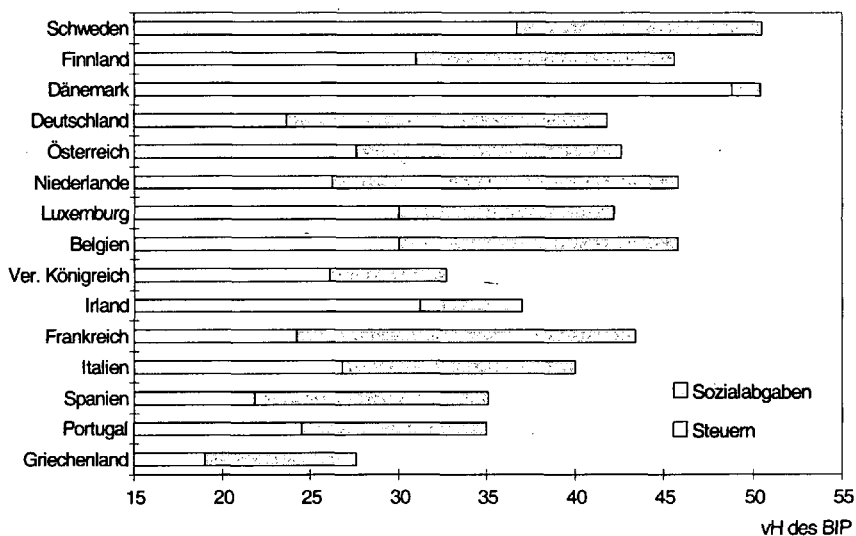
Einen Sonderfall innerhalb der EU stellt Dänemark dar, wo keine Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung erhoben werden. Die Finanzierung des aufwendigen sozialen Sicherungssystems (die Lohnersatzleistungsrate in vH des vorangegangenen Bruttogehalts ist in Dänemark die höchste in ganz Europa) erfolgt über Steuern, vor allem über die Einkommen- und Körperschaftsteuer sowie die Mehrwertsteuer.

Den höchsten Anteil der Steuern und Sozialabgaben am BIP weisen die skandinavischen Länder (Schweden, Dänemark und — mit gewissem Abstand — Finnland) auf (Schaubild 9). Im Durchschnitt etwas niedriger ist dieser Anteil in den mitteleuropäischen Ländern einschließlich Frankreich und Italien, wo er zwischen 40 und gut 45 vH liegt. Eine vergleichsweise niedrige Belastung mit Steuern und Sozialabgaben ist demgegenüber im Vereinigten Königreich, Irland, Spanien, Portugal und Griechenland gegeben.

### *Lohnverhandlungssysteme*

In der wirtschaftspolitischen Diskussion der letzten Jahre spielt die Hypothese, daß ein enger Zusammenhang zwischen den Arbeitsmarktergebnissen und den Charakteristika des Lohnverhandlungssystems in einer Volkswirtschaft bestehe, eine bedeutende Rolle. Frühe empirische Arbeiten wie die von Bruno und Sachs (1985), Cameron (1984), Crouch (1985) oder Tarentelli (1986) kommen zu dem

Schaubild 9 — Einnahmen der EU-Staaten aus Steuern und Sozialabgaben 1994



Quelle: Eurostat (1996: 6).

Ergebnis, daß ein positiver Zusammenhang zwischen dem Grad an Korporatismus<sup>49</sup> in einer Ökonomie und der Erreichung des Beschäftigungs- und Inflationsziels gegeben sei. Diese Hypothese eines monotonen Zusammenhangs wurde mit der einflußreichen Arbeit von Calmfors und Driffill (1988) in Frage gestellt. Calmfors und Driffill ordneten eine Reihe von OECD-Ländern nach dem Grad der Zentralisierung ihres Lohnverhandlungssystems und präsentierten empirische Evidenz für einen u-förmigen Zusammenhang zwischen dem Zentralitätsgrad und der Erreichung makroökonomischer Zielgrößen: Im Zeitraum von 1974 bis 1985 wiesen sowohl Länder mit stark zentralisierten als auch Länder mit stark dezentralisierten Lohnverhandlungssystemen bessere Arbeitsmarktergebnisse auf als Länder mit intermediären (zumeist sektorbezogenen) Lohnverhandlungssystemen. Calmfors und Driffill interpretierten ihr Ergebnis dahingehend, daß sowohl stark zentralisierte als auch stark dezentralisierte Lohnverhandlungssysteme zu Lohnzurückhaltung führten, während die Akteure in intermediären Lohnverhandlungssystemen keinen Anreiz hätten, Lohnzurückhaltung zu üben.

<sup>49</sup> Hierunter versteht man die Existenz starker und zentralistischer Arbeitgeberorganisationen und Gewerkschaften mit ausschließlichem Vertretungsrecht, die die industriellen Beziehungen in Koordination mit der Regierung determinieren (Lehmbruch 1984 und OECD 1997).

Der Vorteil zentralisierter Tarifverhandlungen mit umfassendem Geltungsbe-  
reich wird vor allem darin gesehen, daß die Beteiligten sich der gesamtwirt-  
schaftlichen Auswirkungen ihres Verhaltens bewußt sind, da diese Auswirkun-  
gen auf sie und ihre Mitglieder zurückfallen. Ein offenkundiger Nachteil zentra-  
lisierter Systeme ist demgegenüber der Verlust an Praxisnähe und Differenzier-  
ungsmöglichkeiten. Überdies werden die Kosten eines hochzentralisierten  
Lohnverhandlungssystems häufig nicht unmittelbar auf dem Arbeitsmarkt sicht-  
bar, sondern sie schlagen sich zunächst in einem stetigen Wachstum des Staats-  
anteils nieder, das erst relativ spät, aber dafür um so massiver auf den Arbeits-  
markt zurückwirkt (Berthold 1997). Dies zeigt sich u.a. daran, daß ehemals  
hochzentralisierte Länder wie Schweden und Finnland einen Einbruch ihrer ma-  
kroökonomischen Performance erlebt haben und inzwischen dabei sind, zu  
einem dezentraleren Lohnverhandlungssystem überzugehen. Der Vorteil dezent-  
raler Tarifverhandlungen liegt in der flexibleren Orientierung an der wirtschaft-  
lichen Lage und der Leistungsfähigkeit einzelner Unternehmen. Die notwendige  
regionale und betriebliche Differenzierung der Lohnstruktur ist bei dieser Art  
von Lohnverhandlungen am ehesten zu erreichen.

Die Lohnverhandlungssysteme in den Ländern der Europäischen Union wei-  
sen eine beträchtliche Spannweite auf (Übersicht 10). Die wichtigste Lohnver-  
handlungsebene ist in den meisten Ländern die *sektorale Ebene*. Die *nationale  
Ebene*, die ehemals vor allem in den skandinavischen Ländern sowie in Irland  
und Österreich dominierte, ist heute nur noch in Irland die wichtigste Verhand-  
lungsebene. Demgegenüber ist im Vereinigten Königreich die *Unternehmung*  
Hauptverhandlungsebene zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern: Hier  
machen Vereinbarungen, die mehr als nur einen Arbeitgeber betreffen (multi-  
employer-contracts) gegenwärtig nur noch ein Viertel aller Verträge aus.

In den meisten EU-Staaten ist derzeit ein Trend zur Dezentralisierung von Tar-  
rifverhandlungen zu beobachten. Besonders augenfällig ist diese Entwicklung in  
Schweden: Das schwedische Tarifverhandlungssystem war lange Zeit hochgra-  
dig zentralisiert. Von Mitte der fünfziger bis Anfang der achtziger Jahre wurden  
die Tarifrunden durch Verhandlungen zwischen den Dachorganisationen der Ar-  
beitgeber (SAF) und der Gewerkschaften (LO) eingeleitet. Hieran schlossen sich  
Verhandlungen auf Verbandsebene über die Annahme des zentralen Abkom-  
mens an. Während der achtziger Jahre formierte sich der Widerstand auf der Ar-  
beitgeberseite, der 1990 zu dem Grundsatzbeschuß des Arbeitgeberverbandes  
führte, nicht mehr an zentralen Lohnverhandlungen teilzunehmen. Seither ist die  
Branchenebene die wichtigste Verhandlungsebene in Schweden mit einer Ten-  
denz zu noch weitergehender Dezentralisierung auf die Unternehmens- oder Be-  
triebsebene, die vor allem bei größeren Unternehmen zu beobachten ist. Eine  
ähnliche Entwicklung ist auch in Dänemark und Finnland zu verzeichnen.

Übersicht 10 — Lohnverhandlungsebenen in den EU-Staaten

	Zentrale Ebene	Sektorale Ebene	Unternehmensebene
Schweden	früher von größerer Bedeutung	wichtigste Verhandlungsebene	
Finnland	übergeordnete Koordination	wichtigste Verhandlungsebene	
Dänemark	früher von größerer Bedeutung	wichtigste Verhandlungsebene	
Deutschland		wichtigste Verhandlungsebene	
Österreich	übergeordnete Koordination	formal wichtigste Verhandlungsebene	
Niederlande	übergeordnete Koordination	wichtigste Verhandlungsebene	Umsetzung und Ergänzung
Belgien	Festlegung von Mindesteinkommen, Lohnindexierung	wichtigste Verhandlungsebene	
Vereinigtes Königreich			wichtigste Verhandlungsebene
Irland	wichtigste Verhandlungsebene, Abschluß von Sozialpakten		Umsetzung und Ergänzung nationaler Rahmenabkommen
Frankreich		wichtigste Verhandlungsebene	
Italien		wichtigste Verhandlungsebene	
Spanien	Abschluß von Sozialpakten	wichtigste Verhandlungsebene	
Portugal	Abschluß von Sozialpakten	wichtigste Verhandlungsebene	
Griechenland	Regelung allgemeiner Arbeitsbedingungen, Mindestlöhne	wichtigste Verhandlungsebene	

Quelle: Fröhlich et al. (1997), OECD *OECD Economic Surveys* (lfd. Jgg.), Kommission (1996c).

Noch konsequenter als in den skandinavischen Ländern wurde die Dezentralisierung des Lohnverhandlungssystems im Vereinigten Königreich betrieben. Hier kam es seit den frühen achtziger Jahren zu einer rapiden Abnahme der Branchentarifverhandlungen sowohl im öffentlichen als auch im privaten Sektor. Aufgelöst wurden u.a. die nationalen Abkommen für die Metallindustrie, für das private Bankgewerbe sowie für die Beschäftigten bei öffentlichen Versorgungsbetrieben (die z.T. privatisiert wurden), Kraftwerken und bei der Bahn. Erhalten geblieben sind Branchentarifverträge lediglich in wenigen Bereichen wie der Bau- und Druckindustrie (Burgess 1997: 114 f.). Auch in Frankreich, den Niederlanden und Spanien war in den neunziger Jahren eine zunehmende Dezentralisierung des Lohnverhandlungssystems zu konstatieren. Der Anteil der Arbeitnehmer, die von Firmentarifverträgen erfaßt werden, liegt hier zwischen 10 und 15 vH und ist, insbesondere in Frankreich und den Niederlanden, weiter steigend (OECD *OECD Economic Surveys. France und Netherlands* lfd. Jgg.).

Eine weitere Gruppe von Ländern, zu denen Italien, Deutschland, Österreich, Griechenland, Portugal und Belgien gehören, unternahm eher zögerliche Schritte hin zu mehr Dezentralisierung. Allerdings kommt in jüngster Zeit die Dezentrali-

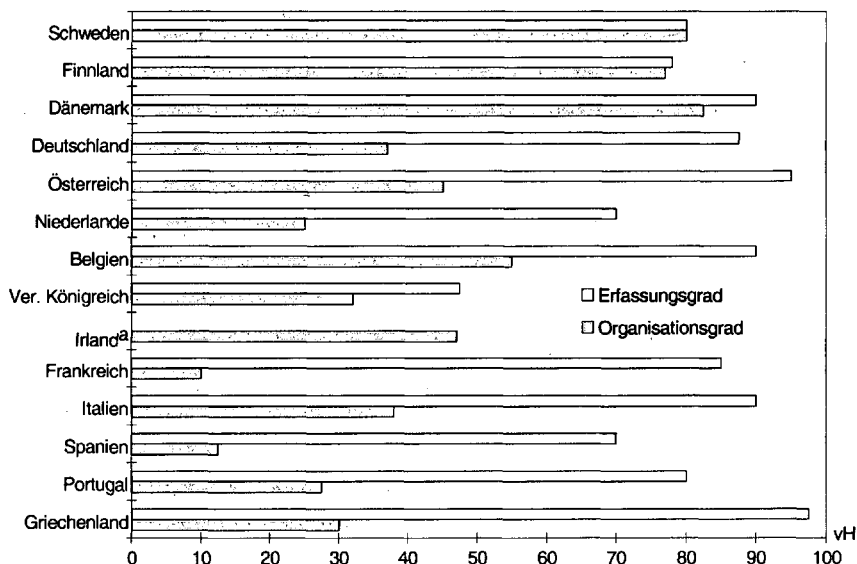
sierung auch in Deutschland durch Öffnungsklauseln in den Flächentarifverträgen voran (jüngstes Beispiel: Tarifabschluß in der chemischen Industrie).<sup>50</sup> Überdies hat sich vor allem in Ostdeutschland eine Tarif- und Verbandsflucht in erheblichem Ausmaß vollzogen. So zahlen rund 40 vH der Kleinbetriebe in Ostdeutschland Löhne, die unter den tarifvertraglich vereinbarten liegen (Soltwedel 1997: 37 f.; DIW et al. 1995: 45 f.).

Einen Sonderfall stellt Irland dar, wo in den späten achtziger und frühen neunziger Jahren ein Trend zu zunehmender Zentralisierung des Lohnverhandlungssystems zu verzeichnen war: Seit 1987 hat die Regierung in zunehmendem Maße versucht, durch nationale Drei-Jahres-Programme Einfluß auf die Lohnbildung zu nehmen. Im Februar 1994 wurde das „Programme for Competitiveness and Work“ (PCW) von den Sozialpartnern (Regierung, Arbeitgeber, Gewerkschaften und Landwirte) unterzeichnet. Dieses soll ein jährliches Beschäftigungswachstum von 2 vH sichern und beschränkte das Lohnwachstum auf 2 vH (1994), 2,5 vH (1995) und 3,5 vH (1996), angepaßt an voraussichtliche Preissteigerungen. Anders als frühere Abkommen enthielt das PCW keine „local bargaining“-Klausel, nach der es Arbeitgebern möglich war, bei entsprechend schneller wachsender Produktivität zusätzliche Lohnsteigerungen auszuhandeln. In dem jüngst beschlossenen Programm „Partnership 2000“ ist jedoch wieder eine „local bargaining“-Klausel enthalten.

Neben der vorherrschenden Verhandlungsebene sind der gewerkschaftliche Organisationsgrad und der Erfassungs-(bzw. Verbindlichkeits-)grad von Tarifverträgen wichtige Kennzeichen für das System der industriellen Beziehungen in einem Land. Wie aus Schaubild 10 hervorgeht, sind auch hier verschiedene Modelle zu unterscheiden. Einen ersten Typus bilden Länder mit einem hohen gewerkschaftlichen Organisationsgrad und einem hohen Erfassungsgrad von Tarifverträgen (Schweden, Finnland, Dänemark). Der in Europa vorherrschende Typus ist jedoch der, bei dem der gewerkschaftliche Organisationsgrad relativ gering (und in jüngster Zeit weiter rückläufig) ist, der Erfassungsgrad von Tarifverträgen aber hoch bis sehr hoch ist. Dieses Muster zeigt sich in allen EU-Ländern außer den skandinavischen Ländern und dem Vereinigten Königreich, ist aber nirgendwo augenfälliger als in Frankreich: Die französischen Gewerkschaften haben nur vergleichsweise wenige, wenn auch sehr aktive Mitglieder; der Organisationsgrad der Arbeitnehmer beträgt nur rund 10 vH. Die Zahl der Mitglieder ging seit Ende der siebziger Jahre zurück. Die Macht der Gewerkschaften resultiert vor allem daraus, daß die Regierung Verträge meist als *allgemeinverbindlich* erklärt, so daß 90 vH der Arbeitnehmer von den Tarifverträgen er-

<sup>50</sup> Überdies gibt es inzwischen in zahlreichen weiteren Branchen Klauseln zur Tarifabweichung, spezielle Einstiegstarife und Sonderregelungen zur Urlaubsgeld- und Jahressonderzahlung (vgl. dazu den Artikel „Tarifliche Öffnungsklauseln und Differenzierungsbestimmungen“ im *Handelsblatt* vom 21. August 1997).

Schaubild 10 — Gewerkschaftlicher Organisationsgrad und Erfassungsgrad von Tarifverträgen in den EU-Staaten (Stand: 1996)



<sup>a</sup>Der Erfassungsgrad von Tarifverträgen ist in Irland sehr hoch, exakte Prozentzahlen liegen uns jedoch nicht vor.

Quelle: IDS und IPD (1996: XX–XXI), Burgess (1997: 114).

faßt werden (OECD *OECD Economic Surveys. Frankreich* lfd. Jgg.). Eine Sonderstellung nimmt wiederum das Vereinigte Königreich ein, wo sowohl der gewerkschaftliche Organisationsgrad als auch der Erfassungsgrad von Tarifverträgen vergleichsweise gering sind. Dies ist auf einen grundlegenden Wandel der Arbeitsbeziehungen in Großbritannien während der achtziger Jahre zurückzuführen. Die Macht der Gewerkschaften wurde während der achtziger Jahre stark geschwächt: So wurden „closed shops“ (gewerkschaftspflichtige Betriebe) und Abgrenzungsregeln (System von Berufsgewerkschaften) abgeschafft. Der rechtliche Schutz der Gewerkschaften gegen die Folgen illegaler Streiks wurde aufgehoben und das Recht zur Ausdehnung von Streiks auf andere Betriebe („secondary picketing“) eingeschränkt. Die Arbeitgeber haben das Recht, Gewerkschaften zu ignorieren und mit einzelnen Arbeitnehmern zu verhandeln; die Verhandlungsmacht verschob sich zugunsten der Arbeitgeber. Der Organisationsgrad unter den Beschäftigten fiel von 50 vH (1980) auf 33 vH 1994 (23 vH im privaten Sektor) und die ehemals hohe Streikhäufigkeit im Vereinigten Königreich ging drastisch zurück.

Welcher Zusammenhang besteht nun zwischen dem Lohnverhandlungssystem und den Arbeitsmarktergebnissen eines Landes? Offenbar ist dieser Zusammenhang für die EU-Staaten weniger eindeutig als die Calmfors-Driffill-Hypothese besagt: Vergleicht man die Länder mit den besten Arbeitsmarktergebnissen (Ländergruppe 1 in Übersicht 9) hinsichtlich ihrer Lohnfindungssysteme, so zeigt sich, daß sich hierunter ein Land mit vergleichsweise zentralisierten Strukturen befindet (Österreich), der Prototyp eines dezentralisierten und deregulierten Arbeitsmarktes (das Vereinigte Königreich), ein Land, dessen Lohnfindungssystem zentrale, sektorale und betriebliche Elemente vereint (die Niederlande), und ein Land, in dem die sektorale Ebene dominiert (Portugal).

Um zu überprüfen, ob dieser erste Eindruck korrekt ist, haben wir eine Aktualisierung des empirischen Ansatzes von Calmfors und Driffill vorgenommen (Tabelle 8). Danach wird die Calmfors-Driffill-Hypothese für den Zeitraum von 1986 bis 1996 nicht bestätigt. Statt dessen zeigt sich ein recht eindeutiger Zusammenhang dergestalt, daß Länder mit dezentralem Lohnverhandlungssystem hinsichtlich aller von Calmfors-Driffill vorgeschlagenen Ergebnisindikatoren im Durchschnitt bessere Ergebnisse aufweisen als die Volkswirtschaften mit zentralisiertem oder intermediärem Lohnverhandlungssystem. Hinsichtlich der Indikatoren „Veränderung der Arbeitslosenquote, Veränderung der Erwerbstätigenquote und Veränderung des Okun-Index“ deuten die Daten für 1986–1996 auf eine monotone Beziehung hin: Länder mit dezentralem Lohnverhandlungssystem schneiden am besten ab, Länder mit intermediärem Lohnverhandlungssystem belegen die mittleren Plätze und Länder mit hochzentralisiertem Lohnverhandlungssystem schneiden im Durchschnitt am schlechtesten ab. Hinsichtlich der übrigen Indikatoren scheint eine modifizierte „hunchback“-Beziehung zu existieren, in dem Sinne, daß dezentrale Systeme am besten und intermediäre Systeme am schlechtesten abschneiden. Länder mit eher zentralem bzw. korporatistischem Lohnverhandlungssystem konnten sich in den letzten Jahren nur dann günstig entwickeln, wenn — wie etwa im Fall der Niederlande — „Sicherheitsventile“ vorhanden waren, die in Ausnahme- bzw. Krisenfällen ein Abweichen von der zentralen Norm erlaubten. Überdies zeigt der in einer Mehrzahl der EU-Staaten zu beobachtende Trend zur Dezentralisierung von Tarifverhandlungen, daß angesichts der zunehmenden Intensivierung des weltweiten Wettbewerbs das starre Korsett nationaler oder sektoraler Tarifabschlüsse als immer drückender empfunden wird und der Bedarf an flexiblen betriebspezifischen Regelungen zunimmt.

### *Fazit*

Eine gewisse aggregierte Lohnflexibilität ist längerfristig EU-weit vorhanden; sie ist jedoch angesichts des massiven Problemdrucks nicht hoch genug. Wie das Beispiel Schwedens und Italiens zeigt, reicht selbst eine vergleichsweise hohe



Tabelle 8 — Aktualisierung des Calmfors-Driffill-Ansatzes für OECD-Länder für den Zeitraum 1986–1996

	Arbeitslosenquote		Okun-Index		Alternativer Ergebnisindex <sup>a</sup>		Erwerbstätigenquote	
	Niveau	Veränderung <sup>b</sup>	Niveau	Veränderung <sup>b</sup>	Niveau	Veränderung <sup>b</sup>	Niveau	Veränderung <sup>b</sup>
<i>Zentralisiert</i>								
Belgien	11,2	2,5	13,4	-2,9	14,7	5,1	55,2	-1,3
Finnland	10,2	5,4	13,6	-2,2	8,6	1,9	67,3	-4
Norwegen	4,6	2,5	8,7	-2,5	5,6	1,5	74,7	1,7
Österreich	5,2	2,9	7,9	-0,2	4,9	1,4	63,6	-3
Ungewichteter Durchschnitt	7,80	3,33	10,9	-1,95	8,45	2,48	65,2	-1,65
<i>Intermediär</i>								
Dänemark	9,8	2,5	12,7	-4,4	10,2	-0,6	73,4	0,2
Frankreich	10,6	4,2	13,2	-3,7	10,8	3,9	59,6	-3,9
Italien	10,3	4,2	15,5	-6,6	10,3	1,5	52,9	-2,5
Niederlande	6,9	1	8,7	-3,2	10,5	5,7	55	0,6
Schweden	4,5	2,2	9,5	-2,6	3,8	0,2	76,4	-1,8
Westdeutschland	7,3	2,4	9,4	0,1	8,6	4,6	63,9	-0,7
Ungewichteter Durchschnitt	8,23	2,75	11,50	-3,40	9,03	2,55	63,53	-1,35
<i>Dezentralisiert</i>								
Australien	8,5	2,2	13,5	-3,2	4,1	-5,7	67,3	1,5
Japan	2,6	0,4	3,7	-5,3	5,2	3,8	72,8	2,7
Neuseeland	7,2	4,9	12,6	-3	4	-4,8	59,9	-4,5
Kanada	9,5	0,9	12,7	-4,5	6,5	-3,3	69,4	3,7
Schweiz	2,2	1,8	4,9	0,3	8,1	11,4	79,8	5,6
Ver. Königreich	8,5	1,8	13	-6,1	6,8	0,3	68,9	0,1
USA	6,2	-1,3	9,7	-5,5	4,2	-3,9	71,3	6,3
Ungewichteter Durchschnitt	6,39	1,53	10,01	-3,90	5,56	-0,31	69,91	2,20

<sup>a</sup> „Performance“-Index: Summe aus Arbeitslosenquote und Zahlungsbilanzdefizit in Prozent des BIP. — <sup>b</sup>Gegenüber 1974–1985.

Quelle: Dohse (1998), OECD *Employment Outlook* (1997).

aggregierte Lohnflexibilität für sich genommen immer weniger aus, um adäquat auf die Herausforderungen der Globalisierung und der Intensivierung des weltweiten Wettbewerbs zu reagieren. Hierzu ist eine hohe relative Lohnflexibilität vonnöten, wie sie am stärksten in Portugal, Irland, Frankreich und dem Vereinigten Königreich ausgeprägt ist.

Mindestlöhne reduzieren die Lohnflexibilität am unteren Ende der Einkommensskala (vor allem bei Jugendlichen und Geringqualifizierten). Die Mindestlohnstruktur in Europa ist in den neunziger Jahren weitgehend konstant geblieben. Bemerkenswert ist allerdings die Abschaffung der „wage councils“ im Vereinigten Königreich und die Reduktion der Mindestlöhne in den Niederlanden und Griechenland, die zur Erhöhung der relativen Lohnflexibilität in diesen Ländern beitragen dürfte.

Die Belastung mit Steuern und Sozialabgaben ist in den skandinavischen Ländern am höchsten und im Vereinigten Königreich, Irland und den südeuropäischen Ländern (mit Ausnahme Italiens) am geringsten.

Die Lohnverhandlungssysteme in den Ländern der Europäischen Union weisen eine beträchtliche Spannweite auf, die von stark zentralisierten (Irland) bis hin zu weitgehend dezentralisierten Systemen (Vereinigtes Königreich) reicht. Allerdings ist derzeit in der Mehrzahl der EU-Staaten ein Trend zur Dezentralisierung von Tarifverhandlungen zu beobachten, der auf einen zunehmenden Bedarf an flexiblen betriebsspezifischen Regelungen hindeutet.

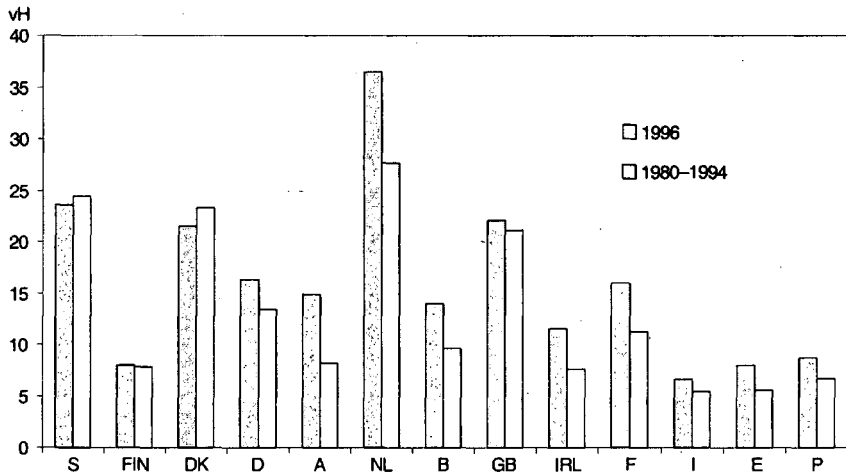
#### **b. Zeitflexibilität**

Als Reaktion auf die strukturellen Ungleichgewichte auf den europäischen Arbeitsmärkten spielt neben der preislichen Anpassung auch die zeitliche Anpassung eine wichtige Rolle. Flexiblere Arbeitszeiten können dazu beitragen, mittels längerer Maschinenlaufzeiten einen gegebenen Sachkapitalstock effizienter auszunutzen und Produktionskosten zu reduzieren. Des weiteren können durch flexible Arbeitszeitvereinbarungen wie (eine wirklich frei und flexibel zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer vereinbarte) Teilzeitarbeit Angebotsüberhänge auf dem Arbeitsmarkt reduziert werden. Hierbei ist allerdings zu beachten, daß das Instrument der Teilzeitarbeit nicht beliebig ausgedehnt werden kann, da der Anteil der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die eine Teilzeitbeschäftigung einer Vollzeitbeschäftigung (und damit ein relativ geringeres Einkommen einem höheren) vorziehen, begrenzt ist und von Land zu Land stark variiert.

Besonders intensiv wird das Instrument der *Teilzeitarbeit* in den Niederlanden, dem Vereinigten Königreich, Schweden und Dänemark genutzt (Schaubild 11). Während sich in den skandinavischen Ländern der Anteil der Teilzeitarbeit in den letzten Jahren kaum mehr verändert hat (in Schweden und Dänemark sogar leicht rückläufig ist), ist er in den übrigen EU-Mitgliedstaaten, vor allem in den Niederlanden und Österreich, weiter kräftig angestiegen.

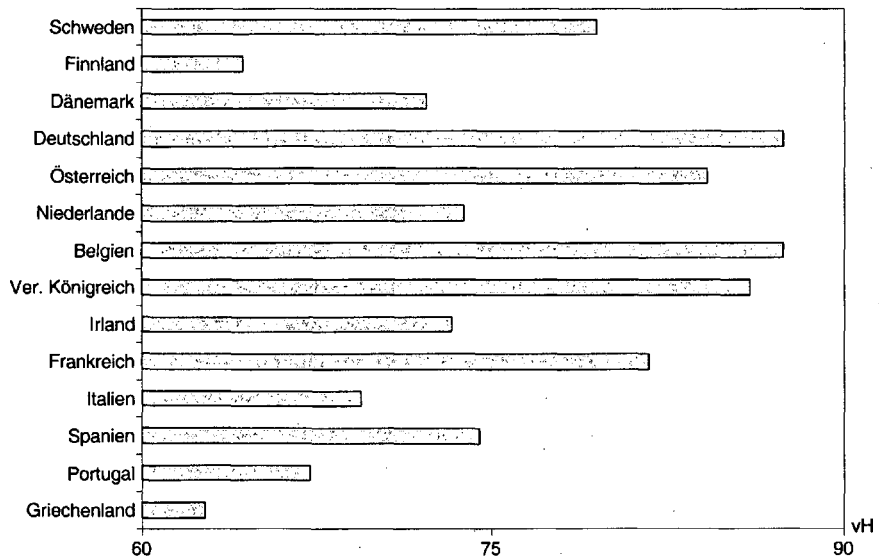
Teilzeitarbeit in Europa ist bislang vorwiegend Frauensache. Schaubild 12 zeigt, daß der Frauenanteil an den Teilzeitbeschäftigten insgesamt in allen EU-

Schaubild 11 — Anteil der Teilzeitarbeit an der Gesamtbeschäftigung in den EU-Staaten 1980–1994 und 1996



Quelle: OECD *Employment Outlook* (lfd. Jgg.).

Schaubild 12 — Anteil der Frauen an allen Teilzeitbeschäftigten in den EU-Staaten 1996



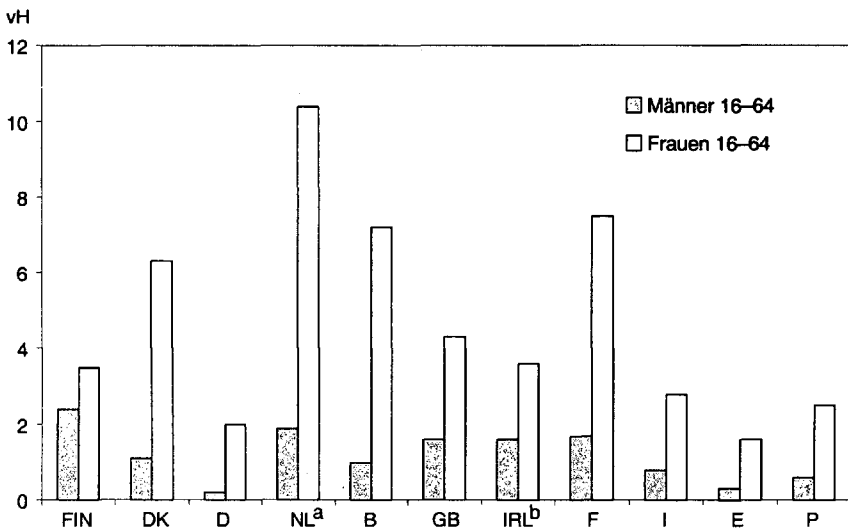
Quelle: OECD *Employment Outlook* (1997).

Ländern deutlich über 60 vH liegt. Am geringsten ist er in Griechenland, Finnland und Portugal, am höchsten in Deutschland und Belgien.

Der hohe Frauenanteil an den Teilzeitbeschäftigten erklärt sich zum einen daraus, daß Frauen (insbesondere in der Familienphase) mehr Teilzeitarbeit nachfragen als Männer, zum anderen würde aber ein nicht unbeträchtlicher Anteil der teilzeitarbeitenden Frauen lieber ganztags arbeiten (Schaubild 13).

Der Anteil der unfreiwillig Teilzeitbeschäftigten<sup>51</sup> an allen Erwerbspersonen ist in den Niederlanden, Dänemark, Frankreich und Belgien besonders hoch. Vergleichsweise gering ist er dagegen — trotz des hohen Anteils an Teilzeitarbeit insgesamt — im Vereinigten Königreich, was darauf hindeutet, daß hier die Teilzeitarbeit den Präferenzen besonders vieler Arbeitnehmer entspricht.

Schaubild 13 — Anteil der unfreiwillig Teilzeitbeschäftigten an allen Erwerbspersonen in den EU-Staaten 1993



<sup>a</sup>1991. — <sup>b</sup>1992.

Quelle: OECD *Employment Outlook* (1995: 67).

<sup>51</sup> Unter unfreiwillig Teilzeitbeschäftigten versteht man Personen, die teilzeitbeschäftigt sind, aber lieber Vollzeit arbeiten würden. „Involuntary part-time work refers directly to the ILO concept of underemployment i.e. individuals who are working although for fewer hours than they would like for involuntary reasons“ (OECD *Employment Outlook* 1995: 74).

Insgesamt ist nicht von der Hand zu weisen, daß durch einen höheren Umfang freiwilliger Teilzeitarbeit in einer Reihe von EU-Mitgliedstaaten zusätzliche Arbeitsplätze geschaffen werden könnten. Allerdings muß diese institutionell so ausgestaltet sein, daß sie sich für die Unternehmen rechnet. Insbesondere sollte vermieden werden, daß aus geringerer Beschäftigung überproportionale Sozialversicherungsansprüche erwachsen, da diese mögliche, mit der Teilzeitarbeit verbundene Vorteile für die Unternehmen, wie eine höhere Arbeitsproduktivität je geleisteter Arbeitsstunde oder geringere Fehlzeiten, leicht überkompensieren.

Teilzeitarbeit ist jedoch nur eine Komponente der zeitlichen Flexibilität. Mindestens ebenso wichtig sind flexible Arbeitszeitvereinbarungen zwischen Unternehmen und Arbeitnehmern, da sie, wie eingangs bereits erwähnt, zu einer unmittelbaren Reduktion der Produktionskosten beitragen können. Hier ist zwischen den gesetzlichen Regulierungen der Arbeitszeit und der tatsächlichen Inanspruchnahme flexibler Arbeitszeitregelungen zu unterscheiden.

Gesetzliche Beschränkungen der Arbeitszeit spielen in den Ländern der EU eine sehr unterschiedliche Rolle. Den mit Abstand geringsten Regulierungsgrad weisen das Vereinigte Königreich und Irland auf; die höchste Regulierungsdichte in diesem Bereich ist für Belgien, Griechenland und Spanien zu konstatieren (W.S. Siebert 1997: 231).

Vergleicht man die tatsächliche Inanspruchnahme flexibler, vertraglich vereinbarter Arbeitszeitformen, so fällt auf, daß das Vereinigte Königreich sowohl den höchsten Anteil von Schichtarbeitern (31 vH, zusammen mit Spanien) als auch den höchsten Anteil an Nachtarbeit, Samstagsarbeit und Sonntagsarbeit in der EU aufweist (Tabelle 9). Flexible Arbeitszeitformen waren in den neunziger Jahren in den meisten Ländern auf dem Vormarsch, insbesondere in Irland, Portugal und Frankreich. Nur in Deutschland, Griechenland und Belgien war in diesem Zeitraum eine Tendenz zur geringeren Inanspruchnahme flexibler Arbeitszeitvereinbarungen zu beobachten. „... with the expansion of the service sector and the extension of working hours in manufacturing industry, demand for workers available at night and on weekends, is growing. At the same time, however, willingness to work at such times has decreased ... A representative survey of employees in the European Community found that only 21 per cent of those questioned were prepared to work on Sundays and 22 per cent to work nights, even for higher pay“ (Bosch 1995: 24). Auffällig daran ist, daß die Bereitschaft, nachts oder am Wochenende zu arbeiten, in Ländern mit hohem Pro-Kopf-Einkommen (Deutschland, Dänemark, Belgien, Niederlande) oder traditioneller Familienstruktur (Griechenland, Italien) deutlich geringer ist als im EU-Durchschnitt.

Tabelle 9 — Flexible Arbeitszeitvereinbarungen in den EU-Staaten 1994 (vH)<sup>a</sup>

	Schichtarbeit	Nachtarbeit	Samstagsarbeit	Sonntagsarbeit
Dänemark	12 (+)	13 (+)	34 (++)	21 (--)
Deutschland	13 (-)	7 (-)	24 (-)	10 (+)
Niederlande	11 (--)	12 (=)	31 (+)	20 (+)
Belgien	21 (-)	12 (-)	32 (+)	18 (-)
Ver. Königreich	31 (+)	25 (=)	47 (-)	34 (+)
Irland	19 (+)	20 (++)	40 (++)	25 (++)
Frankreich	25 (++)	18 (+)	44 (++)	24 (++)
Italien	25 (++)	15 (++)	42 (--)	18 (++)
Spanien	31 (+)	17 (+)	42 (+)	22 (++)
Portugal	22 (++)	21 (++)	41 (+)	20 (++)
Griechenland	21 (-)	14 (-)	39 (+)	21 (-)

<sup>a</sup>Die Zahlen geben an, auf wieviel Prozent der Befragten das Arrangement zutrifft; in Klammern Tendenz der Entwicklung seit 1989: (++) starke Zunahme, (+) Zunahme, (=) keine Änderung, (-) Abnahme, (--) starke Abnahme.

Quelle: Kommission (1991, 1995b).

### Fazit

Die zeitliche Flexibilität der Arbeitsorganisation ist europaweit auf dem Vormarsch. Aufgrund der großen Vielfalt flexibler Arbeitszeitformen sind Ländervergleiche schwierig. Als die Länder mit der höchsten zeitlichen Flexibilität in der EU können tendenziell das Vereinigte Königreich, Irland, Portugal, die Niederlande und Frankreich gelten. Vergleichsweise gering ist die zeitliche Flexibilität dagegen in Deutschland, Griechenland und Belgien ausgeprägt.

### c. Berufliche, qualifikatorische und räumliche Mobilität

#### Berufliche Mobilität

Die Anpassung der Arbeitsmärkte an exogene Schocks gelingt um so reibungsloser, je höher die Bereitschaft der Arbeitnehmer ist, ihren Arbeitsplatz, ihren Wohnort oder die Art ihrer Tätigkeit zu wechseln. Ein Indikator für die berufliche Mobilität der Arbeitnehmer ist der Arbeitsplatzumschlag (labour turnover). Der Arbeitsplatzumschlag oder „turnover“ berechnet sich als die Summe aus Arbeitsplatzgewinnen (durch Neugründung oder Expansion bestehender Firmen) und Arbeitsplatzverlusten (durch Schrumpfung oder Schließung von Firmen) in einem bestimmten Zeitraum. Tabelle 10 zeigt für verschiedene Zeiträume die jahresdurchschnittlichen Arbeitsplatzgewinne und -verluste sowie den „labour turnover“ in einigen wichtigen EU-Staaten.

Tabelle 10 — Jahresdurchschnittliche Arbeitsplatzgewinne und -verluste in den EU-Staaten (vH der Gesamtbeschäftigung)

	Bruttogewinne	Bruttoverluste	„turnover rate“
<b>Schweden</b>			
1985–1989	16,1	-13,2	29,3
1989–1992	12,6	-16,1	28,7
<b>Finnland</b>			
1986–1989	11,1	-10,3	21,4
1989–1991	9,3	-14,5	23,9
<b>Dänemark</b>			
1983–1989	16,0	-13,8	29,8
<b>Deutschland</b>			
1983–1990	9,0	-7,5	16,5
<b>Vereinigtes Königreich</b>			
1987–1989	9,0	-5,1	14,1
1989–1991	8,0	-6,4	14,4
<b>Frankreich</b>			
1984–1989	13,9	-12,8	26,7
1989–1992	13,7	-13,9	27,6
<b>Italien</b>			
1984–1989	12,7	-10,6	23,3
1989–1992	11,8	-11,9	23,7

Quelle: OECD (1994b: 17).

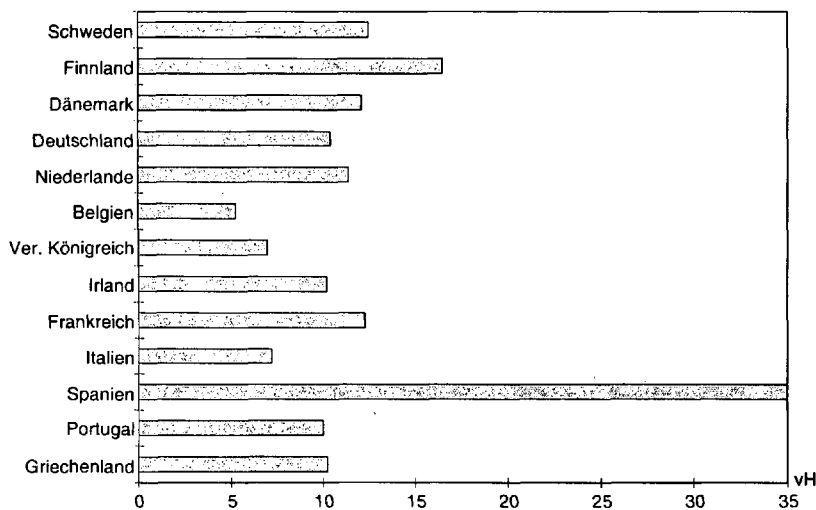
Man sieht, daß der Arbeitsplatzumschlag in Dänemark, Schweden und Frankreich besonders hoch und in Deutschland und im Vereinigten Königreich besonders niedrig ist. Ein hoher Arbeitsplatzumschlag erhöht die Anpassungsflexibilität der Arbeitsmärkte an exogene Schocks und erleichtert den Strukturwandel durch Abwanderung von Arbeitskräften aus schrumpfenden in wachsende Sektoren. Gleichzeitig induziert er aber auch Kosten in Form geringerer Arbeitsplatzsicherheit (hire and fire) und des Verlustes von arbeitsplatzspezifischem Humankapital. Die OECD weist überdies darauf hin, daß ein hoher Arbeitsplatzumschlag, sofern er vorwiegend auf befristete Arbeitsverhältnisse zurückzuführen ist, zu einer Spaltung des Arbeitsmarktes führt: Arbeitnehmer mit unbefristeten Arbeitsverträgen bleiben immobil und unflexibel, während einem anderen Teil der Arbeitnehmerschaft (insbesondere jüngeren Arbeitnehmern) ein überproportionaler Teil der Anpassungslast aufgebürdet wird (OECD 1994c: 66).

Befristete Arbeitsverhältnisse sind europaweit auf dem Vormarsch; besonders verbreitet sind sie in Spanien (Schaubild 14), was nicht zuletzt auf die hohen

Kündigungskosten in diesem Land zurückzuführen ist.<sup>52</sup> Vorreiter bei Zeitarbeitsfirmen sind die Niederlande, wo inzwischen mehr als 2 vH aller Arbeitnehmer von Zeitarbeitsfirmen beschäftigt werden (OECD *Economic Survey: Netherlands* 1996).

Da die Höhe und Wirksamkeit von Kündigungsbarrieren von einer ganzen Reihe von Faktoren beeinflusst wird, ist es seit der Studie von Grubb und Wells (1993) üblich, diese Faktoren sowohl einzeln als auch in einem zusammengesetzten Indikator, der die Strenge der Kündigungsschutzregelungen insgesamt erfaßt, abzubilden. Grubb und Wells unterscheiden die Kategorien administrative und prozedurale Hemmnisse, Kündigungsfristen und Abfindungen sowie Entlassungsschwierigkeit und fassen diese zu einem Gesamtindikator<sup>53</sup> zusammen. Aus Tabelle 11 geht hervor, daß die Länder mit den höchsten Kündigungskosten die südlichen EU-Mitgliedstaaten Italien, Portugal und Spanien sind, während die Kündigungsbarrieren im Vereinigten Königreich, Irland und Dänemark am geringsten sind.

Schaubild 14 — Anteil befristeter Beschäftigungsverhältnisse in den EU-Staaten 1995



Quelle: Kommission (1996a).

<sup>52</sup> In Portugal sind die gesamten Kündigungskosten zwar noch höher als in Spanien; aufgrund der wesentlich geringeren Arbeitslosigkeit (und der daraus resultierenden stärkeren relativen Position der Arbeitnehmer in Portugal) sind befristete Arbeitsverträge in Portugal jedoch weitaus weniger verbreitet als in Spanien.

<sup>53</sup> Zum Aggregationsverfahren vgl. Grubb und Wells (1993).



Tabelle 11 — Kündigungskosten in den EU-Staaten<sup>a</sup>

	Administrative und prozedurale Hemmnisse	Kündigungs- fristen und Abfindungen	Entlassungs- schwierigkeit <sup>b</sup>	Gesamte Kündigungs- kosten
Schweden	11,0	8,0	9,0	11,0
Finnland	14,0	9,0	4,0	9,5
Dänemark	1,0	11,0	5,0	4,0
Deutschland	13,0	2,0	12,0	9,5
Österreich	10,0	10,0	11,0	13,0
Niederlande	16,0	1,0	8,0	7,0
Belgien	4,5	13,0	3,0	5,0
Vereinigtes Königreich	4,5	5,0	1,0	2,0
Irland	6,5	3,0	6,5	3,0
Frankreich	9,0	7,0	6,5	6,0
Italien	3,0	16,0	15,0	14,0
Spanien	15,0	14,0	13,0	15,0
Portugal	12,0	15,0	16,0	16,0
Griechenland	8,0	12,0	10,0	12,0

<sup>a</sup>Situation Ende der achtziger Jahre; höchster Rang entspricht den relativ größten Hemmnissen. Bei gleicher Rangfolge bestimmt sich der Rangwert nach dem Durchschnitt der besetzten Plätze. — <sup>b</sup>In diesen Indikator gehen Rangreihen für die bewertete Definition der ungerechtfertigten Entlassung, für die Länge der Probe- bzw. Karenzzeit, für den Umfang der als Entschädigung zu zahlenden Monatslöhne und für die bewertete Häufigkeit einer Wiedereinstellung ein.

Quelle: OECD (1994c: 71).

### Räumliche Mobilität

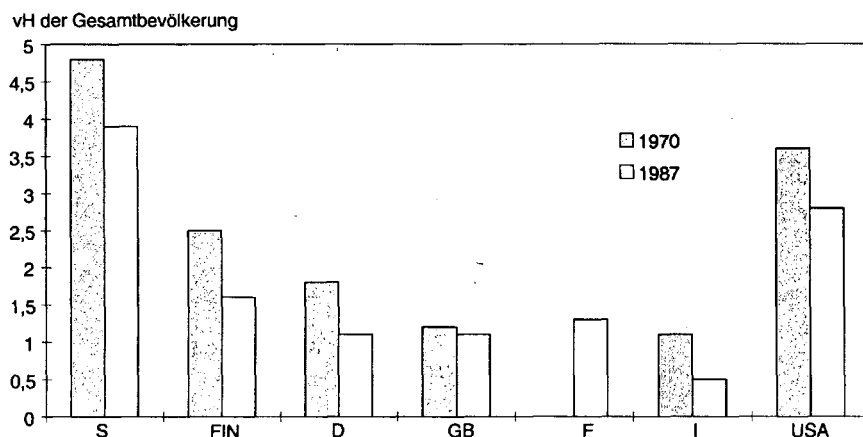
Die räumliche Mobilität der Beschäftigten läßt sich untergliedern in internationale Mobilität und intranationale Mobilität. Die Mobilität der Beschäftigten innerhalb der EU-Länder ist seit den frühen siebziger Jahren rückläufig, wie aus Schaubild 15 hervorgeht.<sup>54</sup> Ihr Niveau ist wesentlich geringer als in den USA, was die Persistenz großer regionaler Unterschiede in den Arbeitslosenquoten in Europa erklärt, während Arbeitskräftewanderungen in den USA den wichtigsten Anpassungsmechanismus an exogene Schocks darstellen (Blanchard und Katz 1992). Eine Ausnahme innerhalb der EU bildet allerdings Schweden, wo die Abwanderung aus peripheren Regionen lange Zeit durch massive Mobilitätsbeihilfen und den Druck, bei Weigerung diese Hilfe zu verlieren, gefördert wurde.<sup>55</sup>

Die Mobilität der Arbeitskräfte zwischen den EU-Ländern ist ebenfalls seit den sechziger und frühen siebziger Jahren (der Zeit der großen Gastarbeiterwanderungen) rückläufig und spielt als Anpassungsinstrument an exogene Schocks

<sup>54</sup> Außer im Vereinigten Königreich, wo sie auf geringem Niveau stagniert.

<sup>55</sup> Diese Mobilitätsbeihilfen sind jedoch seit einiger Zeit stark rückläufig.

Schaubild 15 — Interne Migration in EU-Staaten und den USA 1970 und 1987



Quelle: OECD (1994c: 66).

derzeit kaum eine Rolle. Allerdings ist nicht auszuschließen, daß durch den mit der Währungsunion steigenden Anpassungsdruck auf den Arbeitsmärkten die Mobilität zwischen den EU-Ländern längerfristig wieder ansteigen wird.

#### *Qualifikationsniveau der Beschäftigten*

Das Qualifikationsniveau der Beschäftigten eines Landes läßt sich nur schwer in Indikatoren abbilden. Der Untersuchungsgegenstand ist vielschichtig, nationale Bildungsabschlüsse sind nur bedingt miteinander vergleichbar, und es ist nicht von vornherein klar, welche Qualifikationen tatsächlich berufsqualifizierend bzw. flexibilitätsfördernd wirken.<sup>56</sup>

Geht man allerdings davon aus, daß die Fähigkeit zum lebenslangen Lernen eine der wichtigsten Voraussetzungen für die dauerhafte Beteiligung am Erwerbsleben ist und daß der Grundstock für diese Fähigkeit durch eine solide schulische und berufliche Ausbildung gelegt wird, so gibt der Anteil von Perso-

<sup>56</sup> Ein häufig verwendeter Indikator für den Stellenwert der Bildung in einem Land ist der Anteil der öffentlichen Ausgaben für Bildung am Bruttoinlandsprodukt (OECD 1996a: 59). Der Anteil der Bildungsausgaben am Bruttoinlandsprodukt ist jedoch ein reiner Inputindikator, der für sich genommen wenig über das Qualifikationsniveau der Bevölkerung aussagt. Kontrastiert man Bildungsausgaben und Ergebnis-Variable wie etwa die mathematischen und naturwissenschaftlichen Kenntnisse von Schülern allgemeinbildender Schulen (gemessen in standardisierten Testverfahren), so zeigt sich kein systematischer Zusammenhang zwischen Input- und Outputvariable.

nen mit höherem Schulabschluß oder berufsqualifizierender Ausbildung immerhin einen Anhaltspunkt über das qualifikatorische Niveau der Bevölkerung in einem Land.<sup>57</sup> Aus Tabelle 12 geht hervor, daß dieser Anteil in den mitteleuropäischen Ländern (Deutschland, Österreich, Niederlande), den skandinavischen Ländern, dem Vereinigten Königreich und Frankreich am höchsten und in den südeuropäischen Ländern (vor allem in Portugal, Spanien und Italien) am geringsten ist.

In der Tat besteht ein Zusammenhang zwischen Bildungsniveau und (individuellem) Arbeitsmarktergebnis (Tabelle 12). So liegt die Arbeitslosenquote von Personen mit einfacher und mittlerer Bildung in allen EU-Ländern mit Ausnahme von Griechenland über der Arbeitslosenquote insgesamt. Auffällig ist, daß dieser Quotient in den südeuropäischen Ländern deutlich niedriger liegt als in den nord- und mitteleuropäischen Ländern, was darauf hindeutet, daß die relative Arbeitsmarktposition von Geringqualifizierten in Südeuropa (gegenwärtig noch) günstiger ist als im Rest der Union.

Tabelle 12 — Bildungsniveau und Arbeitslosigkeit in den EU-Staaten 1994<sup>a</sup>

	Anteil von Personen mit höherem Schulabschluß oder berufsqualifizierender Ausbildung (vH)	ALQ von Personen mit einfacher und mittlerer Bildung zur ALQ insgesamt <sup>a</sup>	ALQ von Personen mit einfacher und mittlerer Bildung zur ALQ von Hochschulabsolventen <sup>a</sup>
Schweden	72	1,29	2,59
Finnland	64	1,36	3,44
Dänemark	60	1,50	3,46
Deutschland	84	1,63	2,84
Österreich	68	1,48	2,72
Niederlande	60	1,44	1,91
Belgien	49	1,51	3,13
Ver. Königreich	74	1,59	3,33
Irland	45	1,47	5,56
Frankreich	67	1,36	2,41
Italien	33	1,06	1,31
Spanien	26	1,08	1,54
Portugal	19	1,09	2,50
Griechenland	45	0,86	0,95

<sup>a</sup>In die Untersuchung einbezogene Altersgruppe: 25–64 Jahre; ALQ: Arbeitslosenquote.

Quelle: OECD (1996a: 35 und 234), eigene Berechnungen.

<sup>57</sup> Klodt et al. (1997) haben in einer jüngst erschienenen Studie für Deutschland gezeigt, daß die strukturelle Arbeitslosigkeit — zumindest teilweise — als ein Reflex von Qualifikationsdefiziten anzusehen ist.

Noch deutlicher wird der inverse Zusammenhang zwischen Bildungsniveau und Betroffenheit von Arbeitslosigkeit, wenn man die Arbeitslosenquote von Geringqualifizierten in Relation zur Arbeitslosenquote von Hochschulabsolventen setzt (Tabelle 12, Spalte 3): In zahlreichen europäischen Ländern ist die Arbeitslosenquote von Geringqualifizierten zwei- bis dreimal so hoch wie die Arbeitslosenquote von Hochschulabsolventen; in Irland ist sie sogar mehr als fünfmal so hoch.

#### *Fazit*

Die räumliche Mobilität der Arbeitnehmer ist in der gesamten EU mit Ausnahme Schwedens gering und rückläufig. Die höchsten Hindernisse für die berufliche Mobilität in Form von Kündigungshemmnissen existieren in Italien, Portugal und Spanien; am geringsten sind diese Hemmnisse im Vereinigten Königreich, Dänemark und Irland.

Das durchschnittliche Qualifikationsniveau der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter ist in Deutschland, dem Vereinigten Königreich und Schweden am höchsten und in den südeuropäischen Ländern und Irland am geringsten. Dieser Befund ist jedoch mit einer gewissen Vorsicht zu interpretieren, da häufig ein „mismatch“ zwischen vorhandenen und benötigten Qualifikationen besteht.

## **4. Jüngste Maßnahmen zur Erhöhung der Arbeitsmarktflexibilität**

Seit dem Erscheinen des umfassendsten Berichtswerks zur Arbeitsmarktlage in den Industriestaaten, der *OECD Jobs Study* (OECD 1994b, 1994c), zeichnen sich in den meisten EU-Staaten Entwicklungstrends ab, die sich vielfach noch nicht unmittelbar im Arbeitsmarktergebnis dieser Länder niedergeschlagen haben, die für die zukünftige Entwicklung aber bedeutsam sind.

In Übersicht 11 sind wichtige, die Arbeitsmarktflexibilität beeinflussende Maßnahmen der jüngsten Zeit dargestellt.<sup>58</sup> Eine Klassifizierung der Länder aufgrund der gewählten Maßnahmschwerpunkte im Kampf gegen die Arbeitslosigkeit ist nicht einfach, aber immerhin sind gewisse (sehr grobe) Gruppenbil-

---

<sup>58</sup> Die Darstellung in Übersicht 11 erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit. Dargestellt sind vor allem Maßnahmen von staatlicher Seite, während die vielfältigen Flexibilisierungsanstrengungen auf Unternehmensebene in einer solchen Form kaum adäquat zu erfassen sind.

## Übersicht 11 — Jüngste Maßnahmen zur Erhöhung der Arbeitsmarktflexibilität in den EU-Staaten

	Einzelne Maßnahmen der EU-Staaten <sup>a</sup>
	<i>Schweden</i>
Lohnkostenflexibilität	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Senkung der Arbeitgeberanteile zur Sozialversicherung für vormals arbeitslose Arbeitnehmer</li> <li>- Einschränkung der Lohnfortzahlung im Krankheitsfall durch Karenztage</li> <li>- (<i>Erhöhung der Einkommen- und Vermögensteuer</i>)</li> </ul>
Zeitliche Flexibilität	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Aufhebung des Verbots von Zeitarbeitsfirmen</li> </ul>
Berufl. und räuml. Mobilität	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Verstärkte Anstrengungen im Bereich der Berufsausbildung</li> </ul>
	<i>Finnland</i>
Lohnkostenflexibilität	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Senkung der Arbeitgeberanteile zur Sozialversicherung für kleine und mittlere Unternehmen</li> </ul>
Zeitliche Flexibilität	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Liberalisierung der Arbeitszeitgesetzgebung (Wochenend-, Nacht-, Schichtarbeit)</li> </ul>
Berufl. und räuml. Mobilität	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Zulassung von privaten Arbeitsvermittlern</li> <li>- Verstärkte Anstrengungen im Bereich der Berufsausbildung</li> <li>- Trend zu mehr aktiven (statt passiven) arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen</li> </ul>
	<i>Dänemark</i>
Lohnkostenflexibilität	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Reduktion der maximalen Bezugsdauer von Arbeitslosengeld</li> <li>- Verdopplung der Qualifikationsphase für den Bezug von Lohnersatzleistungen von 26 Wochen auf 1 Jahr</li> </ul>
Zeitliche Flexibilität	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Längere Ladenöffnungszeiten</li> </ul>
Berufl. und räuml. Mobilität	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Zulassung von privaten Arbeitsvermittlern</li> <li>- Verstärkte Anstrengungen im Bereich der Berufsausbildung</li> <li>- Angebot einer 18-monatigen Ausbildung für junge Arbeitslose ohne Berufsausbildung</li> </ul>
	<i>Deutschland</i>
Lohnkostenflexibilität	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Einschränkungen bei der Frühverrentung</li> <li>- Einschränkung der Lohnfortzahlung im Krankheitsfall</li> <li>- Öffnungsklauseln in Tarifverträgen (vor allem in Ostdeutschland, aber auch in Westdeutschland zunehmend)</li> <li>- Arbeitsförderungs-Reformgesetz</li> <li>- (<i>Arbeitnehmer-Entsendegesetz</i>)</li> </ul>
Zeitliche Flexibilität	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Erleichterung des Abschlusses befristeter Arbeitsverhältnisse</li> <li>- Liberalisierung des Ladenschlußgesetzes</li> </ul>
Berufl. und räuml. Mobilität	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Zulassung von privaten Arbeitsvermittlern</li> <li>- Anhebung des Schwellenwerts, bis zu dem das Kündigungsschutzgesetz nicht gilt</li> </ul>
	<i>Österreich</i>
Lohnkostenflexibilität	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Einschränkung der Leistungen bei der Frühverrentung</li> <li>- Einstellungsförderung für Problemgruppen</li> </ul>
Zeitliche Flexibilität	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Längere Ladenöffnungszeiten</li> <li>- Erleichterung von Teilzeitarbeit</li> <li>- Zunehmende Verwendung von Arbeitszeitkonten</li> </ul>

## noch Übersicht 11

	Einzelne Maßnahmen der EU-Staaten <sup>a</sup>
Berufl. und räuml. Mobilität	<p style="text-align: center;"><i>noch Österreich</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Zulassung von privaten Arbeitsvermittlern</li> <li>- Verstärkte Anstrengungen im Bereich der Berufsausbildung</li> </ul>
Lohnkostenflexibilität Zeitliche Flexibilität Berufl. und räuml. Mobilität	<p style="text-align: center;"><i>Niederlande</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Reduktion des gesetzlichen Mindestlohns</li> <li>- Senkung der Lohnzusatzkosten in den unteren Lohngruppen</li> <li>- Längere Ladenöffnungszeiten</li> <li>- Verstärkte Anstrengungen im Bereich der Berufsausbildung</li> </ul>
Lohnkostenflexibilität Zeitliche Flexibilität	<p style="text-align: center;"><i>Belgien</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Senkung der Arbeitgeberanteile zur Sozialversicherung bei der Beschäftigung von Problemgruppen</li> <li>- (<i>Staatliche Lohnkontrolle; Senkung des Eintrittsalters in den vorgezogenen Ruhestand</i>)</li> <li>- Erleichterung des Abschlusses befristeter Arbeitsverhältnisse</li> </ul>
Lohnkostenflexibilität Berufl. und räuml. Mobilität	<p style="text-align: center;"><i>Vereinigtes Königreich</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Reduktion der Bezugsdauer von Arbeitslosenunterstützung</li> <li>- Reduktion der Sozialversicherungsbeiträge für Geringverdiener</li> <li>- Senkung der Arbeitgeberanteile zur Sozialversicherung bei Einstellung Langzeitarbeitsloser</li> <li>- Verschärfte Kriterien für Erwerbsunfähigkeit</li> <li>- Senkung des Einkommensteuertarifs</li> <li>- (<i>Geplante Einführung eines nationalen Mindestlohns</i>)</li> <li>- Angekündigte Bildungs- und Qualifizierungsoffensive der Regierung Blair</li> <li>- Verstärkte Anstrengungen im Bereich der Berufsausbildung</li> </ul>
Lohnkostenflexibilität Berufl. und räuml. Mobilität	<p style="text-align: center;"><i>Irland</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Programm „Partnership 2000“: nationales Dreijahresprogramm zur Lohnmoderation und Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit der irischen Wirtschaft</li> <li>- Community Employment Programme (CEP) zur Verbesserung der Qualifikation von Langzeitarbeitslosen</li> <li>- Verstärkte Anstrengungen im Bereich der Berufsausbildung</li> </ul>
Lohnkostenflexibilität Zeitliche Flexibilität Berufl. und räuml. Mobilität	<p style="text-align: center;"><i>Frankreich</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Senkung der Arbeitgeberanteile zur Sozialversicherung bei der Beschäftigung von Problemgruppen</li> <li>- (<i>Erhöhung des Mindestlohns um mehr als die Inflationsrate (1995)</i>)</li> <li>- Lockerung von Regulierungen und steuerliche Anreize für Teilzeitarbeit</li> <li>- Liberalisierung der Arbeitszeitgesetzgebung (Wochenend-, Nacht-, Schichtarbeit)</li> <li>- (<i>Geplante Einführung der 35-Stunden-Woche ab dem Jahr 2000</i>)</li> <li>- Verstärkte Anstrengungen im Bereich der Berufsausbildung</li> </ul>

## noch Übersicht 11

	Einzelne Maßnahmen der EU-Staaten <sup>a</sup>
	<i>Italien</i>
Lohnkostenflexibilität	– Vorgaben für Lohnzuwächse auf Basis des Inflationsziels der Regierung
Zeitliche Flexibilität	– Lockerung von Regulierungen und steuerliche Anreize für Teilzeitarbeit – Liberalisierung der Arbeitszeitgesetzgebung (Wochenend-, Nacht-, Schichtarbeit) – Zulassung von Zeitarbeitsfirmen – Längere Ladenöffnungszeiten – <i>(Geplante Einführung der 35-Stunden-Woche ab dem Jahr 2001)</i>
Berufl. und räuml. Mobilität	– Verstärkte Anstrengungen im Bereich der Berufsausbildung
	<i>Spanien</i>
Lohnkostenflexibilität	– Möglichkeit des „opting out“ aus Tarifverträgen – Einschränkungen bei Lohnersatzleistungen – Beseitigung der gesetzlichen Arbeitsregulierungen „Ordenanzas Laborales“
Zeitliche Flexibilität	– Lockerung von Regulierungen und steuerliche Anreize für Teilzeitarbeit – Liberalisierung der Arbeitszeitgesetzgebung (Wochenend-, Nacht-, Schichtarbeit) – Zulassung von Zeitarbeitsfirmen – <i>(Geplante Einführung der 35-Stunden-Woche ab dem Jahr 2001)</i>
Berufl. und räuml. Mobilität	– Verstärkte Anstrengungen im Bereich der Berufsausbildung
	<i>Portugal</i>
Zeitliche Flexibilität	– Längere Ladenöffnungszeiten – Gesetzentwurf zur flexibleren Arbeitszeitorganisation
Berufl. und räuml. Mobilität	– Verstärkte Anstrengungen im Bereich der Berufsausbildung
	<i>Griechenland</i>
Lohnkostenflexibilität	– Mindestlöhne reduziert – Mißbrauch bei Erwerbsunfähigkeitsrente eingedämmt
Zeitliche Flexibilität	– Liberalisierung der Arbeitszeitgesetzgebung (Wochenend-, Nacht-, Schichtarbeit) – Längere Ladenöffnungszeiten
Berufl. und räuml. Mobilität	– Verstärkte Anstrengungen im Bereich der Fortbildung und Umschulung
<sup>a</sup> Kontraproduktive Maßnahmen kursiv und in Klammern.	

Quelle: OECD *Economic Surveys* (lfd. Jgg.), OECD (1997), SVR (1996).

dungen möglich (vgl. z.B. H. Siebert 1997b und OECD 1997): Danach lassen sich (i) die skandinavischen Länder, (ii) Deutschland und Österreich, (iii) die südeuropäischen Länder einschließlich Frankreich sowie (iv) das Vereinigte Königreich und die Niederlande zu Ländergruppen mit in etwa gleichartigen

arbeitsmarktpolitischen Strategien zusammenfassen. Belgien und Irland passen in keines dieser Raster.

Die *skandinavischen Länder*, für die die Massenarbeitslosigkeit eine relativ neue Erfahrung ist, setzen — teils aus Überzeugung, teils der Not gehorchend — schwerpunktmäßig auf Ausgabenkürzungen, eine Senkung der Lohnzusatzkosten und eine Umstrukturierung der nicht mehr finanzierbaren sozialen Sicherungssysteme. Ergänzt werden diese Maßnahmen durch verstärkte Anstrengungen im Bereich der Berufsausbildung. Von Maßnahmen zur Erhöhung der zeitlichen Flexibilität wird — mit Ausnahme Finnlands — vergleichsweise wenig Gebrauch gemacht. Gleichzeitig ist — in Schweden und Dänemark stärker, in Finnland weniger stark — eine Tendenz zur Dezentralisierung von Tarifverhandlungen zu beobachten.

In *Deutschland* und *Österreich* wurden in jüngster Zeit eine Reihe von Maßnahmen zur Erhöhung der Arbeitsmarktflexibilität ergriffen. Viele dieser Maßnahmen gehen zweifellos in die richtige Richtung. Sowohl Siebert als auch die OECD merken jedoch an, daß sich die meisten dieser Maßnahmen auf bestimmte Problemgruppen bzw. Arbeitsmarktsegmente beziehen und ein umfassender Reform- und Flexibilisierungsansatz bislang fehlt. Dennoch zeigt sich auch in diesen Ländern — mit einiger Zeitverzögerung —, daß die Dynamik der Marktkräfte letztendlich größer ist als das Beharrungsvermögen bestehender Institutionen bzw. Organisationen. Besonders wichtig sind unseres Erachtens die jüngsten Änderungen im Lohnverhandlungssystem der Bundesrepublik Deutschland. So ist — insbesondere in Ostdeutschland — eine Verbands- und Tariffucht in erheblichem Ausmaß sowie eine Erosion des Systems der Flächentarifverträge zu beobachten. Zudem wurden in zahlreichen Tarifverträgen — auch in Westdeutschland — Öffnungsklauseln vereinbart. Während Öffnungsklauseln bezüglich der Arbeitszeiten oder für Unternehmen in wirtschaftlichen Schwierigkeiten bereits eine gewisse Tradition haben, stellen allgemeine Öffnungsklauseln, die auch eine Reduktion der vereinbarten Tarifföhne erlauben (Pilotfunktion hatte hier der Abschluß in der westdeutschen Chemieindustrie), eine Novität dar. Im Grundsatz positiv zu beurteilen sind auch die meisten Neuregelungen, die das deutsche Arbeitsförderungs-Reformgesetz mit sich gebracht hat. Hierbei sind insbesondere die Regionalisierung und Flexibilisierung des Mitteleinsatzes der Bundesanstalt für Arbeit, die Maßnahmen zur Entlastung der Versicherungsgemeinschaft (verstärkte Mißbrauchskontrolle, Einschränkungen bei der Höchstbezugsdauer von Arbeitslosengeld) und die Anreize zur Beschäftigungsaufnahme (Überbrückungsgeld für Existenzgründer, Förderung der beruflichen Eingliederung von Problemgruppen) zu nennen. Dabei sollte jedoch berücksichtigt werden, daß aktive Arbeitsförderung kostspielig ist, weil sie die Lohnzusatzkosten (und damit die Beschäftigungskosten insgesamt) in die Höhe treibt, so daß der von der Bun-



desanstalt für Arbeit behauptete positive Nettoeffekt der aktiven Arbeitsmarktpolitik durchaus zweifelhaft ist.

Die *südeuropäischen Länder* und *Frankreich* setzen vor allem auf eine Erhöhung der zeitlichen Flexibilität, ergänzt durch die Förderung berufsqualifizierender Maßnahmen. Auffällig ist, daß vor allem in Frankreich und Italien bislang recht wenig getan wurde, um die Lohnkostenflexibilität zu erhöhen und die sie beeinflussenden Institutionen zu reformieren (H. Siebert 1997b). So wurde — zum Teil gegen den Willen der Tarifparteien — die Einführung der 35-Stunden-Woche beschlossen, was die Beschäftigungskosten weiter in die Höhe treiben und die Reformanstrengungen früherer Jahre — zumindest teilweise — konterkarieren dürfte.<sup>59</sup> Portugal hat in jüngster Zeit ebenfalls wenig unternommen, um seine Arbeitsmarktflexibilität zu erhöhen, allerdings vor dem Hintergrund einer bereits vergleichsweise großen Flexibilität. In Spanien sind dagegen in jüngster Zeit eine Reihe von Reformschritten wie die Möglichkeit eines „opting out“ aus Tarifverträgen in Angriff genommen worden.

Das *Vereinigte Königreich* und die *Niederlande* sind die einzigen EU-Länder, die eine fortlaufende, umfassende Reform ihrer Arbeitsmärkte betreiben. Da die Arbeitszeitflexibilität in diesen Ländern im europäischen Vergleich hoch ist, konzentrieren sich die jüngsten Maßnahmen in diesen Ländern auf die Erhöhung der Lohnkostenflexibilität und — insbesondere seit dem Regierungswechsel in Großbritannien — auf die Verbesserung des Bildungs- und Qualifikationsniveaus. Der Regierungswechsel im Vereinigten Königreich hat zu einer deutlichen Akzentverschiebung der britischen Arbeitsmarktpolitik geführt, stellt aber unseres Erachtens keinen grundlegenden Bruch mit der britischen Flexibilitätskultur dar. So sieht Tony Blair eine der wichtigsten Aufgaben der neuen britischen Regierung darin „... to campaign to extend flexible labour markets to the rest of Europe“ (EIRO 1997e).

*Irland* unterscheidet sich von den übrigen EU-Ländern recht eindeutig, indem es vorwiegend auf zentrale Programme zur Lohnmoderation und zur Verbesserung der Qualifikation von Langzeitarbeitslosen setzt. Bemerkenswert ist allerdings, daß das neue nationale Drei-Jahres-Programm *Partnership 2000* im Gegensatz zu seinem Vorgängerprogramm eine „local bargaining“- Klausel enthält. Diese läßt sich als eine Art Sicherheitsventil interpretieren, das in Ausnahme- bzw. Krisenfällen eine Abweichung von der zentralen Norm zuläßt.

Inwieweit die in den einzelnen Ländern sehr unterschiedlichen Reformansätze hinreichend sind, um die Arbeitsmarktflexibilität in der Europäischen Union nachhaltig zu erhöhen, läßt sich gegenwärtig nur schwer abschätzen. Am erfolgversprechendsten erscheint uns der im Vereinigten Königreich und den Niederlanden beschrittene Weg.

<sup>59</sup> Eine ähnlich geringe Reformbereitschaft ist auch für *Belgien* zu konstatieren.

## 5. Zusammenfassender Überblick über die Arbeitsmarktflexibilität der EU-Mitgliedstaaten unter Status-quo-Bedingungen

Die Ausführungen dieses Kapitels haben deutlich gemacht, daß Arbeitsmarktflexibilität sich nicht an einer einzigen Kennzahl festmachen läßt. Prinzipiell existieren in jedem Land mehrere Ventile, die eine Anpassung an adverse Schocks möglich machen. Für eine angemessene Reaktion auf exogene Schocks ist es nicht erforderlich, daß alle Anpassungsmechanismen gleichermaßen in Anspruch genommen werden; beispielsweise sind vor allem Lohnflexibilität und zeitliche Flexibilität bedingt gegeneinander substituierbar. Nationale gruppenspezifische Präferenzen können in verschiedenen Ländern durchaus zu einem unterschiedlichen, aber gleichermaßen adäquaten Mix von Anpassungsinstrumenten führen. Nur wenn in einem Land sämtliche Anpassungsventile verstopft sind, führen adverse Schocks zwangsläufig zu einem Anstieg der Arbeitslosigkeit. Die Übersichten 12 und 13 ermöglichen einen schnellen Überblick über die wichtigsten Ergebnisse von Kapitel III.

Übersicht 12 faßt wichtige Elemente der Arbeitsmarktflexibilität, wie sie in Abschnitt IV.3 diskutiert wurden, in synoptischer Form zusammen. Die Einschätzung der einzelnen Flexibilitätskomponenten basiert dabei — soweit möglich — auf den in Abschnitt IV.3 verwendeten Indikatoren. Wo eine Einschätzung aufgrund dieser Indikatoren nicht möglich war, etwa weil bestimmte Indikatoren für ein Land nicht verfügbar waren, wurde auf Hintergrundinformationen in den *OECD Economic Surveys* und eigene Einschätzungen zurückgegriffen. Ergänzend hierzu gibt Übersicht 13 einen Überblick über die Entwicklung der Arbeitsmarktergebnisse in den neunziger Jahren und über jüngste Maßnahmen zur Erhöhung der Arbeitsmarktflexibilität, wie sie in Abschnitt IV.4 diskutiert wurden.

Die Ergebnisse für die einzelnen EU-Mitgliedstaaten werden im folgenden zusammengefaßt.

*Länder mit relativ hoher Anpassungsflexibilität: Vereinigtes Königreich, Irland, die Niederlande, Österreich und Portugal*

Der Arbeitsmarkt im *Vereinigten Königreich* ist einer der am stärksten dezentralisierten und deregulierten Arbeitsmärkte in der EU. Die Arbeitsmarktergebnisse der letzten Jahre haben gezeigt, daß das Vereinigte Königreich besser als die meisten anderen EU-Länder auf die Herausforderungen der jüngsten Vergangenheit reagiert hat. Das wesentliche Anpassungsinstrument war dabei weniger die aggregierte Lohnflexibilität als vielmehr eine ausgesprochen hohe relative Lohn-

Übersicht 12 — Elemente der Arbeitsmarktflexibilität im EU-Ländervergleich

	S	FIN	DK	D	A	NL	B	GB	IRL	F	I	E	P	GR
Arbeitsmarktergebnis-Gruppe <sup>a</sup>	3	3	2	3	1	1	2	1	2	3	3	3	1	3
Lohnflexibilität														
Lohnfindungsprozeß (Modell) <sup>b</sup>	G	G	G	T	G	T	G	N	G	T	T	T	T/G	T/G
Vorherrschende Ebene <sup>c</sup>	m	m	m	m	z/m	m/d	m	d	z	m	m	m	m	m
Aggregierte Lohnflexibilität <sup>d,e</sup>	••	◦	◦	◦◦	•	•	•	◦◦	◦	•	••	◦◦	nv	nv
Relative Lohnflexibilität <sup>e</sup>	◦◦	•	◦◦	◦	•	◦◦	◦	••	••	•	◦	◦	••	nv
Zeitflexibilität	◦	◦	◦	◦◦	◦	••	◦◦	••	••	•	◦	•	••	◦◦
Berufliche Mobilität	◦	◦	••	◦	◦◦	nv	◦	••	••	◦	◦◦	◦◦	◦◦	◦
Qualifikationsniveau	••	◦	••	••	••	••	•	••	◦	•	◦	◦	◦◦	◦
Gesamteinschätzung der gegenwärt. Arbeitsmarktflexibilität	eher gering	gering	eher gering	gering	eher hoch	eher hoch	gering	hoch	hoch	eher gering	gering	gering	eher hoch	gering
<p>(◦) Merkmal (sehr) gering ausgeprägt; (•) Merkmal (sehr) stark ausgeprägt. — <sup>a</sup>Klassifikation nach Übersicht 9: Gruppe 1 = anhaltend niedrige, Gruppe 2 = hohe, aber zurückgehende und Gruppe 3 = anhaltend hohe oder sehr stark gestiegene strukturelle Arbeitslosigkeit. — <sup>b</sup>Modell G = hohe tarifvertragliche Erfassung der Arbeitnehmer bei hohem gewerkschaftlichem Organisationsgrad; Modell T = hohe tarifvertragliche Erfassung der Arbeitnehmer trotz geringen gewerkschaftlichen Organisationsgrads; Modell N = geringe tarifvertragliche Erfassung der Arbeitnehmer. — <sup>c</sup>z = zentral, d = dezentral, m = mittel. — <sup>d</sup>Basierend auf der Schätzung von Layard et al. (1994). — <sup>e</sup>nv = Daten nicht verfügbar.</p>														

Quelle: Eigene Zusammenstellung nach den in Abschnitt IV.3 verwendeten Indikatoren und Informationen aus OECD *OECD Economic Surveys* (lfd. Jgg.).

Übersicht 13 — Wichtige Entwicklungstendenzen auf den Arbeitsmärkten der EU-Staaten

	S	FIN	DK	D	A	NL	B	GB	IRL	F	I	E	P	GR
	<i>Ergebnisindikatoren seit 1990</i>													
Strukturelle Arbeitslosigkeit	++	++	=	++	+	-	=	-	--	+	+	+	+	+
Langzeitarbeitslosigkeit	+	++	-	+	+	-	=	=	-	-	=	+	=	+
Erwerbstätigkeit	--	--	=	-	+	++	=	=	++	=	-	-	-	+
	<i>Einschätzung der jüngsten flexibilitätserhöhenden Maßnahmen</i>													
Lohnkostenflexibilität	+	+	+	+	=	+	=	++	+	-	-	+	=	+
Zeitliche Flexibilität	=	+	=	=	=	=	=	=	=	+	+	+	+	=
Berufli., qualifikatorische u. räumliche Mobilität	Verstärkte Qualifizierungsanstrengungen in den südeuropäischen Ländern sowie in Finnland und Irland; sonst wenig Änderungen													
(+) + (starke) Zunahme, (-) - (starker) Rückgang, = keine Änderung.														

Quelle: Eigene Zusammenstellung nach den Abschnitten IV.2 und IV.4.

flexibilität, eine hohe zeitliche Flexibilität und geringe institutionelle Hemmnisse für die Beschäftigungsaufnahme. Insgesamt ist die Anpassungsfähigkeit des britischen Arbeitsmarktes an exogene Schocks als hoch zu bezeichnen. Die jüngsten Maßnahmen, insbesondere zur Erhöhung der Lohnflexibilität, dürften dazu beitragen, daß dieses hohe Niveau der Anpassungsflexibilität auch in der Zukunft aufrechterhalten wird.

Das irische Lohnverhandlungssystem ist hochgradig zentralisiert. Das Niveau der strukturellen Arbeitslosigkeit ist nach wie vor hoch, aber in jüngster Zeit deutlich rückläufig; die jüngste Beschäftigungsentwicklung ist sehr positiv. Dies ist zum einen auf das anhaltende wirtschaftliche Wachstum (die durchschnittliche jährliche Wachstumsrate des Bruttoinlandsprodukts lag in den letzten zehn Jahren über 7 vH) und zum anderen auf eine im europäischen Vergleich ausgesprochen hohe relative Lohnflexibilität, zeitliche Flexibilität und berufliche Mobilität zurückzuführen. Das qualifikatorische Niveau der Beschäftigten in Irland ist nach wie vor gering, was aber die interne Schockabsorptionsfähigkeit des irischen Arbeitsmarktes zur Zeit kaum zu beeinträchtigen scheint. Insgesamt ist die Anpassungsfähigkeit des irischen Arbeitsmarktes an exogene Schocks überdurchschnittlich.

In Österreich werden gestiegene Lohnstückkosten und eine Zunahme der Arbeitslosigkeit in vergleichsweise hohem Maß durch Lohnzurückhaltung aufgefangen, gleichzeitig ist die Lohndifferenzierung ausgeprägt und hat auch im Zeitablauf nicht abgenommen. Die Marschrichtung der Lohnentwicklung wird durch eine konzertierte Absprache zwischen der Regierung und den Spitzenver-

bänden der Tarifparteien zentral vorgegeben und von den Tarifpartnern in den Verhandlungen weitgehend aufgegriffen. Die Anpassungsfähigkeit des österreichischen Arbeitsmarktes ist hoch, sie scheint allerdings in jüngster Zeit tendenziell zu sinken.

Das auffälligste arbeitsmarktpolitische Anpassungsinstrument der *Niederlande* ist die zeitliche Flexibilität. Das äußert sich in einer europaweit beispiellosen Verbreitung von Teilzeitarbeit — die zum Teil allerdings als verkappte (Teil-)Arbeitslosigkeit gewertet werden muß<sup>60</sup> — sowie in einer Vielzahl von Zeitverträgen und von Verträgen mit Zeitfirmen. Im Konsensmodell der *Niederlande* gibt es daneben eine konzertierte zentrale Abstimmung der Lohnentwicklung, die bei gravierenden Arbeitsmarktproblemen eine Lohnzurückhaltung gewährleistet, gleichwohl aber vergleichsweise viel Raum für betriebspezifische Vereinbarungen läßt. Wegen des nach wie vor bestehenden sehr hohen Mindestlohns ist die Lohndifferenzierung allerdings nicht sehr ausgeprägt und scheint nicht auszureichen, um auch Jugendliche und Geringqualifizierte in Arbeit zu bringen. Gleichwohl ist die Arbeitsmarktflexibilität insgesamt hoch.

*Portugal* weist eine bemerkenswert große Reagibilität der Nominallöhne auf steigende Arbeitslosigkeit auf. Die Lohndifferenzierung dürfte angesichts einer Vielzahl von Tarifverträgen für Subbranchen und Berufsgruppen ebenfalls groß sein. Des weiteren hat sich die zeitliche Flexibilität in jüngster Zeit deutlich erhöht. Die berufliche Ausbildung ist unzureichend an die Erfordernisse des Arbeitsmarktes angepaßt, worauf die vergleichsweise hohe Arbeitslosigkeit Höherqualifizierter hindeutet. Insgesamt war die Arbeitsmarktflexibilität so groß, daß die Arbeitslosenquote seit den achtziger Jahren erheblich unter den EU-Durchschnitt gedrückt werden konnte.

*Länder mit zur Zeit geringer Anpassungsflexibilität: Dänemark, Schweden, Frankreich, Deutschland, Belgien, Spanien, Italien, Griechenland und Finnland*

Die Lohnflexibilität und die zeitliche Flexibilität sind in *Dänemark* gering ausgeprägt. Das vorwiegend steuerfinanzierte Lohnersatzleistungssystem ist selbst für skandinavische Verhältnisse großzügig, was sich in einer außerordentlich hohen Steuerquote am Bruttoinlandsprodukt niederschlägt. Der Teilzeitanteil an der Gesamtbeschäftigung liegt in *Dänemark* weit über dem EU-Durchschnitt; allerdings ist ein nicht unbeträchtlicher Teil dieser Arbeitnehmer unfreiwillig teilzeitbeschäftigt. Die berufliche und qualifikatorische Mobilität der Arbeitnehmer ist vergleichsweise hoch. Dennoch ist die Flexibilität des dänischen Arbeitsmarktes insgesamt als gering anzusehen.

---

<sup>60</sup> Hierfür spricht der nach Umfrageergebnissen hohe Anteil unfreiwillig Teilzeitbeschäftigter, d.h. Teilzeitbeschäftigter, die lieber Vollzeit arbeiten würden.

Das kollektive Lohnverhandlungssystem in *Schweden* ist heute deutlich weniger zentralisiert als noch zu Beginn der achtziger Jahre. Die hohe gesamtwirtschaftliche Flexibilität der Reallöhne hat Schweden lange Zeit äußerst niedrige Arbeitslosenquoten beschert. Allerdings wurde diese aggregierte Lohnflexibilität teilweise durch eine massive Ausnutzung von Wechselkursillusion (Abwertung der Krone gegenüber den Währungen der wichtigsten Handelspartner) erkauft. Diese Möglichkeit der Anpassung über den Wechselkurs würde bei einem Beitritt Schwedens zur EWWU wegfallen. Die relative Lohnflexibilität ist in Schweden außerordentlich gering und auch die übrigen Anpassungskanäle (zeitliche Flexibilität, berufliche Mobilität der Beschäftigten) sind zur Zeit weitgehend verstopft, so daß die Anpassungsfähigkeit des schwedischen Arbeitsmarktes an exogene Schocks unter Status-quo-Bedingungen als zu gering anzusehen ist.

Die Arbeitsmarktergebnisse in *Frankreich* — gemessen an Niveau und Entwicklung der strukturellen Arbeitslosigkeit — sind zur Zeit sehr unbefriedigend. Zwar ist zweifellos eine gewisse Lohnflexibilität und zeitliche Flexibilität vorhanden. Hohe Mindestlöhne, das Fehlen von Öffnungsklauseln in den Tarifverträgen und eine teilweise recht kontraproduktive Arbeitsmarktpolitik, die sehr stark auf die Reduktion des Arbeitsangebots (durch Frühpensionierungsprogramme, Arbeitszeitverkürzung u.ä.) abzielt, haben jedoch dazu beigetragen, daß die Arbeitslosigkeit insbesondere von Jugendlichen und Geringqualifizierten sehr hoch ist und sich mehr und mehr verfestigt. Auch die geplante Einführung der 35-Stunden-Woche dürfte die Arbeitsmarktflexibilität beeinflussen. Vor diesem Hintergrund erscheint die Reagibilität des französischen Arbeitsmarktes auf exogene Schocks — trotz gestiegener Lohndifferenzierung und zeitlicher Flexibilität — als zu gering.

Die Arbeitsmarktlage in der *Deutschland* hat sich in den letzten Jahren ungünstig entwickelt. Die strukturelle Arbeitslosigkeit ist in den neunziger Jahren stark angestiegen und wird vermutlich noch unterschätzt, da in Ostdeutschland ein weitaus größerer Anteil der Erwerbspersonen in Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen oder Fortbildungs- und Umschulungsmaßnahmen tätig ist als in allen anderen EU-Ländern. Die Lohnflexibilität ist, ebenso wie die zeitliche Flexibilität, gering; der Anteil der Sozialabgaben am Bruttoinlandsprodukt ist einer der höchsten in der EU. Die Anreize zur Arbeitsaufnahme sind, insbesondere für ältere Arbeitnehmer, gering. Ein Aktivposten ist das — international als vorbildlich geltende — duale Ausbildungssystem. Insgesamt ist jedoch die Anpassungsfähigkeit des deutschen Arbeitsmarktes trotz einiger Veränderungen in die richtige Richtung (wie z.B. der zunehmenden Vereinbarung von Öffnungsklauseln in den Flächentarifverträgen) aufgrund institutioneller Verkrustungen als gering anzusehen.

In *Belgien* existiert zwar ein gewisses Maß an aggregierter Lohnflexibilität; die relative Lohnflexibilität, die zeitliche Flexibilität und die berufliche Mobilität der Arbeitnehmer sind jedoch gering ausgeprägt. Überdies behindern das europäische Spitzenniveau der Lohnnebenkosten und sehr generöse (vor allem unbefristete) Lohnersatzleistungen eine aktive Bewältigung der Arbeitsmarktprobleme. Dementsprechend hat Belgien eine besonders hohe Rate an Langzeitarbeitslosen, ferner aufgrund von großzügigen Frühpensionierungsregelungen eine besonders niedrige Erwerbsquote der älteren Arbeitnehmer. Insgesamt ist die Arbeitsmarktflexibilität in Belgien als gering anzusehen.

In *Spanien* ist die zeitliche Flexibilität in der Form von Zeitverträgen vergleichsweise hoch, was allerdings vor allem auf hohe Kündigungsbarrieren zurückzuführen ist. Lohnflexibilität und Lohndifferenzierung sind gering, obwohl der Arbeitsmarkt regional stark segmentiert ist und die Beschäftigungsrisiken zwischen den Generationen sehr ungleich verteilt sind. Die berufliche Ausbildung ist unzulänglich. Bemühungen, den Arbeitsmarkt zu deregulieren und seine Flexibilität zu erhöhen, sind zwar durchaus erkennbar. So wurde z.B. 1994 für Firmen in wirtschaftlichen Schwierigkeiten eine Option auf Ausstieg aus dem Tarifvertrag geschaffen. Insgesamt ist die Arbeitsmarktflexibilität jedoch nach wie vor gering und die strukturelle Arbeitslosigkeit in Spanien die höchste in der Europäischen Union.

Der *italienische* Arbeitsmarkt ist hochgradig segmentiert. Die Arbeitsmarktprobleme konzentrieren sich auf Frauen und Jugendliche, während die Arbeitslosigkeit von Männern im mittleren Alter vergleichsweise gering ist. Geographisch sind die Regionen Mittel- und Südtaliens wesentlich stärker von Arbeitslosigkeit betroffen als der Norden des Landes. Die strukturelle Arbeitslosigkeit in Italien liegt über dem EU-Durchschnitt und hat sich in den letzten Jahren weiter erhöht; auch die Langzeitarbeitslosigkeit ist außerordentlich hoch. Zwar ist die Reallohnflexibilität in Italien recht hoch, ähnlich wie Schweden hat jedoch Italien diese Reallohnflexibilität teilweise durch eine massive Ausnutzung von Wechselkursillusion (Abwertung der Lira gegenüber den Währungen der wichtigsten Handelspartner) erkaufte. Restriktive gesetzliche Regelungen (etwa bei der Einstellung und Kündigung von Arbeitnehmern), eine geringe zeitliche Flexibilität und Mängel im Ausbildungssystem lassen die Reagibilität des italienischen Arbeitsmarktes auf exogene Schocks derzeit als sehr gering erscheinen. Die Einführung der 35-Stunden-Woche ab dem Jahr 2001 ist ein Signal in die falsche Richtung, da sie die Beschäftigungskosten weiter in die Höhe treibt und die Reformanstrengungen früherer Jahre — zumindest teilweise — konterkariert.

In *Griechenland* hat sich die Arbeitsmarktsituation, nachdem sie lange recht günstig war, erheblich verschärft; hinsichtlich der Arbeitslosenrate hat Griechenland den europäischen Durchschnitt fast eingeholt. Die Lohnflexibilität und auch

die Lohndifferenzierung haben sich während der achtziger Jahre, beeinflusst durch die Regierung, erheblich vermindert. Die zeitliche Flexibilität erscheint als gering und auch die berufliche Ausbildung ist unzulänglich; die Arbeitslosigkeit steigt in manchen Arbeitsmarktsegmenten mit zunehmender Qualifikation. Alles in allem ist die Arbeitsmarktflexibilität in Griechenland als gering anzusehen.

Nach Jahren der relativen wirtschaftlichen Stabilität erlebte der *finnische* Arbeitsmarkt zu Beginn der neunziger Jahre einen dramatischen Einbruch. Zwischen 1990 und 1994 ging fast jeder fünfte Arbeitsplatz in Finnland verloren. Die Arbeitslosenquote verfünffachte sich in diesem Zeitraum und ist seither — trotz des nach 1994 einsetzenden exportbedingten Wachstums — nur geringfügig zurückgegangen. Wichtige Flexibilitätsventile (zeitliche Flexibilität, berufliche und räumliche Mobilität der Beschäftigten) sind verstopft, und die ohnehin hohe Abgabenschere öffnet sich weiter. Der Mangel an Facharbeitern und Arbeitnehmern mit spezifischen Qualifikationen macht deutlich, daß das finnische Bildungssystem hinsichtlich der Qualifikationsanforderungen sowie der Nachfragebedingungen am Arbeitsmarkt gegenwärtig zu unflexibel ist. Insgesamt ist die Reagibilität des finnischen Arbeitsmarktes auf exogene Schocks derzeit als mangelhaft anzusehen.

Alles in allem zeigt sich, daß die gegenwärtige Anpassungsflexibilität der Arbeitsmärkte in den Mitgliedsländern der EU sehr unterschiedlich zu beurteilen ist (Übersicht 12): Nur in einer kleinen Gruppe von Ländern ist diese Anpassungsflexibilität zur Zeit zufriedenstellend; in der Mehrzahl der EU-Mitgliedstaaten ist sie als deutlich zu gering anzusehen. Die zu Beginn des Kapitels aufgestellte Hypothese, wonach Arbeitsmarktflexibilität und Arbeitsmarktergebnis positiv korreliert sind, wird durch Übersicht 12 gestützt.

Trotz institutioneller Veränderungen in die richtige Richtung (Übersichten 11 und 13) haben sich die Arbeitsmarktprobleme in den meisten EU-Mitgliedstaaten weiter verschärft, was darauf hindeutet, daß die notwendige institutionelle Reform der Arbeitsmärkte in diesen Ländern gegenwärtig zu zaghaft betrieben wird.



## **V. Wirkungen der Einheitswährung auf die Arbeitsmärkte der EU-Mitgliedstaaten**

In diesem Kapitel geht es zunächst — unter Berücksichtigung der Ergebnisse der Kapitel III und IV — um die Auswirkungen einer Währungsunion auf die nationalen Arbeitsmärkte in ihrer gegenwärtigen Verfassung und darum, welche EU-Staaten unter Status-quo-Bedingungen auf den Arbeitsmärkten bei einem Beitritt zur Währungsunion mit Problemen zu rechnen hätten. Da es bei diesem Status-quo kaum bleiben wird, befassen wir uns im weiteren mit den zu erwartenden Rückwirkungen auf die Rahmenbedingungen der Arbeitsmärkte in einer Währungsunion. Dabei werden die Frage nach den Auswirkungen einer erhöhten Markttransparenz und eines gesteigerten Wettbewerbs auf den Arbeitsmärkten, insbesondere eines gestiegenen Lohnwettbewerbs, und die Frage nach möglichen Fiskaltransfers in einer Währungsunion aufgegriffen. Anschließend wird zusammengefaßt, welche Folgen sich aus diesen geänderten Rahmenbedingungen für die Arbeitsmarktsituation in den EU-Staaten ergeben könnten.

### **1. Arbeitsmarktrisiken der Währungsunion unter Status-quo-Bedingungen**

Fassen wir zunächst zusammen, wie sich die Beschäftigungsrisiken der EU-Staaten in der Währungsunion darstellen, wenn die Rahmenbedingungen für die Arbeitsmärkte unverändert bleiben. Dabei gehen wir wieder von einem Szenario einer großen Währungsunion aller EU-Mitgliedstaaten aus. Die Arbeitsmarktrisiken sind für die einzelnen Länder sehr unterschiedlich verteilt. Je nach der Wahrscheinlichkeit, in größerem Umfang von asymmetrischen Schocks betroffen zu werden, und je nach der bestehenden Flexibilität der Arbeitsmärkte lassen sich die EU-Mitgliedstaaten in vier Ländergruppen unterteilen (Übersicht 14):

*Gruppe 1:* Das geringste Risiko zusätzlicher Arbeitslosigkeit gehen unter allen EU-Staaten diejenigen ein, die kaum asymmetrischen Schocks gegenüber dem EU-Durchschnitt ausgesetzt sind und vergleichsweise flexible Arbeitsmärkte aufweisen.<sup>61</sup> Selbst dann, wenn Länder dieser Gruppe gelegentlich von

---

<sup>61</sup> Es darf dabei allerdings nicht aus dem Blickfeld geraten, daß diese Flexibilität selbst in den flexibelsten Ländern der EU geringer ist als in vielen außereuropäischen Ländern.

Übersicht 14 — Kategorisierung der EU-Staaten hinsichtlich der Risiken für die Arbeitsmärkte in einer Währungsunion unter Status-quo-Bedingungen

Wahrscheinlichkeit asymmetrischer Schocks <sup>a</sup>	Gegenwärtige Arbeitsmarktflexibilität <sup>b</sup>	
	hoch	gering
gering	<i>Gruppe 1</i> Niederlande, Österreich	<i>Gruppe 3</i> Deutschland, Frankreich, Belgien, Dänemark
hoch	<i>Gruppe 2</i> Vereinigtes Königreich, Irland, Portugal	<i>Gruppe 4</i> Finnland, Schweden, Italien, Spanien, Griechenland

<sup>a</sup>Im Vergleich zum EU-Durchschnitt; Ergebnisse des Kapitels III. — <sup>b</sup>Im Vergleich zum EU-Durchschnitt; Ergebnisse des Kapitels IV.

asymmetrischen Schocks betroffen werden, wird es nur zu einem kurzfristigen Anstieg der Arbeitslosigkeit kommen, der aufgrund der hohen Anpassungsflexibilität der Arbeitsmärkte relativ schnell wieder zurückgeführt wird. Diese Gruppe umfaßt die Niederlande und Österreich.

*Gruppe 2:* Ebenfalls relativ gering ist das Risiko dauerhaft steigender Arbeitslosigkeit für diejenigen Staaten, die zwar mit hoher Wahrscheinlichkeit asymmetrische Schocks zu erwarten haben, deren Arbeitsmärkte jedoch vergleichsweise flexibel sind. Auch hier dürften die — allerdings häufigeren — asymmetrischen Schocks nur zu einem kurzfristigen Anstieg der Arbeitslosigkeit führen. Im Ergebnis könnte ein häufiges Auf und Ab der Arbeitslosenquote zu beobachten sein. Zu den Staaten dieser Gruppe gehören nach unseren Analysen das Vereinigte Königreich, Irland und Portugal.

*Gruppe 3:* Auch für die Staaten, die durch eine geringe Wahrscheinlichkeit asymmetrischer Schocks und eine geringe Arbeitsmarktflexibilität gekennzeichnet sind, ist das Risiko eines starken Anstiegs der Arbeitslosigkeit wegen der Währungsunion nicht allzu groß. Doch ist für diese Gruppe ein treppenförmiger Verlauf der Arbeitslosigkeit zu erwarten. Denn wenn das eher seltene Ereignis eines asymmetrischen Schocks eintritt, sind die Reaktionsmöglichkeiten darauf sehr begrenzt und eine Zunahme der Arbeitslosigkeit wahrscheinlich. Wegen der Hysterese auf den Arbeitsmärkten gelingt es in diesen Ländern nicht, die einmal gestiegene Arbeitslosigkeit wieder zurückzuführen, so daß die Arbeitslosigkeit mit jedem Schock weiter steigt. Deutschland, Frankreich, Dänemark und Belgien gehören zu dieser Gruppe.

*Gruppe 4:* Am stärksten haben — unter Status-quo-Bedingungen — diejenigen Staaten mit einem Anstieg der Arbeitslosigkeit zu rechnen, die mit starken asymmetrischen Schocks konfrontiert sind und gleichzeitig nur eine geringe Ar-

beitsmarktflexibilität aufweisen. Dies trifft gegenwärtig auf Schweden, Finnland, Italien, Spanien und Griechenland zu.

Das Ausmaß der Betroffenheit von asymmetrischen Schocks ist zum Teil wirtschaftsstrukturell bedingt und kann — zumindest kurz- bis mittelfristig — von den einzelnen Staaten kaum beeinflußt werden. Anders ist es mit der Arbeitsmarktflexibilität. Wenn die Staaten insbesondere der vierten, aber auch der dritten Gruppe an den Vorteilen der Währungsunion partizipieren und die Arbeitsmarktrisiken gering halten wollen, müssen sie die Rahmenbedingungen ihrer Arbeitsmärkte verbessern und damit deren Anpassungsfähigkeit durchgreifend erhöhen.

## 2. Rückwirkungen auf die Rahmenbedingungen der Arbeitsmärkte

Die Prämisse, daß die nationalen Arbeitsmärkte in der Währungsunion *unverändert* auf dem Status-quo verharren, ist wenig wahrscheinlich. Der steigende Anpassungsdruck, der ebenso aus dem Fehlen der Wechselkursanpassung wie aus dem gesteigerten Standortwettbewerb resultiert, macht es nahezu unausweichlich, daß sich die Arbeitsmärkte verändern. Dabei sind zwei Richtungen denkbar: Entweder verbessert sich die statische und dynamische Effizienz, wie Befürworter der Währungsunion hoffen, oder wachsende Regulierung und eine tendenzielle Lohnnivellierung verbunden mit wachsenden Fiskaltransfers dämmen den Wettbewerb ein, wie Skeptiker befürchten. Mit der Untersuchung, in welche Richtung die Veränderungen auf den Arbeitsmärkten voraussichtlich gehen werden, werden die beiden letzten der in Kapitel II genannten Erfolgsbedingungen für die Währungsunion wieder aufgegriffen, die besagen, daß steigende Markttransparenz nicht zu einer nationenübergreifenden, von der Produktivität losgelösten Lohnangleichung führen darf und daß der gesteigerte Wettbewerbsdruck nicht durch umfangreiche Fiskaltransfers außer Kraft gesetzt werden darf.

### a. Unternehmensmobilität und Standortwettbewerb

Der Fortfall der Wechselkurse wird die Märkte der Mitgliedstaaten einander näherrücken lassen, wenn die Barrierewirkungen der mit der Währungsvielfalt verbundenen Transaktionskosten entfallen. Die innereuropäische Mobilität der Unternehmen dürfte weiter zunehmen.

Aus theoretischer Sicht ist a priori nicht eindeutig, ob diese zunehmende Mobilität dazu führt, daß Unternehmen sich zur Nutzung von Skalenerträgen und Agglomerationsvorteilen bevorzugt im europäischen Zentrum konzentrieren werden, oder im Gegenteil dazu, daß Unternehmen — bei weitgehend immobilen Arbeitskräften und starken Lohnkostenunterschieden — eher an die europäische Peripherie wandern werden. Folgt man Krugman und Venables (1995), so könnten die Skalen- und Agglomerationsvorteile in den zentralen Volkswirtschaften Europas allerdings bereits weitgehend ausgeschöpft sein, so daß weitere Agglomerationen kaum zu erwarten sind. Ganz besonders dürfte dies für Industriezweige gelten, die sehr arbeitsintensiv und wenig humankapitalintensiv sind und die von Agglomerationsvorteilen weniger tangiert werden. Damit rücken auf den Arbeitsmärkten die Lohnkosten und die jeweiligen Arbeitsverfassungen stärker als zuvor in das Blickfeld von Investoren. Der Strukturwandel dürfte sich beschleunigen, indem vermehrt Produktionen mit hohen Arbeitsintensitäten in Länder mit niedrigen Lohn- und Lohnnebenkosten (bei niedriger Arbeitsproduktivität) ausgelagert werden. Die Hochlohnländer können in diesem Wettbewerb mithalten, wenn es ihnen gelingt, mit hochqualifizierten Beschäftigten und einem innovationsfreundlichen Klima über Produkt- und Prozeßinnovationen neue hochproduktive Arbeitsplätze zu schaffen; wenn sie, wie Giersch (1979) es einmal umschrieb, zu „brodelnden Vulkanen“ werden.

Ausmaß und Richtung der Mobilität von Unternehmen in der Währungsunion lassen sich exemplarisch bereits jetzt bei multinationalen Großunternehmen beobachten, die große Marktübersicht und Erfahrung auf internationalen Märkten besitzen und daher Kostenvorteile der verschiedenen nationalen Arbeitsmärkte erkennen und rasch umsetzen können. An ihrem Verhalten lassen sich Entwicklungen ablesen, die bei sinkenden Transaktionskosten auch die kleineren und mittleren Unternehmen erfassen könnten. Ein Blick auf die Standortentscheidungen in multinationalen Unternehmen und die dabei entstehenden Konflikte illustriert, welche beachtliche Rolle die unterschiedlichen Arbeitsmarktbedingungen, insbesondere die Lohnkosten, spielen (Kasten 8), auch wenn daneben andere Kriterien wie eine anpassungsfähige, zuverlässige und wirtschaftsfreundliche Administration und Steuervorteile sowie Absatznähe eingehen. Viele multinationale Unternehmen betreiben eine Diversifizierung ihrer Produktionsstandorte, um so in einer das ganze Unternehmen umfassenden Gesamtoptimierung alle unterschiedlichen Vorteile — sei es Absatznähe am einen Standort, sei es Qualifikation an einem zweiten, seien es Kostenvorteile an einem dritten — ausnutzen zu können. In diesem Sinne trägt die Auslagerung eines Teils der Produktion in ein Niedriglohnland dazu bei, die Arbeitsplätze im Ursprungsland zu sichern. Unternehmensumfragen des DIHT und des Ifo-Instituts belegen, daß die Engagements deutscher Unternehmen im Ausland gegenwärtig zwar noch vorwie-

## Kasten 8 — Zum Standortkalkül von multinationalen Unternehmen — einige Beispiele

In jüngerer Zeit hat es einige Standortentscheidungen multinationaler Unternehmen gegeben, die in einer breiteren Öffentlichkeit heftig diskutiert wurden. Ein Fall, der besonders in der französischen und britischen Öffentlichkeit erhebliche Aufmerksamkeit erregte, war der Fall *Hoover*. Die Firma Hoover hatte im Januar 1993 verkündet, ihr Werk in Dijon, Frankreich, mit 600 Arbeitsplätzen zu schließen und statt dessen ein Werk bei Glasgow, Schottland, mit 400 Arbeitsplätzen neu zu errichten. Als wesentliches Motiv wurden allgemein das geringere Lohnniveau und die niedrigeren sozialen Standards in Großbritannien angesehen. Hinzu kam, daß die schottischen Gewerkschaften ein spezielles Arrangement mit Hoover abschlossen, in welchem sie zustimmten, daß jede Arbeitsunterbrechung die fristlose Kündigung nach sich ziehen sollte, und in welchem sie akzeptierten, ihre Lohnforderungen zu mäßigen. Ferner erhielt Hoover Subventionen der britischen Regierung. In Frankreich, wo der Fall Hoover als exemplarisch angesehen wurde, wurde von „Sozialdumping“ gesprochen. Es kam zu einer breiten Übereinstimmung in der französischen Öffentlichkeit, daß in der Europäischen Union allgemeinverbindliche soziale Mindeststandards definiert werden müßten, um zu verhindern, daß Unternehmen die Gewerkschaften und die Regierungen der verschiedenen Mitgliedsstaaten gegeneinander ausspielen könnten. Dem stimmte im übrigen auch der britische Gewerkschaftsverband TUC bei.

Es gibt eine Fülle von Fällen, die zumindest auf den ersten Blick ähnlich gelagert erscheinen. Französische Firmen, die sich, sei es durch Neuinvestitionen, sei es durch Kauf von Unternehmen, in Großbritannien engagiert haben, sind beispielsweise *Générale des Eaux*, *Elf Aquitaine*, *Rhône-Poulenc*, *Renault* oder auch ein kleines Elektronik-Unternehmen, *Info-Elec*, das kürzlich unter großer Publizität seine Verlagerung von Paris nach Kent vollzog. *Siemens* hat seit Mitte der achtziger Jahre durch Kauf von Firmen und Erweiterungsinvestitionen die Zahl seiner Beschäftigten in Großbritannien von 1 500 auf fast 10 000 Personen erhöht — die jüngste Investition ist ein Halbleiter-Werk in Newcastle. Siemens dehnt zudem seine Aktivitäten in Portugal aus, wo in Evora ein Kondensatoren-Werk und in Vila de Conde ein Halbleiter-Werk gebaut wird. Die Entscheidung für Evora war dabei gleichzeitig eine Entscheidung gegen eine Erweiterung eines Siemens-Werks in Heidenheim, wo die gleichen Produkte bislang hergestellt wurden. *VW* hat mit *Seat* eine spanische Tochter, zu der in zunehmenden Maße auch Produktionen für den Mutterkonzern verlagert werden. Deutsche Firmen verlagern auch Produktionen nach Frankreich, wie die Beispiele *Mercedes-Benz* (Produktion des Swatch-Autos in Lothringen) und *Viessmann* (Produktion von Wärmetechnik ebenfalls in Lothringen) zeigen. In diesen Fällen mögen niedrige Lohnkosten und günstige Arbeitsbedingungen, z.B. hinsichtlich einer Überstundenregelung, die lange Maschinenlaufzeiten ermöglicht, eine wichtige Rolle bei der Standortentscheidung gespielt haben. Teilweise gaben allerdings auch staatliche Subventionen den Ausschlag. Dies ist z.B. vielfach beim Kauf ostdeutscher Firmen durch ausländische Unternehmen zu vermuten, wie z.B. beim Kauf von *Leuna* durch die französische *Elf Aquitaine* oder von *EKO-Stahl* durch den belgischen Konzern *Cockerill Sambre*.

In anderen Fällen sind Auslagerungen in Niedriglohnländer unterblieben, weil die Arbeitskräfte am ursprünglichen Standort in betriebsinternen Absprachen Zugeständnisse machten, die zur Senkung der Lohnkosten beitrugen. Die Firma *Viessmann* beabsichtigte, einen Teil der Produktion aus Deutschland zu verlagern (nach Tschechien, also außerhalb der EU, doch die Wirkungen sind keine anderen, als wenn das Zielland Portugal oder Irland gewesen wäre). Der Betriebsrat traf daraufhin eine „Regelungsabsprache“ mit der Unternehmensleitung, wonach die Arbeitszeit für drei Jahre von 35 auf 38 Wochenstunden angehoben werden sollte — ohne Lohnausgleich. Dieser Absprache stimmte die Belegschaft in einer Abstimmung zu 96 vH zu. Im Falle der amerikanischen Firma *Gillette* akzeptierten die deutschen Gewerkschaften, daß der Sonnabend als zuschlagsfreier Regelarbeitstag angesehen wird, und trugen dadurch dazu bei, daß der Konzern sich für Berlin statt Frankreich, Spanien oder England als Standort einer neuen Produktionsstätte entschied.

## noch Kasten 8

Nun gibt es freilich auch Beispiele, wo Standortentscheidungen sicher nicht durch Lohnkostenunterschiede bedingt waren. So engagierten sich in jüngerer Zeit britische Firmen wie *Pilkington* (Glasherstellung), *British Airways*, *Kingfisher* (Haushaltsgeräte) oder *Tesco* (Eigentümer von *Cedico*) in Frankreich oder deutsche Firmen wie *Siemens*, *BASF*, *Bayer*, *Hoechst*, *Hoesch-Krupp*, *Bayerische Vereinsbank*, *Heye-Glas* in den Niederlanden, die nicht unbedingt als Niedriglohnland bekannt sind. Auch der Kauf der *Berlin Chemie* durch das italienische Unternehmen *Menarini* ist sicher nicht auf Lohnkostenunterschiede zurückzuführen. Das zeigt letztlich, daß Standortentscheidungen komplex sind und daß darin auch Kriterien eingehen wie die Qualifikation der Arbeitskräfte vor Ort, insbesondere bei hochtechnologischen Produktionen, wie eine anpassungsfähige, zuverlässige und wirtschaftsfreundliche Administration und Steuervorteile. Eine wichtige Rolle spielt auch die Strategie vieler Unternehmen, die Produktion mindestens teilweise an die Absatzmärkte zu bringen, um so den Bedürfnissen auf diesen Absatzmärkten näher zu sein und sie besser berücksichtigen zu können. Viele multinationale Unternehmen betreiben eine Diversifizierung ihrer Produktionsstandorte, um so in einer das gesamte Unternehmen umfassenden Gesamtoptimierung alle unterschiedlichen Vorteile — sei es Absatznähe am einen Standort, sei es Qualifikation an einem zweiten, seien es Kostenvorteile an einem dritten — ausnutzen zu können. In diesem Sinne trägt die Auslagerung eines Teils der Produktion in ein Niedriglohnland dazu bei, die Arbeitsplätze im Ursprungsland zu sichern.

Selbst bei den großen multinationalen Unternehmen spielt im übrigen auch die Absicherung vor Wechselkurschwankungen eine Rolle für Standortentscheidungen. So drohte der Chef der *Toyota*-Tochter in Großbritannien jüngst der britischen Regierung, ein geplantes neues Zweigwerk auf dem Kontinent statt im Vereinigten Königreich zu errichten, wenn das Vereinigte Königreich nicht der Währungsunion beitreten würde.

gend der Erschließung ausländischer Märkte dienen, daß das Kostenmotiv jedoch an Bedeutung gewinnt (SVR 1996: Ziff. 71).

Präziser lassen sich die Folgen zunehmenden Wettbewerbs an der Entwicklung der Direktinvestitionen zeigen. Die Mobilität der Unternehmen ist danach offenbar bereits infolge der bislang vollzogenen Integrationsschritte in der EU, einschließlich der Vollendung des Binnenmarktes, gestiegen: Das Volumen der Direktinvestitionen von Unternehmen aus EU-Staaten in anderen EU-Staaten hat insgesamt in der ersten Hälfte der neunziger Jahre gegenüber der zweiten Hälfte der achtziger Jahre erheblich zugenommen (Klodt und Maurer 1996). Im einzelnen werden jedoch unterschiedliche Tendenzen für die EU-Staaten erkennbar; es lassen sich grob vier Gruppen unterscheiden (Tabelle 13; vgl. auch Morsink und Molle 1991 und Molle und Boeckhout 1995):

Eine *erste Gruppe*, die Irland, Portugal und Spanien umfaßt, weist hohe Kapitalzuflüsse bei stark positivem Saldo auf. Es handelt sich dabei um Niedriglohnländer, die offenbar in erheblichem Maße von der gestiegenen Mobilität profitiert haben.

Für eine *zweite Gruppe*, die Benelux-Staaten und Großbritannien sowie Dänemark und Schweden in den neunziger Jahren, werden starke Kapitalbewegungen

Tabelle 13 — Direktinvestitionen in den EU-Staaten 1985–1994 (Anteile am Bruttoinlandsprodukt in vH)<sup>a</sup>

	Zuflüsse von Direktinvestitionen aus anderen EU-Staaten		Saldo der Direktinvestitionen zu anderen EU-Staaten	
	1985–1989	1990–1994	1985–1989	1990–1994
Irland <sup>b</sup>	(0,32)	(0,13)	nv	nv
Portugal	1,01	1,72	0,96	1,38
Spanien	1,02	1,54	0,81	1,24
Schweden	0,26	1,11	-1,25	-0,69
Dänemark	0,39	1,05	-0,27	-0,05
Niederlande	0,91	1,29	-0,26	-1,34
Belgien/Luxemburg	1,64	3,05	0,36	0,73
Vereinigtes Königreich	0,84	0,69	-0,01	-0,17
Österreich	0,24	0,35	0,07	-0,08
Italien	0,24	0,19	-0,03	-0,17
Griechenland	0,21	0,53	nv	nv
Finnland	0,23	0,47	-0,73	-0,75
Deutschland	0,17	0,11	-0,28	-0,62
Frankreich	0,42	0,67	-0,19	-0,26

<sup>a</sup>Wegen unterschiedlicher Erhebungsmethoden in den einzelnen Ländern sind die Zahlen zwischen ihnen nur bedingt vergleichbar. — <sup>b</sup>Die Zahlen in Klammern beziehen sich auf Angaben aus Irland; sie dürften erheblich unterschätzt sein. Nach Erhebungen, die der Internationale Währungsfonds für die Direktinvestitionen der Welt in Irland durchgeführt hat, liegen diese um mindestens das Zehnfache über den entsprechenden in der irischen Statistik genannten Beträgen (Nunnenkamp 1997). — nv = Daten nicht verfügbar.

Quelle: OECD (1996c), IMF.

in beiden Richtungen vermerkt (bei unterschiedlichen Salden), was auf eine insgesamt große Mobilität der Unternehmen in diesen Ländern hindeutet.<sup>62</sup>

Insgesamt wenig Kapitalmobilität wird für eine *dritte Gruppe* beobachtet, die Italien, Österreich und Griechenland umfaßt.

Eine *vierte Gruppe* hatte dagegen vor allem Kapitalabflüsse zu verzeichnen (stark negativer Saldo bei geringen Zuflüssen). Zu dieser Gruppe zählen die Hochlohnländer Deutschland, Finnland und Frankreich (sowie Dänemark und Schweden noch bis Ende der achtziger Jahre).

Für die weitere Integration in der Währungsunion kann man daraus schließen, daß der Lohnwettbewerb zunehmen und den Niedriglohnländern wie Irland, Portugal und Spanien neue Beschäftigungschancen eröffnen wird. Voraussetzung ist

<sup>62</sup> Belgien/Luxemburg fallen durch ihre exorbitant hohen Zuflüsse und den positiven Saldo etwas aus dem Rahmen dieser Gruppe. Die Besonderheiten dürften auf die Sonderstellung Luxemburgs als Finanzplatz und Steueroase zurückzuführen sein.

allerdings, daß gleichzeitig die Rahmenbedingungen für die Wirtschaft dieser Länder und insbesondere für ihre Arbeitsmarktflexibilität günstig sind, sonst werden diese Länder, wie Griechenland, nur wenig Investoren attrahieren können (Nunnenkamp 1997). Die Hochlohnländer stehen dagegen unter dem besonderen Druck, durch Investitionen den technischen Wandel voranzutreiben, um den Export von Arbeitsplätzen zu kompensieren und auch den weniger Qualifizierten unter ihren Beschäftigten Arbeitsplätze mit vergleichsweise hohen Löhnen bieten zu können.

### **b. Verstärkter Wettbewerb und die Neuordnung der Arbeitsmärkte**

Die zunehmende Markttransparenz und der verstärkte Wettbewerb können unterschiedliche Wirkungen auf die Arbeitsmärkte haben: Einerseits können sie bewirken, daß der Zusammenhang zwischen Lohn- und Produktivitätsentwicklung und Arbeitslosigkeit klarer zutage tritt und es zu Reformen kommt, durch welche sich die Arbeitsmarktflexibilität erhöht (Abschnitt II.1). Damit wäre eine Hauptursache des europäischen Arbeitsmarktproblems beseitigt, die Arbeitslosigkeit würde längerfristig zurückgehen. Andererseits können höhere Markttransparenz und wachsender Wettbewerb auf einem von Lohnrigiditäten geprägten Markt aber auch dazu führen, daß Lohndifferenzen und Divergenzen der Lohnentwicklung stärker ins Auge fallen und daß ein neuer Bedarf an Lohnangleichung und an Sicherung von Mindeststandards daraus abgeleitet wird (Abschnitt II.2; vgl. auch Belke 1996). Es ist also a priori durchaus offen, ob die Arbeitsmarktflexibilität in der Währungsunion eher zu- oder abnehmen wird.

In Kapitel IV wurde bereits ausgeführt, daß sich Ansätze zu einer Erhöhung der Arbeitsmarktflexibilität derzeit in den meisten EU-Mitgliedstaaten beobachten lassen. Am konsequentesten und zeitlich bereits am längsten wird dieser Weg im Vereinigten Königreich und den Niederlanden beschritten — die als Ergebnis ein hohes Niveau an Arbeitsmarktflexibilität und niedrige Arbeitslosigkeit aufweisen. Überdies ist in den meisten EU-Staaten — mit der Ausnahme Irlands — eine Tendenz zur Dezentralisierung der Lohnfindungsprozesse zu beobachten, die Raum für flexiblere, betriebsspezifische Regelungen eröffnet. Insgesamt ist für die letzten Jahre ein Trend zu mehr Arbeitsmarktflexibilität zu konstatieren, der aber zwischen den EU-Staaten unterschiedlich ausgeprägt ist.

Doch gerade in Verbindung mit der Einführung der Währungsunion zeichnen sich auch entgegengesetzte Bestrebungen ab, die in der Öffentlichkeit insbesondere unter dem Stichwort „Sozialunion“ diskutiert werden. Zielrichtung einer solchen Sozialunion ist es, eine zunehmende Polarisierung der Einkommen zu vermeiden, „Lohndumping“ zu verhindern und die sozialen Standards des Wohlfahrtsstaates zu erhalten. Um dies zu erreichen, wird es für nötig erachtet, den



sich intensivierenden Wettbewerb der Lohnkosten und Arbeitsmarktbedingungen im Wege einer europäischen Arbeitsmarkt- und Lohnpolitik zu entschärfen.

#### *Interessenlagen der ökonomischen Akteure*

Eine derartige distributiv orientierte Politik hat allerdings nicht nur Gewinner, sondern regelmäßig auch Verlierer. Ob sie sich durchsetzt, hängt davon ab, ob es gelingt, Kartelle zwischen denjenigen zu bilden, die einen Nutzen aus dem Protektionismus ziehen, und die damit verbundenen Risiken auf die Außenseiter oder die Allgemeinheit abzuschieben. Es fragt sich also, wo sich Interessen so überschneiden, daß es zur Bildung von Koalitionen zur Eindämmung des Wettbewerbs kommen könnte. Die Akteure, also die Beschäftigten und die sie vertretenden Gewerkschaften, die Arbeitgeber, die nationalen Regierungen und die EU-Gremien (Kommission und Parlament) sind in sich keine homogenen Gruppen. Ihre Interessenlagen divergieren erheblich, wobei die Trennungslinien insbesondere durch das jeweilige nationale Lohnniveau und den Wohlstandsstandard bezeichnet sind. So haben Beschäftigte, Gewerkschaften, Regierungen und teilweise auch Arbeitgeber der Hochlohnländer häufig gleichgerichtete Interessen, denen entgegengesetzte Interessen der Beschäftigten, Gewerkschaften, Regierungen und Arbeitgeber der Niedriglohnländer gegenüberstehen (Berthold 1993).

Bei den europäischen *Gewerkschaften* scheint es einen weitgehenden Konsens zu geben, daß die Währungsunion zu begrüßen sei, allerdings um die soziale Dimension ergänzt werden müsse (EGI 1996): Angestrebt wird eine Konzentrierung der Wirtschaftspolitik auf europäischer Ebene, eine aktive europäische Beschäftigungspolitik sowie eine EU-weite Absicherung „individueller und sozialer Grundrechte“ in Form von Mindeststandards durch EU-Verordnungen und -Richtlinien. Diese Mindeststandards sollten „nicht dazu führen, daß höhere Standards untergraben werden“ und sollten im Laufe der Zeit schrittweise angehoben werden (Schmitz 1997).

Auf dem ureigenen Feld der Gewerkschaften, der Tarifvertragspolitik, befürworten diese allerdings eine Europäisierung und damit eine nationenübergreifende Annäherung der Arbeitsbedingungen eher als Fern- denn als Nahziel, insbesondere was die Lohnverhandlungen angeht. Zum einen sind die Gewerkschaften der meisten EU-Staaten gegenwärtig nicht bereit, die Tarifpolitik aus ihrer nationalen Verantwortung zu geben — in dieser Haltung manifestiert sich neben der Sorge um Kompetenzverlust auch die länderspezifisch unterschiedliche Interessenlage (Keller 1995). Zum anderen können sie angesichts sinkender Mitgliederzahlen oft nicht einmal verhindern, daß selbst die nationalen Lohnver-

handlungen mehr und mehr dezentralisiert werden und sind demnach zu schwach, eine noch weitergehende Zentralisierung voranzutreiben.<sup>63</sup>

Von den *Arbeitgebern* werden jede Zentralisierung von Lohn- und Arbeitsbedingungen wie auch die Sozialunion skeptisch beurteilt. Eine Sozialpartnerschaft auf europäischer Ebene können sich die Arbeitgeber am ehesten in Form von „Gemeinsamen Stellungnahmen“ vorstellen, die mit den Gewerkschaften erarbeitet werden und einen Konsens beschreiben, ohne verbindliche Vorgaben zu machen (Heinzemann 1997).<sup>64</sup> Unterstützung findet allenfalls die gewerkschaftliche Forderung nach beschäftigungspolitischen EU-Fördermaßnahmen — soweit diese nicht zu einer Kostenbelastung der Unternehmen führen.

Erste Schritte einer europäischen Tarifpolitik erstrecken sich einstweilen auf Themen, die man Rahmentarifverträgen zuordnen könnte. So ist zwischen dem Europäischen Gewerkschaftsbund (EGB) und zwei europäischen Arbeitgeberverbänden, der Industrievereinigung der Europäischen Gemeinschaft (UNICE) und dem Europäischen Zentralverband der öffentlichen Wirtschaft (CEEP) eine Vereinbarung zum Elternurlaub getroffen worden. Verhandlungen zur Flexibilisierung der Arbeitszeiten stehen an. Europäische Flächentarifverträge mit Lohnvereinbarungen dürfte es dagegen auf absehbare Zeit nicht geben (Berthold 1997; Schmitz 1997).

Die Haltungen der *nationalen Regierungen* zur Gestaltung der Arbeitsmärkte in der Währungsunion divergieren beträchtlich. Die Konflikte wurden in den Verträgen zur Währungsunion durch Formulierungskompromisse mehr kaschiert als entschieden. So wird von einigen Regierungen — wie der französischen Regierung — eine aktive Beschäftigungspolitik auch auf der europäischen Ebene befürwortet. Von anderen Regierungen, darunter insbesondere der deutschen Bundesregierung, wird die Notwendigkeit einer Stabilitätspolitik als Grundlage für Wachstums- und Beschäftigungseffekte betont, eine dringende Notwendigkeit für eine soziale Dimension der Währungsunion wird dagegen nicht gesehen. In Großbritannien stießen alle Versuche, eine Sozialunion in den Verträgen zur Währungsunion zu verankern, auf entschiedenen Widerstand — zumindest unter der konservativen Regierung. Die neue Labour-Regierung zeigt sich zwar etwas kompromißbereiter. Gleichwohl bleiben die Briten bei einer skeptischen Haltung gegenüber europaweiten sozialen Standards, weil ihre Wettbewerbsposition dadurch erodiert werden könnte.

<sup>63</sup> Auch fehlen die rechtlichen Voraussetzungen auf europäischer Ebene, insbesondere ein Tarif- und Arbeitskampfrecht.

<sup>64</sup> Es gibt bereits rund 20 derartiger Stellungnahmen, die sich u.a. mit den Themen Berufsausbildung, Information und Konsultation, wirtschaftspolitische Ziele und Prioritäten befassen.

Was schließlich die *europäischen Gremien* anlangt, so gibt es in der Geschichte der Europäischen Union eine lange Tradition, aus Harmonisierungsgründen eine Fülle von Normen und Richtlinien für alle Lebensbereiche hervorzubringen und auf diese Weise Kompetenzen an sich zu ziehen. Im Rahmen des Binnenmarktprojekts wurde das Harmonisierungsziel zeitweilig hintangestellt: Damals wurde beschlossen, den Handel mit Gütern und Dienstleistungen zu liberalisieren, ohne zuvor die Produktvorschriften der EU-Staaten zu vereinheitlichen (Ursprungslandprinzip). Im Vorfeld der Währungsunion scheint die Harmonisierung zumindest für die Arbeitsmärkte wieder an Bedeutung zu gewinnen. Zwar nimmt die EU mit ihrer Generaldirektion Wettbewerb auch die Aufgabe wahr, die Freiheit des Wettbewerbs insbesondere gegenüber einschränkenden Regulierungen und Subventionen durch die EU-Mitgliedstaaten zu schützen. Doch sind gegenwärtig kaum Versuche zu beobachten, solche Aktivitäten auch auf die Arbeitsmärkte auszudehnen.

#### *Harmonisierung auf europäischer Ebene*

Es zeichnet sich also ab, daß es in der Währungsunion auf absehbare Zeit nicht zu Lohnverhandlungen und Tarifverträgen auf europäischer Ebene kommen wird. Wohl aber haben sich Koalitionen aus Gewerkschaften, einigen nationalen Regierungen und den europäischen Gremien gebildet, um zusätzliche europaweite Regulierungen der Arbeitsmärkte und eine aktive Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik auf europäischer Ebene, auch unter Einsatz europäischer Fiskaltransfers, zu erreichen. Dafür wurden bereits Wege geebnet, die schrittweise von Absichtserklärungen über Verfahrensregeln bis zu konkreten und allgemein verbindlichen Maßnahmen liefen. Zu nennen sind hier die Sozialcharta, das Zusatzprotokoll zur Sozialpolitik, das Aktionsprogramm zur Anwendung der Sozialcharta und das sogenannte Beschäftigungskapitel (sowie die Strukturfonds und der Kohäsionsfonds, auf die wir im nächsten Abschnitt eingehen werden).

*Die Sozialcharta* („Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer“; vgl. dazu BMAS 1992) ist eine politische Absichtserklärung zur Einführung europaweiter sozialer Mindeststandards, die 1989 auf dem Gipfel von Straßburg von allen EU-Regierungen außer der britischen unterzeichnet wurde. Sie enthält Abschnitte zu den Themen Freizügigkeit, Beschäftigung und Arbeitsentgelt, Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen, sozialer Schutz, Koalitionsfreiheit und Tarifverhandlungen, berufliche Bildung, Gleichbehandlung, Mitbestimmung, Arbeitsschutz, Schutz von Jugendlichen, Älteren und Behinderten. Es finden sich darin auch Forderungen nach einem garantierten „gerechten Arbeitsentgelt, ... das ausreicht, um ihnen einen angemessenen Lebensstandard zu erlauben“ und nach sozialem Schutz in Form von „der persönlichen Lage angemessenen Zuwendungen“. Die Sozialcharta hat zwar keine rechtliche Bindungswirkung, doch haben die EU-Institutionen durch die Charta zusätzli-

chen Handlungsspielraum gewonnen. So wird die EU-Kommission darin aufgefordert, Vorschläge für die in der Charta genannten sozialen Grundrechte zu entwerfen. Solche Vorschläge können auch von den Tarifparteien ausgehandelt werden. In jedem Fall müssen sie allerdings vom Ministerrat beschlossen werden, bevor sie als EU-Richtlinien Gesetzeskraft für die EU-Mitgliedstaaten gewinnen.

Das Zusatzprotokoll zur Sozialpolitik wurde 1993 als ein Bestandteil des Vertrags von Maastricht unterzeichnet — zunächst unter Nicht-Beteiligung Großbritanniens. In dem Abkommen werden vor allem prozedurale Fragen zur Umsetzung der Sozialcharta geregelt. Besonders wichtig ist die Bestimmung, wonach die Beschlüsse des Ministerrats für manche Politikfelder keine Einstimmigkeit, sondern nur eine qualifizierte Mehrheit erfordern: so für Regelungen zum Arbeitsschutz, zu den Arbeitsbedingungen, zur Chancengleichheit und zur beruflichen Wiedereingliederung. Einstimmigkeit ist jedoch nach wie vor erforderlich für Beschlüsse zur sozialen Sicherheit, zum Kündigungsschutz und zur Finanzierung von Beschäftigungsprogrammen. Das Abkommen zur Sozialpolitik ist mit dem Vertrag von Amsterdam 1997 zum Bestandteil des EG-Vertrags geworden und in dieser Form nun auch von Großbritannien unterzeichnet worden.

Vor dem rechtlichen Hintergrund der Sozialcharta und des Zusatzprotokolls hat die EU-Kommission ein *Aktionsprogramm zur Anwendung der Sozialcharta* (Kommission 1989a) in Angriff genommen, das etwa 50 Vorschläge für Verordnungen und Richtlinien enthält. Die meisten dieser Vorschläge sind inzwischen in ein konkretes Stadium der Umsetzung getreten (Tabelle 14). Der Ministerrat hat auf der Basis dieser Vorschläge eine Reihe von Richtlinien und Verordnungen erlassen — häufig nur auf der Basis qualifizierter Mehrheiten —, etwa zum Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz, zu teilzeitlichen und befristeten Arbeitsverhältnissen, zur Arbeitszeitgestaltung, zu Massenentlassungen, zu gemeinsamen Kriterien hinsichtlich Leistungen und Mitteln der Sozialschutzsysteme, zu Europäischen Betriebsräten, zur Entsendung von Arbeitnehmern in andere Staaten. Beispielhaft werden die beiden letztgenannten Richtlinien, die eine breite Diskussion ausgelöst haben, kurz erläutert.

In der *Richtlinie zu Europäischen Betriebsräten* vom September 1996 ist vorgesehen, daß multinationale Unternehmen mit mindestens 1 000 Beschäftigten in den Mitgliedstaaten einen Europäischen Betriebsrat bilden müssen. Was im einzelnen die Aufgaben dieses Gremiums sind, bleibt Absprachen zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern in den jeweiligen Unternehmen vorbehalten. Vorgesehen ist als Mindestanforderung die Information des Betriebsrats, insbesondere über länderübergreifende Angelegenheiten: Mindestens einmal jährlich soll er mit der zentralen Geschäftsleitung zusammentreten und über die Geschäftslage und die Perspektiven des Unternehmens unterrichtet werden. In der Richtlinie ist auch der aus der deutschen Betriebsverfassung bekannte Grundsatz der ver-

trauensvollen Zusammenarbeit verankert. Ein Mitbestimmungsrecht ist nicht vorgesehen. Im Vorgriff auf diese Richtlinie sind bereits rund 80 europäische Konzernbetriebsräte gegründet worden (Übersicht 15).

Tabelle 14 — Aktionsprogramm zur Anwendung der Sozialcharta — geplante und beschlossene Maßnahmen

	Vorge-schlagen	Verab-schiedet	davon: mit qualifizierter Mehrheit	Verab-schiedung erwartet	Kein Fortschritt
<i>Bindende Maßnahmen insgesamt</i>	26	20	12	3	2
Beschäftigung und Entlohnung	3	1	1	—	2
Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen	3	3	1	—	—
Gleichstellung von Männern und Frauen	1	1	1	—	—
Gesundheitsschutz, Sicherheit am Arbeitsplatz	11	8	7	3	—
Arbeitnehmerpartizipation	1 <sup>a</sup>	1 <sup>a</sup>	—	—	—
Freizügigkeit von Arbeitnehmern	2 <sup>b</sup>	2 <sup>b</sup>	1 <sup>b</sup>	—	—
Berufsausbildung	1	1	—	—	—
Ältere Arbeitnehmer	1	1	—	—	—
Behinderte	2	1	—	—	—
Kinder- und Jugendschutz	1	1	1	—	—
<i>Nichtbindende Maßnahmen</i>	19	. <sup>c</sup>	. <sup>c</sup>	. <sup>c</sup>	. <sup>c</sup>

<sup>a</sup>Richtlinie zu Europäischen Betriebsräten. — <sup>b</sup>Darunter die Entsenderichtlinie. — <sup>c</sup>Nicht betreffend.

Quelle: Addison und Siebert (1997), eigene Zusammenstellung und Ergänzung.

Übersicht 15 — Freiwillige Vereinbarungen über Europäische Betriebsräte bis 1995

Anzahl nach Herkunftsland		Anzahl nach Sektor		Anzahl nach Gründungsdatum	
Frankreich	19	Metallindustrie	31	Vor 1990	5
Deutschland	18	Chemische Industrie	25	1990	4
Skandinavische Länder	13	Nahrungsmittelproduktion	5	1991	5
Großbritannien	9	Baugewerbe	4	1992	4
Italien	4	Finanzdienstleistungen	3	1993	11
Österreich	2	Verkehrsgewerbe	3	1994	18
Belgien	2	Gastgewerbe	1	1995	31
Nicht-EU-Länder	6	Kommunikationsdienste	1		
Joint-ventures	5	Andere	5		
<i>Insgesamt</i>	78	<i>Insgesamt</i>	78	<i>Insgesamt</i>	78

Quelle: Schulten (1996).

### Kasten 9 — Zu Europäischen Betriebsräten — das Beispiel des VW-Konzernbetriebsrats

Innerhalb des VW-Konzerns traten mehrfach erhebliche Standortkonflikte zwischen den Beschäftigten des VW-Mutterunternehmens in Deutschland und der *Seat*-Tochter in Spanien auf. Fälle in jüngerer Zeit waren beispielsweise die Verlagerung eines Teils der Getriebeproduktion aus Kassel ins spanische El Prat im Jahr 1991, die Verlagerung der gesamten „Polo“-Fertigung nach Pamplona im Jahr 1992 oder Spekulationen um ein neues Autowerk im Baskenland im Jahr 1993. Da VW bereits seit 1990 einen Europäischen Konzernbetriebsrat hat, mit dem die Konzernleitung im Jahr 1992 eine Vereinbarung zur Zusammenarbeit unterzeichnete, treffen in diesem Gremium die Interessensgegensätze aufeinander. Das Bestreben des Konzernbetriebsrats ist es, eine „kollektiv-rationale Kooperationsstrategie“ (Mertens 1994) zu entwickeln, wonach Besitzstandswahrung für alle oberste Priorität besitzen soll, während es bei Produktionsausweitungen eine grundsätzliche Bereitschaft gibt, Standorte in Spanien zu akzeptieren. Ebenso ist es das Bestreben, bei Produktionseinschränkungen die Arbeitsplatzverluste möglichst gleichmäßig auf alle Standorte zu verteilen. Doch hat sich gezeigt, daß die spanischen Gewerkschaften vor Ort im Zweifel eher eine „individuell-rationale“ Strategie bevorzugen, d.h. so viele Arbeitsplätze wie möglich an ihren Standort ziehen möchten, auch wenn dadurch Arbeitsplätze in Deutschland verlorengehen.

Für diese Richtlinie hatten sich vor allem die Gewerkschaften eingesetzt, die sich davon eine Zentralisierung der Lohnpolitik und eine Stärkung ihrer Kontrollmöglichkeiten über die multinationalen Unternehmen erhofften. Doch weil sich die Betriebsräte jeweils auf ein Unternehmen beziehen, fügt sich die Richtlinie durchaus in Tendenzen ein, Arbeitsbeziehungen unternehmensbezogen zu regeln (Schulten 1996). Europäische Betriebsräte fördern den sozialen Dialog und ermöglichen es, Unternehmensentscheidungen über nationale Grenzen hinweg transparenter und damit für die Arbeitnehmer eher akzeptabel zu machen (Marsden 1997). Damit können die Europäischen Betriebsräte ein wirkungsvolles Instrument einer kooperativen Unternehmensführung sein, selbst wenn tiefgreifende Interessenkonflikte, wie sie etwa bei Standortentscheidungen innerhalb der Gruppe der Arbeitnehmervertreter auftreten können, in einem solchen Gremium vermutlich nicht immer beigelegt werden können (Kasten 9). Der durch die Richtlinie ausgeübte Zwang, eine solche Institution einrichten zu müssen, stellt in jedem Fall eine Einschränkung des Wettbewerbs dar.

Die *EU-Entsenderichtlinie* vom März 1996, die vor allem für den Bereich der Baubranche relevant ist, befaßt sich mit der vorübergehenden Entsendung von Arbeitnehmern in ein anderes Mitgliedsland und legt fest, daß für solche Arbeitnehmer vom ersten Tag an die Arbeitsbedingungen am Produktionsort zu gelten haben. Sie müssen also nach dem gültigen Branchentarif des Produktionsorts bezahlt werden und verlieren dadurch unter Umständen ihren spezifischen Wettbewerbsvorteil, dann nämlich, wenn dieser gerade in einem niedrigen Lohn besteht (Heinzemann 1997). Die Anwendung der Richtlinie erfordert zudem einen erheblichen bürokratischen Aufwand. Auch wenn die Richtlinie bei der EU unter

dem Aufgabenfeld „Freizügigkeit“ geführt wird, dürfte sie tatsächlich zu einer erheblichen Reduzierung der Mobilität von Arbeitnehmern führen.

Das *Weißbuch zur Sozialpolitik* (Kommission 1994) umschreibt die weiteren Zielsetzungen der Kommission, nachdem das Aktionsprogramm zur Anwendung der Sozialcharta weitgehend abgeschlossen ist. Die neuen Zielsetzungen sind weniger anspruchsvoll. Es geht eher um eine Konsolidierung des Erreichten denn um eine Ausdehnung (Addison und Siebert 1997). Umgesetzt wird das Weißbuch durch das *Mittelfristige sozialpolitische Aktionsprogramm* für die Jahre 1995–1997 (Kommission 1995a), das insbesondere Initiativen zur Gleichstellung der Geschlechter, zur Partizipation von Arbeitnehmern sowie die von den Sozialpartnern ausgehandelte Regelung des Elternurlaubs enthält.

Im Vertrag von Amsterdam vom Oktober 1997 wurde beschlossen, dem EG-Vertrag einen neuen Titel zur Beschäftigung hinzuzufügen. Es geht in diesem *Beschäftigungskapitel* zum einen um die Koordinierung nationaler Beschäftigungsstrategien auf europäischer Ebene auf der Basis eines „Arbeitsmarkt-Monitorings“ für jeden Mitgliedstaat, zum anderen um die Ergänzung der nationalen Strategien durch „Anreize ... zur Förderung der Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und zur Unterstützung ihrer Beschäftigungsmaßnahmen“ (Artikel 5). Im Rahmen dieser Anreize können vergleichende Analysen und Gutachten finanziert und innovative Ansätze der Beschäftigungspolitik in Form von Pilotprojekten gefördert und begleitend evaluiert werden. Zur Beschlußfassung ist eine qualifizierte Mehrheit erforderlich. Ferner wird ein Beschäftigungsausschuß eingesetzt, der die Beschäftigungslage und -politik der Mitgliedstaaten verfolgt und sich beratend einschalten kann, um die Koordinierung zu verbessern.

Das Beschäftigungskapitel stellt einen Schritt in Richtung auf eine aktive europäische Beschäftigungspolitik dar und markiert so eine weitere Akzentverschiebung in der ordnungspolitischen Ausrichtung der Währungsunion, die vorher stärker von dem Bestreben um Währungsstabilität geprägt war (Wolter und Hasse 1997). Das Beschäftigungskapitel erweitert den Spielraum der Kommission für eigene beschäftigungspolitische Maßnahmen, während Arbeitslosigkeit Lösungen erfordert, die auf sektorale, regionale und betriebliche Verhältnisse ausgerichtet sind. Mit Artikel 5 sind zudem bereits neue finanzielle Instrumente beschlossen worden, die noch einen sehr geringen Mittelumfang haben, mit deren Ausweitung jedoch angesichts der zusätzlichen Kompetenzen der EU-Kommission gerechnet werden muß (Wissenschaftlicher Beirat 1997).

### c. Zur Entwicklung fiskalischer Ausgleichsinstrumente in der EU

Verbesserte Markttransparenz in der Währungsunion führt nur dann dazu, daß die Arbeitsmarktflexibilität durch institutionelle Reformen und Verhaltensände-

rungen zunimmt, wenn dieser Effekt nicht durch kompensierende Fiskaltransfers — sei es auf der nationalen, sei es auf der europäischen Ebene — verwässert wird (Kapitel II.1).

Tatsächlich gibt es auf der EU-Ebene bereits eine Reihe fiskalischer Ausgleichsinstrumente, die vor allem distributionspolitischen Zielsetzungen dienen. Insbesondere sind hier die Strukturfonds und der Kohäsionsfonds zu nennen. Das distributionspolitische Motiv leitet sich aus der Vermutung ab, daß Fortschritte bei der wirtschaftlichen Integration zu wachsenden Disparitäten führten, während der politische und soziale Zusammenhalt der Union erfordere, daß solche Disparitäten nicht zu groß würden. Daneben wurden Fiskaltransfers in der Vergangenheit häufig als Kompensationsinstrument eingesetzt, um divergierende Interessen der EU-Staaten in ein Kompromißpaket einzubinden.

Nun mag das distributionspolitische Motiv einen gewissen transnationalen Finanzausgleich rechtfertigen, soweit es bei reinen finanziellen Transfers bleibt.<sup>65</sup> Auch kann man effizienzorientiert argumentieren, daß Transfers in der Währungsunion als Ersatz für Wechselkursanpassungen zur kurzfristigen Schockabsorption beitragen könnten (vgl. dazu Kapitel II). Sie müßten die Form automatischer Stabilisatoren oder eines Finanzhilfemechanismus zwischen den staatlichen Haushalten annehmen und hätten dann den Charakter einer Art Versicherung gegen Schocks.<sup>66</sup> Dieses effizienzorientierte Argument wird allerdings zur Begründung der gegenwärtig in der EU existierenden Finanzausgleichsinstrumente nicht herangezogen und diese vorhandenen Instrumente sind zur Schockabsorption innerhalb der künftigen Währungsunion auch ungeeignet, weil sie nicht automatisch auf Schocks reagieren können, sondern an diskretionäre Entscheidungen gebunden sind, und weil sie sich auf alle EU-Mitgliedstaaten und nicht nur die Mitglieder der Währungsunion beziehen. Vor allem aber gilt — ob der Finanzausgleich nun zur Distributionspolitik oder zur Schockabsorption eingesetzt werden soll: Je höher die Umverteilung ausfällt, um so geringer werden bei den Empfängern die Anreize sein, sich selbst zu helfen, und bei den Leistungsträgern, ihre Fähigkeiten voll auszuschöpfen. Somit dämpft der Finanzausgleich den Wettbewerb, und zwar um so mehr, je umfangreicher die eingesetzten Mittel sind.

<sup>65</sup> Distributionspolitik rechtfertigt allerdings nicht die gegenwärtig praktizierte Form einer Infrastruktur-, Forschungs-, Technologie- und Regionalpolitik auf europäischer Ebene, weil diese Aufgaben gemäß dem Subsidiaritätsprinzip auf unteren administrativen Ebenen angesiedelt sein sollten (Thomas 1997).

<sup>66</sup> Die Einrichtung automatischer Stabilisatoren würden eine enge fiskalische Integration der Mitglieder der Währungsunion und damit ein Zusammengehörigkeitsgefühl erfordern, das auf der europäischen Ebene gegenwärtig (noch) nicht vorhanden ist (Sachs und Sala-i-Martin 1991).



## Die Entwicklung der Strukturfonds

Die ältesten Strukturfonds sind der *Europäische Sozialfonds* (ESF, seit 1960) und der *Agrarstrukturfonds* (Abteilung Ausrichtung des Europäischen Ausgleichs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft, EAGFL, seit 1964; vgl. dazu Tabelle 15). Der ESF war darauf ausgerichtet, die Dauerarbeitslosigkeit von Problemgruppen zu bekämpfen und bekam in den achtziger Jahren zudem eine regionale Ausrichtung auf rückständige Regionen. Der EAGFL wurde vor allem der „Umstrukturierung und Modernisierung des Agrarsektors“ gewidmet. Die politökonomische Instrumentalisierung der Strukturfonds wurde besonders deutlich an der Einrichtung des *Regionalfonds* (Europäischer Fonds für regionale Entwicklung, EFRE, seit 1975). Er wurde im Zusammenhang mit der Norderweiterung der EWG um Großbritannien, Irland und Dänemark gegründet, um die unerwünschten Verteilungswirkungen des Agrargarantiefonds insbesondere im Interesse Großbritanniens zu kompensieren. Mit der Süderweiterung der Gemeinschaft um Griechenland (1981) und Spanien und Portugal (1986) wurde der EFRE weiter aufgestockt (Tabelle 15).

Tabelle 15 — Zur Entwicklung der Strukturfonds und des Kohäsionsfonds der EU 1985–1999<sup>a</sup>

	Agrarfonds EAGFL <sup>b</sup>	Fischerei- fonds FIAF	Regional- fonds EFRE	Sozialfonds ESF	Strukturfonds insgesamt	Kohäsions- fonds
	<i>Mill. ECU</i>					
1985	937	—	2 524	2 224	5 685	—
1986	995	—	3 339	2 554	6 888	—
1987	1 044	—	3 693	3 150	7 887	—
1988	1 203	—	3 838	2 899	7 940	—
1989	1 465	—	4 710	3 520	9 695	—
1990	1 976	—	5 342	4 100	11 419	—
1991	2 427	53	6 725	4 530	13 734	—
1992	2 897	81	8 394	5 683	17 055	—
1993	3 101	76	10 074	5 955	19 205	1 500
1994	3 302	380	9 769	5 841	21 547	1 750
1995	3 374	451	10 684	6 711	24 408	2 000
	<i>Durchschnittliche jährliche Zuwachsrate in vH</i>					
1985–1990	16,1	—	16,2	13,0	15,0	—
1990–1995	11,3	70,8 <sup>c</sup>	14,9	10,4	16,4	15,5 <sup>d</sup>
1995–1999 <sup>e</sup>	.	.	.	.	6,3	6,8

<sup>a</sup> „Verfügbare Verpflichtungsermächtigungen“. — <sup>b</sup> Abteilung Ausrichtung des Europäischen Ausgleichs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft. — <sup>c</sup> 1991–1995. — <sup>d</sup> 1993–1995. — <sup>e</sup> Geplanter jährlicher realer Zuwachs der Fonds.

Quelle: Kommission (1989b, lfd. Jgg.), eigene Berechnungen.

Das Binnenmarktprojekt (vollendet 1993) wurde mit einer erheblichen Ausweitung und gleichzeitig mit einer tiefgreifenden Reform aller Strukturfonds verbunden: 1988 wurde beschlossen, die Haushaltsmittel für die Strukturfonds bis 1993 gegenüber 1987 real zu verdoppeln. Auch dabei ging es darum, Problemgruppen und Problemregionen für die Nachteile zu kompensieren, die ihnen möglicherweise aus der Vollendung des Binnenmarktes erwachsen könnten. Dementsprechend werden die Strukturfonds — miteingebunden sind überdies die *Europäische Investitionsbank* und der *Europäische Investitionsfonds* — seither koordiniert eingesetzt, um fünf wirtschaftspolitische Ziele zu erreichen: (Ziel 1) die Förderung von Regionen mit Entwicklungsrückstand, (Ziel 2) die Förderung der Umstellung von altindustriellen Regionen, (Ziel 3) die Bekämpfung von Langzeitarbeitslosigkeit, (Ziel 4) die Eingliederung von Jugendlichen in das Erwerbsleben, (Ziel 5a) die beschleunigte Anpassung der Agrarstrukturen und (Ziel 5b) die Entwicklung des ländlichen Raums.<sup>67</sup> Mit der Agenda 2000 schlägt die Kommission nun eine Straffung der Ziele auf nur mehr 3 Ziele vor, indem die alten Ziele 1 und 5b sowie die Ziele 3 und 4 jeweils zusammengefaßt werden (Kommission 1997a). Die Mittel der Strukturfonds werden jedoch nur sehr eingeschränkt entsprechend der spezifischen Problemlagen vergeben. De facto werden sie im Rahmen von Länderquoten auf die Mitgliedstaaten verteilt.<sup>68</sup> Der Verteilungsmodus orientiert sich grob am BIP je Einwohner (Stehn 1994).<sup>69</sup> Dementsprechend erhalten (in dieser Reihenfolge) Irland, Griechenland, Spanien und Portugal bezogen auf ihre Einwohnerzahl die meisten Mittel, Deutschland (bis zur Wiedervereinigung), die Niederlande, Belgien und Dänemark die geringsten (Tabelle 16).

Der Beschluß, die Währungsunion zu gründen, bildete den Anlaß, den jüngsten EU-Fonds einzurichten: den *Kohäsionsfonds*, beschlossen im Vertrag von Maastricht 1993. Mit dem Kohäsionsfonds wurde die Zustimmung aller EU-Länder zu den harten Eintrittskriterien in die Währungsunion erleichtert. Wiederum ging es darum, einen Ausgleich für befürchtete Nachteile zu schaffen und den „inneren Zusammenhalt“, d.h. die Kohäsion der Gemeinschaft, zu stärken. Mit den Mitteln des Kohäsionsfonds sollen Projekte im Bereich Umwelt und

---

<sup>67</sup> Im Jahr 1994 wurde ein vierter Strukturfonds eingerichtet, der *Fischereifonds* (Finanzinstrument für die Ausrichtung der Fischerei, FIAF).

<sup>68</sup> Zwischen 1989 und 1993 war versucht worden, die Mittelvergabe in einem wettbewerblichen Verfahren jedenfalls teilweise von der Qualität eingereicherter Förderprojekte oder -programme abhängig zu machen. Man kam von diesem Verfahren wieder ab, weil es dazu führte, daß die Mitgliedstaaten weit mehr Mittel beantragten als zur Verfügung standen (Wasmayr 1997).

<sup>69</sup> Die EU-Kommission verteilt allerdings nicht nur Mittel, sie beeinflußt maßgeblich die Programme, in deren Rahmen die Mittel vergeben werden, und nimmt Einfluß auf die Auswahl von Projekten.

Tabelle 16 — Zur Verteilung der Strukturfonds-Mittel auf die EU-Staaten 1990 und 1995<sup>a</sup>

	Mill. ECU		ECU je Einwohner		vH	
	1990	1995	1990	1995	1990	1995
Schweden	—	277	—	31,4	—	1,4
Finnland	—	304	—	59,5	—	1,6
Dänemark	77	95	15,0	18,2	0,7	0,5
Deutschland	511	2 422	6,4	29,7	4,8	12,5
Österreich	—	301	—	37,4	—	1,5
Niederlande	143	184	9,6	11,9	1,3	0,9
Belgien	155	86	15,6	8,5	1,5	0,4
Luxemburg	10	10	26,2	24,6	0,1	0,1
Ver. Königreich	1 108	1 331	19,2	22,8	10,4	6,8
Irland	730	954	208,4	266,3	6,8	4,9
Frankreich	1 282	1 327	21,7	22,8	11,6	6,8
Italien	1 625	2 283	28,2	39,9	15,2	11,7
Spanien	2 836	5 837	72,8	148,9	26,6	30,0
Portugal	1 067	1 380	107,8	127,8	10,0	7,1
Griechenland	1 172	2 653	115,3	253,7	11,0	13,6
<i>Insgesamt</i>	10 666	19 445	30,2	52,2	100,0	100,0

<sup>a</sup> „Verpflichtungen — verfügbare Mittel“. Diese Größe ist nicht identisch mit den „Verpflichtungsermächtigungen“ der Tabelle 15.

Quelle: Kommission (1989b, lfd. Jgg.).

Verkehrsinfrastruktur mit transeuropäischer Bedeutung gefördert werden. Die Verteilung der Mittel orientiert sich jedoch allein an der Wirtschaftskraft der Mitgliedstaaten. Infolgedessen erhalten gegenwärtig lediglich Griechenland, Portugal und Irland Mittel aus dem Kohäsionsfonds.

Die Mittel für die Kohäsionspolitik belaufen sich gemessen am EU-Bruttoinlandsprodukt auf etwa 0,4 vH (1995). Insbesondere für Länder wie Irland, Portugal und Griechenland sind sie erheblich mehr als eine „quantité negligible“ (Tabelle 16). Und die Mittel haben sich allein im Zehnjahreszeitraum von 1985 bis 1995 fast verfünffacht. Für die Zeit bis 1999 sind weitere Steigerungen von real jährlich 6–7 vH vorgesehen (Tabelle 15). Für die Zeit nach 1999 bis zum Jahr 2006 wird von der Kommission im Rahmen der Agenda 2000 allerdings eine Reduzierung der Strukturfonds für die bisherigen EU-Mitglieder vorgeschlagen, um finanziellen Spielraum für eine Unterstützung der erwarteten neuen Mitglieder aus Osteuropa zu gewinnen.

#### *Erwartungen zur weiteren Entwicklung*

Angesichts der bisherigen Entwicklung der Fonds ist nicht auszuschließen, daß neu auftretende Probleme mit erheblichem Konfliktpotential für die Gemein-

schaft mit weiteren Aufstockungen beantwortet werden. Auch — und gerade — wenn sich in der Währungsunion die Arbeitsmarktprobleme mangels ausreichender Arbeitsmarktflexibilität verschärfen sollten, könnten Transfers ausgeweitet werden. Angelegt ist dies insbesondere im Beschäftigungskapitel des Vertrags von Amsterdam, wo im Artikel 5 bereits neue finanzielle Instrumente beschlossen wurden, wenn zur Zeit auch noch mit sehr geringem Mittelumfang (vgl. dazu Abschnitt V.2.b).

#### d. Fazit

In Erwartung der Währungsunion zeichnen sich auf den europäischen Arbeitsmärkten Entwicklungen ab, die ein ambivalentes Bild ergeben. Auf der einen Seite kann man — auf der nationalen Ebene — Dezentralisierungs- und Deregulierungsbestrebungen und eine steigende Arbeitsmarktflexibilität in vielen EU-Staaten beobachten: Die Orientierung der Lohnpolitik an der einzelwirtschaftlichen Produktivität steigt. Auf der anderen Seite nehmen — vor allem auf europäischer Ebene — die Bemühungen zu, aus distributiven Erwägungen den steigenden Wettbewerb einzudämmen. Zwar wird es einstweilen nicht zu europäischen Lohnverhandlungen und zu europäischen Flächentarifen kommen, doch zeichnet sich bereits ein neuer Regulierungsschub ab. Die Einführung europäischer Mindeststandards auf vielen Gebieten der Arbeitsbedingungen mindert die Arbeitsmarktflexibilität, insbesondere in den Staaten, in denen diese Mindeststandards zuvor niedriger lagen. Die Existenz solcher Mindeststandards ist zudem kostenträchtig für alle Mitgliedstaaten, weil der bürokratische Aufwand dadurch weiter steigt. In einer um die „soziale Dimension“ erweiterten Währungsunion kann es auf diese Weise zu einer Annäherung der Lohnkosten und zu einer gewissen Einebnung von Wettbewerbsvorteilen kommen. Das entspricht zwar dem erklärten Ziel, „Lohndumping“ zu vermeiden, kann aber bei nach wie vor bestehenden Produktivitätsdifferenzen zu steigender Arbeitslosigkeit führen, insbesondere in den Staaten mit relativ geringem Produktivitätsniveau. Hohe und wachsende Arbeitslosigkeit wiederum könnte Aufstockungen der EU-Förderprogramme für die besonders betroffenen Gebiete nach sich ziehen, die im wesentlichen von den anderen Gebieten mit niedriger Arbeitslosigkeit finanziert werden müssen. Die Gefahr eines „bail-out“ ist nicht von der Hand zu weisen. Anreize könnten sowohl für die unterstützten Problemgebiete, sich selbst zu helfen, als auch für die finanzierenden Gebiete, ihre Entwicklung weiter voranzutreiben, gemindert werden.<sup>70</sup> Auf diese Weise könnte die wirtschaftliche Dynamik in der EU insgesamt gebremst werden.

<sup>70</sup> Vgl. die gegenwärtige Diskussion um den Länderfinanzausgleich in Deutschland.

## **VI. Wirtschaftspolitische Überlegungen — Wege zur Flexibilisierung der Arbeitsmärkte**

Unsere wirtschaftspolitischen Überlegungen nehmen ihren Ausgangspunkt in der Erkenntnis, daß die Einführung des EURO sowohl Chancen als auch Risiken für die Arbeitsmärkte der beteiligten Länder mit sich bringt (Abschnitt VI.1). Die Arbeitsmarktflexibilität ist in vielen Ländern der Union gegenwärtig so gering, daß die Risiken der Einführung der Währungsunion für die Arbeitsmärkte erheblich sind. Tiefgreifende Reformen der Arbeitsmarktbedingungen sind daher erforderlich, um sicherzustellen, daß die Chancen genutzt werden können und die Währungsunion auf lange Sicht erfolgreich sein wird. Wir gehen hier der Frage nach, welche Rollenverteilung auf die jeweiligen Akteure bei den notwendigen Reformen zweckmäßig ist (Abschnitt VI.2).

Ohne Reformen der Rahmenbedingungen, die mehr Flexibilität auf den Arbeitsmärkten nach sich ziehen, sind die Chancen der Währungsunion nicht realisierbar und lassen sich die Risiken nicht kontrollieren: Die *Reformfähigkeit* wird damit zu einer wichtigen Voraussetzung für einen arbeitsmarktpolitischen Erfolg der Währungsunion. Der politische Reformprozeß ist aber in vielen Mitgliedstaaten der EU in starkem Maße durch Handlungsblockaden gekennzeichnet. Wir beschäftigen uns daher eingehender mit der Frage, inwieweit die Einführung der EWU selbst dazu beitragen kann, bestehende Handlungsblockaden zu überwinden (Abschnitt VI.3). Ein kurzes Fazit beschließt die Arbeit (Abschnitt VI.4).

### **1. Währungsunion — Chance und Risiko für den Arbeitsmarkt**

Unsere Untersuchung kommt zu dem Ergebnis, daß es an der nötigen Arbeitsmarktflexibilität in den meisten Mitgliedstaaten mangelt; hierin liegt die wesentliche Ursache für die derzeit bereits außerordentlich hohe Arbeitslosigkeit in vielen Ländern (Kapitel IV). Es ist in der wissenschaftlichen Diskussion unstrittig, daß durch die Einführung der Einheitswährung der Druck auf die Arbeitsmärkte in allen beteiligten Ländern ansteigen wird. Daraus ist zu schließen, daß es notwendigerweise zu fundamentalen Reformen in den Rahmenbedingungen der Arbeitsmärkte kommen muß.

### a. Währungsunion als Chance

Die mit der Währungsunion verbundene Chance besteht darin, daß sich aus der drohenden Arbeitslosigkeit und aus dem verschärften Wettbewerb heraus ein Druck ergibt, ordnungspolitisch zweckmäßige Reformen der institutionellen Rahmenbedingungen zu beschleunigen. Diese Reformen würden dazu beitragen, daß sich das individuelle Handeln (wieder) verstärkt an den realen (Knappheits-) Gegebenheiten ausrichtet. Dann würden marktgesteuerte Prozesse gestärkt gegenüber politisch determinierten (Ergebnis-)Vorgaben, die den Marktkräften eher entgegenwirken. Durch den Übergang zu einem „Geld, das die Nationalstaaten selbst nicht herstellen können“ (Sievert in Deutsche Bundesbank 1997), würden mithin die Voraussetzungen für eine stabilitätsgerechte Lohn- und Finanzpolitik insgesamt verbessert.

In diesem Szenario würden zunächst diejenigen Länder Gewinner des Prozesses sein, die bereits jetzt bei der Reform ihrer Arbeitsmarktordnung relativ weit fortgeschritten sind (vor allem Großbritannien und die Niederlande). Die Erfolge dieser Länder würden auf die anderen ausstrahlen, den dort bestehenden Reformdruck erhöhen und letztlich helfen, Handlungsblockaden zu lösen. Dieser Wettbewerb um effiziente Bedingungen auf den Arbeitsmärkten in der Union würde es auch erleichtern, die Herausforderungen der Globalisierung zu meistern.

Die europäische Währungsunion kann aus dieser Sicht durchaus als Chance gesehen werden, gleichsam zwangsweise einen *circulus virtuosus* auszulösen, der die Anreizstrukturen zu marktgerechtem Verhalten schärft und dadurch zum einen die Verschwendung ökonomischer Ressourcen vermindert und zum anderen positive dynamische Kräfte freisetzt, also in ein Positivsummenspiel einmündet.

### b. Währungsunion als Risiko

Der verschärfte Wettbewerb und der drohende Anstieg der Arbeitslosigkeit bei unveränderten Rahmenbedingungen können aber auch zu politischen Bestrebungen führen, die sozial (zunächst) durchaus schmerzhaften Anpassungen an veränderte Knappheitsverhältnisse „sozialverträglicher“ gestalten zu wollen, indem größere Anstrengungen unternommen werden, realen Anpassungszwängen auszuweichen.

Die Gefahr ist nicht von der Hand zu weisen, daß den Bürgern vermeintlich bequemere oder rascher wirkende Lösungen angeboten werden, die sich nicht am Leitbild marktwirtschaftlicher Prozesse orientieren, sondern auf die protektionistische Karte setzen — z.B. durch die Einführung von Mindeststandards, die kostensteigernd wirken, oder durch Subventionen für die Beschäftigung, die zu

erhöhten Finanzierungslasten und „moral hazard“-Problemen führen werden. Diese Neigung ist durchaus jetzt schon vorhanden; dies zeigt sich nicht nur auf dem Arbeitsmarkt in Deutschland (Entsendegesetz), sondern auch in vielfältigen Bemühungen im Ausland, vor allem in Frankreich, den Primat der Politik gegenüber dem ökonomischen Sachzwang nachdrücklich aufrechterhalten zu wollen.<sup>71</sup> Das Risiko besteht dabei darin, daß vor allem die dynamischen Effizienzgewinne einer rationaleren Gestaltung von Institutionen nicht realisiert werden können.

Vordergründig würden zunächst diejenigen Länder von diesen Defensivstrategien profitieren, die noch wenig zur Reform ihrer ineffizienten institutionellen Arrangements auf den Arbeitsmärkten getan haben. Durch die Defensivstrategien besteht allerdings die Gefahr, daß die EWU zu einem Null- oder gar Negativsummenspiel entartet. Die Schwierigkeiten von Unternehmen in vielen Ländern der Union, sich im globalen Standortwettbewerb zu behaupten, würden sich in diesem Szenario verschärfen.

Dann würde die EWU möglicherweise in einen *circulus vitiosus* münden, also eine Interventionsspirale nach sich ziehen. Zunächst würde auf den verstärkten Wettbewerbsdruck mit kontraproduktiven Protektionsmaßnahmen reagiert; bleiben dann, wie es zu erwarten ist, positive Ergebnisse auf dem Arbeitsmarkt aus, würden die Interventionen ausgeweitet; dadurch würde sich die Situation auf den Arbeitsmärkten sukzessive weiter verschlechtern. Die Arbeitsmarktprobleme könnten unter Umständen ein Ausmaß annehmen, das es für manche Staaten als wünschenswert erscheinen lassen könnte, zu dem *Status quo ante*, also zu nationalen Währungsregimes, möglicherweise aber auch noch hinter die Vereinbarungen zum Einheitlichen Binnenmarkt (z.B. durch die Beschränkung des Kapitalverkehrs) zurückzukehren. Da in den vertraglichen Absprachen zur Währungsunion keine Möglichkeit einer währungspolitischen Sezession vorgesehen ist, könnten ernsthafte politische Spannungen auftreten. Daher muß die Gefahr einer kumulativen Verschlechterung der Situation auf den nationalen Arbeitsmärkten sehr ernst genommen werden.

Hieraus ergibt sich, daß es zwingend erforderlich ist, ein institutionelles Regelwerk zu etablieren und zu sichern, das einem Abrutschen in den *circulus vitiosus* vorbeugt.

---

<sup>71</sup> Häufig sind es durchaus gewichtige moralische Bedenken, die hinter den Forderungen nach dem Primat der Politik über die ökonomischen Sachzwänge stehen. Diesen Bedenken liegt oftmals die Befürchtung zugrunde, der Marktprozeß und die Dominanz des Wettbewerbsprinzips führten zu Ungleichheit und einer verminderten sozialen Kohäsion (Abschnitt VI.3).

## **2. Zwang zu mehr Arbeitsmarktflexibilität steigt durch die Währungsunion**

### **a. Bedingung der Arbeitsmarktflexibilität kaum erfüllt**

Die zentrale Bedingung für einen Erfolg der Einführung der Einheitswährung auf den Arbeitsmärkten, so lautet ein Kernergebnis unserer Analysen, ist ein hohes Maß an Arbeitsmarktflexibilität (Kapitel IV und V). Selbst wenn es zwischen Ländern bislang ein hohes Maß an Symmetrie gegeben hat, läßt sich das Auftreten asymmetrischer Schocks nicht ausschließen. Bei einer unzureichenden Flexibilität der Arbeitsmärkte hätte dies für die negativ betroffenen Staaten durchaus drastische und nachhaltige (hysteretische) Effekte für den Arbeitsmarkt (Abschnitt V.1).

Wie nun in den einzelnen Ländern der Europäischen Union vorgegangen werden soll, um mehr Arbeitsmarktflexibilität institutionell zu verankern,<sup>72</sup> kann hier im einzelnen nicht dargelegt werden. Es bedarf sicherlich eines komplexen und umfassenden Ansatzes, der sich die folgenden Empfehlungen zu eigen machen sollte:

- Die Flexibilität der Beschäftigungskosten muß erhöht werden.
- Die Arbeitslosenversicherung und andere Systeme der sozialen Absicherung müssen reformiert werden, um anreizkompatibel zu werden.
- Die Bestandsschutzregeln auf dem Arbeitsmarkt sind kritisch zu überprüfen.
- Die Arbeitszeitflexibilität ist zu erhöhen.
- Die Qualifikation und die Kompetenz der Arbeitskräfte müssen ausgeweitet werden.

Diese Empfehlungen decken sich im wesentlichen mit der wirtschaftspolitischen Rezeptur, die die OECD (1994b, 1994c) als Ergebnis ihrer *Jobs Study* als Richtschnur für eine Wende auf den Arbeitsmärkten formuliert hat. Wir halten die Strategie der *Jobs Study* für den umfassendsten und nach dem heutigen Stand der Wissenschaft überzeugendsten Versuch, die Fehlentwicklungen auf den Arbeitsmärkten nachhaltig zu korrigieren. Diese Strategie gestattet es, daß die Länder bei der instrumentellen Ausgestaltung entsprechend der Präferenzen der Akteure und von ihnen repräsentierten Individuen und Gruppen durchaus eigene Wege gehen können, weil es keinen überlegenen Weg zu effizienten Arrange-

---

<sup>72</sup> Bessere Ergebnisse auf den Arbeitsmärkten sind nicht über Appelle an (moralisch vorbildhaftes) individuelles Verhalten zu erwarten. Sie müssen vielmehr an der Rahmenordnung ansetzen (vgl. hierzu Bickenbach und Soltwedel 1996: Kapitel II und die dort angegebene Literatur).



ments für alle Länder gibt (Abschnitt IV.5). Auch hier ist Wettbewerb als Entdeckungsverfahren angezeigt.

Bei der Umsetzung entsprechender Reformen gibt es deutliche Unterschiede sowohl zwischen den einzelnen Ländern als auch zwischen verschiedenen Politikbereichen (vgl. hierzu Kapitel IV). Die Länder, in denen Reformen in den achtziger Jahren eine höhere Arbeitsmarktflexibilität und eine deutlich verringerte Arbeitslosigkeit nach sich zogen, sind vor allem das Vereinigte Königreich und die Niederlande; in jenen Ländern, die — wie die skandinavischen Länder im Verlaufe der neunziger Jahre — auf klaren Reformkurs gingen, wird es wohl noch einiger Zeit bedürfen, bis die Effekte der durchgeführten Maßnahmen voll sichtbar werden. Die Länder, in denen die politischen Widerstände gegen durchgreifende Reformen besonders groß sind und die eher eine Politik der kleinen Schritte gewählt haben — hierzu gehören vor allem Deutschland, Frankreich, Italien und Belgien —, werden ohne zusätzliche Flexibilisierungsanstrengungen und einen Abbau des Reformstaus kaum eine durchgreifende Minderung ihrer strukturellen Arbeitsmarktprobleme erwarten können.

#### **b. Zur Rollenverteilung bei der Reform der Rahmenbedingungen auf den Arbeitsmärkten**

Für die Umsetzung der notwendigen Reformen sind die nationalen Regierungen, die europäische Ebene und — vor allem — die Tarifvertragsparteien gefordert. Alle haben, jeder für sich, dazu beizutragen.

Die Verbesserung der Rahmenbedingungen für die Arbeitsmärkte fällt in erster Linie in den Kompetenz- und Verantwortungsbereich der jeweiligen *Nationalstaaten*. Die nationalen Regierungen müssen zum einen einen effizienten Ordnungsrahmen für das Handeln auf den Arbeitsmärkten, das oft in der Kompetenz von Tarifvertragsparteien liegt, schaffen; zum anderen müssen sie auf der europäischen Ebene für eine klare Zuordnung von Verantwortung und Kompetenz sorgen.

Die *Regierungen* in den Mitgliedstaaten können (und müssen) für eine Rahmenordnung auf dem Arbeitsmarkt sorgen, die es gestattet und auch die Anreize dafür setzt, knappheitsgerechte Arbeitsmarktbedingungen zu vereinbaren. Es gilt, gesetzliche Vorgaben, die die Beschäftigungskosten in die Höhe treiben, zu überprüfen, zu reduzieren, zu flexibilisieren und das Bewußtsein der Sozialpartner dafür zu schärfen, daß auch Sozialkosten aus dem verteilbaren Produktivitätsfortschritt zu finanzieren sind.<sup>73</sup>

<sup>73</sup> Der in der Öffentlichkeit viel gerügte Vorstoß der Bundesregierung zur Neuordnung der Lohnfortzahlung im Krankheitsfall war ein bedeutsamer Schritt in diese Rich-

Staatliches Handeln ist aber auch darüber hinaus gefordert (vgl. hierzu Soltwedel 1997: Kapitel IV). Gerade im Bereich der *Sozialpolitik* gibt es in wohl allen Mitgliedsländern zu viele (und unklar formulierte) Ziele und zu viele und ungeeignete Instrumente, die eingesetzt werden, um die jeweiligen Ziele zu erreichen. Intransparenz, Finanzierungssillusion und Fehlanreize sind wichtige Ursachen für die häufig zu beobachtende Ineffizienz der Sozialpolitik. Im Zusammenwirken von Sozial- und *Steuersystem* können sich sehr hohe Belastungen niedriger Arbeitseinkommen ergeben, die die Attraktivität von Nichterwerbstätigkeit und Schwarzarbeit gegenüber einer Erwerbstätigkeit in der offiziellen Wirtschaft erhöhen. Selbst bei vorliegender Arbeitsbereitschaft besteht wegen der hohen Belastung der Einkünfte die Gefahr, aus der „Armutsfalle“ nicht herauszukommen. Deswegen muß zum einen (Mehr-)Arbeit für die wenig qualifizierten Arbeitskräfte, für Arbeitslose und Sozialhilfeempfänger attraktiver gemacht werden. Zum andern muß die Segmentierung der Arbeitsmärkte vermindert werden, damit die Chancen (vor allem) der Außenseiter auf Beschäftigung steigen.

Zu den Maßnahmen, die staatliches Handeln erfordern, zählt auch, den gesetzlichen *Bestandsschutz* auf ein ökonomisch sinnvolles Maß zu beschränken bzw. ihn durch „exit-options“ abdingbar zu machen. Bei einem stringenten Kündigungsschutz erheben die Arbeitgeber auf die Arbeitsentgelte einen kalkulatorischen Risikozuschlag, der der erwarteten Kostenbelastung durch den Kündigungsschutz entspricht. Gerade die Außenseiter auf dem Arbeitsmarkt, die den geringsten „natürlichen“ (oder ökonomischen) Kündigungsschutz in Form von für das Unternehmen wichtigem Humankapital haben, werden durch diesen Zuschlag benachteiligt; das ist insbesondere dann spürbar, wenn andere Flexibilitätsparameter für Arbeitgeber und Arbeitnehmer blockiert sind.<sup>74</sup>

Ein weiterer wichtiger Verantwortungsbereich der Nationalstaaten liegt darin zu kontrollieren, in welcher Art und Weise auf europäischer Ebene die Richtlinienkompetenz für die Politik der Mitgliedstaaten wahrgenommen wird. Es kann kaum im Interesse der einzelnen Mitgliedstaaten liegen, daß die dringend erforderlichen fundamentalen Reformen mit dem Argument aufgeschoben oder gar verhindert werden, dem „Europa des Marktes“ müsse notwendigerweise eine „soziale Dimension“ zugefügt werden, um die Marktkräfte zu kontrollieren und ihre Wirkungen (teilweise) zu kompensieren.

Auch und gerade die Ebene der *Europäischen Union* ist wegen ihrer Kompetenz, Richtlinien zu erlassen, wichtig für den Erfolg der Bemühungen auf natio-

---

tion. Er hat — auch wenn die hundertprozentige Lohnfortzahlung dann in vielen Tarifverträgen festgeschrieben wurde — bewirkt, daß das Bewußtsein um die Kosten dieser Festschreibung das Gesamtergebnis der Tarifverhandlung geprägt hat — dies ist ein eindeutig positiv zu bewertendes Ergebnis.

<sup>74</sup> Das Beispiel Spaniens macht dies ganz besonders deutlich (Abschnitt IV.3.c).

naler Ebene, die Wettbewerbsintensität auf den Arbeitsmärkten und damit die Flexibilität dieser Märkte zu erhöhen. Dies mag (bei der Kommission, bei einigen nationalen Regierungen, Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden) den Wunsch aufkommen lassen, den steigenden Druck durch protektionistische Maßnahmen gleichsam an der (europäischen) Grenze aufzufangen bzw. ihn durch kompensierende Maßnahmen auf europäischer Ebene mit dem Argument zu vermindern, die Anpassungen „sozialverträglicher“ gestalten zu wollen.

Von der europäischen Ebene könnten am ehesten positive Anreize zur Reform ausgehen, wenn sie in dem durch ihre Richtlinien gezogenen institutionellen Rahmen mehr dezentrales Experimentieren erlauben würde. Das würde der Subsidiarität Priorität gegenüber der Zielvorgabe durch die supranationale Ebene geben. Dafür wäre es hilfreich, wenn dem Gedanken des Ursprungslandprinzips bzw. der Anerkennung nationaler Standards gegenüber dem des Bestimmungslandprinzips bzw. der Ex-ante-Harmonisierung von nationalen Standards auch für den Arbeitsmarkt mehr Raum gegeben würde. Die EU-Entsanderichtlinie (von 1996) ist unseres Erachtens ein falsches Signal. Sie behindert den durch vermehrte grenzüberschreitende Mobilität realisierten Arbitrageprozeß auf dem Arbeitsmarkt erheblich und errichtet neue Grenzen zwischen den nationalen Arbeitsmärkten.<sup>75</sup> Dies gilt auch für die anderen bereits beschlossenen europaweiten Mindeststandards, die vielfach die Flexibilität der Arbeitsmärkte mindern und Wettbewerb und Aufholprozesse behindern.

Auch die Übertragung beschäftigungspolitischer Kompetenz auf die Gemeinschaft, wie sie im Rahmen des Beschäftigungskapitels im Vertrag von Amsterdam möglich ist, würde den (nationalen) Tarifparteien den Druck nehmen, sich den Herausforderungen des Wettbewerbs zu stellen, der durch Globalisierung und Währungsunion an Intensität zunimmt (Wissenschaftlicher Beirat 1997). Diese Kompetenz könnte dem Bemühen der Europäischen Kommission nach zusätzlichen Eigenmitteln (z.B. in Form von Steuern oder eigenen Verschuldungsmöglichkeiten auf dem Kapitalmarkt) nachhaltig Durchschlagskraft verleihen. Die Mitgliedstaaten sollten darüber wachen, daß mit der Akzeptanz des Beschäftigungskapitels nicht die Tür geöffnet wird für eine aktive europäische Beschäftigungspolitik. Denn dies würde es nicht leichter machen, eine konsequente Politik institutioneller Reform zu betreiben, weil dadurch Anreize gesetzt würden, den Anpassungszwängen auszuweichen.

Die Aufgabe, beschäftigungskonforme Arbeitsmarktbedingungen konkret zu formulieren und zu vereinbaren, ist in allen EU-Mitgliedstaaten in erster Linie

---

<sup>75</sup> Es erscheint zweckmäßig, an dieser Stelle daran zu erinnern, daß der Europäische Gerichtshof eine nachhaltige Dynamik für deren Prozeß der Marktintegration ausgelöst hat, indem er, beginnend mit der Cassis-de-Dijon-Entscheidung, das Ursprungslandprinzip für den Warenhandel in der Gemeinschaft als vom EG-Vertrag zwingend vereinbart einforderte.

Sache der *Tarifvertragsparteien*. Sie entscheiden weitgehend darüber, wie Flexibilitätsspielräume auf dem Arbeitsmarkt gesetzt und genutzt werden. Die Herausforderung besteht — und hier stellen wir beispielhaft die Situation in Deutschland in den Vordergrund — darin, eine knappheitsgerechte Differenzierung der Beschäftigungskosten, in erster Linie der Arbeitsentgelte, herbeizuführen und dabei vor allem auch der Heterogenität der Unternehmen Rechnung zu tragen. Größere Freiräume für mehr Differenzierungsmöglichkeiten bedarf es auch für die Ausgestaltung leistungsabhängiger Entgeltssysteme, von Beschäftigungssicherungs- bzw. Standortsicherungsverträgen, für Regelungen zur Flexibilisierung der Arbeitszeiten sowie für Maßnahmen zur langfristigen Personalpolitik, die sich nur unternehmensnah effizient gestalten lassen. Mehr Vertragsfreiheit auf Unternehmensebene als sie gegenwärtig in Deutschland, möglich ist, ist dafür die unabdingbare Voraussetzung.

Wie die Arbeit zeigt, gibt es Beispiele (relativ) erfolgreicher Länder mit dominant kollektiven Verhandlungssystemen (wie z.B. Irland und Österreich) und dominant dezentralen Verhandlungssystemen (wie z.B. das Vereinigte Königreich). Offensichtlich spielen in die jeweiligen nationalen Systeme komplexe Aspekte von Transaktionskosten und Präferenzen (wie z.B. Konsensorientierung) hinein, die wiederum auch abhängig sein können von der Größe eines Landes und historischen Entwicklungspfaden. Trotz aller Idiosynkrasien in den Arbeitsbeziehungen der einzelnen Länder kommt es freilich darauf an, daß es auch in jenen Ländern mit bislang dominant kollektiven Verhandlungssystemen im Ergebnis zu hinreichend großen Flexibilitätsspielräumen kommt, die es den Unternehmen ermöglichen, mehr Arbeitsplätze als bisher rentabel zu erhalten und zusätzliche zu schaffen (Abschnitt III.3).

In den Ländern mit dominant kollektiven Verhandlungssystemen könnte ein Lösungsmuster folgendermaßen aussehen: Es wird kollektiv beschlossen und damit Konsens und Kollektivität gewahrt,

- mehr Freiraum auf Unternehmensebene zu gewähren; damit wird dem ökonomischen Anpassungserfordernis entsprochen, verbindliche Festlegungen auf der Ebene vorzunehmen, bei der die wirtschaftliche und rechtliche Verantwortung liegt; und
- mehr Chancen für Außenseiter (Langzeitarbeitslose, erwerbswillige Sozialhilfeempfänger) zu schaffen, damit sie aus eigener Kraft und durch individuelle, freiwillige Vereinbarungen mit Arbeitgebern in den Arbeitsmarkt drängen können.

In diese Richtung scheinen sich auch in Deutschland die Tarifvertragsparteien zu bewegen. In einer Reihe von jüngst abgeschlossenen Tarifverträgen hat sich die Erkenntnis niedergeschlagen, daß die bisherige Handhabung des Systems der

Flächentarifverträge wirtschaftlich und sozial nicht mehr vertretbar ist und es nicht zuletzt deshalb zu einer erheblichen Erosion der Flächentarifverträge gekommen ist. Optionen für dezentrale Vereinbarungen können das Handeln der Kollektivparteien disziplinieren: Durch mehr Außenseiterkonkurrenz werden die Tarifvertragsparteien unter einen größeren Druck gesetzt, von vornherein eine gesamtwirtschaftlich sinnvolle Tarifpolitik zu betreiben.

In Deutschland wie auch in nahezu allen Mitgliedstaaten müssen die Sozialpartner allerdings noch einen weiten Weg zurücklegen, bis ein Arbeitsmarktregime etabliert ist, das den skizzierten Anforderungen entspricht.

### **3. Währungsunion als Hebel gegen Handlungsblockaden bei der Reform?**

Wenn nun die Bedingungen nicht erfüllt sind, die aus ökonomischer Sicht notwendig sind für einen Erfolg der Währungsunion auf den Arbeitsmärkten, hieße es da nicht, den „Karren vor das Pferd zu spannen“, wenn man gleichwohl die Währungsunion einführt?<sup>76</sup> Die Frage ist, ob die Währungsunion gleichsam als „big bang“ wirken würde, der hilft, die politischen Handlungsblockaden bei der Reform der Rahmenbedingungen auf den Arbeitsmärkten der Union zu lösen. Oder anders gewendet: Ist es wahrscheinlich, daß sich die EWU durch das Faktum ihrer Realisierung ihre Erfolgsbedingungen selber schafft?

Die polit-ökonomische Erklärung politischer Handlungsblockaden legt die Schlußfolgerung nahe, daß es besonderer institutioneller Vorkehrungen bedarf, um die Lern- und Anpassungsfähigkeit der Politik zu sichern. Eine solche Vorkehrung könnte der externe Druck sein, der aus der Festlegung auf die Regelungen des Maastricht-Vertrags resultiert und der für jedes einzelne Land Fakten schafft, die es allein nicht mehr beseitigen kann.<sup>77</sup>

Dieser externe Druck hat es schon im Zuge des Binnenmarktprogramms „EG '92“ den Regierungen einiger Mitgliedsländern gestattet, sich aus der „Gefangenschaft“ von Interessenverbänden zu lösen, denen sie — wie z.B. im Transportsektor — umfassende Privilegien und Schutz vor Wettbewerb zugestanden

<sup>76</sup> „A major asymmetric shock would result in unbearable pressure within the Union because of limited labor mobility, grossly inadequate fiscal redistribution, and a European central bank that will probably want to keep monetary conditions tight in order to make the Euro as strong as the dollar. This is surely the prescription for major future problems“ (Salvatore 1997: 225).

<sup>77</sup> Lediglich Großbritannien und Dänemark haben sich das Recht zusichern lassen, einer Währungsunion nicht beizutreten.

hatten. Der Verweis auf die übergeordnete Selbstbindung der Regierung an das hochrangige Ziel „Europäische Einigung“ und „Verwirklichung des Binnenmarktes“ gab den jeweiligen Regierungen die Chance, sich dem Druck gut organisierter, mächtiger Vertreter von Partikularinteressen zu entziehen und mit Glaubwürdigkeit einen Abbau ihrer Sonderrechte zu bewirken.

Auch an dem Prozeß der Konvergenz der Inflationsraten, wie er gegenwärtig in Vorbereitung auf die Währungsunion zu beobachten ist, und der ihm zugrundeliegenden monetären Politik der nationalen Zentralbanken läßt sich ablesen, daß externer Druck nachhaltig auf tradierte Verhaltensweisen von politischen Institutionen und Tarifparteien einwirkt (SVR 1996: Ziff. 434; Mussa 1997).

In die internationale Debatte um die Erfolgsaussichten für die EWU wird in der letzten Zeit der Aspekt eingebracht, daß die Regierungen der Mitgliedstaaten die Einführung des EURO dazu nutzen könnten, sich (implizit) darauf zu einigen, den Leistungs- und Steuerstaat und den ausufernden Sozialstaat zurückzudrängen, um der Dynamik der Märkte mehr Raum zu geben (so z.B. McKinnon 1997: 228 und Salvatore 1997: 225). Dies würde es den Politikern erlauben, zur Verteidigung der schmerzhaften Einschnitte in Ausgabenprogramme darauf zu verweisen, daß sie ihnen von außen aufgezwungen würden; die Einführung des EURO könnte es so allen beteiligten Staaten erleichtern, den Wohlfahrtsstaat zurückzufahren und neu zu ordnen.<sup>78</sup>

Freilich ist kaum darauf zu vertrauen, daß durch einen „big bang“ allein die richtige institutionelle Weichenstellung gelingt. Die politischen Handlungsblockaden sind häufig auch die Reaktion auf tiefgreifende Unsicherheiten in der Bevölkerung, ob nicht die Verbesserung der Arbeitsmarktergebnisse erkaufte würde mit Abstrichen bei der Gerechtigkeit und der sozialen Kohäsion. Akzeptanzprobleme entstehen insbesondere hinsichtlich des Markt- und Wettbewerbsmechanismus. Dies macht deutlich, daß eine Akzeptanz der „Moral offener Märkte“ einen Diskurs über marktwirtschaftliche Prinzipien und Transparenz der wirtschaftlichen Zusammenhänge erfordert, in dem weit verbreitete Trugbilder ausgeräumt werden. Der Bevölkerung muß verdeutlicht werden, daß die Chancen der Währungsunion nur dann realisierbar und die Risiken nur dann kontrollierbar sind, wenn die erforderlichen Reformen auf den nationalen Arbeitsmärkten entschlossen angegangen werden. Dies würde die Chancen erhöhen, auf den *circulus virtuosus* statt auf den *circulus vitiosus* einzuschwenken.

---

<sup>78</sup> McKinnon (1997: 228) zieht eine Parallele zu den Erfahrungen der europäischen Länder in den Jahren 1946 und 1947: Ihnen sei es damals nicht gelungen, in jeweils eigener Anstrengung eine Verminderung ihrer öffentlichen Defizite zu erreichen und die geldpolitische Kontrolle zurückzugewinnen. Dies sei erst möglich geworden, nachdem im Kontext der Einrichtung des Marshall-Plans, die OEEC gegründet und beauftragt wurde, die finanzpolitische Disziplin und die Konvertibilität der europäischen Währungen untereinander durchzusetzen.

Für einen Prozeß der Aufklärung über die Funktionsbedingungen von Markt und Wettbewerb könnte es hilfreich sein, wenn die Europäische Union das neue Beschäftigungskapitel nicht als Ankerpunkt für aktive Beschäftigungspolitik nutzt, sondern allein zur ordnungspolitischen Debatte und Politikberatung einsetzt. Die in Artikel 4 vorgesehenen Instrumente (gemeinsamer Jahresbericht von Rat und Kommission, Leitlinien des Beschäftigungsausschusses zur Beschäftigungspolitik, Empfehlungen des Rats für die Beschäftigungspolitik) sollten dafür genutzt werden, in einem „peer-pressure review process“ die Transparenz bei den Reformen der Arbeitsmarktbedingungen in den Mitgliedsländern zu erhöhen und den Lernprozeß über alternative Konzepte zu beschleunigen.

#### 4. Fazit

Es bedarf klarer, konsequenter und dauerhafter institutioneller Weichenstellungen, um die Währungsunion zu einem beschäftigungspolitischen Erfolg werden zu lassen. In vielen Ländern müssen, nach der relativen Stabilisierung im monetären Bereich, nunmehr auch Reformen der Rahmenordnung des Arbeitsmarktes zügig in Angriff genommen bzw. konsequent weitergeführt werden. Die Lage auf den europäischen Arbeitsmärkten und der zunehmende Druck des internationalen Wettbewerbs fordert dies ohnehin; durch die Währungsunion werden die Zwänge, hierbei fortzufahren, spürbar verschärft, gerade weil der Wechselkurs als „shock absorber“ wegfällt und mit dem Auftreten asymmetrischer Schocks immer gerechnet werden muß.

Die Reformen der Rahmenbedingungen auf dem Arbeitsmarkt sind erforderlich, damit die Chancen einer Währungsunion tatsächlich auch genutzt und die Risiken eingedämmt werden können. Absichtserklärungen reichen hier nicht aus. Vielmehr bedarf es auch einer institutionellen Bindung von Regierungen und der Kommission, damit auf europäischer Ebene keine neuen Spielräume für eine Politik der Transfers, der ineffektiven Beschäftigungsprogramme oder eine auf Harmonisierung zielende Regulierung durch die Kommission geschaffen werden können. In dieser Hinsicht ruft das „Beschäftigungskapitel“ Besorgnis hervor, weil es die Tür für eine vordergründige, auf kurzfristige Erfolge zielende Politik öffnet.

Nur wenn es gelingt, diese politischen Gefahren zu bannen, kann die Währungsunion die Effizienz der Märkte erhöhen, zu langfristig höheren Wachstumsraten des Sozialprodukts und der Beschäftigung beitragen und so ein *ökonomischer Erfolg* werden.

# Anhang: Länderberichte zu den EU-Arbeitsmärkten

## 1. Arbeitsmarkt Belgien

### a. Situation auf dem Arbeitsmarkt

Belgiens *Arbeitslosenquote* übersteigt den EU-Durchschnitt seit langem deutlich; sie lag zuletzt (1996) bei 13 vH. Damit sind Erholungstendenzen auf dem Arbeitsmarkt, die in den achtziger Jahren beobachtet werden konnten, seit Beginn der neunziger Jahre wieder völlig zunichte gemacht. Dementsprechend lag die *Beschäftigungsentwicklung* seit den achtziger Jahren stets unter dem EU-Durchschnitt; Anfang der achtziger und Anfang der neunziger Jahre kam es sogar weit deutlicher als in anderen EU-Ländern per saldo zu einem Abbau von Arbeitsplätzen. Gleichzeitig hat die *Erwerbsbeteiligung* leicht zugenommen, und zwar auf etwa 63 vH 1996 (OECD *Employment Outlook* 1997), hauptsächlich wegen einer gestiegenen Erwerbstätigkeit der *Frauen* (sie betrug 52 vH 1996 und ist damit im Zeitraum von 10 Jahren um 8 Prozentpunkte gestiegen). Demgegenüber ist die Erwerbsquote der *Jugendlichen* auf 33 vH zurückgegangen, und die ebenfalls rückläufige Erwerbsquote der *älteren Arbeitnehmer* liegt mit 23 vH so niedrig wie in keinem anderen EU-Land. Die Arbeitslosigkeit der Frauen übersteigt diejenige der Männer erheblich. Ein besonderes Problem ist die *Jugendarbeitslosigkeit*: Mehr als 20 vH der erwerbswilligen Jugendlichen sind ohne Arbeit. Die Arbeitslosigkeit der *Geringqualifizierten* liegt dagegen nur geringfügig über dem Durchschnitt aller Erwerbspersonen. Mehr als in anderen EU-Ländern hat sich die Arbeitslosigkeit allerdings verfestigt: Die *Langzeitarbeitslosen* (die mehr als ein Jahr arbeitslos sind) machen 61 vH aller Arbeitslosen aus.

### b. Lohnflexibilität

Wie in den meisten EU-Ländern sind die Nominallöhne in Belgien auch in Zeiten zunehmender Arbeitslosigkeit recht stetig gestiegen. Durch die Produktivitätssteigerungen Anfang der achtziger Jahre wurde der Lohnanstieg mehr als kompensiert, so daß die Lohnstückkosten sanken. Seither sind sie annähernd konstant geblieben.

Lohnfindungsprozeß: Der Lohnfindungsprozeß in Belgien ist eingebunden in eine insgesamt konzertierte Wirtschaftspolitik. Verhandelt wird in Gremien, die



paritätisch aus Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden zusammengesetzt sind, nämlich im Nationalen Rat der Arbeit (Confédération Nationale du Travail — CNT; auf nationaler Ebene), in den Paritätischen Ausschüssen (auf Branchenebene) und durch betriebsinterne Ausschüsse (auf der Betriebsebene). Auf *Gewerkschaftsseite* beteiligen sich daran die sozialistisch geprägte FGTB (Fédération Générale du Travail de Belgique), die noch etwas größere christliche CSC (Confédération des Syndicats Chrétiens) und einige kleinere Gewerkschaften; auf *Arbeitgeberseite* sind es die FEB (Fédération des Entrepreneurs Belges) und die Classes Moyennes (in denen ausschließlich kleine und mittlere Unternehmen zusammengeschlossen sind). Auf *nationaler Ebene*, durch den Nationalen Rat der Arbeit, sind allgemeinverbindliche langfristige tarifvertragliche Regelungen zur Arbeitszeit, zum Vorruhestand, zur Teilzeitarbeit, zur Lohngleichheit von Mann und Frau und auch zu neuen Technologien getroffen worden. Vor allem wird seit 1975 der Mindestlohn festgelegt, der zugleich ein Eckdatum für die Entlohnung im öffentlichen Sektor und für die Höhe vieler Sozialleistungen ist. Teilweise werden auch die Bedingungen für die Einstufungen in die Tarife zentral festgelegt, doch haben einige Branchen dafür brancheninterne abweichende Regelungen getroffen. Auf *Branchenebene*, in den Paritätischen Ausschüssen, die im Fall der Metallindustrie auch noch regional untergliedert sind, werden vor allem die Indexierung der Löhne und die Gewährung von Jahresprämien geregelt. Der nicht-indexgebundene Lohnzuwachs wird demgegenüber teilweise auch auf der *Unternehmensebene* verhandelt. Die Lohnabschlüsse variieren daher beträchtlich nach Unternehmensgröße und (vor allem im Metallsektor) nach Regionen (Verly 1993). Gewerkschaftlich organisiert sind in Belgien seit vielen Jahren weitgehend unverändert annähernd zwei Drittel aller Arbeitnehmer. Da der Organisationsgrad der Arbeitgeber jedoch noch beträchtlich höher ist — und die in einem Bereich abgeschlossenen Tarifverträge für alle Arbeitnehmer der beteiligten Arbeitgeber gelten — und da die Gültigkeit der Tarifverträge zudem durch königliche Verordnung ausgedehnt werden kann, werden insgesamt nahezu 90 vH der Arbeitnehmer durch Tarifverträge erfaßt.

Der Staat übt indirekt auf die Tarifverhandlungen Einfluß aus, indem sie auf makroökonomischer Ebene durch konzertierte Gespräche im Zentralen Wirtschaftsrat begleitet werden. Dort wird die konjunkturelle Entwicklung oder internationale Wettbewerbsfähigkeit thematisiert, und es werden Bandbreiten für die nominale Lohnkostenentwicklung vorgegeben. In den Jahren 1981–1985 hat der Staat durch Sondervollmachten die Tarifautonomie der Tarifparteien sogar aufgehoben und Lohnzuwächse unterbunden. Seit 1986 ist die Tarifautonomie wiederhergestellt. Starke Lohnzuwächse hat es seither nicht mehr gegeben, und insbesondere der Nationale Rat der Arbeit hat sich der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit verschrieben, vor allem über die Flexibilisierung der Arbeitszeit zur Arbeitsumverteilung. Ein *Streikrecht* ist nicht formal, sondern nur durch eine

Reihe von Gerichtsentscheiden geregelt. Eine *Arbeitsfriedenspflicht* während der Laufzeit der Verträge ist tarifvertraglich vorgesehen; in einigen Branchen bezieht sie auch die Verpflichtung für die Unternehmen ein, keine günstigeren Abmachungen als in den Branchentarifen zu treffen. Die Streikbereitschaft ist angesichts eines insgesamt eher auf Konsens als Konflikt angelegten Lohnfindungsprozesses nicht sehr groß.

**Mindestlöhne und Indexierung:** In Belgien gibt es keinen gesetzlichen Mindestlohn, doch ist der seit 1975 durch den Nationalen Rat der Arbeit festgelegte *tarifliche Mindestlohn* allgemeinverbindlich. Er wird regelmäßig an die Lebenshaltungskosten angepaßt. Er ist differenziert nach Alter und Betriebszugehörigkeit des Arbeitnehmers. Der Mindestlohn beläuft sich auf etwa 60 vH des Durchschnittslohns und liegt damit im oberen Bereich im Vergleich zu den Mindestlöhnen anderer EU-Länder. Belgien hat bereits seit der Jahrhundertwende Erfahrung mit der *Indexierung* von Löhnen (Wetter et al. 1995). Zwischen 1981 und 1986 wurde die automatische Indexierung allerdings per Regierungsverordnung ausgesetzt. Seit 1986 ist die Anpassung der Löhne an die Preisentwicklung wieder Gegenstand der Branchentarifverhandlungen.

**Lohnersatzleistungen:** Die belgische *Arbeitslosenunterstützung* (allocation de chômage) beläuft sich auf 60 vH des Bruttolohns (55 vH für Alleinstehende), die versteuert werden müssen. Sie ist im Prinzip unbefristet, allerdings degressiv gestaltet (im zweiten Jahr werden nur noch 40 vH des Bezugslohns ersetzt) und kann gestrichen werden, wenn die Gewährungsdauer den regionalen Durchschnitt um das Zweifache übersteigt. Voraussetzung ist eine Mindestbeitragsdauer von, je nach Alter, zwischen zwölf und 24 Monaten. Eine *Arbeitslosenhilfe* gibt es nicht. Arbeitslose, die keinen Anspruch auf Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung haben, können das allgemeine *Sozialhilfesystem* (Minimex) in Anspruch nehmen. Im europäischen Vergleich sind die belgischen Lohnersatzleistungen überdurchschnittlich, vor allem wegen der unbegrenzten Dauer der Gewährung.

**Lohnnebenkosten:** Etwa 32 vH der gesamten Kosten eines Arbeitgebers für einen Arbeitnehmer sind in Belgien *Lohnnebenkosten*. Dazu zählen vor allem die alle anderen EU-Mitglieder weit übersteigenden *Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung*, die 27 vH dieser Kosten ausmachen. Da der belgische Staatshaushalt wesentlich einkommensteuerfinanziert ist, zahlen die *Arbeitnehmer* von ihrem Bruttoeinkommen Einkommensteuern, die denen der meisten west- und zentraleuropäischen Länder vergleichbar sind. Dazu zahlen sie Arbeitnehmerbeiträge zur Sozialversicherung, die vergleichsweise moderat sind. Die insgesamt resultierende *Abgabenschere* (tax wedge) ist indes beachtlich: Sie macht für Alleinstehende 56 vH der Bruttokosten des Arbeitsplatzes aus und für Ein-

Verdiener-Haushalte mit zwei Kindern immerhin noch 41 vH. Damit hat Belgien das Spitzenniveau innerhalb der EU-Länder inne.

### c. Zeitflexibilität

Die *durchschnittliche Wochenarbeitszeit* liegt mit knapp 38 Stunden ein wenig unter dem EU-Durchschnitt. *Teilzeitarbeit* hat an Bedeutung gewonnen: Etwa 12 vH aller Beschäftigten sind teilzeitbeschäftigt. Zu 90 vH handelt es sich dabei um Frauen. Da der Anteil der unfreiwilligen Teilzeitarbeit mit 28 vH sehr groß ist, drücken sich darin allerdings die generellen Strukturprobleme des belgischen Arbeitsmarkts aus. *Zeitverträge* sind nicht sehr verbreitet, und die Arbeit in *Zeitarbeitsfirmen* hat einen geringen Stellenwert.

Arbeitszeitregelungen: Gegenwärtig macht die gesetzliche reguläre Wochenarbeitszeit 40 Stunden aus. Im Jahr können bis zu 260 Überstunden geleistet werden. In Tarifverträgen können jedoch engere Bestimmungen vorgesehen werden. Die Überstundenzuschläge machen 50 vH der regulären Bezahlung aus. In Belgien ist *Nachtarbeit* verboten.

Neue Teilzeitarbeitsformen ermöglichen berufliche Unterbrechungen, wobei der Arbeitgeber Subventionen zur Eingliederung der Ersatzarbeitskräfte erhält.

Ruhestand und Vorruhestand: Es gibt keine Mindestversicherungszeiten. Das Ruhestandsalter wird bereits mit 60–65 Jahren erreicht, und die Leistungen belaufen sich auf 47–73 vH des Arbeitsentgelts. Zum Vorruhestand ab 58 Jahren gibt es teilweise tarifvertragliche Regelungen. Es können dafür Mittel der Arbeitslosenversicherung eingesetzt werden, wenn die freiwerdende Stelle mit einem Arbeitslosen besetzt wird (Kommission 1997b).

### d. Berufliche Flexibilität und Arbeitsmobilität

Die Arbeitsmobilität in Belgien scheint auf einem mittleren Niveau im EU-Vergleich zu liegen. Darauf deuten jedenfalls die Fluktuationen zwischen Arbeitslosigkeit und Beschäftigung hin (OECD *Employment Outlook* 1995: 27).

Kündigungsschutzregelungen: In Belgien kann ein *individuell gekündigter* Arbeitnehmer eine Begründung verlangen. Der Betriebsrat hat nur beratende Funktion; eine Information an die Behörden oder eine behördliche Genehmigung sind nicht erforderlich. Die *Kündigungsfrist* beträgt je nach Beschäftigungsdauer zwischen sieben und 56 Tagen für Arbeiter und drei Monate für alle fünf Jahre der Betriebszugehörigkeit bei Angestellten. In Tarifverträgen können längere Fristen

vorgesehen werden. *Abfindungen* sind nur im Fall ungerechtfertigter Kündigungen obligatorisch; in der Höhe entsprechen sie dem doppelten/einfachen Lohn des Arbeiters /Angestellten während der Kündigungsfrist.

Bei *Massenentlassungen* müssen Arbeitnehmervertreter angehört und die Behörden informiert werden. Die Kündigungsfristen betragen zwischen sieben Tagen und 15 Monaten (oder sogar noch mehr bei Angestellten mit über 25jähriger Betriebszugehörigkeit). Abfindungen sind in diesem Fall gesetzlich vorgeschrieben und meist tarifvertraglich geregelt.

Der Kündigungsschutz ist damit in Belgien insbesondere im Fall individueller Kündigungen nicht sehr ausgeprägt. Anders ist es bei Massenentlassungen, die durch extrem lange Kündigungsfristen erschwert werden.

Berufsausbildung und Umschulung: Im Anschluß an die Schulpflicht besteht eine Teilzeitschulpflicht, die entweder in einer allgemeinbildenden, technischen oder musischen Ausbildung (hinführend auf die Hochschulreife) oder aber in einer berufsbildenden Ausbildung erfüllt werden kann. Dabei ist die Kombination mit einer teilzeitlichen Beschäftigung möglich. In Lehrausbildungsgängen werden die schulische Berufsbildung und die Beschäftigung im Betrieb direkt miteinander verbunden. Solche Lehrausbildungen werden teilweise auch Erwachsenen ohne Berufsbildungsabschluß angeboten. Neben der Hochschulausbildung gibt es im Tertiärbereich außeruniversitäre Studiengänge zur qualifizierten Berufsvorbereitung.

#### e. **Jüngste politische Initiativen zur Erhöhung der Arbeitsmarktflexibilität**

In Belgien sind eine ganze Reihe von Maßnahmen ergriffen worden, um die Arbeitslosigkeit zu bekämpfen. So wurde 1993 der „*Plan Global*“ für Beschäftigung, Wettbewerbsfähigkeit und soziale Sicherungssysteme beschlossen und 1995 durch einen *Mehrjahresplan für Beschäftigung* fortgeführt. Bei diesen Plänen überwiegen wohl die eher defensiven Maßnahmen: Zur Finanzierung der Sozialversicherung wurden Deckelungen, Ausgabenkürzungen und Einnahmeerhöhungen, jedoch keine grundsätzlichen Veränderungen vorgesehen (OECD *OECD Economic Surveys. Belgium/Luxemburg* 1995). Mehrere Förderprogramme zur Schaffung von Arbeitsplätzen sehen Reduktionen der Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung oder andere Beihilfen vor,

- für Firmen, die internationaler Konkurrenz ausgesetzt sind;
- wenn geringqualifizierte und jugendliche Arbeitnehmer beschäftigt werden;
- wenn ältere Arbeitnehmer eingestellt werden;

- wenn durch Job-sharing zusätzliche Arbeitsplätze geschaffen werden;
- wenn eine 32-Stunden-Woche vereinbart wird;
- wenn Langzeitarbeitslose (zwei oder mehr Jahre ohne Beschäftigung) eingestellt werden; in diesem Fall können Gelder der Arbeitslosenversicherung als Lohnsubventionen eingesetzt werden.

Die Löhne wurden für die Jahre 1995 und 1996 eingefroren; die Kommunen wurden verpflichtet, über einen Arbeitsbeschaffungsdienst (plaatselijke werkgelegenheidsagentschappen — PWA) Arbeitsplätze für Langzeitarbeitslose bereitzustellen.

Einige andere Maßnahmen sind eher dazu geeignet, die Flexibilität grundlegend zu erhöhen. So wurden die Zugangskriterien für die Arbeitslosenunterstützung verschärft, die Möglichkeiten für befristete Verträge erweitert (in Zukunft sind bis zu vier Kettenverträge möglich), Probezeiten flexibler gestaltet, Maßnahmen für eine bessere Integration der Jugendlichen in die Arbeitswelt ergriffen. Zur Finanzierung des „Plan Global“ wurde eine Energieverbrauchsteuer eingeführt.

Ein Gesetzentwurf zur *Beschäftigungsförderung und Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit*, der 1999 in Kraft treten soll, sieht eine Reihe von teils offensiven, teils defensiven Veränderungen vor (Reduzierung der gesetzlichen Arbeitszeit auf 39 Stunden, Vereinfachung variabler Arbeitszeiten, zentrale Lohnkontrolle zur Anpassung der Lohnentwicklung an diejenige wichtiger Partnerländer).

## f. Bewertung

In *Belgien* ist die Arbeitsmarktflexibilität insgesamt gering. Insbesondere belasten das europäische Spitzenniveau der Lohnnebenkosten und sehr generöse (vor allem unbefristete) Lohnersatzleistungen eine aktive Bewältigung der Arbeitsmarktprobleme. Dementsprechend hat Belgien eine besonders hohe Rate an Langzeitarbeitslosen, ferner aufgrund von großzügigen Frühpensionierungsregelungen eine besonders niedrige Erwerbsquote der älteren Arbeitnehmer. Die Arbeitsmarktpolitik setzt ganz überwiegend auf zusätzliche Regulierungen, Arbeitsbeschaffungsprogramme und Lohnsubventionen. Maßnahmen zur Erhöhung der Arbeitsmarktflexibilität sind derzeit kaum erkennbar.

## 2. Arbeitsmarkt Dänemark

### a. Situation auf dem Arbeitsmarkt

Nach einer Periode außergewöhnlich geringer *Arbeitslosigkeit* in den sechziger Jahren<sup>79</sup> erfuhr die Arbeitslosenquote mit der Rezession 1973 und 1974 einen kräftigen Anstieg und sank seitdem, wiewohl Schwankungen ausgesetzt, nicht mehr unter 7 vH. Zwischen 1987 und 1993 stieg sie stetig an und erreichte 1993 mit jahresdurchschnittlichen 12,25 vH einen historischen Höchststand. Im Jahr 1995 sank die dänische Arbeitslosenquote erstmals seit Jahren wieder unter den EU-Durchschnitt<sup>80</sup> und liegt derzeit bei gut 8 vH.

Die Struktur der Arbeitslosigkeit ähnelt der in vielen anderen EU-Ländern. Jugendliche und Geringqualifizierte sind besonders von Arbeitslosigkeit betroffen. Nachdem die Arbeitslosigkeit unter Frauen in den fünfziger und sechziger Jahren geringer war als unter Männern, kehrte sich dieses Verhältnis in den siebziger Jahren um, was unter anderem bedingt wurde durch das veränderte Arbeitsangebotsverhalten von Frauen: Die Partizipationsrate stieg von 51,2 vH im Jahr 1960 auf 75,6 vH im Jahr 1994. Die Arbeitslosigkeit differiert stark zwischen einzelnen Regionen. Während die Arbeitslosenquote in Kopenhagen 17 vH beträgt, gibt es Kreise mit 8,7 vH.

Die *Beschäftigung* ist in den achtziger Jahren in Dänemark wie auch in der EU insgesamt nur sehr langsam gewachsen; die durchschnittliche jährliche Zuwachsrate betrug im Zeitraum 1983–1993 0,2 vH (EU-Durchschnitt 0,4 vH). Seit 1995 wächst die Beschäftigung in Dänemark jedoch schneller als im EU-Durchschnitt.

### b. Lohnflexibilität

Der Lohnfindungsprozeß: Nachdem die Lohnverhandlungen in den sechziger und siebziger Jahren durch die Hauptvertretungen der Tarifparteien (die Dachverbände von Arbeitgebern und Gewerkschaften) hoch zentralisiert waren, zeigt sich seit Mitte der achtziger Jahre eine Tendenz zu stärker dezentralisierten Verhandlungen auf Einzelgewerkschafts- bzw. Branchenebene. Abschlüsse werden meist für drei Jahre getroffen und vereinbaren allgemeine Regeln wie Mindest-

<sup>79</sup> In den sechziger Jahren schwankte die Arbeitslosenquote zwischen 0,8 und 2,2 vH.

<sup>80</sup> Der EU-Durchschnitt lag 1995 bei 11,2 vH.

löhne und Arbeitszeiten, während die konkrete Lohnentwicklung zunehmend lokal ausgehandelt wird.

Aufgrund des traditionell hohen Organisationsgrads der Arbeitnehmer und Arbeitgeber spielen Rechtsvorschriften eine geringe Rolle; entsprechend weit ist der Spielraum für tarifliche Regelungen: „Inhaltlich umfaßt ein dänischer Tarifvertrag ... prozentuale Lohnerhöhungen, Regelungen für die Zusammenarbeit von Arbeitgebern und Arbeitnehmern auf der betrieblichen Ebene, Arbeitszeit, Regelungen für Einstellung und Kündigung, Urlaubsgeld und Bezahlung an Sonn- und Feiertagen sowie Zusatzbestimmungen für beispielsweise die Einführung der arbeitsmarktfinanzierten Rentenversicherung, die Beiträge an den Fonds für gewerkschaftliche Bildungsarbeit und die Finanzierung von Branchenausbildungsfonds“ (Meinertz 1993: 93 f.).

Mindestlöhne und Indexierung: Ein gesetzlicher Mindestlohn existiert zwar nicht, doch sind Mindestlöhne in allen Tarifverträgen für Arbeitnehmer ab 18 Jahren vorgesehen. Wiewohl der ausgehandelte Mindestlohn (60 vH des Durchschnittseinkommens) nur an etwa 5 vH der Arbeitnehmer gezahlt wird (frühe achtziger Jahre), setzt er doch eine effektive Lohnuntergrenze, bedingt unter anderem durch den hohen gewerkschaftlichen Organisationsgrad (70 vH).<sup>81</sup>

Lohnersatzleistungen: Das dänische System der Lohnersatzleistungen basiert ausschließlich auf der Arbeitslosenversicherung. Arbeitslosenhilfe ist unbekannt, allerdings existiert ein „Social Bistand“ genanntes Sozialhilfesystem. Voraussetzung für den Bezug von Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung sind Beitragszahlungen von mindestens zwölf Monaten und eine Beschäftigung von mindestens 26 Wochen innerhalb der letzten drei Jahre. Die Höhe der Versicherungsleistung beträgt 90 vH des Bruttolohns, die Obergrenze liegt bei 2 545 dänischen Kronen in der Woche. Die maximale Bezugsdauer beträgt zweieinhalb Jahre. Daneben existiert ein System von Kompensationszahlungen für unfreiwillige Teilzeitarbeit und „layoff periods“.

Die durchschnittliche Höhe der Lohnersatzrate (Lohnersatzleistungen in Relation zum früheren Bruttogehalt) für Personen, die bis zu fünf Jahren arbeitslos waren, betrug 52 vH im Jahr 1991 und war damit höher als in allen anderen EU-Ländern (OECD *OECD Economic Surveys. Denmark* 1994: 175).

Lohnnebenkosten: Dänemark stellt innerhalb der EU einen Sonderfall dar. So werden in diesem EU-Staat keine Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung erhoben. Die Finanzierung des aufwendigen sozialen Sicherungssystems erfolgt über Steuern, vor allem über die Einkommen- und Körperschaftsteuer sowie die Mehrwertsteuer.

<sup>81</sup> In Dänemark gelten Tarifverträge generell nicht für nichtorganisierte Arbeitnehmer (Wetter et al. 1995).

### c. Zeitflexibilität

Arbeitszeit: Es existiert keine gesetzliche Regelung hinsichtlich der Zahl der Wochenstunden; diese wird tariflich geregelt. Überstunden werden ebenfalls durch Tarifvereinbarungen geregelt. Der gesetzliche Urlaubsanspruch beträgt 30 Tage.

Ruhestand und Vorruhestand: Die Mindestversicherungszeit beträgt drei Jahre, das Ruhestandsalter 67 Jahre. Die Rentenhöhe liegt bei 52–60 vH des Arbeitsentgelts. Ein Eintritt in den Vorruhestand ist aus sozialen oder gesundheitlichen Gründen für Arbeitnehmer, die älter als 50 Jahre sind, möglich.

### d. Berufliche Flexibilität und Arbeitsmobilität

Kündigungsschutzregelungen: Die Kündigungsfristen für Arbeiter werden tarifvertraglich geregelt, die Kündigungsfrist für Angestellte beträgt 77 Tage–6 Monate. Eine durchschnittliche Abfindung entspricht bis zu 13 Wochenverdiensten.

Eine *Massenentlassung* liegt vor, wenn in einem Unternehmen mit 21–100 Beschäftigten mindestens zehn Arbeitnehmer, in einem Unternehmen mit 101–300 Beschäftigten mindestens 10 vH der Arbeitnehmer und in einem Unternehmen mit mehr als 300 Beschäftigten mindestens 30 Arbeitnehmer entlassen werden. Eine Anhörung der Beschäftigten oder deren Vertreter und eine Meldung an das Arbeitsamt sind erforderlich. Die Kündigungsfrist bei Massenentlassungen beträgt 21 Tage–6 Monate; ein genereller Rechtsanspruch auf Zahlung einer Abfindung existiert nicht. Unternehmer haben die Möglichkeit, zeitweilige Entlassungen vorzunehmen, während derer die Arbeitnehmer Arbeitslosengeld erhalten. Allerdings müssen die Unternehmen seit 1991 die ersten beiden Tage der Arbeitslosigkeit finanzieren. Die „hiring and firing“-Kosten sind dennoch — im europäischen Vergleich — sehr niedrig.

Berufsausbildung und Umschulung: Der politische Rahmen und die Ziele der Berufsausbildung werden auf nationaler und sektoraler Ebene durch die Ausschüsse für Berufsverbände festgelegt. Berufsausbildungskollegien sind für die Planung und Umsetzung verantwortlich.

Der private Sektor bietet Erstausbildungs- und Weiterbildungslehrgänge in einem alternierenden System für Arbeitnehmer, Jugendliche und Arbeitslose an. Vom industriellen Wandel betroffene Arbeitnehmer genießen Priorität bei Umschulungen im Rahmen von mit öffentlichen Mitteln finanzierten Maßnahmen und Programmen.



### **e. Jüngste Maßnahmen zur Erhöhung der Arbeitsmarktflexibilität**

Im Jahr 1993 wurde eine mittelfristige Strategie zur Reduktion der strukturellen Arbeitslosigkeit für die Jahre 1994–1998 präsentiert, mit deren Ausführung 1994 begonnen wurde. Diese Strategie beinhaltet unter anderem

- eine Reduktion der maximalen Bezugsdauer von Arbeitslosengeld auf fünf Jahre einschließlich der (obligatorischen) Fortbildungsmaßnahmen nach zwei Jahren;
- eine Steuerreform, durch die die Einkommensteuer im Zeitraum 1994–1998 um 8–14 Prozentpunkte gesenkt werden soll; zwecks Kompensation wurde unter anderem die Steuerbasis verbreitert; und
- eine Verdopplung der Qualifikationsphase für den Bezug von Lohnersatzleistungen von 26 auf 52 Wochen.

Seit 1996 wird jungen Arbeitslosen ohne Berufsausbildung eine 18monatige Ausbildung angeboten; Nichtannahme führt zum Verlust der Arbeitslosenunterstützung.

Von längerfristiger Bedeutung für die Arbeitsmarktflexibilität in Dänemark ist, daß sich das System der industriellen Beziehungen in den letzten Jahren grundlegend verändert hat. Auffällig ist insbesondere, daß die Dachverbände von Arbeitgebern und Gewerkschaften viel von ihrem Einfluß auf die Tarifgestaltung, aber auch auf die Regierungspolitik verloren haben. Demgegenüber haben die sektorale und die betriebliche Ebene erheblich an Bedeutung gewonnen.

### **f. Bewertung**

Dänemark nimmt hinsichtlich seiner Arbeitsmarktergebnisse eine mittlere Position in der EU ein. Die Lohnflexibilität ist eher gering, das vorwiegend steuerfinanzierte Lohnersatzleistungssystem ist selbst für skandinavische Verhältnisse großzügig, was sich in einer außerordentlich hohen Steuerquote am Bruttoinlandsprodukt niederschlägt. Der Teilzeitanteil an der Gesamtbeschäftigung liegt in Dänemark weit über dem EU-Durchschnitt; allerdings ist ein nicht unbeträchtlicher Teil dieser Arbeitnehmer unfreiwillig teilzeitbeschäftigt. Die berufliche und qualifikatorische Mobilität der Arbeitnehmer ist vergleichsweise hoch. Insgesamt ist die Flexibilität des dänischen Arbeitsmarkts dennoch als gering anzusehen.

### 3. Arbeitsmarkt Deutschland

#### a. Situation auf dem Arbeitsmarkt

Die Arbeitslosigkeit in der Bundesrepublik Deutschland hat sich in den achtziger Jahren recht synchron zum EU-Durchschnitt entwickelt, ist aber in den letzten Jahren deutlich stärker angestiegen als in den meisten anderen EU-Staaten. Kennzeichnend ist, daß es in Rezessionsphasen jeweils zu einem sprunghaften Anstieg der Arbeitslosigkeit kam, der in den folgenden Aufschwungphasen nicht oder nur sehr unvollständig rückgängig gemacht wurde. Nach dem vereinigungsbedingten Boom kam es Anfang der neunziger Jahre erneut zu einem starken Anstieg der Arbeitslosigkeit, der auch nach der Rezession anhielt und der Bundesrepublik einen historischen Höchststand der Arbeitslosenzahl im Jahrsdurchschnitt 1997 bescherte.

Auffällig sind die starken regionalen Disparitäten der Arbeitslosigkeit in der Bundesrepublik. So entfällt rund ein Drittel aller Arbeitslosen auf Ostdeutschland, obwohl dort nur rund ein Fünftel der gesamten Erwerbsbevölkerung lebt.

Kennzeichnend für den deutschen Arbeitsmarkt sind weiterhin die — im EU-Durchschnitt — niedrige Jugendarbeitslosigkeit und die hohe Arbeitslosenquote von Frauen, insbesondere in Ostdeutschland. Der Anteil der Langzeitarbeitslosen entspricht in etwa dem EU-Durchschnitt, dürfte aber angesichts der Tatsache, daß eine Vielzahl von Personen (insbesondere in Ostdeutschland) an Arbeitsbeschaffungs- oder Umschulungsmaßnahmen teilnehmen oder in die Frühverrentung gegangen sind, von der offiziellen Statistik unterschätzt werden.

#### b. Lohnflexibilität

Lohnfindungsprozeß: In der Bundesrepublik Deutschland ist die Branchenebene die wichtigste Ebene bei Tarifverhandlungen. Charakteristisch für die Tariflandschaft sind Flächen- bzw. Verbandstarifverträge, die eine Gewerkschaft mit einem Arbeitgeberverband abschließt. Solche Flächentarifverträge werden in der Regel für einzelne Regionen und einzelne Branchen abgeschlossen; häufig wird ihr Gültigkeitsbereich aber auch bundesweit ausgedehnt. Daneben existiert eine Vielzahl von Firmen- bzw. Haustarifverträgen zwischen Gewerkschaften und einzelnen, nicht dem Arbeitgeberverband angehörenden Unternehmen, deren Bedeutung von Branche zu Branche stark variiert: Während zum Beispiel in der Metallindustrie regionale Verbandstarifverträge absolut dominierend sind, kommt den Haustarifverträgen in der Mineralölindustrie und im Bereich Nah-

rung, Genußmittel, Gaststätten eine erhebliche Bedeutung zu (Bispinck 1993: 57 f.).

Der Erfassungsgrad von Tarifverträgen war in der Bundesrepublik traditionell recht hoch: So existierten 1992 knapp 40 000 gültige Tarifverträge, von denen rund 90 vH aller Arbeitnehmer in den alten Bundesländern und rund 80 vH aller Arbeitnehmer in den neuen Bundesländern erfaßt wurden (Bispinck 1993: 59). Der Erfassungsgrad ist aber in jüngster Zeit deutlich zurückgegangen. In Westdeutschland betrug er 1995 nach einer Schätzung des IAB (Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung) noch rund 83 vH (Kohaut und Bellmann 1997), in Ostdeutschland dürfte er zur Zeit etwa bei 60 vH liegen. Überdies ist eine deutliche Flexibilisierung durch die Einführung von Öffnungsklauseln in den Flächentarifverträgen zu beobachten (vgl. dazu Abschnitt 3.e).

Mindestlöhne und Indexierung: Es existiert kein gesetzlicher Mindestlohn.

Lohnersatzleistungen:<sup>82</sup> Das deutsche System der Lohnersatzleistungen ist unterteilt in Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe.

Voraussetzung für den Bezug von Arbeitslosengeld ist eine mindestens zwölfmonatige sozialversicherungspflichtige Beschäftigung innerhalb der letzten drei Jahre. Die Höhe der Versicherungsleistung beträgt 67 vH des letzten Nettogehalts (60 vH bei Empfängern ohne Kinder), wobei gewisse Gehaltsobergrenzen vorgegeben sind. Die maximale Bezugsdauer hängt ab vom Alter der Bezugsberechtigten und von der Dauer der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung und liegt zwischen sechs und 32 Monaten.

Nach Ablauf der maximalen Bezugsdauer von Arbeitslosengeld oder wenn ein registrierter Arbeitsloser die Voraussetzungen für den Bezug von Arbeitslosengeld nicht erfüllt, aber im vorangegangenen Jahr mindestens 150 Tage sozialversicherungspflichtig beschäftigt war, besteht eine Berechtigung zum Bezug von Arbeitslosenhilfe. Arbeitslosenhilfe wird prinzipiell solange gezahlt, wie die entsprechende Person dem Arbeitsmarkt zur Verfügung steht und über keine andere Einkommensquelle verfügt. Die Höhe der Zahlung beträgt hier 57 vH des letzten Nettogehalts (53 vH bei Empfängern ohne Kinder). Im europäischen Vergleich ist das deutsche System der Lohnersatzleistungen stark versicherungsorientiert.

Lohnnebenkosten: Die Lohnnebenkosten sind hoch und haben in jüngster Zeit neue Rekordhöhen erreicht. Nach einer Untersuchung des Instituts der deutschen Wirtschaft (IW) stieg das Verhältnis von Lohnnebenkosten zur direkten Vergütung im Verarbeitenden Gewerbe von 55,6 vH im Jahr 1972 auf 80,7 vH im Jahr 1996 (EIRO 1997b).

<sup>82</sup> Die Ausführungen zu diesem Punkt beziehen sich auf Schmid und Reissert (1996: 238 ff.).

### c. Zeitflexibilität

Arbeitszeitregelungen: Die gesetzliche Arbeitszeit beträgt 48 Wochenstunden; die Wochenarbeitszeit wurde jedoch in allen Wirtschaftsbereichen durch Tarifverträge geändert. Nach dem neuen Arbeitsgesetz kann die werktägliche Arbeitszeit ohne besonderen Grund bis zu zehn Stunden verlängert werden, wenn über einen Gesamtzeitraum von 24 Wochen eine durchschnittliche Arbeitszeit von acht Stunden nicht überschritten wird (tarifvertraglich können längere Ausgleichszeiträume vereinbart werden). Der Urlaubsanspruch beträgt ab Januar 1995 einheitlich 24 Tage in allen Bundesländern (5–6 Wochen durch Tarifvereinbarung).

Ruhestand und Vorruhestand: Die Mindestversicherungszeit beträgt 60 Monate, das Ruhestandsalter grundsätzlich 65 Jahre. Die Rentenhöhe richtet sich nach den Beitragsjahren. Ein Eintritt in den Vorruhestand ist möglich mit 63 oder mit 60 Jahren bei Berufsunfähigkeit oder Langzeitarbeitslosigkeit (Voraussetzung: 35 Versicherungsjahre) oder im Alter von 60 Jahren, wenn der Betreffende innerhalb der letzten 18 Monate ein Jahr arbeitslos gewesen ist und 180 Monate Beitragszahlungen geleistet hat (davon 96 Monate innerhalb der letzten zehn Jahre). Frauen mit 60 Jahren können nach 180 Monaten Beitragszahlung in den Vorruhestand treten, vorausgesetzt, sie haben ab dem Alter von 40 Jahren während mehr als zehn Jahren Pflichtbeiträge entrichtet.

### d. Berufliche Flexibilität und Arbeitsmobilität

Kündigungsschutzregelungen: Die Kündigungsfristen für Arbeiter und Angestellte liegen zwischen einem und sieben Monaten. Diese Frist kann durch Tarifverträge verkürzt oder verlängert, durch Einzelverträge nur verlängert werden. Eine durchschnittliche Abfindung entspricht 13 Wochenverdiensten. Eine *Massenentlassung* liegt dann vor, wenn aus betrieblichen Gründen innerhalb von 30 Tagen in Unternehmen mit 21–59 Beschäftigten mehr als fünf Arbeitnehmer, in Unternehmen mit 60–499 Beschäftigten mehr als 25 (oder 10 vH der) Arbeitnehmer und in Unternehmen mit mehr als 500 Beschäftigten mindestens 30 Arbeitnehmer entlassen werden. Bei Massenentlassungen sind eine Anhörung des Betriebsrats und eine Mitteilung an das Landesarbeitsamt vorgeschrieben. Auch bei Massenentlassungen beträgt die Kündigungsfrist zwischen einem und sieben Monaten. Abfindungen sind nicht garantiert, eine Regelung durch Tarifverträge oder Sozialplan ist jedoch möglich.

Berufsausbildung und Umschulung: Die berufliche Erstausbildung ist zwischen zwei Ausbildungseinrichtungen aufgeteilt (duales System): dem Betrieb und der

Berufsschule, für die die Länder zuständig sind. Die staatlich anerkannten Berufe werden den Bedürfnissen des Arbeitsmarkts entsprechend in Abstimmung zwischen Bundes- und Länderregierungen und den Tarifpartnern bestimmt. Der private Sektor bietet Erstausbildung für Jugendliche im Rahmen des dualen Systems an. Die berufliche Weiterbildung wird in einem offenen System mit vielen Anbietern durchgeführt (Betriebe, Vereinigungen, Schulen).

#### **e. Jüngste Maßnahmen zur Erhöhung der Arbeitsmarktflexibilität**

Als Reaktion auf die unbefriedigende Arbeitsmarktlage hat die Bundesregierung ein Aktionsprogramm für Investitionen und Arbeitsplätze und ein Programm für mehr Wachstum und Beschäftigung beschlossen. Zu den wichtigsten Maßnahmen gehören:

- die stufenweise Erhöhung des Mindestalters, das zum Bezug einer Vollrente wegen Arbeitslosigkeit berechtigt, von 60 auf 63 Jahre;
- die Reduktion der Lohnfortzahlung im Krankheitsfall auf 80 vH des letzten Bruttoentgelts oder die Anrechnung eines Urlaubstags bei fünf Krankheitstagen;
- eine Verringerung des für die Arbeitslosenhilfe maßgeblichen Arbeitsentgelts um 3 vH jährlich;
- eine stärkere Koppelung von Sozialhilfeleistungen an die Beschäftigungsmöglichkeiten; die Höhe der Leistungen wird für Empfänger, die ein „zumutbares“ Angebot ausschlagen, um 25 vH gekürzt; sowie
- eine Liberalisierung der Ladenöffnungszeiten.

Besonders wichtig sind unseres Erachtens jedoch die jüngsten Änderungen im Lohnverhandlungssystem der Bundesrepublik Deutschland. So ist — insbesondere in Ostdeutschland — eine Verbands- und Tarifflicht in erheblichem Ausmaß sowie eine Erosion des Systems der Flächentarifverträge zu beobachten. Zudem wurden in zahlreichen Tarifverträgen — auch in Westdeutschland — Öffnungsklauseln vereinbart. Während solche Klauseln bezüglich der Arbeitszeiten oder für Unternehmen in wirtschaftlichen Schwierigkeiten bereits eine gewisse Tradition haben, stellen allgemeine Öffnungsklauseln, die auch eine Reduktion der vereinbarten Tariflöhne erlauben (Pilotfunktion hatte hier der Abschluß in der westdeutschen Chemieindustrie), eine Novität dar.

## f. Bewertung

Die Arbeitsmarktlage in Deutschland hat sich in den letzten Jahren ungünstig entwickelt. Die strukturelle Arbeitslosigkeit ist in den neunziger Jahren stark angestiegen und wird vermutlich noch unterschätzt, da in Ostdeutschland ein weit aus größerer Anteil der Erwerbspersonen in Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen oder Fortbildungs- und Umschulungsmaßnahmen tätig ist als in allen anderen EU-Ländern. Die Lohnflexibilität ist, ebenso wie die zeitliche Flexibilität, gering; der Anteil der Sozialabgaben am Bruttoinlandsprodukt ist einer der höchsten in der EU. Die Anreize zur Arbeitsaufnahme sind — insbesondere für ältere Arbeitnehmer — gering. Ein Aktivposten ist das — international als vorbildlich geltende — duale Ausbildungssystem. Insgesamt ist jedoch die Anpassungsfähigkeit des deutschen Arbeitsmarkts — trotz einiger Veränderungen in die richtige Richtung (wie z.B. der zunehmenden Vereinbarung von Öffnungsklauseln in den Flächentarifverträgen) — aufgrund institutioneller Verkrustungen als gering anzusehen.

## 4. Arbeitsmarkt Finnland

### a. Situation auf dem Arbeitsmarkt

Nach Jahren der relativen wirtschaftlichen Stabilität erlebte der finnische Arbeitsmarkt Anfang der neunziger Jahre einen dramatischen Einbruch: Die Arbeitslosenquote stieg von 1990 bis 1994 um gut das Fünffache (von 3,5 vH auf mehr als 18 vH) und lag auch 1996 — trotz des nach 1994 einsetzenden, exportbedingten Wachstums — noch über 16 vH. In der Rezession zwischen 1990 und 1994 ging fast jeder fünfte Arbeitsplatz in Finnland verloren; die Zahl der Beschäftigten sank von 2,47 Millionen auf knapp über zwei Millionen. Gründe für diesen Einbruch sind neben der weltwirtschaftlichen Rezession vor allem in der finnischen Finanzmarktkrise und dem fast vollständigen Zusammenbruch des Handels mit der Sowjetunion zu sehen (OECD *OECD Economic Surveys. Finland* 1996: 50).

Den stärksten Beschäftigungsrückgang hatte das Baugewerbe zu verzeichnen, wo fast die Hälfte aller Arbeitsplätze verloren ging. Die Beschäftigungsverluste in der Industrie betragen rund 18 vH und im privaten Sektor insgesamt rund 14 vH.

Am stärksten sind Jugendliche von der gestiegenen Arbeitslosigkeit betroffen; 1994 war jeder dritte von ihnen arbeitslos. Auch die Zahl der Langzeitarbeitslo-

sen ist von 5 000 (1990) auf 140 000 (1995) dramatisch gestiegen; hierdurch erhöhte sich der Anteil der Langzeitarbeitslosen an allen Arbeitslosen von 5 auf 30 vH. Ebenso ist die Chance, wieder eingestellt zu werden, für diese Gruppe deutlich gesunken. Viele Arbeitslose haben die aktive Arbeitsplatzsuche aufgegeben, in dem Gefühl, daß ohnehin kein passender Arbeitsplatz zur Verfügung steht. Überdies unterschätzt die amtliche Arbeitslosenstatistik das Problem, weil rund 3,5 vH der arbeitenden Bevölkerung in staatlichen Arbeitsmarktprogrammen beschäftigt sind. Trotz der hohen Arbeitslosigkeit besteht nach einer Umfrage des finnischen Arbeitgeberverbands ein akuter Facharbeitermangel in der Industrie. Danach hat derzeit jede fünfte Firma Probleme, qualifizierte Mitarbeiter für ihren Produktionsbereich zu finden.

## **b. Lohnflexibilität**

Lohnfindungsprozeß: Am zentralisierten Lohnfindungsprozeß nehmen die drei Parteien Arbeitgeber, Gewerkschaften und Regierung teil. Die Beschlüsse sind nicht gesetzlich verbindlich, stellen aber traditionell einen Verhandlungsrahmen für einzelne Gewerkschaften und Arbeitgeberorganisationen dar. Im Endeffekt sind sie somit für 95 vH aller Arbeitsverhältnisse relevant.

Das vorerst letzte nationale Abkommen zur Tarifpolitik wurde im September 1995 unterzeichnet. Seitdem ist eine — sehr moderate — Tendenz hin zur Dezentralisierung von Tarifverhandlungen zu beobachten: „Centralised bargaining began to give way to more localised bargaining about two years ago as a number of issues in collective agreements negotiable on local level began to increase ... The trade unions are now taking a more positive view of flexibility and local bargaining because of the high levels of unemployment and the positive feedback they have been receiving from workplaces“ (EIRO 1997c).

Mindestlöhne und Indexierung: Es gibt keinen gesetzlichen Mindestlohn.

Lohnersatzleistungen: Das finnische System der Lohnersatzleistungen ist unterteilt in Versicherungsleistungen, das ist die „Arbeitslosenversicherung“ für freiwillig Versicherte, in die „Arbeitslosenunterstützung“ und die sogenannte Arbeitsmarktunterstützung.

Voraussetzung für den Bezug von Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung ist eine mindestens sechsmonatige Beschäftigung innerhalb der vorangegangenen zwei Jahre, während derer Versicherungsbeiträge entrichtet wurden. Die Höhe der Versicherungsleistung betrug 1995 täglich 118 Finmark pro Tag plus einem Aufschlag in Höhe eines bestimmten Prozentsatzes der Differenz zwischen dem vorangegangenen Verdienst und der Basiszahlung, wobei die Versicherungsleistung auf maximal 90 vH des vorangegangenen Verdienstes an-

steigen konnte. Die maximale Bezugsdauer beträgt 500 Tage (5 Tage pro Woche) innerhalb von vier Jahren.

Die Arbeitslosenunterstützung ist zu 100 vH vom Staat finanziert und wird alternativ zu den Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung (zu 50 vH vom Staat finanziert) gezahlt. Die maximale Bezugsdauer ist die gleiche wie bei der Arbeitslosenversicherung, ebenso die tägliche Basiszahlung, aber es fehlt der lohnabhängige Aufschlag.

Die Arbeitsmarktunterstützung wird an Arbeitslose gezahlt, deren Ansprüche auf die Arbeitslosenversicherung bzw. -unterstützung erschöpft sind, bzw. an (jugendliche) Arbeitsuchende, die über keinerlei Arbeitserfahrung verfügen. Die tägliche Basiszahlung entspricht der von der Arbeitslosenversicherung bzw. -unterstützung und kann prinzipiell unbegrenzt bis zum 65. Lebensjahr erfolgen.

Lohnnebenkosten: Die Lohnnebenkosten in Finnland lagen lange Zeit deutlich unter dem Niveau in den übrigen skandinavischen Ländern, sie sind aber in jüngster Zeit stark gestiegen. Die Abgabenschere (tax wedge) lag 1992 für Alleinstehende bei 37,2 vH und für Ein-Verdiener-Haushalte mit 2 Kindern bei 22 vH der Bruttolohnkosten.

### c. Zeitflexibilität

Arbeitszeitregelungen: Die gesetzliche Arbeitszeit beträgt 40 Wochenstunden; Ausnahmen durch landesweite Tarifvereinbarungen sind möglich. An Überstunden sind zulässig: pro Kalenderjahr 200 Tagsüberstunden oder 120 Wochenüberstunden, bei periodischer Arbeitszeit 320 Stunden. Der Urlaubsanspruch beträgt zwei Tage pro Monat, 30 Tage nach einem Jahr.

Im Arbeitsgesetz sind Unternehmen und Tätigkeitsbereiche aufgeführt, in denen die Arbeitgeber die Regelarbeitszeit in Zeiträumen organisieren können (in diesem Fall beträgt die Regelarbeitszeit 80 bzw. 120 Wochenstunden in einem Zeitraum von 2 bzw. 3 Wochen). In mehreren Industriebereichen besteht die Möglichkeit lokaler Ausnahmen von den Tarifverträgen, z.B. Abstimmung einer Gleitarbeitszeit. Der Arbeitgeber hat für jede Arbeitsstätte eine Arbeitszeitordnung festzulegen, in der Beginn und Ende der Arbeit, Pausen und Mahlzeiten, Gleitzeiten, Referenzzeiträume, die Ober- und Untergrenze des Arbeitstags, das Auflaufen der Arbeitsstunden und die Kernzeiten präzisiert sind.

Ruhestand und Vorruhestand: Das Ruhestandsalter gemäß Rentengesetz beträgt 63–65 Jahre, die Rentenhöhe liegt bei 60 vH des Arbeitsentgelts. Ein Eintritt in den Vorruhestand ist im Alter von 60–64 Jahren zu einem selbstgewählten Zeitpunkt möglich. Anspruch auf Invalidenrente hat jeder Arbeitnehmer unter 65 Jahren, wenn seine Krankheit seine Arbeitsfähigkeit mindert und ihn mindestens



für ein Jahr ununterbrochen arbeitsunfähig macht. Langzeitarbeitslose können Arbeitslosenrente beanspruchen, deren Höhe vom Einkommen und der Zahl der Arbeitsjahre abhängt.

#### **d. Berufliche Flexibilität und Arbeitsmobilität**

Kündigungsschutzregelungen: Bei unbefristeten Verträgen erfolgt die Kündigung durch einen Vertragspartner mit einer Kündigungsfrist von zwei bis sechs Monaten oder fristlos aus zwingenden Gründen. Wenn es zu keiner Einigung kommt, gilt die gesetzliche Kündigungsfrist. Kommt der Arbeitgeber seiner Beschäftigungspflicht nicht nach, muß er eine Entschädigung von mindestens drei bis 24 Monatsverdiensten leisten. Personalabbau bei unbefristeten Arbeitsverträgen ist möglich, wenn die Arbeitnehmer nicht auf angemessene Weise umgeschult oder entsprechend ihrer Qualifikation eingesetzt werden können, wenn sich der Arbeitsumfang reduziert hat oder wenn finanzielle oder produktionsbedingte Gründe vorliegen. Dies ist vorher der Personalvertretung mitzuteilen, bei mindestens zehn betroffenen Beschäftigten auch der Arbeitsverwaltung. Es wird eine Abfindung unabhängig vom Arbeitslosengeld aus einem von den Arbeitgebern finanzierten Fonds gezahlt.

Berufsausbildung und Umschulung: Die quantitativen Vorgaben für die berufliche Bildung werden auf Regierungsebene konzipiert. Für die Ausbildung der Jugendlichen werden außerdem Fachbereiche und Ausbildungsniveaus festgelegt; die Struktur der Lehrpläne und Leitlinien für die Qualifikation werden auf nationaler Ebene entschieden. Die arbeitsmarktorientierte Ausbildung ist dezentralisiert und wird auf regionaler Ebene organisiert. Der private Sektor stellt sowohl institutionelle als auch Lehrlingsausbildung für die Erst- oder Weiterbildung zur Verfügung. Er bietet auch Ausbildungsmöglichkeiten für Jugendliche und Arbeitslose an, die an Bildungsmaßnahmen teilnehmen. Vom industriellen Wandel betroffenen Arbeitnehmern werden öffentlich geförderte Umschulungsprogramme angeboten.

#### **e. Jüngste politische Initiativen zur Erhöhung der Arbeitsmarktflexibilität**

Die neue Koalitionsregierung, die 1995 an die Macht kam, stellte ein Programm zur Reduktion der Arbeitslosigkeit um die Hälfte bis zum Jahr 1999 vor. Bis zum Jahr 1999 sollen die Einkommensteuer, vor allem für die mittleren und unteren Einkommensklassen, sowie die Sozialabgaben (sowohl Arbeitnehmer- als

auch Arbeitgeberanteil) deutlich reduziert werden. Die Arbeitsmarktreform sieht flexiblere Arbeitszeiten, kürzere Kündigungsfristen, eine Beschränkung der maximal möglichen Überstunden, flexiblere Ladenöffnungszeiten sowie eine Ausweitung flexibler Arbeitsverträge vor. Zur Förderung des Unternehmertums wurde das Einkommens- und Gewinnbesteuerungssystem verändert, um die Investitionstätigkeit zu stimulieren, und die Förderung der Aus- und Fortbildung im Unternehmensbereich verbessert. Eine Veränderung des Arbeitslosenhilfesystems sieht weiterhin eine Einfrierung der Zahlungshöhe bis 1999 vor, eine Erschwerung der Requalifizierung für den Empfang von Arbeitslosengeld sowie weitere Anreize zur Arbeitsaufnahme.

Die aufgetretenen Engpässe bei Arbeitnehmern mit spezifischem Humankapital haben dazu geführt, daß verstärkt Mittel für berufsbezogene Ausbildung (vor allem im Facharbeiter- und Handwerksbereich) zur Verfügung gestellt werden.

#### f. Bewertung

Nach Jahren der relativen wirtschaftlichen Stabilität erlebte der finnische Arbeitsmarkt zu Beginn der neunziger Jahre einen dramatischen Einbruch. Zwischen 1990 und 1994 ging fast jeder fünfte Arbeitsplatz in Finnland verloren. Die Arbeitslosenquote verfünffachte sich in diesem Zeitraum und ist seither — trotz des nach 1994 einsetzenden exportbedingten Wachstums — nur geringfügig zurückgegangen. Wichtige Flexibilitätsventile (zeitliche Flexibilität, qualifikatorische und räumliche Mobilität der Beschäftigten) sind verstopft und die ohnehin hohe Abgabenschere ist weiter steigend. Der Mangel an Facharbeitern und Arbeitnehmern mit spezifischen Qualifikationen macht deutlich, daß das finnische Bildungssystem hinsichtlich der Qualifikationsanforderungen sowie der Nachfragebedingungen am Arbeitsmarkt gegenwärtig zu unflexibel ist. Insgesamt ist die Reagibilität des finnischen Arbeitsmarkts auf exogene Schocks derzeit als mangelhaft anzusehen.

## 5. Arbeitsmarkt Frankreich

### a. Situation auf dem Arbeitsmarkt

Die Entwicklung der *Arbeitslosigkeit* in Frankreich folgte sehr weitgehend dem Muster des EU-Durchschnitts (OECD *OECD Economic Surveys. France* lfd. Jgg.). Die Arbeitslosenquote lag lediglich seit den späten achtziger Jahren ge-

ringfügig über dem Durchschnitt (1996 betrug sie 12 vH), da das *Beschäftigungswachstum* hinter der gesamteuropäischen Entwicklung etwas zurückblieb. Diese scheinbar für Europa typische Entwicklung steht allerdings vor dem Hintergrund einiger französischer Besonderheiten, wie einer insgesamt geringen *Erwerbsbeteiligung*, die bis Mitte der achtziger Jahre als Antwort auf eine Zunahme der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter zurückging und erst seit 1993 wieder leicht anstieg. Gering waren vor allem die Erwerbsbeteiligung der *55–65jährigen* (das durchschnittliche Renteneintrittsalter ist auf 61,3 Jahre gesunken) und die Erwerbsbeteiligung der *Jugendlichen* (1996: 29 vH), die besonders in den neunziger Jahren aufgrund einer Verlängerung der Schulzeiten drastisch zurückgegangen ist. Gleichzeitig ist die Arbeitslosigkeit unter Jugendlichen besonders hoch, mehr als ein Viertel der einen Erwerb suchenden Jugendlichen ist ohne Arbeit. Ähnlich wie in anderen europäischen Ländern ist der Anteil der *Geringqualifizierten* an den Arbeitslosen im Zeitablauf gestiegen, von etwa 10 vH Ende der siebziger Jahre bis auf 23 vH im Jahr 1996. Die Zahl der *Langzeitarbeitslosen* unter den Arbeitslosen betrug 40 vH im Jahr 1995, womit Frankreich einen mittleren Rang einnahm. Dieser Anteil war in den siebziger und frühen achtziger Jahren stark gestiegen, und zwar bis auf 48 vH im Jahr 1986, er ist — insbesondere wegen einiger staatlicher Fördermaßnahmen — in den neunziger Jahren tendenziell wieder zurückgegangen.

## b. Lohnflexibilität

Wie in den meisten europäischen Ländern haben auch in Frankreich die Nominallöhne kaum auf die steigende Arbeitslosigkeit reagiert; sie sind vielmehr über lange Jahre kontinuierlich angestiegen und erst seit Anfang der neunziger Jahre ein wenig zurückgegangen (OECD *OECD Economic Surveys. France* lfd. Jgg.). Die Lohnstückkosten sind aufgrund steigender Arbeitsproduktivität im EU-Vergleich nur moderat gestiegen. Dennoch hat die Arbeitslosigkeit stark zugenommen, was zeigt, daß die Produktivitätssteigerungen nicht ausgereicht haben, die Lohnzuwächse auszugleichen, vor allem nicht im Bereich der Geringqualifizierten.

Die Lohndifferenzierung hat sich in Frankreich gegenüber den siebziger und achtziger Jahren insgesamt erhöht und liegt nun eher im oberen Bereich der EU-Länder (Wetter et al. 1995).

Der Lohnfindungsprozeß: Löhne und Lohnnebenbedingungen werden in Frankreich zwischen Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden festgelegt. Auf *Gewerkschaftsseite* ragen fünf Vereinigungen hervor, die als „unabweislich repräsentativ“ anerkannt sind (d.h., daß sie lokale, regionale und nationale Vereinba-

rungen treffen dürfen), darunter die ursprünglich kommunistisch geprägte CGT (Confédération Générale du Travail) und die CFDT (Confédération Française Démocratique du Travail). Daneben gibt es — hauptsächlich im öffentlichen Dienst und in öffentlichen Unternehmen — eine Anzahl von branchen- oder berufsspezifischen Gewerkschaften, wie die zeitweilig sehr einflußreiche Gewerkschaft der Erzieher FEN (Fédération de l'Éducation Nationale). Sie dürfen Verträge für ihren jeweiligen Bereich abschließen. Die Gewerkschaften haben nur vergleichsweise wenige, wenn auch sehr aktive Mitglieder; der Organisationsgrad der Arbeitnehmer beträgt nur rund 10 vH. Die Zahl der Mitglieder ging seit Ende der siebziger Jahre zurück. Die Macht der Gewerkschaften resultiert vor allem daraus, daß die Regierung Verträge meist als *allgemeinverbindlich* erklärt, so daß 90 vH der Arbeitnehmer von den Tarifverträgen erfaßt werden. *Streiks* entstehen spontan und können von den Gewerkschaften nur begrenzt kontrolliert werden. Streikgelder sind unbekannt, dennoch ist die Streikbereitschaft der französischen Arbeitnehmer vergleichsweise hoch. Die bedeutendste *Arbeitgebervereinigung* ist die CNPF (Confédération National du Patronat Français). Vereinbarungen zwischen Gewerkschaften und Arbeitgebern gibt es auf verschiedenen Ebenen: *Nationale Vereinbarungen* regeln die Rahmenbedingungen z.B. für die Sozial- und Arbeitslosenversicherung oder für die Weiterbildung. Auf *Branchenebene* werden Löhne, Klassifikationen, Wochen- und Jahresarbeitszeiten festgelegt. Seit den achtziger Jahren enthalten die Branchentarifverträge allerdings eher Mindeststandards. Sie werden vor allem in größeren Unternehmen, in denen die Gewerkschaften relativ stark vertreten sind, durch *Unternehmensvereinbarungen* ergänzt, die zumeist weit höhere Löhne und bessere Bedingungen vorsehen. So hat es faktisch seit den achtziger Jahren einen Wandel von Branchentarifen zu unternehmensbezogenen Tarifen gegeben (Dufour 1993).

Mindestlöhne und Indexierung: Gerade im unteren Qualifikationsbereich und für die Jugendlichen werden die Arbeitsbedingungen stark durch den staatlich verordneten Mindestlohn SMIC (salaire minimum interprofessionnel de croissance) bestimmt. Der SMIC ist gesetzlich indexiert. Darüber hinaus kann er von der Regierung nach politischer Maßgabe über das Maß der Indexformel hinaus angehoben werden, zuletzt geschehen im Jahr 1995. Dieser französische Mindestlohn ist einer der höchsten in der EU; gemessen am französischen Durchschnittseinkommen belief er sich 1995 auf 50 vH, womit er seit Ende der achtziger Jahre unverändert blieb, während in anderen Ländern die relative Höhe der Mindestlöhne reduziert wurde. Er ist zudem auch nicht, wie in manchen anderen Ländern, altersmäßig oder nach Dauer der Arbeitslosigkeit gestaffelt. Um die Lohnkosten im Lohnbereich des SMICs zu senken, haben die französischen Behörden allerdings besondere Förderprogramme für Jugendliche und Langzeitarbeitslose aufgelegt, mit denen Arbeitgebern, die solche Personen beschäftigen, ein Groß-

teil der Sozialversicherungsbeiträge erlassen wird. Diese Sozialbeiträge machen auf dem Niveau des SMIC immerhin 49 vH der Lohnkosten aus. Der SMIC kann seit den achtziger Jahren in gewissen Fällen umgangen werden; etwa 6–8 vH der Arbeitnehmer verdienen weniger als den Mindestlohn (Saint-Paul 1997).

Lohnersatzleistungen: Die Arbeitslosenversicherung in Frankreich wurde 1992 und 1993 reformiert, um die Finanzierung dieser Versicherung wieder zu gewährleisten, wobei vor allem die Anspruchszeiten reduziert und die vorher erforderlichen Beitragszeiten verlängert wurden. Arbeitslose erhalten nun, nach einer Vakanzzeit, für neun Monate 57,4 vH ihres Bruttolohns (etwa 70 vH ihres Nettolohns), danach für längstens 21 Monate (je nach Alter und Dauer der Mitgliedschaft in der Arbeitslosenversicherung) einen Satz, der alle vier Monate um 17 vH reduziert wird, in jedem Fall jedoch einen bestimmten Mindestbetrag. Dieser Mindestbetrag macht mehr als 80 vH des SMIC aus. Alles in allem beläuft sich die Absicherung durch die Arbeitslosenversicherung auf etwa 60 vH des Durchschnittsverdienstes eines Arbeitnehmers, womit Frankreich im europäischen Mittelfeld liegt; doch die Anspruchszeiten gehören auch nach der Reform noch zu den längsten der EU (OECD *OECD Economic Surveys. France* 1995). Die Höhe der Versicherungsleistungen ist durch die Reform erheblich gesunken, weil etwa 100 000 Personen ihre Ansprüche wegen zu kurzer Beitragszeiten verloren.

Dafür stieg allerdings die Zahl der Empfänger von staatlichen Hilfen. In Frankreich greift für Arbeitslose nach dem Auslaufen der Arbeitslosenunterstützung die Arbeitslosenhilfe (ASS — allocation de solidarité spécifique, zeitlich unbegrenzt; bzw. für Jugendliche AI — allocation d'insertion, für ein Jahr). Daneben besteht die allgemeine soziale Absicherung in einem garantierten Mindesteinkommen (RMI — revenu minimum d'insertion), das um Familienbeihilfen und Wohnbeihilfen ergänzt wird. Nach Berechnungen des CNPF (französische Arbeitgeberorganisation) kann sich der Gesamtumfang dieser Hilfen für Alleinstehende auf bis zu 68 vH des verfügbaren Einkommens aus dem SMIC belaufen, im Fall einer Familie mit zwei Kindern sogar auf 90 vH (OECD *OECD Economic Surveys. France* 1995). Zumindest im Fall minderqualifizierter nichtbeschäftigter Arbeitskräfte besteht also eine „Armutsfalle“ in dem Sinne, daß diese Personen durch Arbeitsaufnahme ihren Lebensstandard kaum verbessern können.

Lohnnebenkosten: Frankreich nimmt hinsichtlich der Lohnnebenkosten eine Spitzenstellung innerhalb der EU ein: Im Jahr 1992 (jüngste verfügbare Daten) beliefen sie sich auf 31 vH der Lohnkosten eines Arbeitnehmers (EU-Durchschnitt: 24 vH). Bestimmt werden die Lohnnebenkosten vor allem durch die hohen Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung in Höhe von 22 vH (EU-Durch-

schnitt 15 vH). Sie sind gegen Ende der achtziger Jahre stark angestiegen (zwischen 1988 und 1992 um 2,5 Prozentpunkte). Im gleichen Umfang wurden allerdings tarifliche, vertragliche (häufig mit staatlichen Förderprogrammen verknüpft) und freiwillige Sozialleistungen, die traditionell in Frankreich eine besondere Rolle spielen, abgebaut, so daß die gesamten Nebenaufwendungen der Unternehmen für soziale Belange ziemlich unverändert blieben.

Die Arbeitnehmer müssen von ihrem Bruttoeinkommen durchschnittlich zwischen 7 und 0 vH (je nach Familienstand: alleinstehend oder verheiratet/zwei Kinder) an direkten Steuern und 18 vH an Sozialversicherungsbeiträgen zahlen. Seit 1991 schließen die Sozialversicherungsbeiträge einen allgemeinen Sozialversicherungsbeitrag (CSG — contribution sociale généralisé) ein, der, wie eine Steuer auf alle Einkommen, auch solche aus Transfers, Renten oder Vermögen, erhoben wird und nach mehreren Anhebungen bereits höher ist als die Einkommensteuer (Eiro 1997f). Die gesamte *Abgabenschere* (tax wedge) zwischen direkten Lohnkosten einschließlich Arbeitgeberbeiträgen zur Sozialversicherung und dem verfügbaren Einkommen der Arbeitnehmer beläuft sich damit auf etwa 43 bzw. 33 vH (je nach Familienstand). Sie ist tatsächlich noch größer, wird jedoch dadurch verschleiert, daß der französische Staat sich hauptsächlich über indirekte Steuern finanziert, wodurch die den Bürgern aufgebürdeten Lasten weniger erkennbar sind.

### c. Zeitflexibilität

Die tatsächlich geleistete durchschnittliche Wochenarbeitszeit beträgt 38,5 Stunden und liegt damit ziemlich genau auf EU-Durchschnittsniveau. Auch was Teilzeitarbeit und Zeitarbeit angeht, ist Frankreich weder Vorreiter, noch liegt das Land auffällig zurück. Der Anteil der Teilzeitarbeit ist in den letzten Jahren allerdings stark gestiegen.

Arbeitszeitregelungen: Die reguläre maximale wöchentliche Arbeitszeit beträgt 39 Stunden. Durch Überstunden darf sie vorübergehend auf maximal 48 Stunden steigen, jedoch nur in dem Maß, daß eine jahresdurchschnittliche Wochenarbeitszeit von 43,85 Stunden nicht überschritten wird. Überstunden sind auf 130 Stunden im Jahr begrenzt, mit besonderer Genehmigung dürfen sie maximal 336 Stunden betragen. Samstags- und Nachtarbeit sind erlaubt. Frankreich liegt damit hinsichtlich der zeitlichen Flexibilität im unteren Mittelfeld der EU-Länder. Die Flexibilität ist deutlich geringer als beispielsweise in Deutschland.

Gesetzliche Regeln gibt es für *Teilzeitarbeit*, die weniger als ein Fünftel der regulären Arbeit ausmacht, wobei die Teilzeitarbeiter den Vollzeitarbeitern gleichgestellt werden. Für *Zeitverträge* gibt es eine Reihe von Restriktionen: Sie

sind nur bei objektiven Gründen zulässig, es dürfen nur maximal zwei Anschlußverträge abgeschlossen werden, und die kumulierte Vertragsdauer darf zwei Jahre nicht überschreiten.

Ruhestand und Vorruhestand: Mindestversicherungszeiten müssen nicht eingehalten werden. Das Ruhestandsalter ist 60 Jahre, und die Rentenhöhe beläuft sich auf 46–88 vH des Arbeitsentgelts. Ab 57 Jahren ist ein Vorruhestand möglich, der aus Staatsmitteln finanziert wird (Kommission 1997b).

#### **d. Berufliche Flexibilität und Arbeitsmobilität**

Die berufliche Mobilität in Frankreich ist gering; es gibt hauptsächlich eine „job-to-job“-Mobilität. Die Wahrscheinlichkeit, auf dem Weg über Arbeitslosigkeit zu einem neuen Job zu kommen, ist dagegen gering, weil Einstellungen insgesamt nur vorsichtig vorgenommen werden und die Qualität eines in Arbeit stehenden Arbeitnehmers leichter beurteilt werden kann (Saint-Paul 1997). Auch die Ströme zwischen Arbeitslosigkeit und Beschäftigung sind offenbar in Frankreich auffällig gering (OECD *Employment Outlook* 1995).

Kündigungsschutzregelungen: *Individuelle Kündigungen* sind in Frankreich aus schwerwiegenden, in der Person des Arbeitnehmers liegenden Gründen oder aus Gründen der betrieblichen Umstrukturierung zulässig. Sie erfordern eine vorherige Abmahnung unter Angabe der Gründe. Die Kündigungsfrist beträgt je nach Beschäftigungsdauer 1–2 Monate. Eine Abfindung in Höhe von einem Zehntel eines Monatsgehalts je Beschäftigungsjahr ist obligatorisch, wenn der Beschäftigte mindestens zwei Jahre dem Betrieb zugehörte, bei mehr als zehnjähriger Betriebszugehörigkeit fällt die Abfindung noch etwas höher aus. Die zuständigen Behörden sind zu informieren. Alle entlassenen Arbeitnehmer haben die Möglichkeit, an einer Weiter- oder Umschulungsmaßnahme teilzunehmen (Wetter et al. 1995).

*Massenentlassungen* sind in Europa relativ einheitlich in Anlehnung an die EU-Richtlinie zur Massenentlassung geregelt. Abweichend von dieser Richtlinie werden in Frankreich generell Entlassungen von mindesten zehn Arbeitnehmern in 30 Tagen als Massenentlassungen gewertet. Abfindungszahlungen sind auch bei Massenentlassungen zwingend vorgeschrieben.

Insgesamt nimmt Frankreich in Hinsicht auf die Kündigungskosten einen Mittelplatz ein. Am ausgeprägtesten im Vergleich zu anderen EU-Ländern sind noch die administrativen Hemmnisse (Wetter et al. 1995; Grubb und Wells 1993).

**Berufsausbildung und Umschulung:** Bereits während der Pflichtschulzeit gibt es eine Wahlmöglichkeit zwischen allgemeinbildender oder berufsbildender Ausrichtung. Danach stehen zur Auswahl: eine meist einjährige, mit Betriebspraktika alternierende, berufsvorbereitende Ausbildung, eine meist dreijährige Ausbildung zum Fachabschluß an einer Berufsschule oder auch als Lehrvertrag im dualen System (wird durch staatliche Zuschüsse unterstützt), schließlich die Weiterbildung an einer allgemeinbildenden oder technischen Fachschule zur Erlangung der Hochschulreife. Jugendlichen unter 25, die längere Zeit arbeitslos sind, muß eine Unterstützung oder Ausbildung angeboten werden. Zur Wiedereingliederung Langzeitarbeitsloser werden eingliederungs- und arbeitsvorbereitende Kurse und Praktika angeboten, die individuell kombiniert werden können.

#### e. **Jüngste politische Initiativen zur Erhöhung der Arbeitsmarktflexibilität**

Der Schwerpunkt der französischen Regierung zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit lag schon seit längerem darin, einerseits das Arbeitsangebot zu senken, z.B. durch Verlängerung der Schulzeiten und durch Senkung des Renteneintrittsalters, und andererseits die Einstellung von Geringqualifizierten, Langzeitarbeitslosen und Jugendlichen durch spezifische Programme zu fördern. Diese Ausrichtung der Arbeitsmarktpolitik wird von der neuen sozialistischen Regierung seit 1997 mit verstärktem Impetus fortgeführt.

Im Jahr 1994 wurde begonnen, ein mehrjähriges *Arbeitsmarktprogramm* umzusetzen. Es sieht eine Flexibilisierung der Arbeitszeiten (mit Zeitausgleich auf Jahresbasis), Einführungsphasen für Geringqualifizierte mit verminderten Sozialbeiträgen, Steuervergünstigungen für die Beschäftigung von Hauspersonal sowie verbesserte berufliche Aus- und Fortbildungsmöglichkeiten, insbesondere für junge Menschen, vor. Im Jahr 1995 wurden die gezielten Förderprogramme für die Problemgruppen Langzeitarbeitslose, Geringqualifizierte und Jugendliche verstärkt (CES — contrat emploi solidarité, befristete Teilzeitarbeitsverhältnisse mit Befreiung von Sozialversicherungsbeiträgen für den Arbeitgeber). Auf dem Niveau des Mindestlohns SMIC werden die Lohnkosten dadurch um bis zu 10 vH reduziert. Gleichzeitig wurde allerdings der SMIC 1995 und noch einmal 1997 um mehr als den gesetzlich vorgeschriebenen Inflationsausgleich angehoben. Zur Finanzierung der Fördermaßnahmen sind die Steuern erhöht worden. Ein Gesetz des Jahres 1996 sieht vor, Unternehmen zu fördern, die Arbeitszeiten verkürzen und dafür mehr Personal beschäftigen oder das vorhandene Personal halten.

Die neue Regierung hat 1997 einige neue Maßnahmen vorgelegt: Dazu gehört ein *Beschäftigungsprogramm für arbeitslose Jugendliche*, mit dem 700 000 Ar-



beitsplätze geschaffen werden sollen. Als erster Schritt sollen in den nächsten fünf Jahren im öffentlichen Sektor, vor allem bei den Kommunen, 350 000 Arbeitsplätze bereitgestellt werden, jeweils gefördert mit 92 000 FF p.a. für eine Dauer von fünf Jahren. Diese Arbeitsplätze sollen nicht in Konkurrenz zu Arbeitsplätzen der privaten Wirtschaft stehen, gleichwohl aber eine Qualifizierung der Jugendlichen ermöglichen. Es ist offen, was aus diesen Arbeitsplätzen nach Ablauf der fünf Jahre werden soll. Ferner ist vorgesehen, die *wöchentliche Regelarbeitszeit* auf 35 Stunden zu begrenzen, ab dem Jahr 2000 in größeren Unternehmen und ab 2002 auch in kleineren Unternehmen. Zur Eindämmung des Defizits in der *Sozialversicherung* wurde unter anderem der Familienzuschlag (*allocations familiales*) an eine Bedürftigkeitsprüfung mit festen Einkommensgrenzen geknüpft. Die Finanzierung wurde dabei stärker von den echten Versicherungsbeiträgen zu dem steuerähnlichen allgemeinen Sozialversicherungsbeitrag (CSG) verschoben, um die Kaufkraft der Arbeitnehmer zu erhöhen.

#### f. Bewertung

In Frankreich hat die Lohndifferenzierung in den neunziger Jahren zugenommen und liegt nun über dem europäischen Durchschnitt — trotz eines nach wie vor hohen Mindestlohns, der allerdings in bestimmten Fällen umgangen werden kann. Durch arbeitsmarktpolitische Programme werden die besonders hohen Lohnnebenkosten zumindest punktuell für die Beschäftigung von Problemgruppen (Langzeitarbeitslose, Jugendliche) reduziert. In erster Linie wird jedoch versucht, die Arbeitslosigkeit durch Reduzierung des Arbeitsangebots — Verlängerung der Schulzeiten, Senkung des Renteneintrittsalters, Reduzierung der Wochenarbeitszeit — und durch Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen zu bekämpfen. Im ganzen ist die Arbeitsmarktflexibilität in Frankreich gering, und eine Verbesserung ist nicht in Sicht.

## 6. Arbeitsmarkt Griechenland

### a. Situation auf dem Arbeitsmarkt

Die *Arbeitslosenquote*, die lange Zeit für ein mit vielfachen wirtschaftlichen Schwierigkeiten ringendes Land wie Griechenland bemerkenswert niedrig war, hat sich in den neunziger Jahren dem EU-Durchschnitt angenähert mit zuletzt (1996) 10 vH. Dabei entwickelten sich die *Beschäftigungszahlen* stetig und mit

größeren Zuwachsraten nach oben als im EU-Durchschnitt, unterbrochen von nur einem nennenswerten Beschäftigungsrückgang in den Jahren 1990 und 1991. Ein scharfer Anstieg der Arbeitslosigkeit Anfang der achtziger Jahre ist zumindest teilweise auf die Heimkehr der Gastarbeiter aus Westeuropa nach dem ersten Ölpreisschock zurückzuführen. Der neuerliche Anstieg Anfang der neunziger Jahre ist auch das Ergebnis einer starken Zuwanderung von Griechischstämmigen aus ehemals kommunistischen Ländern und von albanischen Immigranten, die vielfach auch in der Schattenwirtschaft arbeiten.<sup>83</sup> Der demographische Druck auf den Arbeitsmarkt wird voraussichtlich auch in Zukunft anhalten. Der Bereich der Schattenwirtschaft wird als groß angesehen; viele Erwerbstätige gehen in diesem Bereich Nebenjobs nach. Der griechische Arbeitsmarkt ist zudem dadurch gekennzeichnet, daß nahezu die Hälfte der Erwerbstätigen selbständig ist und ansonsten sehr kleine Firmen vorherrschen. Die *Erwerbsbeteiligung* liegt nahe dem EU-Durchschnitt, wenngleich die Erwerbsquote der *Frauen* mit etwa 45 vH (1995) niedrig ist — sie ist allerdings erheblich gestiegen. Unter EU-Durchschnitt liegt auch die Erwerbsbeteiligung der *Jugendlichen*; sie ist zudem gesunken von 44 vH im Jahr 1981 auf 37 vH im Jahr 1996 (OECD *Employment Outlook* 1997). Beide Gruppen sind besonders von Arbeitslosigkeit betroffen; die Quote liegt für Frauen bei 14 vH (1995) und für Jugendliche bei 28 vH (1995). Die Zahl der *Langzeitarbeitslosen* ist vor allem in den achtziger Jahren stark gestiegen und betrug 51 vH im Jahr 1995; sie übersteigt damit den EU-Durchschnitt. Besonders auffällig ist, daß Personen *mit höherer Bildung* ein größeres Risiko tragen, arbeitslos zu werden, als Personen mit geringer Bildung. So hatten im Jahr 1994 61 vH der Arbeitslosen einen Universitäts- oder Sekundärabschluß gegenüber 46 vH der Beschäftigten. Ein solches Mißverhältnis bestand auch schon Anfang der achtziger Jahre; es hat sich seither jedoch verschärft (OECD *OECD Economic Surveys. Greece* 1995).

## b. Lohnflexibilität

In Griechenland sind die *Nominallöhne* lange Zeit losgelöst von der Produktivitätsentwicklung und von der Entwicklung der Arbeitslosenzahlen angestiegen; erst seit Anfang der neunziger Jahre sind sie zurückgegangen (OECD *OECD Economic Surveys. Greece* 1995). Der Produktivitätsanstieg hat sich demgegenüber bis in die neunziger Jahre hinein ständig verlangsamt, insbesondere in Zeiten wirtschaftlicher Rezession. Insgesamt scheint damit die Wettbewerbsfähig-

<sup>83</sup> Sowohl der in den Daten verzeichnete Anstieg der Arbeitslosigkeit Anfang der achtziger Jahre als auch derjenige Anfang der neunziger Jahre mag aber auch durch statistische Korrekturen im Anschluß an Volkszählungen beeinflußt sein.

keit der griechischen Wirtschaft gesunken zu sein. Dementsprechend wird auch beobachtet, daß trotz steigender Arbeitslosigkeit sich gleichzeitig auch die Zahl der offenen Stellen erhöht und die Kapazitätsauslastung Anfang der neunziger Jahre verringert hat. Daraus läßt sich schließen, daß die *strukturelle Arbeitslosigkeit* tendenziell zugenommen hat; allerdings ist eine entgegengesetzte Entwicklung möglicherweise eingeläutet (OECD *OECD Economic Surveys. Greece* 1995).

Die *Lohndifferenzierung* hat in Griechenland mutmaßlich bis Anfang der achtziger Jahre ab- und seither nur sehr geringfügig wieder zugenommen (OECD *OECD Economic Surveys. Greece* 1995).

Lohnfindungsprozeß: In Griechenland wird die Lohnfindung erheblich von *staatlicher* Seite beeinflußt. Ein Gesetz aus der Zeit der Militärregierung, das die Zwangsschlichtung tariflicher Konflikte durch den Arbeitsminister ermöglichte, galt bis 1989. Seither sind die staatlichen Eingriffsmöglichkeiten eingeschränkt, jedoch nicht völlig beseitigt worden (Kouzis 1993; OECD *OECD Economic Surveys. Greece* 1995). Der Staat hat seinen Einfluß in den achtziger Jahren hauptsächlich dazu genutzt, das Lohnniveau anzuheben und die Lohndifferenzierung zu vermindern. Auf *Gewerkschaftsseite* gibt es den GSEE (Allgemeiner Griechischer Gewerkschaftsbund), der sich auf der zweiten Ebene in 84 Branchenförderationen und 88 regionalen Gewerkschaftszentren zergliedert, denen ihrerseits auf der dritten Ebene mehr als 3 000 Berufs- oder Betriebsgewerkschaften angehören. Die Beamten und öffentlichen Bediensteten haben eine eigene Gewerkschaft; ihre Löhne werden allerdings gesetzlich ohne Tarifverhandlungen geregelt. Der Organisationsgrad liegt bei durchschnittlich etwa 35 vH, streut dabei erheblich nach Region, Wirtschaftszweig und privatem oder öffentlichem Bereich. Auf *Arbeitgeberseite* bestehen drei Dachverbände, der SEB (Verband Griechischer Industrie), der GSEBE (Spitzenverband des Handwerks Griechenlands) sowie die Vereinigung der Handelsverbände. Bei den *Tarifverträgen* lassen sich verschiedene Arten unterscheiden: *Nationale Rahmentarifverträge* regeln Mindestbedingungen für alle Arbeitnehmer des Landes; daneben gibt es *branchenbezogene* und *berufsbezogene* Tarifverträge auf nationaler oder regionaler Ebene sowie *betriebsbezogene* Verträge. Letztere haben allerdings erst in jüngster Zeit nach einer Reform des Lohnbildungsprozesses 1990 an Bedeutung gewonnen. Die gesetzlichen Lohnerhöhungen des öffentlichen Dienstes spielen oft eine Vorreiterrolle für die Tarifverträge der Privatwirtschaft. Die Tarifverträge sind *rechtsverbindlich* und können durch ministeriellen Beschluß ausgedehnt werden. Sie enthalten Regelungen zu einer Vielzahl von Themenbereichen: neben Regelungen zu Lohnhöhen unter anderem auch zur Arbeitszeit (nationale Rahmenverträge), zur Sozialversicherung (z.B. zur Dauer des Mutterschutzes; in den nationalen Rahmenverträgen), zur Frage ge-

werkschaftlicher Tätigkeiten, zur Beendigung von Arbeitsverhältnissen und sogar zur Unternehmenspolitik (bei betriebsbezogenen Verträgen). Das *Streikrecht* ist gesetzlich geregelt und an genaue Verfahrensvorschriften gebunden, es enthält auch eine Friedenspflicht und ein Aussperrungsverbot für Arbeitgeber. Streikbereitschaft ist durchaus vorhanden; in manchen Jahren wurden mehr als 1 Million Arbeitnehmer mobilisiert. In jüngerer Zeit ist die Streikbereitschaft gesunken.

Mindestlöhne und Indexierung: Wie die meisten südeuropäischen Länder kennt auch Griechenland *gesetzliche Mindestlöhne*, dabei wird unterschieden zwischen Mindestlöhnen für Angestellte (white-collar workers) und Mindestlöhnen für Arbeiter (blue-collar workers). Beide haben, gemessen am Durchschnittseinkommen der jeweiligen Beschäftigtengruppe, an Wert verloren. Die Mindestlöhne für Arbeiter sind von fast 80 vH des Durchschnittseinkommens der Arbeiter in der Mitte der siebziger Jahre auf wenig mehr als 50 vH (1995) zurückgefallen. Die Mindestlöhne der Angestellten lagen Anfang der achtziger Jahre am höchsten mit rund 45 vH des Gruppendurchschnitts und sind seit 1987 bis auf etwa 35 vH zurückgegangen. Der gewichtete Durchschnitt beider Mindestlöhne beläuft sich damit allerdings immer noch auf etwa 45 vH des Durchschnitts aller Einkommen und liegt damit deutlich über dem Niveau der Mindestlöhne in Portugal oder Spanien. Daher wird auch geschätzt, daß etwa 30 vH der griechischen Industriebeschäftigten mit den Mindestlöhnen entlohnt werden und daß die Mindestlöhne zumindest zur Arbeitslosigkeit der Jugendlichen erheblich beigetragen haben (OECD *OECD Economic Surveys. Greece 1995*).

In Griechenland gab es überdies bis 1990 ein rigides System der Lohnindexierung, das ATA (Automatisches Indexierungssystem). Es war an die Inflation gebunden, sah allerdings für höhere Einkommen nur einen teilweisen Inflationsausgleich vor. Infolgedessen näherten sich die Einkommen der abhängig Beschäftigten an.

Lohnersatzleistungen: In Griechenland werden aus der *Arbeitslosenversicherung* Leistungen in Höhe von 40 vH des Bezugslohns im Fall von Arbeitern und 50 vH im Fall von Angestellten gezahlt, und zwar, je nach Alter und vorheriger Beitragsdauer, für 5–10 Monate. Die *Arbeitslosenhilfe* ist der Höhe nach genauso ausgestaltet, wird jedoch nur für 45 Tage gewährt.

Wie in den anderen südeuropäischen Ländern sind die Lohnersatzleistungen damit sehr knapp gehalten und bieten keinen Anreiz, auf eine Arbeitsaufnahme zu verzichten.

Lohnnebenkosten: Die *Lohnnebenkosten* für den Arbeitgeber liegen in Griechenland unter dem EU-Durchschnitt. Sie belaufen sich auf 21 vH der Arbeitgeberaufwendungen für einen Arbeitnehmer, wovon 19 vH für die *Sozialversicherung*

aufzuwenden sind. Der Beitrag zur Sozialversicherung ist seit 1988 um einen Prozentpunkt gestiegen.

*Arbeitnehmer* zahlen in Griechenland 8 vH ihres Bruttolohns an *direkten Steuern* und 16 vH an *Sozialversicherungsbeiträgen*. Familien erhalten *Familienzulagen*, bei zwei Kindern 7,5 vH. Insgesamt belaufen sich die Abgaben je Arbeitnehmer damit auf 33–39 vH der direkten Bruttoaufwendungen der Arbeitgeber. Diese Abgabenlast liegt unter dem EU-Durchschnitt. In Griechenland wie in anderen südeuropäischen Ländern werden allerdings auch erhebliche indirekte Steuern erhoben, die die tatsächliche Abgabenlast erhöhen.

### c. Zeitflexibilität

Die tatsächlich geleistete durchschnittliche Wochenarbeitszeit ist in Griechenland so hoch wie in keinem anderen EU-Land; sie belief sich 1994 auf fast 44 Stunden.

Die Bedeutung von Zeitverträgen ist mit etwa 15 vH der Beschäftigten hoch, wenn auch im Zeitablauf abnehmend. Griechenland hat den niedrigsten Anteil von Teilzeitarbeitsverhältnissen in der EU und dabei gleichzeitig eine vergleichsweise geringe Beteiligung der Frauen an der Teilzeitarbeit.

Arbeitszeitregelungen: Die gesetzliche Regelung sieht eine *reguläre wöchentliche Arbeitszeit* von 40 Stunden vor. Es dürfen drei Überstunden täglich geleistet werden, die jedoch ein Maximum von 18 Überstunden in der Woche und 150 Überstunden im Jahr nicht überschreiten dürfen. Überstunden sind genehmigungspflichtig. Samstagsarbeit ist nicht erlaubt. Die Arbeitszeit ist damit im europäischen Vergleich relativ stark reglementiert.

*Teilzeitarbeit* wurde kürzlich gesetzlich geregelt; dabei ist Gleichbehandlung unter Berücksichtigung der verkürzten Arbeitszeit vorgesehen. *Zeitverträge* sind in Griechenland nur bei Vorliegen objektiver Gründe zulässig; es dürfen maximal zwei Anschlußverträge abgeschlossen werden. *Zeitarbeitsfirmen* sind in Griechenland verboten.

Ruhestand und Vorruhestand: Die Rentenleistung ist an eine Mindestversicherungszeit gebunden. Die Mindestversicherungszeit beträgt im Fall der Altersrente mehr als 17 Jahre, im Fall der Erwerbsunfähigkeitsrente etwa 6 Jahre. Das Ruhestandsalter ist für Männer mit 65 Jahren, für Frauen gegenwärtig noch mit 60 Jahren (in Zukunft mit 65 Jahren) erreicht. Die Höhe der Rente beläuft sich auf 30–80 vH des Arbeitsentgelts. Ein Vorruhestand ist ab 60 Jahren für Männer und ab 55 Jahren für Frauen möglich (Kommission 1997b).

#### d. Berufliche Flexibilität und Arbeitsmobilität

Die Arbeitsmobilität in Griechenland ist niedrig. Darauf deutet beispielsweise die geringe Fluktuation rund um die Arbeitslosigkeit hin (Zuflüsse in die und Abflüsse aus der Arbeitslosigkeit; vgl. OECD *Employment Outlook* 1995: 27). Auch die Arbeitsmobilität zwischen Sektoren wird allgemein als gering angesehen. Ein Grund dafür sind mangelnde Übertragbarkeit von Rentenansprüchen. Auch die regionale Arbeitsmobilität ist gering, was mit der Vorliebe der Griechen fürs Eigenheim bei hohen Immobilienpreisen zusammenhängen mag (OECD *OECD Economic Surveys. Greece* 1995).

Kündigungsschutzregelungen: In Griechenland muß eine *individuelle Kündigung* schriftlich erfolgen. Sie erfordert eine Unterrichtung der Arbeitnehmervertretung und eine Meldung beim Arbeitsamt. Die Kündigungsfristen betragen je nach Dauer der Betriebszugehörigkeit für Arbeiter zwischen fünf und 60 Tage, für Angestellte 30 Tage–24 Monate; sie können jedoch entfallen, wenn Abfindungen gezahlt werden. Die Höhe der Abfindungen wiederum ist abhängig von der Dauer der Kündigungsfrist; durchschnittlich beträgt sie 29 Wochenverdienste (Eurostat 1996).

In Griechenland ist, wie in den meisten südeuropäischen Ländern, die *Massenentlassung* enger definiert als in der entsprechenden EU-Richtlinie. Betriebsrat, Personalvertretung und Gewerkschaften müssen angehört werden; das Arbeitsamt muß informiert werden. Kündigungsfristen und Abfindungen sind wie bei individuellen Kündigungen geregelt.

Kündigungshemmnisse und -kosten müssen in Griechenland als überdurchschnittlich hoch angesehen werden (Grubb und Wells 1993).

Berufsausbildung und Umschulung: Nach der Pflichtschulzeit kann zwischen einer Ausbildung mit allgemeinbildender oder mit fachlich-berufsbildender Ausrichtung gewählt werden. Die Berufsbildung erfolgt überwiegend an Berufsschulen bzw. Berufsslyzeen. Eine alternierende Berufsausbildung bieten Technische Institute. Weiterbildung wird finanziell unterstützt. Das OAED (Arbeitsamt) bietet mehrere Fortbildungs- und Umschulungsprogramme an: ein Lehrlingsprogramm, Programme an beruflichen Aus- und Fortbildungszentren sowie Programme zur Fortbildung innerhalb von Unternehmen. Die Programme sind im allgemeinen sehr erfolgreich gemessen an dem Anteil der Absolventen, die einen Arbeitsplatz finden.

**e. Jüngste politische Initiativen zur Erhöhung der Arbeitsmarktflexibilität**

Im Jahr 1990 ist ein ganzes Bündel von Maßnahmen verabschiedet worden mit dem Ziel, die Flexibilität des griechischen Arbeitsmarkts grundlegend zu verbessern. Insbesondere wurden die Regeln für Lohnfindungsprozesse verändert, der starke Einfluß des Staates zurückgeschraubt und Möglichkeiten für Tarifverhandlungen auf Firmenebene eröffnet. Daneben wurde Teilzeitarbeit geregelt, wobei vorher bestehende Hürden für Teilzeitarbeit beseitigt wurden. Die Ladenöffnungszeiten wurden völlig freigegeben, im Jahr 1997 allerdings erneut begrenzt. Ferner wurde das Rentensystem reformiert. Insbesondere wurden Mißbrauchsmöglichkeiten bei der Erwerbsunfähigkeitsrente eingegrenzt, die zuvor des öfteren zur Frühpensionierung eingesetzt wurde, wenn die Kriterien für die Altersrente nicht erfüllt wurden. Zur Verbesserung der beruflichen Ausbildung wurden 1994 Fonds aus Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeiträgen gebildet, die Fortbildungsprogramme insbesondere zur Förderung von Langzeitarbeitslosen und arbeitslosen Jugendlichen finanzieren.

Aktive Arbeitsmarktpolitik spielt in Griechenland eine vergleichsweise geringe Rolle; immerhin gibt es verschiedene Fortbildungs- und Umschulungsprogramme und Beschäftigungssubventionen für Arbeitgeber, die Arbeitslose beschäftigen wollen, und für Arbeitslose, die sich selbständig machen wollen. In Umsetzung befindet sich eine 1995 beschlossene Reform, durch die die Wirksamkeit dieser Politik verstärkt werden soll. Dazu soll das Arbeitsamt durch verstärkten EDV-Einsatz effizienter gemacht, über ein einheitliches Vouchersystem eine Verbindung zwischen Arbeitslosenunterstützung und Beschäftigungssubvention hergestellt und durch eine Beschäftigungskarte die illegale Arbeit eingedämmt werden.

**f. Bewertung**

In Griechenland hat sich die Arbeitsmarktsituation, nachdem sie lange recht günstig war, erheblich verschärft; hinsichtlich der Arbeitslosenrate hat Griechenland den europäischen Durchschnitt fast eingeholt. Die Lohnflexibilität und auch die Lohndifferenzierung haben sich während der achtziger Jahre, beeinflußt durch die Regierung, erheblich vermindert. Zeitliche Flexibilität in Form von Zeitverträgen ist verbreitet, hauptsächlich zur Umgehung hoher Kündigungsbarrieren. Die berufliche Ausbildung ist unzulänglich; die Arbeitslosigkeit steigt mit zunehmender Qualifikation. Alles in allem ist die Arbeitsmarktflexibilität gering, wenn in den neunziger Jahren auch Maßnahmen ergriffen wurden, sie wieder zu erhöhen.

## 7. Arbeitsmarkt Irland

### a. Situation auf dem Arbeitsmarkt

Die irische Arbeitslosenquote gehörte lange Zeit zu den höchsten in ganz Europa. Anfang der achtziger Jahre verschlechterte sich die Arbeitsmarktlage nochmals drastisch, was zu einem Anstieg der Arbeitslosenquote auf rund 17 vH im Jahr 1986 führte (EU-Durchschnitt 1986 rund 10 vH). Seit dem Einbruch Mitte der achtziger Jahre entwickelten sich die Beschäftigung und das Bruttoinlandsprodukt in Irland jedoch wesentlich dynamischer als im Rest der EU. „The economy has seen phenomenal growth in employment and output, resulting in increased prosperity and living standards but without fuelling inflation ... Total employment increased by an average of over 45,000 per year between 1993 and 1996, while unemployment declined from almost 17 % in 1993 to just under 13 % in 1996“ (EIRO 1997a). Die neugeschaffenen Stellen konzentrieren sich insbesondere auf den Dienstleistungssektor, jedoch gibt es auch Zugewinne im industriellen Sektor; fortgesetzter Beschäftigungsabbau ist in der Landwirtschaft auszumachen.

### b. Lohnflexibilität

Lohnfindungsprozeß: Das irische Lohnverhandlungssystem ist hochgradig zentralisiert. Die nationale, überfachliche Ebene ist die wichtigste Verhandlungsebene. Umgesetzt und ergänzt werden die nationalen Rahmenabkommen auf Unternehmens- oder Betriebsebene. Branchentarifverhandlungen sind in Irland so gut wie unbekannt.

Seit 1987 hat die Regierung durch verschiedene nationale Drei-Jahres-Programme versucht, Einfluß auf die Lohnbildung zu nehmen. Im Februar 1994 wurde das *Programme for Competitiveness and Work* (PCW) von den Sozialpartnern (Regierung, Arbeitgeber, Gewerkschaften und Landwirte) unterzeichnet. Dieses hatte zum Ziel, ein jährliches Beschäftigungswachstum von 2 vH zu sichern und das Lohnwachstum auf 2 vH (1994), 2,5 vH (1995) und 3,5 vH (1996), angepaßt an voraussichtliche Preissteigerungen, zu beschränken.

Das *Programme for Competitiveness and Work* wird von einem neuen nationalen Drei-Jahres-Programm (*Partnership 2000 for Inclusion, Employment and Competitiveness*) abgelöst. Das neue Programm sieht einen Anstieg der Löhne und Gehälter um 9,25 vH im Verlauf der kommenden 39 Monate und Steuererleichterungen im Umfang von einer Milliarde Irische Pfund vor. Im Gegensatz zum PCW enthält das neue Programm eine „local bargaining“-Klausel, die in



begrenztem Ausmaß Abweichungen von der zentralen Norm zuläßt. Wie stark im Einzelfall von dieser Klausel Gebrauch gemacht werden kann, ist zwischen Arbeitgebern und Gewerkschaften umstritten.

Mindestlöhne und Indexierung: Es existiert kein gesetzlicher Mindestlohn.

Lohnersatzleistungen: Das irische System der Lohnersatzleistungen ist unterteilt in Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung und in Arbeitslosenhilfe. Die Versicherungsleistungen lassen sich wiederum unterteilen in eine pauschale Komponente (unemployment benefit) und eine lohnabhängige Komponente (pay-related benefit). Voraussetzung für den Bezug von Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung sind Beitragszahlungen von mindestens 39 Wochen. Die Höhe der Versicherungsleistung beträgt pauschal 61 Irische Pfund pro Woche plus einer lohnbezogenen Komponente von 12 vH des früheren Wochenverdienstes. Die maximale Bezugsdauer beträgt etwas mehr als ein Jahr.

Wenn die maximale Bezugsdauer von Arbeitslosengeld abgelaufen ist oder ein registrierter Arbeitsloser die Voraussetzungen für den Bezug von Arbeitslosengeld nicht erfüllt, besteht eine Berechtigung zum Bezug von Arbeitslosenhilfe. Arbeitslosenhilfe wird prinzipiell solange gezahlt, wie die entsprechende Person dem Arbeitsmarkt zur Verfügung steht und über keine andere Einkommensquelle verfügt. Die Höhe der Zahlung beträgt bis zu 61 Irische Pfund in der Woche, abhängig von der persönlichen und familiären Situation und der Dauer der Arbeitslosigkeit.

Die durchschnittliche Höhe der Lohnersatzrate (Lohnersatzleistungen in Relation zum früheren Bruttogehalt) für Personen, die bis zu fünf Jahren arbeitslos waren, betrug 29 vH im Jahr 1991 (OECD *OECD Economic Surveys, Ireland* 1994: 175).

Lohnnebenkosten: Die Belastung mit Lohnnebenkosten ist in Irland im europäischen Vergleich eher gering. Die Abgabenschere (tax wedge) für Alleinverdiener lag 1992 bei 45 vH, für Ein-Verdiener-Haushalte mit zwei Kindern jedoch deutlich darunter (30,9 vH).

### c. Zeitflexibilität

Arbeitszeitregelungen: Die gesetzliche Arbeitszeit beträgt 48 Stunden; eine Regelung durch Tarifverträge ist möglich. In der Praxis bestehen Unterschiede für bestimmte Sektoren und Betriebe sowie Ausnahmeregelungen für Jugendliche. An Überstunden sind zulässig (Zahl für Jugendliche in Klammern): 2 (2) Überstunden pro Tag, 12 (10) Überstunden pro Woche oder 240 (200) Überstunden

pro Jahr. Der Urlaubsanspruch beträgt drei Wochen (Regelurlaub) bzw. vier Wochen (tarifvertraglich).

Ruhestand und Vorruhestand: Die Mindestversicherungszeit beträgt 156 Wochen, das Ruhestandsalter 65 Jahre. Die Rentenhöhe beträgt 35–42 vH des Arbeitsentgelts. Der Eintritt in den Vorruhestand ist unter bestimmten Voraussetzungen für Langzeitarbeitslose über 55 Jahren möglich.

#### d. Berufliche Flexibilität und Arbeitsmobilität

Kündigungsschutzregelungen: Die Kündigungsfrist für Arbeiter und Angestellte beträgt eine Woche nach 13 Wochen Betriebszugehörigkeit und bis zu sieben Wochen nach mindestens 15 Wochen. Die durchschnittliche Abfindung entspricht zehn Wochenverdiensten. Bei *Massenentlassungen* sind eine Anhörung der Personalvertretung sowie eine Mitteilung an das Arbeitsministerium erforderlich. Die Kündigungsfrist beträgt 1–8 Wochen. Abfindungen sind gesetzlich garantiert, ihre Höhe richtet sich nach Betriebszugehörigkeit und Alter.

Berufsausbildung und Umschulung: Die Berufsbildungspolitik und ihre Umsetzung liegen in der Verantwortung der nationalen Behörden für Beschäftigung und Bildung. Eigene nationale Behörden sind zuständig für die Ausbildung in den Bereichen Tourismus und Landwirtschaft.

Der private Sektor bietet die Erstausbildung für junge Beschäftigte auf der Grundlage einer alternierenden Ausbildung an, außerdem Weiterbildungsmöglichkeiten für Beschäftigte. Er fördert und finanziert Ausbildungsmöglichkeiten für die eigenen Beschäftigten.

Arbeitnehmer, deren Arbeitsplätze durch den Strukturwandel betroffen sind, bilden eine Schwerpunktgruppe für öffentlich geförderte Ausbildungsmaßnahmen.

Rund zwei Drittel der Arbeitslosen in Irland haben lediglich eine elementare Schulbildung. Die Langzeitarbeitslosenquote ist unter Geringqualifizierten rund fünfmal höher als unter Hochschulabsolventen.

#### e. Jüngste politische Initiativen zur Erhöhung der Arbeitsmarktflexibilität

Die Regierung versuchte während der letzten Jahre, die Anreize, eine Arbeit aufzunehmen, zu steigern. Die Maßnahmen konzentrierten sich allerdings eher auf Kurzzeit- denn auf Langzeitarbeitslose. Im Jahr 1994 wurden Änderungen des Unterstützungssystems mit dem Ziel eingeführt, finanzielle Anreize kurzzeitiger

Arbeitslosigkeit zu reduzieren. So wurde der einkommensbezogene Zuschlag zum allgemeinen Unterstützungssatz, der ein Jahr lang gezahlt wurde, abgeschafft. Gleichzeitig wurden die Unterstützungszahlungen besteuert gemacht.

Das Ergebnis dieser Veränderungen war eine Reduktion des durchschnittlichen Verhältnisses „Einkommen in Arbeitslosigkeit zu Einkommen aus zuvor ausgeübter Arbeit“ von 42 auf 35 vH für Alleinstehende und 70 auf 64 vH für Verheiratete mit zwei Kindern. Von dieser Reduktion sind die Personen mit dem höchsten Arbeitseinkommen am stärksten betroffen. Die Rate wurde 1995 weiter reduziert, außerdem wurden Steuersenkungen für Geringverdienende durchgeführt (der Einkommensteuersatz war auch für niedrige Einkommen vergleichsweise hoch) und die „unemployment benefits“ an die Preisentwicklung angepaßt.

Bemerkenswert ist, daß das neue nationale Drei-Jahres-Programm „Partnership 2000“ im Gegensatz zu seinem Vorgängerprogramm eine „local bargaining“- Klausel enthält. Diese läßt sich als eine Art Sicherheitsventil interpretieren, das in Ausnahme- bzw. Krisenfällen eine Abweichung von der zentralen Norm zuläßt.

#### **f. Bewertung**

Das irische Lohnverhandlungssystem ist hochgradig zentralisiert. Das Niveau der strukturellen Arbeitslosigkeit ist nach wie vor hoch, aber in jüngster Zeit deutlich rückläufig; die jüngste Beschäftigungsentwicklung ist sehr positiv. Dies ist zum einen auf das anhaltende wirtschaftliche Wachstum (die durchschnittliche jährliche Wachstumsrate des Bruttoinlandsprodukts lag in den letzten zehn Jahren über 7 vH) und zum anderen auf einen geringen Regulierungsgrad sowie eine — im europäischen Vergleich — moderate Belastung des Faktors Arbeit mit Lohnzusatzkosten zurückzuführen. Das qualifikatorische Niveau der Beschäftigten in Irland ist nach wie vor gering, was aber die interne Schockabsorptionsfähigkeit des Arbeitsmarkts zur Zeit kaum zu beeinträchtigen scheint. Insgesamt ist die Anpassungsfähigkeit des irischen Arbeitsmarkts an exogene Schocks überdurchschnittlich hoch.

## 8. Arbeitsmarkt Italien

### a. Situation auf dem Arbeitsmarkt

Die Arbeitslosenquote in Italien liegt mit derzeit gut 12 vH höher als in den meisten anderen EU-Staaten. Eine Reihe struktureller Besonderheiten, die den italienischen Arbeitsmarkt von den Arbeitsmärkten anderer EU-Länder unterscheiden, fallen ins Auge:

- Die Arbeitslosigkeit ist räumlich sehr ungleich verteilt. So ist die Arbeitslosenquote in Süditalien rund dreimal so hoch wie im Nordosten des Landes, wobei die räumlichen Disparitäten in jüngster Zeit weiter zugenommen haben.
- Die Arbeitslosigkeit ist stark auf Frauen und Jugendliche konzentriert. Die Arbeitslosigkeit von Männern zwischen 30 und 40 Jahren ist dagegen niedriger als in den meisten anderen Industrieländern.
- Der Anteil der Langzeitarbeitslosen ist höher als in allen anderen EU-Ländern; die Arbeitsmarktdynamik ist außergewöhnlich gering.
- Die relative Arbeitsmarktposition von Höherqualifizierten ist schwächer als in anderen Industrieländern. Für bestimmte Altersgruppen steigt die Arbeitslosenquote sogar mit dem Bildungsniveau.
- Es gibt in Italien eine große Zahl von Selbständigen (6 Millionen), eine große Zahl von Kleinunternehmen und vergleichsweise wenig Großunternehmen.

Insgesamt haben selbst starke Produktivitätszuwächse, eine gestiegene Preiswettbewerbsfähigkeit und Profitabilität italienischer Unternehmen in den letzten Jahren nicht zu einem Beschäftigungszuwachs geführt; das gesamteuropäische Problem des „jobless growth“ zeigt sich in Italien besonders deutlich.

### b. Lohnflexibilität

Lohnfindungsprozeß: Das zentrale Element der Tarifverhandlungen in Italien liegt in den (landesweiten) Manteltarifen für einzelne Wirtschaftszweige, die für alle Arbeitgeber und Arbeitnehmer der verschiedenen Branchen die jeweils gültigen minimalen Standards festlegen (Treu 1993: 211). Auf der Unternehmensebene können einzelne Firmen (mit höherer Produktivität/höherem Gewinn) die Löhne über das Tariflohniveau anheben. Branchentarifvereinbarungen haben im allgemeinen eine Laufzeit von drei Jahren, Einzelabschlüsse auf Unternehmens- oder Betriebsebene werden in der Regel jährlich vereinbart.

Die sektorale und regionale Lohnflexibilität ist gering, was auf landesweite Tarifverhandlungen zurückzuführen ist und sich in einer hohen Arbeitslosigkeit, insbesondere im Mezzogiorno, niederschlägt. Hohe Einstiegsgehälter tragen zum hohen Niveau der Jugendarbeitslosigkeit bei.

Besondere Lohnrigidität herrschte bis vor kurzem im öffentlichen Sektor, in dem die Lohnunterschiede geringer ausgeprägt waren und das Senioritätsprinzip bei der Entlohnung eine größere Rolle spielte als im privaten Sektor. Zudem war das Lohnniveau im öffentlichen Sektor höher als bei vergleichbaren Jobs in der Privatwirtschaft, was zu einem Aufholdruck in der Privatwirtschaft führte. Die Reform von 1992 mit dem Ziel einer leistungsgerechteren Bezahlung im öffentlichen Sektor und die Politik der Ausgabenbeschränkungen haben jedoch zu einem deutlichen Rückgang der Reallöhne im öffentlichen Sektor und zu einer Verringerung der Lohndifferenz zum privaten Sektor geführt.

Mindestlöhne und Indexierung: Mindestlöhne werden alle 3–4 Jahre tarifvertraglich auf sektoraler Ebene vereinbart.

Lohnersatzleistungen: Das italienische System der Lohnersatzleistungen basiert ausschließlich auf der Arbeitslosenversicherung, eine generelle Arbeitslosenhilfe existiert nicht.<sup>84</sup>

Voraussetzung für den Bezug von Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung ist eine versicherungspflichtige Beschäftigung von mindestens zwei Jahren, davon ein Jahr innerhalb der letzten beiden Kalenderjahre. Die Höhe der Versicherungsleistung beträgt 30 vH des letzten Gehalts, die Bezugsdauer 180 Tage. Weiterhin besteht ein spezielles System der Arbeitslosenversicherung für „redundant workers“ und ein Lohnersatz-Fonds für Kurzarbeiter.

Die durchschnittliche Höhe der Lohnersatzrate (Lohnersatzleistungen in Relation zum früheren Bruttogehalt) für Personen, die bis zu fünf Jahren arbeitslos waren, betrug 3 vH im Jahr 1991 und war damit niedriger als in allen anderen EU-Ländern (OECD *OECD Economic Surveys. Italy* 1994: 175).

Lohnnebenkosten: Die Lohnnebenkosten sind außerordentlich hoch. Sowohl bei den Arbeitgeberbeiträgen zur Sozialversicherung (vgl. dazu Tabelle 7 in Abschnitt IV.3) als auch bei der Abgabenschere nimmt Italien im EU-Vergleich eine Spitzenstellung ein. Die „tax wedge“ liegt für Alleinstehende bei knapp 50 vH der Bruttolohnkosten und für Ein-Verdiener-Haushalte mit zwei Kindern bei rund 43 vH.

---

<sup>84</sup> Allerdings gibt es in einigen Regionen garantierte Mindesteinkommen (Sozialhilfe).

### c. Zeitflexibilität

Arbeitszeitregelungen: Die gesetzliche Arbeitszeit beträgt 48 Stunden. Durch Branchentarifverträge wird in der Regel die Arbeitszeit auf 40 Stunden in der Industrie und 36 Stunden im öffentlichen Dienst festgesetzt. Überstunden sind durch Branchentarifverträge geregelt.

Es existiert keine genaue Zahl von Regelurlaubstagen; der Urlaubsanspruch liegt bei 4–6 Wochen je nach Tarifvertrag.

Ruhestand und Vorruhestand: Die Mindestversicherungszeit beträgt 15 Jahre, das Ruhestandsalter für Männer 60 Jahre und für Frauen 55 Jahre. Die Rentenhöhe liegt zwischen 19 und 89 vH des Arbeitsentgelts.

Arbeitnehmer in Unternehmen, die von strukturellen Krisen betroffen sind, können fünf Jahre vor der Regelaltersgrenze eine vorgezogene Rente beantragen (in der Stahlindustrie zehn Jahre).

### d. Berufliche Flexibilität und Arbeitsmobilität

Kündigungsschutzregelungen: Kündigungsfristen sind nur in Tarifverträgen geregelt; eine gesetzliche Kündigungsfrist existiert nicht. Eine durchschnittliche Abfindung entspricht 45 Wochenverdiensten. Eine *Massenentlassung* liegt dann vor, wenn betriebsbedingt in einem Zeitraum von 120 Tagen in einem Unternehmen mit mehr als 15 Beschäftigten fünf oder mehr Arbeitnehmer entlassen werden. Es besteht eine Pflicht zur Anhörung von Personalvertretung, Gewerkschaften und Arbeitsbehörden. Die Kündigungsfrist bei Massenentlassungen liegt zwischen einem und zwölf Monaten. Abfindungen sind gesetzlich garantiert, ihre Höhe richtet sich nach Betriebszugehörigkeit und bisherigem Verdienst.

Berufsausbildung und Umschulung: Der politische Rahmen für die Berufsausbildung wird auf nationaler Ebene festgelegt; hier werden Leitlinien und Schwerpunktbereiche definiert und Regelungen für die freien Berufe getroffen. Die Regionen sind zuständig für die Förderung und Finanzierung von Berufsbildungsmaßnahmen für Erwerbstätige und Arbeitslose. Der private Sektor unterstützt und finanziert Weiterbildungsmöglichkeiten für die eigenen Beschäftigten. Arbeitnehmer, deren Arbeitsplatz durch den Strukturwandel in Gefahr ist, bilden eine Schwerpunktgruppe für öffentlich geförderte Umschulungsmaßnahmen.

Die Schulpflicht endet, anders als in den meisten anderen Ländern, bereits mit 14 Jahren. Das Ausbildungssystem gilt als wenig leistungsfähig und nur gering diversifiziert, die Abbruchquoten sind hoch. Die öffentlichen Ausgaben für die Berufsausbildung sind im internationalen Vergleich niedrig.

### **e. Jüngste Maßnahmen zur Erhöhung der Arbeitsmarktflexibilität**

Im Jahr 1991 wurde das System der Arbeitsplatzwartelisten (*richiesta numerica*) abgeschafft. Dieses System regelte die Zuteilung von Arbeitssuchenden zu Arbeitsplätzen vorwiegend nach außerökonomischen Kriterien wie Familiengröße, verfügbarem Haushaltseinkommen und Dauer der Arbeitslosigkeit.

Im Jahr 1992 kam es zur Abschaffung des Lohnindexierungssystems (*scala mobile*), durch das die Löhne automatisch an die Inflationsrate angepaßt wurden, wodurch Inflationsschübe vielfach noch verstärkt wurden.

Im Jahr 1993 wurde ein Lohnverhandlungssystem auf zwei Ebenen eingeführt: Auf der nationalen Ebene regeln Vierjahresverträge die Arbeitsbeziehungen, und zweijährige Übereinkünfte regulieren die Nominallohnerhöhungen in Übereinstimmung mit dem von der Regierung und den Sozialpartnern angestrebten Inflationsziel. Auf der Unternehmensebene können einzelne Firmen (mit höherer Produktivität/höherem Gewinn) die Löhne über das Tariflohniveau anheben.

In jüngster Zeit wurden die Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung so angepaßt, daß Teilzeitarbeit und flexible Arbeitsverträge attraktiver wurden. Und das Entlohnungssystem im öffentlichen Sektor wurde in Richtung auf mehr Leistungsorientierung reformiert. Im September 1997 wurde beschlossen, die Kosten der Sozialversicherung teilweise auf das allgemeine Steuersystem zu übertragen.

Als kontraproduktiv ist demgegenüber der Beschluß der italienischen Regierung zur Einführung der 35-Stunden-Woche ab dem Jahr 2001 anzusehen. Durch diesen Beschluß wurde die Zustimmung der kommunistischen Partei zur Haushaltsvorlage der Regierung Prodi erkaufte und die Regierungskrise vom September 1997 beigelegt. Da die Tarifvertragsparteien nicht beteiligt waren, ist dieser Beschluß auf massive Kritik bei Arbeitgebern und Gewerkschaften gestoßen. Sollte der Regierungsentwurf wie geplant durchgesetzt werden, dürfte dies die Beschäftigungskosten weiter in die Höhe treiben und die Reformanstrengungen früherer Jahre — zumindest teilweise — konterkarieren.

### **f. Bewertung**

Der italienische Arbeitsmarkt ist hochgradig segmentiert. Die Arbeitsmarktprobleme konzentrieren sich auf Frauen und Jugendliche, während die Arbeitslosigkeit von Männern im mittleren Alter vergleichsweise gering ist. Geographisch sind die Regionen Mittel- und Süditaliens wesentlich stärker von Arbeitslosigkeit betroffen als der Norden des Landes. Die strukturelle Arbeitslosigkeit in Italien liegt über dem EU-Durchschnitt und hat sich in den letzten Jahren weiter

erhöht; auch die Langzeitarbeitslosigkeit ist außerordentlich hoch. Zwar ist die Reallohnflexibilität in Italien recht hoch; ähnlich wie Schweden hat jedoch Italien diese Reallohnflexibilität teilweise durch eine massive Ausnutzung von Wechselkursillusion (Abwertung der Lira gegenüber den Währungen der wichtigsten Handelspartner) erkaufte. Restriktive gesetzliche Regelungen (etwa bei der Einstellung und Kündigung von Arbeitnehmern), eine geringe zeitliche Flexibilität und Mängel im Ausbildungssystem lassen die Reagibilität des italienischen Arbeitsmarkts auf exogene Schocks derzeit als sehr gering erscheinen. Die Einführung der 35-Stunden-Woche ab dem Jahr 2001 ist ein Signal in die falsche Richtung, da sie die Beschäftigungskosten weiter in die Höhe treibt und die Reformanstrengungen früherer Jahre — zumindest teilweise — konterkariert.

## 9. Arbeitsmarkt Luxemburg

### a. Situation auf dem Arbeitsmarkt

In Luxemburg war die *Arbeitslosenquote* durchweg niedrig wie in kaum einem anderen EU-Mitgliedsland, sie lag 1996 bei nur 3 vH. Wie in anderen EU-Ländern lag allerdings die *Jugendarbeitslosigkeit* sehr viel höher — sie war dreimal so hoch. Die Partizipationsrate der *Frauen* nahm von sehr niedrigem Niveau ausgehend auf 46 vH (1996) zu (OECD *Employment Outlook* 1997). Hingegen ist die Erwerbsbeteiligung der älteren Arbeitnehmer aufgrund von Frühpensionsprogrammen erheblich zurückgegangen. Bezieht man demzufolge in einem „breiten“ Ansatz die Frühpensionierten, Sozialhilfeempfänger und Teilnehmer an besonderen Beschäftigungsprogrammen in die Arbeitslosenquote ein, dann beläuft sie sich auf mehr als 14 vH (1995) und ist kontinuierlich angestiegen. Der Anteil der *Langzeitarbeitslosen* ist einer der geringsten in der OECD (OECD *OECD Economic Surveys. Belgium/Luxemburg* 1997). Auffällig ist zudem der hohe Anteil *ausländischer Arbeitnehmer*. Der Anteil der ausländischen Bevölkerung beträgt 33 vH (1996). Hinzu kommen *Pendler* aus Belgien: Sie stellen bereits 30 vH der inländischen Beschäftigten (1996).

### b. Lohnflexibilität

Die Flexibilität der Nominallöhne hat sich auch in Luxemburg als eher gering erwiesen (OECD *OECD Economic Surveys. Belgium/Luxemburg* 1997).



Lohnfindungsprozeß: In Luxemburg wird ähnlich wie in den Niederlanden und Belgien ein korporatistisches Modell der Arbeitsmarktbeziehungen verfolgt. Die großen Linien der zu verfolgenden Politik werden in Gesprächen zwischen Sozialpartnern und Staat unter Einbeziehung eines mit Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertretern sowie mit Unabhängigen besetzten Wirtschafts- und Sozialrates (CES — Conseil Economique et Social) und einer Nationalen Schlichtungsbehörde (Office National de Conciliation) vorgezeichnet. Der eigentliche Lohnfindungsprozeß wird vom Staat vergleichsweise wenig beeinflusst. Die Sozialpartner handeln Löhne und Nebenbedingungen frei aus. Allerdings ist der Rahmen, in dem dies geschieht, vom Staat durch eine umfassende Lohn- und Arbeitsmarktgesetzgebung stark eingegrenzt. Der soziale Frieden ist hoch.

Mindestlöhne und Indexierungen: Der gesetzliche *Mindestlohn* wird vom Staat festgelegt und alle zwei Jahre überprüft. Er beläuft sich gegenwärtig auf etwa 50 vH des Durchschnittsverdienstes eines Arbeiters. Etwa 10 vH der männlichen und 20 vH der weiblichen Beschäftigten erhalten diesen Mindestlohn.

In Luxemburg gibt es eine *Lohnindexierung*, die „échelle mobile“. Dabei handelt es sich um einen automatischen Mechanismus zum Ausgleich der Inflationsraten. Der „échelle mobile“ ist auch der Mindestlohn unterworfen.

Lohnersatzleistungen: Luxemburgs System der Lohnersatzleistungen gehört zum generösesten der EU (OECD *OECD Economic Surveys. Belgium/Luxemburg* 1997). Arbeitslosengeld wird für bis zu 365 Tage innerhalb von zwei Jahren bezahlt. Es beläuft sich auf 91 vH des Nettoeinkommens für einen Alleinverdiener mit zwei Kindern und ist damit das zweithöchste in der EU. Daran schließt sich ein Sozialhilfesystem an (revenu minimum garanti), das für einen Arbeiter, der Alleinverdiener mit zwei Kindern ist, etwa 76 vH seines Nettoeinkommens ausmacht. Dieses „revenu minimum garanti“ wird auf unbefristete Zeit gewährt. Es wird nur an Personen gewährt, die innerhalb der letzten zwanzig Jahre mindestens zehn Jahre in Luxemburg gelebt haben. Infolgedessen haben die ausländischen Arbeitnehmer überwiegend keinen Anspruch. Die Höhe des „revenu minimum garanti“ hängt zudem von der Haushaltszusammensetzung und von den verschiedenen Einkommensansprüchen der einzelnen Haushaltsmitglieder ab. Manche Haushalte erzielen 100 vH oder mehr des gesetzlichen Mindestlohns.

Neben der Sozialhilfe gibt es ebenfalls sehr attraktive Frühpensionierungsregelungen und Erwerbsunfähigkeitsrenten. Eine große Rolle zur (optischen) Senkung der Arbeitslosenzahlen spielt auch die Beschäftigungsgesellschaft „Division d'Auxiliaires Temporaires“ (DAT), die Arbeitslosen unter 30 Jahren subventionierte Beschäftigung im öffentlichen Sektor und bei Wohltätigkeitsorganisationen anbietet.

Lohnnebenkosten: Die Lohnnebenkosten bewegen sich trotz dieses weit ausgebauten Sozialsystems nur auf mittlerem EU-Niveau. Auch die Abgabenschere zwischen Bruttolohn und Nettolohn liegt mit 35 vH für Alleinstehende und 16 vH für Alleinverdiener mit zwei Kindern eher am unteren Rand der Skala für EU-Länder.

### c. Zeitflexibilität

Die *durchschnittliche Wochenarbeitszeit* in Luxemburg liegt mit knapp 40 Stunden im Durchschnitt der EU. *Teilzeitarbeit* ist noch sehr wenig verbreitet, nur 6,8 vH der Arbeitsplätze sind Teilzeitarbeitsplätze, die allerdings in starkem Maß auch von Männern besetzt sind. *Zeitverträge* spielen mit 2,9 vH aller Beschäftigungsverhältnisse eine geringe Rolle.

Arbeitszeitregelungen: Gegenwärtig macht die gesetzliche reguläre Wochenarbeitszeit 40 Stunden aus.

Ruhestand und Vorruhestand: Bei einer Mindestversicherungszeit von 10 Jahren wird mit 65 Jahren ein Rentenanspruch in Höhe von 46–78 vH des Arbeitsentgelts erworben. Vorruhestand ist ab 57 Jahren für 3 Jahre möglich, danach (ab 60 Jahren) kann eine vorgezogene Altersrente bezogen werden. Es gibt mehrere Vorruhestandsprogramme, die ganz oder teilweise aus einem Beschäftigungsfonds finanziert werden (fonds pour l'emploi): Vorruhestand für Nacht- und Schichtarbeiter, Solidaritätsvorruhestand bei Ablösung älterer Arbeitnehmer durch Neueinstellungen, Anpassungsvorruhestand bei Firmenschließungen und -umstrukturierungen (Kommission 1997b).

### d. Berufliche Flexibilität und Arbeitsmobilität

Kündigungsschutzregelungen: Die Kündigungsschutzregelungen in Luxemburg gehören zu den striktesten in der EU. Die Kündigungsfristen betragen je nach Betriebszugehörigkeit zwischen zwei und sechs Monaten, Abfindungen belaufen sich auf zwischen vier und 52 Wochenverdiensten.

Berufsausbildung und Umschulung: In Luxemburg steht traditionell die Sprachausbildung im Vordergrund. Sprachkenntnisse sind erforderlich, um höhere Qualifikationen zu erwerben, da Luxemburg nicht über eine Universität verfügt. Sprachkenntnisse sind zudem für das spezielle Dienstleistungsangebot Luxemburgs (Finanzdienstleistungen und Kommunikationsdienste) nützlich. Sie erschweren es allerdings, Themen wie Informationstechnologie in die Schulausbil-

zung aufzunehmen. Zur beruflichen Ausbildung gibt es ein duales System der Lehrlingsausbildung, ähnlich dem deutschen System.

**e. Jüngste politische Initiativen zur Erhöhung der Arbeitsmarktflexibilität**

Die luxemburgische Regierung interveniert in starkem Ausmaß, um Beschäftigung zu sichern. So verfolgt sie eine aktive Industriepolitik, um nach dem Niedergang der Stahlindustrie neue Wirtschaftsaktivitäten nach Luxemburg zu attrahieren.

Im übrigen wird angesichts der niedrigen Arbeitslosenrate keine Notwendigkeit zu erheblichen zusätzlichen arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen gesehen. So werden vor allem zahlreiche Beschäftigungsprogramme für Problemgruppen des Arbeitsmarkts — Jugendliche, ältere Arbeitnehmer, Behinderte und Frauen, die wieder in den Beruf zurückgehen wollen — weitergeführt. Für arbeitslose Jugendliche bestehen mehrere besondere Beschäftigungsprogramme. Im Jahr 1993 wurden zudem Programme eingeführt, mit denen Arbeitgebern, die Personen über 50 Jahre oder Langzeitarbeitslose einstellen, Arbeitgeber- und Arbeitnehmer-Sozialbeiträge erlassen werden. Im Jahr 1997 wurde eine Steuerreform verabschiedet, die ab 1998 eine Senkung sowohl der Gewerbeertrags- und Gewerkekapitalsteuer als auch der Einkommensteuer auf allen Ebenen vorsieht.

**f. Bewertung**

Die ausgewiesene Arbeitslosigkeit in Luxemburg ist zwar gering, doch verbirgt sich dahinter eine beträchtliche versteckte Arbeitslosigkeit von Personen im Frühruhestand, in Beschäftigungsgesellschaften sowie von Personen, die durch Sozialhilfe versorgt werden. Diese versteckte Arbeitslosigkeit ist permanent gestiegen. Sie ist maßgeblich von der Politik durch generöse Lohnersatzleistungen und strikte Reglementierungen des Arbeitsmarkts verursacht. Gleichzeitig wächst die Zahl der Arbeitsplätze, die zunehmend von ausländischen Arbeitnehmern und von Grenzpendlern eingenommen werden. Einstweilen scheint dadurch die Finanzierung des wachsenden Sozialsystems gesichert. Es gibt so gut wie keine Bemühungen, die Arbeitsmarktflexibilität durch einschneidende Reformen zu erhöhen — Eingriffe in das soziale Netz werden in Luxemburg als Eingriffe in den sozialen Frieden angesehen.

## 10. Arbeitsmarkt Niederlande

### a. Situation auf dem Arbeitsmarkt

Die *Arbeitslosigkeit* hat sich in den Niederlanden bis in die frühen achtziger Jahre recht ähnlich wie im europäischen Durchschnitt entwickelt, mit einem besonders scharfen Anstieg der Arbeitslosigkeit von 1980 auf 1982. Doch seither hat sich die Situation erheblich verbessert; bis 1992 sank die Arbeitslosenquote ganz beträchtlich von 12 vH auf etwa 5 vH, um danach nur vergleichsweise moderat wieder anzusteigen. Seit 1994 ist sie wieder gesunken und lag 1996 bei 6,7 vH. Dies war das Ergebnis einer beträchtlich über dem europäischen Durchschnitt liegenden *Beschäftigungsausweitung* seit den frühen achtziger Jahren bei gleichzeitig zurückgehender Arbeitszeit je Erwerbstätigen (siehe dazu Abschnitt 10.c). Dabei blieb die *Erwerbsquote* relativ konstant. Zwar stieg die Erwerbsbeteiligung der *Frauen* ganz erheblich an bis auf 60 vH im Jahr 1996 (OECD *Employment Outlook* 1997). Gleichzeitig ist die Erwerbsbeteiligung der *älteren Arbeitnehmer* (55–65jährige) jedoch im entsprechenden Umfang gesunken, und zwar auf 31 vH. Insgesamt ist die Rate der Nichtbeschäftigten hoch, wobei zu den Arbeitslosen noch Sozialhilfeempfänger, Frührentner und Invalide gezählt werden. Der Anstieg dieser Rate ist beträchtlich: von 8 vH (1970) auf 26 vH (1993) (OECD *OECD Economic Surveys. Netherlands* 1996). Die Erwerbsbeteiligung *Jugendlicher* ist mit 61 vH (1996) demgegenüber im EU-Vergleich hoch. Für Frauen und Jugendliche gilt eine erheblich höhere Arbeitslosenrate als für die Erwerbspersonen insgesamt: 8 bzw. 11 vH (1996). Im übrigen ist Arbeitslosigkeit insbesondere ein Problem der *Geringqualifizierten*. So sind etwa 17 vH der Erwerbspersonen mit niedrigstem Bildungsabschluß arbeitslos. Auch hat der Anteil der *Langzeitarbeitslosen* selbst in den Zeiten rückläufiger Arbeitslosigkeit überwiegend zugenommen und betrug 49 vH im Jahr 1996 (OECD *Employment Outlook* 1997).

### b. Lohnflexibilität

Die Arbeitskosten und die Lohnstückkosten haben sich jeweils etwa im OECD-Durchschnitt entwickelt. Derzeit gibt es keine Hinweise darauf, daß die Löhne über den Marktlöhnen liegen (Hartog und Theeuwes 1996). Das gilt zumindest auf dem makroökonomischen Niveau, nicht jedoch uneingeschränkt auch auf dem mikroökonomischen (OECD *OECD Economic Surveys. Netherlands* 1996). Insbesondere ist die Lohndifferenzierung unflexibel geblieben. Zwar hat es im unteren Einkommensbereich eine gewisse Dehnung dadurch gegeben, daß die

hohen gesetzlichen Minimallöhne seit 1983 langsamer gestiegen sind als die Durchschnittseinkommen. Doch weil für die tariflich vereinbarten Mindestlöhne nicht die gleiche Zurückhaltung gewahrt wurde, hat die Lohndehnung nicht dem Maß entsprochen, in dem der Bedarf für Geringqualifizierte gesunken ist.

Lohnfindungsprozeß: Die niederländische Wirtschaftspolitik erfolgt stark korporatistisch (Hartog und Theeuwes 1996). Sie ist zudem sehr technokratisch ausgerichtet, indem die ökonomischen Vorhersagen und Analysen des CPB (Centraal Planbureau) als Basis der Verhandlungen allgemein anerkannt werden (Slomp und Tudyka 1993). Die Tarifpolitik ist dementsprechend stark zentralisiert und wird von den Dachverbänden der *Gewerkschaften* (vor allem von der FNV — Federatie Nederlandse Vakbeweging, den Sozialdemokraten zuneigend — und in sehr viel geringerem Maß von einem christlichen Gewerkschaftsverband und einer Angestelltengewerkschaft) und von den Dachverbänden der *Arbeitgeber* (vom VNO — Verbond van Nederlandse Ondernemingen — und einem christlichen Verband) maßgeblich beeinflusst. So geht den Tarifverhandlungen ein Vorgespräch (centraal overleg) im paritätisch von Arbeitnehmern und Arbeitgebern besetzten Gremium „Stichting for Arbeit“ voraus, das für die Stimmungsbildung sehr wichtig ist. Der Staat hat zahlreiche Einflußmöglichkeiten: Von den gesetzlich möglichen direkten Eingriffen wird heute zwar kaum mehr Gebrauch gemacht, doch beeinflusst er die Verhandlungen über Gespräche mit dem drittelparitätischen „Sociaal Economischen Raad“ (zusammengesetzt aus Arbeitnehmern, Arbeitgebern und neutralen Sachverständigen) und über das „koppeling“, die Koppelung der Lohnerhöhungen der Staatsbediensteten und der Rentenerhöhungen an die Tarifabschlüsse. Diese Koppelung gibt einerseits den Gewerkschaften die von ihnen geschätzte Möglichkeit, auch die Höhe dieser Bezüge mitzubeeinflussen; andererseits wirkt die latente Drohung von seiten des Staates, die Koppelung bei zu hohen Tarifabschlüssen aufzuheben, insgesamt auf eine Mäßigung der gewerkschaftlichen Forderungen hin (Slomp und Tudyka 1993).

Die eigentlichen Verhandlungen werden auf *Branchenebene* oder sogar *Firmenebene* geführt. Die Zahl der Verträge auf Firmenebene nimmt dabei zu; 16 vH der von Tarifverträgen erfaßten Arbeitnehmer sind betroffen. Firmenvereinbarungen dienen überwiegend nicht dazu, die Regelungen der Branchentarifverträge zu modifizieren (die Effektivlöhne weichen nur geringfügig von den Tariflöhnen ab), sondern werden in Bereichen abgeschlossen, für die es keine Branchentarife gibt. Insgesamt werden, trotz eines Organisationsgrads der Arbeitnehmer von nur 24 vH, 72 vH der Arbeitnehmer von den Tarifverträgen erfaßt. Das hängt damit zusammen, daß Tarifverträge automatisch für alle Beschäftigten einer Firma gelten, die an einem Abschluß beteiligt war, daß die Unternehmen zu 80 vH in den Arbeitgebervereinigungen organisiert sind und daß die Tarifverträge zudem vom Sozialminister ausgedehnt werden können.

Dennoch sind die Tarifvereinbarungen recht flexibel, weil sich jeder Arbeitgeber die Gewerkschaft, mit der er verhandeln möchte, aussuchen kann, während andere Gewerkschaften damit ausgeschlossen sind (Hartog und Theeuwes 1996). Die *Streikbereitschaft* der Arbeitnehmer ist angesichts des eher auf Konsens als auf Konflikt gerichteten Lohnfindungsprozesses gering.

In den Tarifverträgen werden nicht nur Lohnhöhen, automatische Preisanpassungen und Arbeitszeiten festgelegt, sondern auch Aufstockungen auf das staatliche Sozialsicherungssystem. So gibt es tariflich vereinbarte Regelungen für vorgezogenen Ruhestand, für höhere Lohnfortzahlung im Krankheitsfall als gesetzlich vorgesehen (und ohne die gesetzlichen Karenztage) und für Pensionsfonds zur Ergänzung der Sozialversicherungsrenten. Die Regierung versucht, bisher ohne großen Erfolg, diese zusätzlichen Sozialleistungen wegen ihrer ungünstigen Anreizwirkungen einzudämmen (Slomp und Tudyka 1993).

Mindestlöhne und Indexierung: Der niederländische *Mindestlohn* liegt erheblich über dem Niveau entsprechender Regelungen in anderen EU-Ländern, auch wenn er von 64 vH (1980) auf 54 vH (1992) des Durchschnittslohns zurückgegangen ist. Vor allem aber wird er noch übertroffen von den tariflich branchenweise fixierten Mindestlöhnen (um durchschnittlich 13 vH, in manchen Branchen sogar um bis zu 35 vH). Auch aus diesem Grund und wegen des Ausscheidens vieler Geringqualifizierter aus dem Arbeitsprozeß werden nur noch 3 vH aller Arbeitnehmer mit dem gesetzlichen Mindestlohn vergütet. Für Jugendliche zwischen 16 und 23 Jahren gilt ein reduzierter Satz.

Der Mindestlohn ist *indexiert* auf die durchschnittliche Tariflohnentwicklung; doch kann von dieser Indexregel auch abgewichen werden. So wurde sie in den letzten Jahren nicht in vollem Umfang angewandt.

Lohnersatzleistungen: Die korporatistische Struktur der Niederlande erstreckt sich auch auf die Sozialpolitik, indem die Regierung bis vor kurzem bei jeder Entscheidung den tripartistischen Sozialökonomischen Rat konsultieren mußte. Die Konsultation ist seit neuerem fakultativ.

Die Lohnersatzleistungen sind bis Mitte der achtziger Jahre stark ausgeweitet und auch in jüngeren Jahren nicht wieder sehr eingedämmt worden. Die *Arbeitslosenunterstützung* beläuft sich auf 70 vH des Bezugslohns (bis Mitte der achtziger Jahre 80 vH). Sie wird für 6–60 Monate gewährt, je nach Alter und Beitragszeit. Für weitere 2–3,5 Jahre gibt es eine Variante der Arbeitslosenunterstützung, danach tritt entweder eine besondere Arbeitslosenversicherung für ältere Arbeitnehmer oder die Arbeitslosenhilfe ein. Insgesamt liegen die Niederlande mit diesen Lohnersatzleistungen an ganz vorderer Stelle unter den EU-Ländern, nur noch übertroffen von Dänemark.

Übertroffen wird die Arbeitslosenunterstützung noch von großzügigen Regelungen zur Erwerbsunfähigkeit und zum vorgezogenen Ruhestand. So wurden

diese Regelungen im Einverständnis zwischen Arbeitgebern und Gewerkschaften häufig dazu genutzt, insbesondere ältere Arbeitnehmer aus dem Arbeitsleben zu ziehen und damit Entlassungen Jüngerer zu vermeiden oder auch Arbeitsplätze für Jüngere frei zu machen (Slomp und Tudyka 1993; OECD *OECD Economic Surveys. Netherlands* 1996).

Lohnnebenkosten: In den Niederlanden wird die Sozialversicherung, die Arbeitslosigkeit, Lohnfortzahlung bei Krankheit, Krankenkasse und Invalidität umfaßt, durch die Beiträge der Versicherten und ihrer Arbeitgeber finanziert.

Die *Abgabenschere* (tax wedge) zwischen Bruttoarbeitskosten und verfügbarem Arbeitnehmereinkommen hat ein hohes Niveau im EU-Vergleich erreicht. Zwar übersteigen die *Arbeitgeberbeiträge* zur Sozialversicherung allein den EU-Durchschnitt nur unwesentlich, doch zusammengenommen mit den vergleichsweise hohen *Arbeitnehmerbeiträgen* und der ebenfalls hohen direkten *Einkommensteuer* machen sie bei einem Durchschnittsverdiener je nach Familienstand zwischen 40 und 49 vH der Bruttoarbeitskosten aus.

### c. Zeitflexibilität

Die durchschnittliche Arbeitszeit je Vollzeitbeschäftigten gehört zu den niedrigsten in der EU. Die durchschnittliche Arbeitszeit aller Arbeitnehmer wird zudem reduziert durch den enormen Anteil der Teilzeitarbeitsplätze. 35 vH (1994) aller Arbeitnehmer leisten Teilzeitarbeit. Zwar überwiegen unter den Teilzeitarbeitern die Frauen, doch gibt es auch eine bemerkenswert große Zahl an männlichen Teilzeitarbeitern.

Zeitarbeitsverträge sind in den letzten Jahren angestiegen auf 10,4 vH (1994). Im öffentlichen Sektor sind 34 vH aller neuen Verträge zeitlich begrenzt. Zeitarbeitsfirmen sind so bedeutend für die Beschäftigung wie in keinem anderen EU-Land; sie beschäftigen mehr als 2 vH aller Arbeitnehmer (OECD *OECD Economic Surveys. Netherlands* 1996). Die durchschnittliche Dauer eines Beschäftigungsverhältnisses liegt demzufolge bei sieben Jahren und damit auf US-Niveau, dem niedrigsten in der OECD.

Arbeitszeitregelungen: Gesetzlich gilt eine reguläre *Wochenarbeitszeit* von 40 Stunden, maximal erlaubt sind 45 Stunden wöchentlich. Durch Tarifverträge können diese Regelungen noch erweitert werden. Die tariflich vereinbarte Regelwochenarbeitszeit beträgt allerdings nur durchschnittlich 38,5 Stunden, in manchen Bereichen sogar nur 32 Stunden. Maximal dürfen 260 *Überstunden* pro Jahr geleistet werden (Kommission 1996d). Samstagarbeit ist nur vormittags erlaubt, Nacharbeit ist verboten.

*Teilzeitarbeit* ist so geregelt, daß Diskriminierung aufgrund der Arbeitszeitdauer verboten ist. *Zeitverträge* werden recht liberal behandelt; besondere Gründe sind nicht erforderlich und eine zeitliche Befristung für die Dauer solcher Arbeitsverhältnisse gibt es nicht; allerdings darf nur ein Folgevertrag abgeschlossen werden. *Zeitarbeitsfirmen* sind zugelassen; die Verträge mit solchen Firmen unterliegen allerdings Wiederholungsbeschränkungen und einer limitierten Vertragsdauer (Wetter et al. 1995).

**Ruhestand und Vorruhestand:** Es gibt keine Mindestversicherungszeiten. Das Ruhestandsalter beträgt 65 Jahre. Die Gesamrente, bestehend aus gesetzlicher Rente und Berufsrente, kann sich auf eine Höhe bis zu 70 vH des Arbeitsentgelts belaufen (in Abhängigkeit vom Dienstalter). Eine Umstellung auf Branchen- und Unternehmensrentensysteme wird von der Regierung angestrebt. Vorruhestandsregelungen gibt es im Rahmen von Tarifvereinbarungen auf der Branchen- oder Betriebsebene. Sie geben meist ein Eintrittsalter von 60 Jahren und eine Höhe von fast 80 vH des letzten Bruttoarbeitsentgelts vor. Im Rahmen der Umstrukturierung des Rentensystems gibt es eine Tendenz, diese Vorruhestandsregelungen in flexible Rentenregelungen zu integrieren (Kommission 1997b).

#### d. Berufliche Flexibilität und Arbeitsmobilität

Die Arbeitsmobilität in den Niederlanden muß, gemessen beispielsweise an der Fluktuation in die und aus der Arbeitslosigkeit, als mäßig angesehen werden (OECD *Employment Outlook* 1995: 27).

**Kündigungsschutzregelungen:** Bei einer *individuellen Kündigung* ist grundsätzlich eine ausführliche Begründung erforderlich, und es muß eine Genehmigung beim Arbeitsamt eingeholt werden. Selbst dauerhafte Arbeitsunfähigkeit berechtigt dabei frühestens nach zwei Jahren zur Kündigung. Die *Kündigungsfrist* beträgt, je nach Entlohnungsturnus, mindestens eine Woche oder einen Monat und erhöht sich um eine Woche je Jahr der Betriebszugehörigkeit bis auf maximal 13 Wochen (1/4 Jahr). *Abfindungen* sind nicht obligatorisch. Werden sie durch Gerichtsentscheid angeordnet, dann belaufen sie sich im Schnitt auf einen Monatsverdienst je Jahr der Betriebszugehörigkeit.

Für *Massenentlassungen* gilt die EU-Richtlinie. Was als Massenentlassung angesehen wird, kann allerdings durch Tarifverträge enger gefaßt werden. Dort können auch Verfahrensregeln festgelegt werden. Im allgemeinen sind die Anhörung von Gewerkschaften und Betriebsrat und, wie bei individuellen Kündigungen, eine behördliche Genehmigung erforderlich. Die Kündigungsfristen entsprechen denjenigen bei individuellen Kündigungen. Abfindungen sind wieder-



rum nicht gesetzlich vorgeschrieben, werden aber meist in den Tarifverträgen vereinbart.

Insgesamt sind die niederländischen Kündigungsvorschriften sehr restriktiv hinsichtlich der prozeduralen Voraussetzungen (nach Grubb und Wells (1993) mehr als in allen anderen EU-Ländern), wenn auch vergleichsweise flexibel hinsichtlich der Fristen und der Abfindungen.

**Berufsausbildung und Umschulung:** Es gibt zwei Zweige der Pflichtschule, und zwar die Pflichtschule mit allgemeinbildender Ausrichtung und diejenige mit beruflicher Ausrichtung. Darauf aufbauend gibt es eine höhere berufliche Erziehung, die in Form einer zwei- bis vierjährigen Lehre erfolgt. Im Tertiärbereich besteht neben der Hochschulausbildung auch eine berufsbegleitende Ausbildung in sogenannten Hogescholen. Für Schulabbrecher gibt es eine Reihe von Programmen, mit denen ihnen zu einer Mindestqualifikation verholfen werden soll. Eine Rahmenregelung zur Fortbildung unterstützt und fördert Maßnahmen für die berufliche Schulung von Arbeitslosen oder von Arbeitslosigkeit Bedrohten.

#### e. Jüngste politische Initiativen zur Erhöhung der Arbeitsmarktflexibilität

Das novellierte *Arbeitszeitgesetz* und neue Gesetze zur Flexibilität und Sicherheit und zu Zeitarbeitsfirmen aus den Jahren 1996 und 1997 legen einerseits die Schutzgrenzen für Arbeitskräfte mit befristeten Verträgen und flexibler Arbeitszeit deutlicher und auch enger als zuvor fest. Sie lassen andererseits den Tarifparteien viel Raum für flexible Vereinbarungen. Flexibilisiert wurden auch die *Ladenöffnungszeiten* (Kommission 1996d). Für die Jahre 1996–1998 ist eine *Entlastung der Arbeitgeberbeiträge* insbesondere in niedrigen Einkommensklassen vorgesehen. Ferner wird versucht, die Arbeitslosigkeit im unteren Segment der Qualifikationshierarchie zu verringern, indem der Zwang zum *Mindestlohn* für Langzeitarbeitslose aufgehoben ist, indem die *Indexierung* der Mindestlöhne vorübergehend ausgesetzt wurde (1996 und 1997 ist der Mindestlohn wieder indexiert worden) und die *Allgemeinverbindlichkeitserklärung* dazu eingesetzt wird, das Gefälle zwischen tarifvertraglichen und gesetzlichen Mindestlöhnen zu verringern. Zwei *Zeitarbeitsfirmen* sind vertraglich verpflichtet worden, 30 000 Arbeitsuchende im Jahr 1997 zu vermitteln, von denen die Hälfte im Gegenzug durch die staatliche Arbeitsverwaltung auf ihre Tätigkeit vorbereitet werden sollten. Die *Krankenversicherung* ist 1996 privatisiert und die *Erwerbsunfähigkeitsversicherung* reformiert worden; insbesondere sind die Arbeitgeberbeiträge zur Erwerbsunfähigkeitsversicherung je nach dem Ausmaß gestaffelt worden, in dem die jeweilige Branche diese Versicherung in Anspruch nimmt. Die *Sozialhilfe* ist flexibler gestaltet worden, so daß sie von den Kommunen auch als Ein-

gliederungshilfe oder zur Aus- und Fortbildung eingesetzt werden kann. Die Zumutbarkeitsregeln, nach denen Empfänger von Unterstützungsleistungen zur Arbeit herangezogen werden können, wurden verschärft. Anwartschaften auf *Betriebsrenten* können beim Betriebswechsel transferiert und müssen vom neuen Arbeitgeber akzeptiert werden.

Verstärkt setzen die Niederlande seit neuerem auf *Lohnsubventionen*. Im Jahr 1998 sollen auf dieser Basis 40 000 neue Arbeitsplätze für *geringqualifizierte Arbeitslose* im öffentlichen Sektor geschaffen werden, vor allem in Krankenhäusern, Altenheimen, Kindergärten sowie im Bereich der Pflege öffentlicher Einrichtungen und des Umweltschutzes. Zusätzlich sollen für *Langzeitarbeitslose* durch Lohnsubventionen Arbeitsplätze im privaten Sektor geschaffen werden. Ferner ist ein Steuererlaß für die Einstellung von *Lehrlingen* eingeführt worden. Zur Verbesserung der *beruflichen Ausbildung* wurde außerdem beschlossen, regionale Trainingszentren für die grundlegende Erwachsenenbildung einzurichten, die weitgehend autonom arbeiten und maßgeschneiderte Ausbildungsgänge anbieten sollen.

#### f. Bewertung

Die Niederlande gewinnen ihre Flexibilität auf dem Arbeitsmarkt und den Erfolg einer niedrigen Arbeitslosenrate zweifellos vor allem durch die vergleichsweise große zeitliche Flexibilität, über Teilzeitarbeit, Zeitverträge, Zeitarbeitsfirmen und auch über Frühpensionierungsmaßnahmen. Zumindest soweit es um die Frühpensionierungsmaßnahmen geht, sind einer weiteren Zunahme der Flexibilität allerdings finanzielle Grenzen gesetzt. Insgesamt ist nicht eindeutig zu klären, inwieweit diese zeitliche „Flexibilität“ nicht eher eine Form versteckter, ungewollter Arbeitslosigkeit ist (OECD *OECD Economic Surveys. Netherlands* 1996). Darauf deutet hin, daß ein Großteil der Teilzeitverträge nicht aufgrund der Zeitpräferenzen der Arbeitnehmer zustande kommt, sondern unfreiwillig ist. Dann wären dies nicht Zeichen eines flexiblen Arbeitsmarkts, sondern einer strukturellen Arbeitslosigkeit, für die die Gründe möglicherweise in zu geringer Lohnflexibilität zu suchen sind, insbesondere hinsichtlich der Lohndifferenzierung und der hohen Kostenbelastung des Faktors Arbeit durch umfangreiche soziale Absicherung.

Im Konsensmodell der Niederlande gibt es daneben eine konzertierte zentrale Abstimmung der Lohnentwicklung, die bei gravierenden Arbeitsmarktproblemen eine Lohnzurückhaltung gewährleistet, gleichwohl aber vergleichsweise viel Raum für betriebsspezifische Vereinbarungen läßt. Wegen des nach wie vor bestehenden sehr hohen Mindestlohns ist die Lohndifferenzierung allerdings nicht sehr ausgeprägt und scheint nicht auszureichen, um auch Jugendliche und

Geringqualifizierte in Arbeit zu bringen. Gleichwohl ist die Arbeitsmarktflexibilität insgesamt hoch.

## 11. Arbeitsmarkt Österreich

### a. Situation auf dem Arbeitsmarkt

Im Vergleich zu den anderen EU-Ländern ist es Österreich gelungen, die *Arbeitslosigkeit* bemerkenswert gering zu halten — sie betrug 1996 etwa 6 vH (OECD *OECD-Wirtschaftsberichte. Österreich 1997*) —, obwohl auch in Österreich, genau wie im restlichen Europa, die Arbeitslosenquote nach einem vorherigen Anstieg kaum wieder sank. Die Quote ist aber niemals sehr stark angestiegen. Dementsprechend lag die *Beschäftigungsentwicklung* beinahe stets deutlich über dem EU-Durchschnitt. Aber auch die *Erwerbsbeteiligung*, die in Österreich auf einem mittleren Niveau liegt, paßt sich mit entsprechenden Schwankungen der Arbeitsmarktlage an. Unterdurchschnittlich ist die Erwerbsbeteiligung der *älteren Arbeitnehmer*; 69 vH der 55–65jährigen sind nicht am Arbeitsleben beteiligt (EU-Durchschnitt 1996: 61 vH). Demgegenüber lagen die *Frauen-* und *Jugenderwerbsquoten* mit 62 und 60 vH im Jahr 1996 (OECD *Employment Outlook 1997*) beträchtlich über dem EU-Durchschnitt; die Arbeitslosenquoten dieser Personengruppen liegen nur wenig über dem niedrigen österreichischen Durchschnitt. Relativ gering ist mit 26 vH (1996) auch der Anteil der *Langzeitarbeitslosen* und ebenso der *Geringqualifizierten* unter den Arbeitslosen.

Die niedrige Arbeitslosigkeit könnte möglicherweise auch damit zusammenhängen, daß es bislang (noch) nicht zu einem Personalabbau in der Industrie gekommen ist, wie er in anderen westlichen Ländern beobachtet wird. Die Flexibilität des Arbeitsmarkts war also möglicherweise noch nicht in gleichem Umfang gefordert (OECD *OECD-Wirtschaftsberichte. Österreich 1995*). Hinzu kommt eine rasche Ausweitung der Beschäftigung im öffentlichen Sektor bis auf 22 vH aller Beschäftigten im Jahr 1996 (OECD *OECD-Wirtschaftsberichte. Österreich 1997*).

### b. Lohnflexibilität

Anders als in anderen europäischen Ländern reagieren in Österreich „die Real-löhne ... deutlich auf erste Anzeichen wachsender Arbeitslosigkeit“ (OECD

*OECD-Wirtschaftsberichte. Österreich 1995: 49*). Auch ist die Lohndifferenzierung etwa zwischen Branchen ausgeprägt und hat sich auch in den letzten zwei Jahrzehnten nicht vermindert. Möglicherweise mangelt es allerdings etwas an der Flexibilität der relativen Löhne, sich an veränderte Produktivitätsverhältnisse zwischen den Sektoren und auf der Ebene der einzelnen Betriebe anzupassen (*OECD OECD-Wirtschaftsberichte. Österreich 1995, 1997*).

Lohnfindungsprozeß: Österreich gilt als Land mit ausgesprochen korporativen Strukturen. Die gesamte Wirtschafts- und Sozialpolitik wird konzertiert von den Spitzenverbänden der Wirtschaft (darunter Gewerkschaft und Arbeitgeberverband) und dem Staat als Sozialpartnern in der Paritätischen Kommission für Lohn- und Preisfragen festgelegt. Die makroökonomische Orientierung innerhalb dieses Gremiums hat sich im Zeitablauf gewandelt; seit neuerem steht vor allem die Währungsstabilität im Vordergrund. Die Lohnpolitik fügt sich darin ein (Traxler 1993).

Die Tarifverhandlungen werden zwischen den im ÖGB (Österreichischer Gewerkschaftsbund) zusammengeschlossenen *Gewerkschaften*, in denen fast 50 vH aller Arbeitnehmer organisiert sind, und dem *Arbeitgeberverband* BWK (Bundeskammer der gewerblichen Wirtschaft) mit seinen Fachorganisationen, dem die meisten Arbeitgeber obligatorisch angehören, geführt. Die Verträge sind daher in der Regel auch allgemein gültig. Dabei werden auf *zentraler Ebene* für den Bund oder die Länder Generalkollektivverträge abgeschlossen, die einige gesamtwirtschaftlich bedeutsame Regelungen enthalten (z.B. 40-Stunden-Woche). Die eigentlichen Tarifverträge werden für *Sektoren* oder *Berufsgruppen* abgeschlossen; Verhandlungsführer sind dann Einzelgewerkschaften und Fachorganisationen des BWK. Die Breite des Geltungsbereichs dieser Branchen- und Berufstarifverträge ist außerordentlich unterschiedlich. *Firmenverträge* gibt es nur in einzelnen Fällen, in denen eine Firma eine marktbeherrschende Stellung einnimmt. Vereinbart werden teilweise tarifliche Mindeststandards, die den Unternehmen Möglichkeiten zu individuellen Vereinbarungen geben. In jüngerer Zeit haben übertarifliche Zahlungen jedoch stark abgenommen, während in Einzelfällen Betriebsräte von bedrohten Unternehmen — rechtswidrig — Abstriche von Tarifvereinbarungen akzeptierten. Generelle Öffnungsklauseln in den Tarifverträgen gibt es nicht, eine im Jahr 1993 vereinbarte bedingte Öffnungsklausel (Aussetzung der vereinbarten Lohnerhöhung bei Schaffung neuer Arbeitsplätze) ist kaum in Anspruch genommen worden. Der *Staat* ist insofern am Prozeß der Lohnfindung beteiligt, als er die Macht der Verbände durch ihre Beteiligung an der makroökonomischen Konzertierung stärkt und ihre Zielsetzungen dabei beeinflusst. Er ist ferner Arbeitgeber für fast ein Viertel aller Beschäftigten, für die keine offiziellen Tarifverträge abgeschlossen werden; vielmehr werden nach Verhandlungen mit den Gewerkschaften die Ergebnisse als Gesetze verabschie-

det. *Streiks* sind in Österreich gesetzlich kaum geregelt; sie sind außerordentlich selten.

Mindestlöhne und Indexierungen: Gesetzliche Mindestlöhne und Indexierungen gibt es in Österreich nicht.

Lohnersatzleistungen: *Arbeitslosenunterstützung* wird je nach Dauer der vorherigen Beschäftigungszeit und Alter des Arbeitslosen für zwischen 20 und 30 Wochen gewährt. Die Höhe beläuft sich auf 60 vH des vorherigen Nettoeinkommens. Nach dem Auslaufen der Arbeitslosenversicherung wird unter bestimmten Voraussetzungen Sozialhilfe (Notstandshilfe) auf unbeschränkte Dauer gewährt (Kommission 1995a). Österreich liegt mit diesen Regelungen im europäischen Mittelfeld, was die Höhe angeht, und am unteren Rand, was die Dauer der Unterstützung angeht (Wetter et al. 1995). Für Bezieher niedrigerer Einkommen liegen die Ersatzleistungen jedoch zum Teil beträchtlich höher, insbesondere nach längerer Arbeitslosigkeit unter Einbeziehung der Sozialhilfe, so daß diese in eine Armutsfalle geraten (OECD *OECD-Wirtschaftsberichte. Österreich* 1997).

Auch die großzügigen Frührentenregelungen fungieren als eine Art von Lohnersatzleistungen. Danach können sich Männer ab 60, Frauen ab 55 Jahren vorzeitig pensionieren lassen und beziehen dann 70 vH der Alterspension (OECD *OECD-Wirtschaftsberichte. Österreich* 1995)

Lohnnebenkosten: Hinsichtlich der Lohnnebenkosten liegt Österreich im unteren Mittelfeld der EU-Länder. Die Abgabenschere (tax wedge) zwischen den Bruttoarbeitskosten für einen alleinstehenden Arbeitnehmer (mit durchschnittlichen Einkommen) und seinem verfügbaren Einkommen liegt bei 39 vH, für einen Alleinverdiener mit vierköpfiger Familie bei 25 vH. Sie wird bestimmt durch verhältnismäßig hohe Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeiträge zur Sozialversicherung, während die Belastung durch direkte Steuern vergleichsweise niedrig ist.

### c. Zeitflexibilität

Die tatsächlich geleistete durchschnittliche Wochenarbeitszeit beträgt etwas über 40 Stunden und liegt damit merklich über dem EU-Durchschnitt. Die zeitliche Flexibilität ist gering, wie beispielsweise an der geringen Beteiligung der Beschäftigten an Nacharbeit (10 vH) und Schichtarbeit (11 vH) deutlich wird. Teilzeitarbeit ist in Österreich noch nicht sehr verbreitet; befristete Arbeitsverhältnisse beschränken sich auf knapp 5 vH (1994) der Beschäftigten (OECD *OECD-Wirtschaftsberichte. Österreich* 1997).

Arbeitszeitregelungen: Die gesetzliche *Arbeitszeit* beträgt wie in den meisten europäischen Ländern 40 Wochenstunden. In dem Kollektivvertrag sind tariflich

36–40 Stunden vereinbart. Wöchentlich können bis zu zehn Überstunden geleistet werden, weitere sind mit besonderer Genehmigung möglich. Österreich liegt damit hinsichtlich der zeitlichen Flexibilität auf EU-Durchschnitt.

*Teilzeitarbeit* wird im Arbeitszeitgesetz explizit geregelt, wobei das Bemühen dahin geht, Nachteile für Teilzeitarbeiter auszuschließen. *Zeitverträge* sind zulässig, der Ablauf der Frist muß jedoch objektiv begründet sein. Kettenverträge sind außer in sachlich begründeten Fällen untersagt.

**Ruhestand und Vorruhestand:** Die Mindestversicherungszeit beträgt 15 Jahre, wobei teilweise Ersatz- und Kindererziehungszeiten angerechnet werden. Das Pensionsalter wird von Männern mit 65 Jahren, von Frauen mit 60 Jahren erreicht. Die Höhe der Rente beläuft sich dabei auf maximal 80 vH der Bemessungsgrundlage. Eine vorzeitige Alterspension ab 60 Jahren (Männer) bzw. 55 Jahren (Frauen) ist möglich bei Arbeitslosigkeit oder auch bei besonders langer Versicherungsdauer (Kommission 1997b). Seit 1996 ist der Übergang in die vorgezogene Pension erschwert worden (siehe Abschnitt 11.e).

#### **d. Berufliche Flexibilität und Arbeitsmobilität**

Die Arbeitsnachfrage paßt sich nur zögernd den Produktivitätsschwankungen an, wenn auch die Fluktuation am Arbeitsmarkt (Zu- und Abgänge) im europäischen Maßstab erheblich ist (*OECD-Wirtschaftsberichte. Österreich 1997*).

**Kündigungsschutzregelungen:** *Individuelle Kündigungen* sind von seiten des Beschäftigten mit einer Kündigungsfrist von 14 Tagen bis sechs Monaten möglich, je nach Status des Beschäftigten (Arbeiter oder Angestellter) und nach Dauer der Betriebszugehörigkeit. Der Arbeitgeber muß bei der Kündigung eine Frist von sechs Wochen bis fünf Monaten beachten, je nach Dauer der Betriebszugehörigkeit. *Abfertigungen* sind gesetzlich vorgeschrieben, wenn das Arbeitsverhältnis ohne Verschulden des Arbeitnehmers und einvernehmlich beendet wird. Die Höhe richtet sich ebenfalls nach der Betriebszugehörigkeit und beträgt zwischen zwei Monatsverdiensten (nach mindestens drei Jahren) und zwölf Monatsverdiensten.

Im Fall von *Massenentlassungen* gilt die EU-Richtlinie. Allerdings gilt in Österreich schon als Massenentlassung, wenn in kleineren Betrieben fünf Arbeitnehmer entlassen werden (EU-Richtlinie: 10 Arbeitnehmer). Es muß dann Meldung an das Arbeitsmarktservice (siehe dazu Abschnitt 11.c) ergehen, der Betriebsrat muß eingeschaltet und ein Sozialplan erstellt werden. Insgesamt sind die Kündigungskosten im EU-Vergleich recht hoch.

Berufsausbildung und Umschulung: In Österreich gibt es berufsbildende mittlere und höhere Schulen (letztere führen zur Hochschulreife) unter Einschluß beruflicher Praktika und ein duales System der Berufsausbildung ähnlich dem deutschen. Mehr als drei Viertel aller 15jährigen nehmen an der einen oder anderen Form der Berufsbildung teil, 38 vH an den Schulen, 44 vH in der Lehre. Die Lehrzeit beträgt im allgemeinen drei Jahre und endet mit einer Abschlußprüfung. Nur 2 vH aller Schüler gehen ohne jegliche Berufsausbildung direkt in den Beruf. Zur Fortbildung und Umschulung gibt es eine Reihe staatlicher Programme. Ferner gibt es Berufstätigenschulen für den zweiten Bildungsweg. Im Rahmen der gemeinnützigen Wiedereingliederungshilfen für Langzeitarbeitslose werden gemeinnützige Projekte unterstützt, in welchen Arbeitslose gleichzeitig beruflich aus- und fortgebildet werden.

#### e. **Jüngste politische Initiativen zur Erhöhung der Arbeitsmarktflexibilität**

In Österreich wird sowohl versucht, die Ursachen von Arbeitslosigkeit, z.B. falsche Anreizwirkungen, zu vermindern, als auch die Arbeitslosigkeit durch Arbeitsumverteilung zu verringern. Zu den ersteren Maßnahmen kann man vielleicht rechnen, daß Österreich 1995 den Bereich der *Arbeitsverwaltung und -vermittlung* privatisiert hat. So übernimmt seither ein Dienstleistungsunternehmen mit eigener Rechtspersönlichkeit, und zwar das Arbeitsmarktservice, die Arbeitsverwaltung. Für die Arbeitsvermittlung können private Einrichtungen zugelassen werden. Ebenfalls kann man dazu eine Reihe von Maßnahmen rechnen, mit denen Lohnersatzleistungen zurückgeführt oder an strengere Bedingungen geknüpft werden. So wurde die *Arbeitslosenversicherung* reformiert: Eine Sonderunterstützung für ältere Arbeitslose zusätzlich zur Arbeitslosenunterstützung wurde abgeschafft, die Leistungsvoraussetzungen hinsichtlich der Anwartschaftszeiten und der Vermittlungsbereitschaft der Arbeitslosen wurden verschärft (auch hinsichtlich der Zumutbarkeit vermittelter Arbeitsplätze), Leistungen im Rahmen der Familienbeihilfen eingeschränkt. Auch der Bezug von *Sozialhilfe* wird von der früheren Beschäftigungsdauer abhängig gemacht. Im Jahr 1997 wurde eine umfangreiche Reform der *Rentenversicherung* abgeschlossen, die schrittweise von 1998 bis 2020 umgesetzt werden soll. Durch diese Reform ist vor allem die Attraktivität des vorgezogenen Ruhestands reduziert worden (durch verstärkte Anrechnung bezahlter Tätigkeiten der Rentner, durch Beseitigung der Anreize für Frühpensionierung im öffentlichen Dienst und durch Heraufsetzen der notwendigen Versicherungsmonate), ferner werden Zeiten der Kindererziehung oder Pflege kranker Verwandter zur Rentenberechnung angerechnet, es werden geringfügige Beschäftigungsverhältnisse in Zukunft in die

Rentenversicherung einbezogen, und es besteht jetzt eine Möglichkeit zur Altersteilzeit. Im Jahr 1997 trat zudem ein neues *Arbeitszeit- und Arbeitsruhegesetz* in Kraft, das mehr Arbeitszeitflexibilität durch Jahresarbeitszeitmodelle, Zeitkontomodelle und Gleitzeit vorsieht. Ein Maßnahmenpaket zur *Verbesserung der Lehrausbildung* sieht unter anderem die Konzeption neuer Lehrberufe, die Erleichterung beim Zugang zur Lehre und eine bessere Durchlässigkeit zu anderen Bildungsformen vor.

Andere Maßnahmen haben demgegenüber eher defensiven Charakter. Ein Bonus-Malus-System für Arbeitgeberbeiträge zur Arbeitslosenversicherung soll die *Beschäftigung älterer Arbeitnehmer* fördern (durch einen Bonus) bzw. die Kündigung solcher Personen erschweren (durch einen einmaligen Malus). Eine gemeinnützige *Eingliederungshilfe* unterstützt die Beschäftigung von Arbeitslosen in gemeinnützigen Einrichtungen. Ein Sonderprogramm zur *Einstellungsförderung von Langzeitarbeitslosen* bietet einen einjährigen Lohnzuschuß in Höhe der Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung.

#### f. **Bewertung**

In Österreich werden gestiegene Lohnstückkosten und eine Zunahme der Arbeitslosigkeit in vergleichsweise hohem Maß durch Lohnzurückhaltung aufgefangen, gleichzeitig ist die Lohndifferenzierung ausgeprägt und hat auch im Zeitablauf nicht abgenommen. Die Marschrichtung der Lohnentwicklung wird durch eine konzertierte Absprache zwischen der Regierung und den Spitzenverbänden der Tarifparteien zentral vorgegeben und von den Tarifpartnern in den Verhandlungen weitgehend aufgegriffen. Die Anpassungsfähigkeit des österreichischen Arbeitsmarkts ist hoch, sie scheint allerdings in jüngster Zeit tendenziell zu sinken.

## 12. **Arbeitsmarkt Portugal**

### a. **Situation auf dem Arbeitsmarkt**

Portugal hat sich hinsichtlich der *Arbeitslosigkeit* sehr untypisch für ein EU-Land entwickelt. Durch ein langanhaltendes ausgeprägtes *Wachstum der Beschäftigung*, das die EU-durchschnittliche Entwicklung bei weitem übertraf, konnte die Arbeitslosenquote in den frühen achtziger Jahren konstant gehalten werden — als sie in allen anderen EU-Ländern dramatisch anstieg —, und in den



späten achtziger Jahren sank sie beträchtlich. Diese günstige Entwicklung ist zudem vor dem Hintergrund zu sehen, daß Anfang der achtziger Jahre eine erhebliche Anzahl an Rückwanderern aus den Kolonien und aus Westeuropa zu verkräften war. Trotz eines Anstiegs der Arbeitslosigkeit seit 1992 lag sie auch 1996 mit 7 vH erheblich unter dem EU-Durchschnitt. Gleichzeitig ist die *Erwerbsquote* hoch; sie lag 1996 bei 73 vH, was insbesondere mit der hohen Erwerbsbeteiligung der *Frauen* zusammenhängt, die 64 vH betrug — viel für ein weniger entwickeltes südeuropäisches katholisches Land. Gleichzeitig lag die Arbeitslosenquote der Frauen nur wenig über dem portugiesischen Durchschnitt. Demgegenüber war die Arbeitslosigkeit unter den *Jugendlichen* immer relativ hoch und ist in den letzten Jahren noch einmal auf 17 vH angestiegen. Der Anteil der *Langzeitarbeitslosen* war in den Jahren des Beschäftigungswachstums bis 1991 auf nur noch 31 vH zurückgegangen, er ist seither wieder stark angestiegen, und zwar auf 53 vH (1996). Die Mehrzahl der portugiesischen Betriebe ist extrem klein.

## b. Lohnflexibilität

Die vergleichsweise günstige Arbeitsmarktentwicklung Portugals läßt sich auf eine große Flexibilität der Löhne zurückführen. So reagieren die Nominallohne erheblich stärker als in den meisten anderen EU-Ländern auf steigende Arbeitslosigkeit. Die Lohndifferenzierung hat seit Mitte der achtziger Jahre mit nur geringfügigen Unterbrechungen des Trends erheblich zugenommen. Infolgedessen wird der Anstieg der Arbeitslosigkeit in den neunziger Jahren auch kaum als lohnstrukturbedingt angesehen (OECD *OECD Economic Surveys. Portugal* 1995). Wohl aber ist ein „mismatch“-Problem im Entstehen begriffen, das, als Ergänzung zur Lohnflexibilität, Anpassungen auf dem Gebiet der Ausbildung und Fortbildung sowie der Deregulierung, Privatisierung und Ausgestaltung der Steuern erfordert (OECD *OECD Economic Surveys. Portugal* 1995). So sind z.B. gerade junge Leute mit höherer Ausbildung vermehrt arbeitslos, was möglicherweise auf eine falsche Ausrichtung der Ausbildung hindeutet.

Lohnfindungsprozeß: Stärker als in anderen Ländern greift der portugiesische Staat in den Lohnfindungsprozeß ein, vor allem durch sehr detaillierte Gesetzesvorschriften zum formalen Ablauf der Verhandlungen und durch Pflichten, staatliche Behörden zu informieren (Naumann 1993). Dies erlaubt dem Staat die Einflußnahme auf die Lohnverhandlungen, die er vor allem in den späten siebziger Jahren auch durch Erlasse, mit denen die Lohnerhöhungen begrenzt werden sollten, wahrzunehmen suchte. Die eigentlichen Akteure allerdings sind Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände: Auf *Gewerkschaftsseite* sind vor allem die

Dachverbände der kommunistisch geprägten CGTP-IN (Confederação Geral dos Trabalhadores Portugueses-Intersindical Nacional) und deren Branchenföderationen, in denen wiederum zahlreiche, teils branchen-, teils berufsorientierte Einzelgewerkschaften zusammengefaßt sind, sowie die kleinere, mitgliederschwache sozialistische UGT (União Geral de Trabalhadores) zu nennen. Der Organisationsgrad der Arbeitnehmer liegt mit 30 vH auf einem mittleren Niveau innerhalb Europas; er ist allerdings seit 1980 dramatisch auf die Hälfte des Ausgangsniveaus gesunken. Auf *Arbeitgeberseite* gibt es drei Dachverbände, einen für die Landwirtschaft, einen für den Handel und einen, den tonangebenden, für die Industrie (CIP, Konföderation der portugiesischen Industrie). Angesichts der organisatorischen Zersplitterung der Verbände besteht eine Vielzahl von *Tarifverträgen* nebeneinander, oftmals innerhalb derselben Branche oder sogar desselben Unternehmens. So gibt es mehr als 350 Kollektivverträge, die jeweils von einer oder mehreren Gewerkschaften und Arbeitgeberorganisationen für *Subbranchen* oder *Berufsgruppen* abgeschlossen werden und die durch Anschlußverträge auf andere Bereiche ausgedehnt werden können. Insgesamt werden so 90 vH der nichtagrarisch Beschäftigten erfaßt (Zahl für 1995; OECD *OECD Economic Surveys. Portugal* 1996). Etwa 12 vH der Beschäftigten insbesondere der öffentlichen und der privaten Großunternehmen arbeiten dagegen unter den meist erheblich vorteilhafteren *Unternehmens-* oder *kollektiven Arbeitsabkommen*. Per ministeriellen Erlaß werden vorhandene Tarifverträge auf Bereiche ohne Tarifvertragsparteien *ausgedehnt*. Die Tarifverträge sind *rechtsverbindlich*. Für öffentliche Bedienstete werden die Löhne per Gesetz festgelegt. Die Tarifverträge enthalten vor allem Regelungen zur Lohnhöhe — wobei es sich meist um Lohnuntergrenzen handelt, die von den effektiven Löhnen z.T. beträchtlich übertroffen werden —, teilweise allerdings auch Regelungen zu Rahmenbedingungen wie der Sozialversorgung, der Arbeitszeit und des Kündigungsschutzes. Da diese Rahmenbedingungen jedoch in der Regel gesetzlich durch den Staat festgelegt werden, sind solche tariflichen Regelungen eigentlich nicht zulässig. In den letzten Jahren begann allerdings ein Rückzug des Staates aus diesem Bereich der Regulierungen: Zunehmend soll es den Sozialpartnern überlassen bleiben, auch diesen Teil der Arbeitsbeziehungen vertraglich zu regeln. Die Lohnpolitik wird seit Mitte der achtziger Jahre im Rahmen des CPCS (Ständiger Rat für Soziale Konzertierung) ansatzweise *tripartistisch koordiniert* (1990: Abschluß eines tripartistischen Abkommens, allerdings unter Ausschluß der CGTP, das vor allem eine „Flexibilisierungsphilosophie“ umsetzen soll). Das *Streikrecht* ist recht weitgehend und wird genutzt.

Mindestlöhne und Indexierung: Der *gesetzliche Mindestlohn* hat im Vergleich zu den Durchschnittseinkommen an Bedeutung verloren, er macht etwa 30 vH (1995) des Durchschnittslohns aus (OECD *OECD Economic Surveys. Portugal*

1996), und nur etwa 5 vH der abhängig Beschäftigten werden nach Mindestlohn bezahlt.<sup>85</sup> Er spielt jedoch möglicherweise für die Beschäftigung junger Erwachsener eine wichtigere Rolle als im Fall der älteren Erwachsenen, weil er für Beschäftigte, die älter als 18 Jahre sind, nicht altersdifferenziert ist.

Lohnersatzleistungen: In Portugal werden von der *Arbeitslosenversicherung* 65 vH des Bezugslohns für 10–30 Monate, je nach Alter des Arbeitslosen, gezahlt (maximal 300 vH des Mindestlohns). Diese Leistungen sind zu versteuern. Die *Arbeitslosenhilfe* beläuft sich auf 70–100 vH des Mindestlohns, je nach Anzahl der zu unterstützenden Personen. Die Bezugsdauer beträgt maximal 15 Monate, bei vorherigem Bezug von Arbeitslosengeld vermindert sich diese Zeit um die Hälfte. Eine Form der *Sozialhilfe* (*rendimento mínimo garantido* — RMG) wurde erst 1996 eingeführt und zunächst für ein Jahr in etwas mehr als 100 Gemeinden erprobt. Sie wird nun auf das ganze Land ausgedehnt.

Die Lohnersatzleistungen in Portugal liegen damit nach ihrer Höhe leicht über, nach der Dauer der Zahlungen aber erheblich unter dem EU-Durchschnitt (Wetter et al. 1995). Eine Armutsfalle ist wegen dieser Befristungen und wegen der Orientierung der Arbeitslosenhilfe am Mindestlohn, der für die Beschäftigung wenig relevant ist, kaum zu befürchten.

Lohnnebenkosten: Die *Lohnnebenkosten* betragen in Portugal durchschnittlich 26 vH der gesamten Kosten für einen Arbeitnehmer; sie liegen leicht über dem EU-Durchschnitt und haben sich seit 1988 nicht verändert. 18 vH muß der Arbeitgeber für die *Sozialversicherung* aufwenden, was ebenfalls etwas mehr ist als im EU-Durchschnitt.

Der Arbeitnehmer muß von seinem *Bruttolohn* durchschnittlich 4–8 vH an *direkten Steuern* entrichten (je nach Familienstand) und 11 vH an die *Sozialversicherung* leisten. Familien mit zwei Kindern erhalten im Gegenzug 5 vH als *Familienzulage*. Die Abgabenschere zwischen den direkten Bruttoaufwendungen der Arbeitgeber und den verfügbaren Einkommen der Arbeitnehmer macht in Portugal mithin zwischen 35 und 27 vH aus, was für europäische Verhältnisse wenig ist. Zu berücksichtigen ist aber, daß sich der portugiesische Staat wie die meisten südeuropäischen Staaten in hohem Maß über *indirekte Steuern* finanziert und auf diesem Wege das verfügbare Einkommen der Arbeitnehmer weiter schmälert.

---

<sup>85</sup> Vgl. dazu EIRO (1997g) mit Link zu:  
<http://www.eiro.eurofound.ie/cgi-bin/eiro/ptconvert?pt9703107f>.

### c. Zeitflexibilität

Der portugiesische Arbeitsmarkt gewinnt einen Teil seiner Flexibilität dadurch, daß Zeitverträge überdurchschnittlich häufig abgeschlossen werden: Etwa 17 vH der Beschäftigungsverhältnisse sind zeitlich befristet. Teilzeitarbeit ist bislang nicht weit verbreitet, auch bei Frauen nicht.

Arbeitszeitregelungen: Die maximale *reguläre Wochenarbeitszeit* ist seit Dezember 1997 gesetzlich von 44 auf 40 Stunden reduziert worden, sie kann tariflich allerdings bis auf maximal 50 Stunden ausgedehnt werden. Tatsächlich ist Portugal das einzige Land in der EU, wo es noch tariflich vereinbarte Wochenarbeitszeiten über 40 Stunden gibt (Wetter et al. 1995). Es sind 200 *Überstunden* pro Jahr zulässig, wobei die Tagsarbeitszeit um zwei Stunden ausgedehnt werden darf. Bei höherer Gewalt oder bei schwerwiegender Gefahr für das Unternehmen dürfen auch mehr Überstunden geleistet werden. Die zeitliche Flexibilität liegt in Portugal damit wohl etwas unter dem EU-Durchschnitt.

*Teilzeitarbeit* ist in Portugal entsprechend zur Vollzeitarbeit geregelt. Es gibt ein besonderes Programm für eine Altersteilzeit, bei der Arbeitnehmer, die vier Jahre vor ihrem Ruhestand stehen, sich den Arbeitsplatz mit einem Arbeitslosen teilen. *Zeitverträge* sind erlaubt, insbesondere für den Aufbau neuer Unternehmen oder zur Einstellung von Berufsanfängern und Problemgruppen des Arbeitsmarkts. Es dürfen zwei Anschlußverträge geschlossen werden, die maximale Vertragsdauer beträgt 36 Monate, zum Vertragsende ist eine Abfindung fällig. Die Restriktivität dieser Regelungen entspricht etwa dem europäischen Durchschnitt. *Zeitarbeitsfirmen* bedürfen einer behördlichen Genehmigung.

Ruhestand und Vorruhestand: Eine Mindestversicherungszeit von 12 Jahren ist erforderlich, um im Alter ab 65 Jahren (Männer) bzw. 63 Jahren (Frauen; wird stufenweise auf 65 Jahre angehoben) eine Altersrente von 30–80 vH des Arbeitsentgelts beziehen zu können. Ein vorgezogener Ruhestand ist ab 60 Jahren für Arbeitslose und für Beschäftigte in Unternehmen in schwieriger wirtschaftlicher Lage möglich. Dabei werden diese Personengruppen so behandelt, daß ihnen bei der Rentenberechnung kein Nachteil entsteht (Kommission 1997b).

### d. Berufliche Flexibilität und Arbeitsmobilität

In Portugal scheint der Arbeitsmarkt recht beweglich zu sein. So beobachtet man z.B. eine bemerkenswert starke Fluktuation in die Arbeitslosigkeit und aus ihr heraus (OECD *Employment Outlook* 1995: 28).

Kündigungsschutzregelungen: Für *individuelle Kündigungen* ist eine schriftliche Begründung erforderlich, sie muß gerechtfertigt sein. Besonders eng werden dabei die zulässigen ökonomischen und technischen Gründe interpretiert — bis 1989 war eine Kündigung aus solchen Gründen überhaupt unzulässig (Wetter et al. 1995). Der Betriebsrat muß gehört werden. Die Kündigungsfrist beträgt 60 Tage. Abfindungen sind festgelegt auf einen Monatsverdienst pro Jahr der Betriebszugehörigkeit, die mindestens drei Monate bestanden haben muß.

Als *Massenentlassung* wird bereits definiert, wenn in einem kleinen Unternehmen zwei oder in einem großen Unternehmen fünf Arbeitnehmer innerhalb von drei Monaten entlassen werden. In diesem Fall sind eine Mitteilung an das Arbeitsministerium und die Heranziehung von Betriebsrat oder Gewerkschaftsvertretung erforderlich. Die Abfindungen sind wie im Fall individueller Kündigungen geregelt; häufig finden sich in den Kollektivvereinbarungen sogar noch höhere Abfindungen.

Kündigungshemmnisse und -kosten müssen damit im europäischen Vergleich als schwerwiegend angesehen werden.

Berufsausbildung und Umschulung: Nach der Pflichtschulzeit bestehen allgemeine oder technologische/berufsbezogene Bildungsmöglichkeiten. Sie finden vor allem in Schulen statt, schließen aber auch eine Ausbildung im Arbeitsbereich ein. Vor Übertritt ins Arbeitsleben ist eine einjährige Lehrausbildung als Vorbereitung möglich. Eine besondere berufspraktische Ausbildung steht jugendlichen Arbeitslosen offen. Erwachsene Arbeitslose haben ebenfalls die Möglichkeit zu einer qualifikationsfördernden Berufsausbildung (z.B. Programm Ausbildung–Beschäftigung), ferner gibt es Beihilfen für eine Qualifizierung von Personen in besonders schwierigen Verhältnissen oder aus benachteiligten Gruppen.

#### **e. Jüngste politische Initiativen zur Erhöhung der Arbeitsmarktflexibilität**

In Portugal wurde vor allem versucht, die Ausbildungs- und Fortbildungsmöglichkeiten effizienter zu gestalten. So wurde 1995 begonnen, neue Ausbildungseinrichtungen zu begründen, zunächst vor allem für sehr junge Schulabsolventen.

Im Jahr 1996 wurde erstmals eine Form der Sozialhilfe eingeführt, zunächst als einjähriges Pilotprojekt in einer begrenzten Anzahl von Gemeinden, das Mitte 1997 auf das ganze Land ausgedehnt wurde. Ferner wurde ein kurzfristig umzusetzender Sozialpakt mit den Arbeitgebern und einer der großen Gewerkschaften geschlossen, der unter anderem gleichfalls auf die Verbesserung der Aus-

bildung gerichtet ist, hauptsächlich der innerbetrieblichen Fortbildung. Ferner wurde vorgesehen, die reguläre Arbeitszeit auf 40 Stunden zu begrenzen, dabei gleichzeitig die Gestaltungsmöglichkeiten für die Arbeitszeit zu erweitern und die Ladenöffnungszeiten an Wochentagen auszuweiten (dafür an Sonntagen zu begrenzen). Kinderarbeit soll vermindert werden, Arbeitsplätze sollen durch lokale Initiativen geschaffen werden. Die Dauer der Arbeitslosenunterstützung wurde für ältere Arbeitnehmer erhöht.

#### f. Bewertung

Portugal weist eine bemerkenswert große Reagibilität der Nominallöhne auf steigende Arbeitslosigkeit auf. Die Lohndifferenzierung dürfte angesichts einer Vielzahl von Tarifverträgen für Subbranchen und Berufsgruppen ebenfalls groß sein. Des weiteren hat sich die zeitliche Flexibilität in jüngster Zeit deutlich erhöht. Die berufliche Ausbildung ist unzulänglich, worauf die vergleichsweise hohe Arbeitslosigkeit Höherqualifizierter hindeutet. Insgesamt war die Arbeitsmarktflexibilität so groß, daß die Arbeitslosenquote seit den achtziger Jahren erheblich unter den EU-Durchschnitt gedrückt werden konnte.

## 13. Arbeitsmarkt Schweden

### a. Situation auf dem Arbeitsmarkt

Der schwedische Arbeitsmarkt war während der siebziger und achtziger Jahre durch äußerst niedrige Arbeitslosenquoten gekennzeichnet, was vielfach als eine Bestätigung für das „schwedische Modell“ einer antizyklischen makroökonomischen Politik, einer Ausweitung des öffentlichen Sektors, einer aktiven Arbeitsmarktpolitik und zentralisierter Lohnverhandlungen angesehen wurde (OECD *OECD Economic Surveys. Sweden 1996*: 56). Mit dem rasanten Anstieg der Arbeitslosigkeit Anfang der neunziger Jahre geriet das „schwedische Modell“ jedoch in eine Krise, die zu einer nachhaltigen Änderung des Systems der industriellen Beziehungen in Schweden führte.

Die Arbeitslosenquote stieg zwischen 1990 und 1993 von einem (Fast-)Vollbeschäftigungsniveau von 1,5 vH auf über 8 vH an; im gleichen Zeitraum sank die Beschäftigung um rund 14 vH. Trotz der 1994 einsetzenden konjunkturellen Erholung liegt die Arbeitslosenquote derzeit mit rund 8 vH weit über und die Beschäftigung weit unter dem Niveau von 1990.

Am stärksten von Arbeitslosigkeit betroffen sind geringqualifizierte Arbeitnehmer in der Industrie und im Bausektor; dagegen ist die Arbeitslosigkeit unter Angestellten vergleichsweise niedrig. Regionale Disparitäten in der Arbeitslosigkeit sind gering, was zum einen auf eine Konzentration aktiver Arbeitsmarktpolitik auf strukturschwache Regionen und zum anderen auf eine für europäische Verhältnisse hohe räumliche Mobilität der schwedischen Arbeitnehmer zurückzuführen ist. Die Jugendarbeitslosigkeit in Schweden entspricht mit gut 20 vH in etwa dem EU-Durchschnitt; der Anteil der Langzeitarbeitslosen an allen Arbeitslosen ist im europäischen Vergleich gering, was nicht zuletzt auf Maßnahmen aktiver Arbeitsmarktpolitik zurückzuführen ist: Insgesamt sind rund 5 vH der schwedischen Erwerbstätigen in vom Staat finanzierten Arbeitsmarktprogrammen tätig.

#### **b. Lohnflexibilität**

Lohnfindungsprozeß: Das schwedische Tarifverhandlungssystem war lange Zeit hochgradig zentralisiert. Von Mitte der fünfziger bis Anfang der achtziger Jahre wurden die Tarifrunden durch Verhandlungen zwischen den Dachorganisationen der Arbeitgeber (SAF) und der Gewerkschaften (LO) eingeleitet. Hieran schlossen sich Verhandlungen auf Verbandsebene über die Annahme des zentralen Abkommens an. Während der achtziger Jahre formierte sich der Widerstand auf der Arbeitgeberseite, der 1990 zu dem Grundsatzbeschluß des Arbeitgeberverbands führte, nicht mehr an zentralen Lohnverhandlungen teilzunehmen. Seither ist die Branchenebene die wichtigste Verhandlungsebene in Schweden mit einer Tendenz zu noch weitergehender Dezentralisierung auf die Unternehmens- oder Betriebsebene. Die Dezentralisierung ist vor allem bei größeren Unternehmen zu beobachten.

Mindestlöhne und Indexierung: Es gibt keinen gesetzlichen Mindestlohn; er wird in den einzelnen Wirtschaftszweigen tariflich festgelegt.

Lohnersatzleistungen: Das schwedische System der Lohnersatzleistungen ist unterteilt in Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung und in Arbeitslosenhilfe. Voraussetzung für den Bezug von Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung sind mindestens einjährige Beitragszahlungen, wovon mindestens fünf Monatsbeiträge innerhalb des letzten Kalenderjahres geleistet worden sein müssen. Die Höhe der Versicherungsleistung beträgt 80 vH des früheren Bruttogehalts bis zu einer Obergrenze, die in etwa dem mittleren Einkommensniveau in Schweden entspricht. Die maximale Bezugsdauer beträgt 60 Wochen, für Personen über 55 Jahre 90 Wochen.

Im Anschluß an die Zahlung von Arbeitslosengeld — bei älteren Arbeitnehmern — oder wenn ein registrierter Arbeitsloser die Voraussetzungen für den Bezug von Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung nicht erfüllt, besteht eine Berechtigung zum Bezug von Arbeitslosenhilfe. Gezahlt wird ein Pauschalbetrag, der deutlich unter dem Arbeitslosengeld liegt. Die maximale Bezugsdauer beträgt hier 150 Tage bzw. 450 Tage für ältere Arbeitnehmer.

Lohnnebenkosten: Die Lohnnebenkosten lagen in Schweden traditionell über dem durchschnittlichen EU-Niveau. Die Einkommensteuerreform des Jahres 1991 hat aber dazu beigetragen, die Abgabenschere einmalig zu reduzieren und in den letzten Jahren nicht weiter steigen zu lassen. Die „tax wedge“ liegt für Alleinstehende bei rund 46 vH und für Ein-Verdiener-Haushalte mit zwei Kindern bei rund 38 vH.

### c. Zeitflexibilität

Arbeitszeit: Die gesetzliche Arbeitszeit beträgt 40 Wochenstunden, tarifvertragliche Ausnahmen sind möglich. An Überstunden sind zulässig: 48 Stunden innerhalb eines Zeitraums von vier Wochen oder 50 Stunden pro Kalendermonat, nicht mehr als 200 Stunden pro Jahr.

Der gesetzlich vorgeschriebene Regelurlaub beträgt 27 Tage; zusätzliche Urlaubstage durch Tarifvereinbarungen sind möglich.

Die Bestimmungen des Arbeitszeitgesetzes können durch nationalen oder lokalen Tarifvertrag außer Kraft gesetzt werden. Kurzzeitige Ausnahmen (bis zu einem Monat, bei Überstunden und nächtlichen Ruhezeiten) können durch lokale Vereinbarungen festgelegt werden. Bei mehr als einem Monat Dauer wird eine tarifvertragliche Einigung auf nationaler Ebene notwendig.

Ruhestand und Vorruhestand: Das Ruhestandsalter beträgt 65 Jahre. Bei Krankheit oder Behinderung ist der Eintritt in den Vorruhestand im Alter von 16–64 Jahren möglich. Ein Anspruch auf Teilruhestand besteht für 61–64 Jahre alte Arbeitnehmer, die folgende Voraussetzungen erfüllen: Sie müssen in einem Zeitraum von vier Monaten des letzten Jahres mindestens 75 Tage gearbeitet haben und ab dem 45. Lebensjahr mindestens zehn Jahre Arbeitsentgelt bezogen haben. Die Arbeitszeit muß in diesem Fall zwischen 17 und 35 Wochenstunden betragen.



#### **d. Berufliche Flexibilität und Arbeitsmobilität**

Kündigungsschutzregelungen: Ein Arbeitgeber kann sachlich gerechtfertigt einen Arbeitnehmer bei Arbeitsmangel oder aus Personalgründen entlassen. Die Kündigungsfrist beträgt abhängig vom Alter des Entlassenen 1–6 Monate; es gibt keine gesetzliche, höchstens eine tariflich festgelegte Abfindung.

Die Arbeiterschutzregelungen in Schweden gelten vor allem den Langzeitbeschäftigten, deren Kündigung hohe Kosten verursacht, weshalb einerseits in hohem Maß Zeitverträge abgeschlossen werden und andererseits die Zahl der Selbständigen angestiegen ist. Allerdings ist die Möglichkeit, Kündigungen aus wirtschaftlichen Gründen vorzunehmen, nicht eingeschränkt.

Berufsausbildung und Umschulung: Die nationalen Ziele werden durch Parlament und Regierung festgelegt, während die Verantwortung für die Organisation und Durchführung aller Maßnahmen innerhalb des öffentlichen Schulwesens bei den Gemeinden liegt. Die Universitäten haben eine weitgehende Autonomie erhalten.

Der private Sektor bietet sowohl Weiterbildung als auch Erstausbildung an (meist in Form von Lehrlingsausbildung für Jugendliche und alternierender Ausbildung).

Vom industriellen Wandel betroffene oder von Arbeitslosigkeit bedrohte Arbeitnehmer stehen im Mittelpunkt öffentlich geförderter Umschulungsmaßnahmen. Zur Anhebung des Qualifikationsniveaus der Arbeitskräfte hat die Regierung ein Programm vorgeschlagen, das die Unterstützung von berufserfahrenen Fachkräften bei der Aufnahme von Hochschulstudien vorsieht. Das Programm beinhaltet spezielle Zugangsvoraussetzungen sowie eine finanzielle Unterstützung der Betroffenen.

In Schweden war im Vergleich zu den anderen OECD-Staaten die Rate derjenigen, die sich weiter fortbilden, relativ niedrig, was sich auf die geringe qualifikatorische Lohndifferenzierung und die hohe Steuerprogression zurückführen läßt. In jüngster Zeit werden jedoch auch in Schweden längere Ausbildungszeiten zur Vermeidung momentaner Arbeitslosigkeit genutzt.

#### **e. Jüngste Maßnahmen zur Erhöhung der Arbeitsmarktflexibilität**

Um die Schaffung neuer Arbeitsplätze zu stimulieren, wurden im April 1995 die Arbeitgeberanteile zur Sozialversicherung für vormals arbeitslose Personen gesenkt und die Mehrwertsteuer auf Nahrungsmittel und Getränke von 21 auf 12 vH reduziert. Kontraproduktiv dürfte hingegen die — ebenfalls unter budget-

tären Zwängen beschlossene — Erhöhung der Einkommen- und Vermögensteuer wirken.

Der wohl bemerkenswerteste Trend der Tarifrunde 1997 bestand darin, daß immer mehr Öffnungsklauseln in den zentralen Tarifverträgen vereinbart wurden: „...a few agreements devolved bargaining to the parties at company-level from the very beginning, allowing them the freedom to bargain both on the total size of the ‘pot’ as well as its allocation, providing they agree with each other. In these cases the central industry agreements only prescribe by how much pay should be increased if they cannot come to a settlement. However, most central agreements afford every worker a minimum increase in pay, but also set apart a certain percentage of the total paybill to be allocated by negotiations between employers and union representatives at company level“ (EIRO 1997d).

#### f. Bewertung

Das kollektive Lohnverhandlungssystem in Schweden ist heute deutlich weniger zentralisiert als noch zu Beginn der achtziger Jahre. Die hohe gesamtwirtschaftliche Flexibilität der Reallöhne hat Schweden lange Zeit äußerst niedrige Arbeitslosenquoten beschert. Allerdings wurde diese Reallohnflexibilität teilweise durch eine massive Ausnutzung von Wechselkursillusion (Abwertung der Krone gegenüber den Währungen der wichtigsten Handelspartner) erkaufte. Diese Möglichkeit der Anpassung über den Wechselkurs würde bei einem Beitritt Schwedens zur EWU wegfallen. Die anderen Anpassungskanäle (zeitliche Flexibilität, berufliche Mobilität der Beschäftigten) sind in Schweden zur Zeit verstopft, so daß die Anpassungsfähigkeit des schwedischen Arbeitsmarkts an exogene Schocks unter Status-quo-Bedingungen als zu gering anzusehen ist.

## 14. Arbeitsmarkt Spanien

### a. Situation auf dem Arbeitsmarkt

In Spanien entwickelte sich die *Arbeitslosigkeit* seit den siebziger Jahren zwar nach dem gleichen Muster wie im übrigen Europa, doch erreichte die Arbeitslosenquote Ende der siebziger Jahre rasch ein mehr als doppelt so hohes Niveau wie im EU-Durchschnitt: Sie belief sich 1996 auf 23 gegenüber 11 vH für den EU-Durchschnitt. Dies ist vor allem Folge einer ungünstigen *Beschäftigungsentwicklung*. Die Zahl der Beschäftigten schwankte erheblich stärker als in anderen

EU-Ländern: Einem massiven Arbeitsplatzabbau um 9 vH zwischen 1974 und 1985 folgte eine starke Ausweitung der Beschäftigung bis 1990 — jedoch nicht ganz auf den alten Wert zurück —, dann ein erneuter Beschäftigungsrückgang bis 1994 und seither wiederum ein Anstieg — den jeweils entgegengesetzten Ausschlägen der Arbeitslosenquote ganz entsprechend. Demgegenüber reagierte die *Erwerbsquote* nur schwach auf die jeweilige Beschäftigungssituation. Ein Grund dafür mag sein, daß die *Frauen*, die in anderen Ländern gegebenenfalls oft aus dem Erwerbsleben aus- und wieder eintreten, in Spanien mit 47 vH (1996) eine relativ geringe Erwerbsquote aufweisen. Gleichwohl sehen sich die erwerbswilligen Frauen einer hohen Arbeitslosenquote von 30 vH gegenüber; für junge Frauen unter 24 Jahren beträgt die Quote sogar 49 vH. Generell ist die Arbeitslosigkeit unter *Jugendlichen* hoch, für junge Männer beträgt sie 37 vH. Der Anteil der *Langzeitarbeitslosen* ist wie in den anderen EU-Ländern über lange Jahre angestiegen, in dem Aufschwung Ende der achtziger Jahre gesunken und dann erneut angestiegen; er belief sich 1995 auf etwa 57 vH. Diesem Bild eines stark segmentierten Arbeitsmarkts mit sehr ungleich verteilten Risiken für Arbeitslosigkeit entspricht, daß die Arbeitslosigkeit auch *regional* stark variiert (OECD *OECD Economic Surveys. Spain* 1996).

## b. Lohnflexibilität

Wie in anderen europäischen Ländern sind die *Nominallöhne* in Spanien trotz steigender Arbeitslosigkeit recht kontinuierlich angestiegen. Daß die Produktivität noch rascher wuchs, hat als Ausgleich offensichtlich nicht ausgereicht (OECD *OECD Economic Surveys. Spain* 1996). Auch daß die Lohnquote seit Mitte der siebziger Jahre zurückging — und nur zwischen 1989 und 1992 stagnierte —, war nicht auf eine veränderte Verteilung, sondern auf das Ausscheiden von immer mehr Personen aus dem Arbeitsprozeß zurückzuführen (OECD *OECD Economic Surveys. Spain* 1996). Die sektorale und regionale *Lohndifferenzierung* der Tarifverträge ist gering; für Lohndifferenzierung auf Firmenniveau bleibt erst recht wenig Spielraum. Positiv zu vermerken ist allerdings, daß die tariflichen Löhne in den letzten Jahren nur sehr moderat erhöht, teilweise sogar eingefroren wurden. Der Anteil der variablen (nicht tariflich determinierten) Lohnerhöhungen an den gesamten Erhöhungen ist dadurch merklich gestiegen (OECD *OECD Economic Surveys. Spain* 1995). Für die Zukunft läßt sich daraus ein größerer Spielraum für Lohndifferenzierungen erhoffen.

Lohnfindungsprozeß: Lohnverhandlungen werden zwischen Gewerkschaften oder Betriebsräten und Arbeitgeberverbänden oder Unternehmern geführt (vgl. zum folgenden Kramer 1993). Zwei große *Gewerkschaftsbünde* ragen hervor:

die ursprünglich kommunistische CC.OO. (Comisiones Obreras) und die eher den Sozialisten nahestehende UGT (Unión General de Trabajadores). Wenig mehr als 10 vH der Arbeitnehmer sind gewerkschaftlich organisiert; der Organisationsgrad ist seit 1980 (25 vH) dramatisch gefallen. Die unverminderte Macht der Gewerkschaften beruht darauf, daß *Tarifverträge* Rechtsnormen darstellen, also Gesetzeskraft haben und automatisch für alle Arbeitnehmer in dem betreffenden Bereich gültig sind. Auf *Arbeitgeberseite* gibt es den Dachverband CEOE (Confederación Española de Organizaciones Empresariales), zu welchem Branchenverbände sowie ein Verband kleiner und mittlerer Unternehmen zählen.

Etwa 70–75 vH der Arbeitnehmer werden von den Tarifverträgen erfaßt. Für die meisten von ihnen (58 vH) gelten *Branchentarifverträge* mit *Provinzen* als räumlichem Geltungsbereich. Nur 23 vH der Arbeitnehmer arbeiten unter Branchentarifen mit *nationalem* Geltungsbereich. Die Verhandlungsziele wurden gleichwohl auf Gewerkschaftsseite lange Zeit von der Zentrale vorgegeben; sie werden seit 1992 dezentraler von den Industriegewerkschaften formuliert. Zunehmend gibt es auch *Firmenverträge*; sie betreffen inzwischen 15 vH der von Kollektivverträgen erfaßten Arbeitnehmer. Die Tarifverträge regeln vor allem Lohnhöhen, Lohngarantieklauseln (Indexierung) und Arbeitszeitverkürzungen (gegenüber der gesetzlichen Arbeitszeit). Viele Themen, die in anderen Ländern in Manteltarifverträgen beschlossen werden, wurden dagegen in Spanien lange Zeit gesetzlich geregelt, vor allem im Arbeitnehmerstatut (Ordenanzas Laborales). Diese Regeln sind in den letzten Jahren schrittweise reduziert und aufgehoben und in die Verantwortung der Tarifparteien gestellt worden.

In Spanien besteht ein ausdrückliches individuelles *Streikrecht*; ob eine Friedenspflicht während der Laufzeit gültiger Tarifverträge einzuhalten ist, ist umstritten. Die Streikbereitschaft ist groß, insbesondere in den staatlichen Großbetrieben.

Mindestlöhne und Indexierung: *Indexklauseln* sind weit verbreitet; weit mehr als zwei Drittel der Arbeitnehmer fallen darunter. Ein Versuch, die Indexierung wenigstens im staatlichen Bereich zu beseitigen, ist nach zwei Jahren gescheitert; 1995 wurde wieder eine Indexierung beschlossen. Die Lohnflexibilität wird ferner durch die „*clausulas normativas*“ eingeschränkt, nach denen die in einem Tarifvertrag festgelegten Regeln auch nach dessen Auslaufen solange weitergelten, bis ein neuer Vertrag abgeschlossen ist. Infolgedessen ist eine Rückführung allzu generöser Regeln in Zeiten wirtschaftlicher Schwierigkeiten kaum möglich.

Der spanische *gesetzliche Mindestlohn* wird jährlich angepaßt; er macht zur Zeit etwa 34 vH des Durchschnittslohns aus (1993). Er ist damit allerdings so niedrig, daß die effektiven Löhne im allgemeinen darüber liegen; weniger als 1 vH der nichtagrarischen Beschäftigten wird mit dem Mindestlohn entlohnt. Er

spielt daher für das Ansteigen der Arbeitslosigkeit kaum eine Rolle. Von Bedeutung ist er am ehesten noch für neu eingeführte Programme zur Lehrlingsausbildung.

Lohnersatzleistungen: Die *Arbeitslosenversicherung* gewährt Leistungen (*prestación por desempleo*) in Höhe von 70 vH des Bezugslohns (maximal 170 vH des Mindestlohns für Alleinstehende bzw. 220 vH für Versicherte mit Kindern), die nach sechs Monaten auf 60 vH gekürzt werden, für insgesamt zwischen vier und 24 Monate (je nach vorheriger Beitragsdauer). Ähnlich wie in Frankreich wird die Arbeitslosenversicherung kaum subventioniert, sondern muß sich allein tragen (Schmid und Reissert 1996). *Arbeitslosenhilfe* (*subsidio por desempleo*) wird, nach einer Bedürftigkeitsprüfung, in Höhe von 75 vH des Mindestlohns für 3–21 Monate gewährt. Die *Sozialhilfe* wird auf regionaler Ebene geregelt.

Die Lohnersatzleistungen liegen hinsichtlich ihrer Höhe etwas über dem EU-Durchschnitt, hinsichtlich der Dauer der Unterstützung aber erheblich darunter (Wetter et al. 1995). Negative Anreizwirkungen sind von daher kaum zu befürchten.

Lohnnebenkosten: In Spanien machen die *Lohnnebenkosten* 26 vH der gesamten Kosten eines Arbeitnehmers aus — etwas mehr als im EU-Durchschnitt. Etwa 21 vH gehen auf die gesetzlichen *Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung* zurück, die sich kaum verändert haben.

Ein Arbeitnehmer zahlt von einem durchschnittlichen *Bruttoeinkommen* 12 bzw. 5 vH, je nach Familienstand, an *Steuern* und 6 vH an *Beiträgen zur Sozialversicherung*. Bezogen auf die direkten Arbeitskosten zuzüglich der Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung beträgt die Abgabenschere damit zwischen 36 und 31 vH. Mit dieser Abgabenlast dürfte Spanien im europäischen Mittelfeld liegen. Zu beachten ist allerdings, daß der Staat von dem verfügbaren Einkommen der Arbeitnehmer noch wieder einen beträchtlichen Teil in Form indirekter Steuern kassiert.

### c. Zeitflexibilität

Die durchschnittliche Wochenarbeitszeit liegt mit 41 Stunden (1994) merklich über dem EU-Durchschnitt.

Zeitverträge spielen eine herausragende und ständig steigende Rolle auf dem spanischen Arbeitsmarkt; mehr als ein Drittel der abhängig Beschäftigten haben inzwischen Zeitverträge. Diese Verträge werden eingesetzt, um die in Spanien besonders restriktiven Kündigungsvorschriften zu umgehen (Wetter et al. 1995; siehe dazu Abschnitt 14.d). Teilzeitarbeit ist in Spanien noch nicht sehr verbreitet — entsprechend der gleichfalls geringen Erwerbsbeteiligung der Frauen,

die in allen europäischen Ländern den größten Teil der Teilzeitarbeitskräfte stellen. Unklar ist allerdings, ob so wenige spanische Frauen erwerbstätig sind, weil es so wenige Teilzeitarbeitsplätze gibt, oder ob es so wenige Teilzeitarbeitsplätze gibt, weil das Interesse der spanischen Frauen an Erwerbstätigkeit (noch) gering ist.

Arbeitszeitregelungen: Gesetzlich ist vorgesehen, daß eine *Regelwochenarbeitszeit* von durchschnittlich 40 Wochenstunden nicht überschritten werden darf. Im einzelnen wird die Wochenarbeitszeit durch Kollektivvereinbarungen oder im Arbeitsvertrag festgelegt. Pro Jahr sind maximal 80 Überstunden zulässig, dabei darf, je nach tariflicher Vereinbarung, auch die tägliche Maximalarbeitszeit von neun Stunden überschritten werden. Der Mindestzuschlag von 75 vH des Stundenlohns für Überstunden ist kürzlich abgeschafft worden, Überstunden sollen durch Ruhezeiten abgegolten werden. Samstags- und Nachtarbeit sind erlaubt. Im europäischen Vergleich sind die Arbeitszeiten trotz der Reform noch immer recht restriktiv geregelt.

Für *Teilzeitarbeit* bestehen gesetzliche Vorschriften zur anteiligen Vergütung und zur anteiligen Beteiligung an der Sozialversicherung. Es bestehen Regelungen zur Altersteilzeit, bei der sich ein kurz vor der Rente stehender Arbeitnehmer den Arbeitsplatz mit einem anderen Arbeitnehmer teilt. *Zeitverträge* sind in Spanien erlaubt, insbesondere für den Beginn neuer Aktivitäten und bei Ausbildungs- und Beschäftigungsmaßnahmen; die kumulierte Vertragsdauer darf 36 Monate nicht überschreiten, und zum Vertragsende ist eine Abfindung vorgeschrieben. Im europäischen Vergleich ist diese Regelung sehr liberal. *Zeitarbeitsfirmen* sind in Spanien verboten.

Ruhestand und Vorruhestand: Nach einer Mindestversicherungszeit von 15 Jahren und dem Erreichen der Altersgrenze von 65 Jahren können Renten in Höhe von 60–100 vH des Arbeitsentgelts bezogen werden. Ein Vorruhestand ist erst ab 64 Jahren möglich und wird aus Umstellungsplänen finanziert (Kommission 1997b).

#### d. Berufliche Flexibilität und Arbeitsmobilität

Ein Indiz für geringe Arbeitsmobilität ist die außerordentlich geringe Fluktuation, die es rund um die Arbeitslosigkeit gibt. Die Ströme in die Arbeitslosigkeit und aus ihr heraus sind die niedrigsten innerhalb der EU (OECD *Employment Outlook* 1995: 28).

Kündigungsschutzregelungen: Eine *individuelle Kündigung* muß gerechtfertigt sein und sich auf objektive Gründe in der Person des Arbeitnehmers oder der

wirtschaftlichen Lage oder Organisation des Unternehmens stützen. Die Gründe müssen schriftlich niedergelegt werden, Arbeitnehmervertreter sind einzuschalten. Die Kündigungsfrist beträgt 30 Tage. Die gesetzliche Abfindung beläuft sich auf 20 Tagsverdienste je Beschäftigungsjahr bis maximal ein Jahresverdienst. Sie entfällt bei Entlassungen aufgrund schwerwiegender Fehler des Arbeitnehmers.

*Massenentlassungen* sind in Spanien enger definiert als in der EU-Richtlinie zu Massenentlassungen. Vorgeschrieben ist für diesen Fall die Anhörung von Betriebsrat oder Personalvertretung. Die Abfindung ist wie im Fall der individuellen Kündigung geregelt.

Spanien nimmt nach Grubb und Wells (1993) eine Spitzenstellung innerhalb der EU hinsichtlich der Kündigungshemmnisse und -kosten ein.

Berufsausbildung und Umschulung: Berufliche Grundbildung wird bereits während der Pflichtschulzeit vermittelt. Danach gibt es eine berufliche Bildung, die modular aufgebaut ist und deren Dauer je nach Berufssparte und Qualifikationsniveau schwankt. Insbesondere zur Qualifizierung junger Arbeitsloser ist ein Programm für einen zwischen innerbetrieblicher und außerbetrieblicher Ausbildung alternierendem Lehrgang entwickelt worden (*escuelas taller* = Schulwerkstätten). Für solche Lehrverträge können Löhne unterhalb des Mindestlohns vereinbart werden. Bei Übernahme der Lehrlinge in ein Dauerarbeitsverhältnis können Arbeitgeber einen Zuschuß erhalten.

#### e. **Jüngste politische Initiativen zur Erhöhung der Arbeitsmarktflexibilität**

Das Bestreben der spanischen Regierung geht dahin, die Flexibilität der Lohnstrukturen zu erhöhen und die Löhne reagibler für die jeweilige Arbeitsmarktsituation zu machen, sei es auf lokalem oder sei es auf Firmenniveau. So wurden 1994 durch eine *Arbeitsmarktreform* Optionen geschaffen, die es Firmen in Schwierigkeiten mit dem Einverständnis ihrer Arbeitnehmer erlauben, bei Neueinstellungen geringere Löhne als Tariflöhne zu zahlen (duale Lohnskala). Diese Möglichkeiten werden allerdings bislang kaum in Anspruch genommen. Ferner wurden die Arbeitszeitregelungen liberalisiert, die Grenzen für Überstunden ausgeweitet und auch ungewöhnliche Arbeitszeitpläne und eine ungleichmäßige Verteilung der Arbeitszeit übers Jahr zugelassen, Überstundenzuschläge wurden abgeschafft. Restriktionen gegenüber Teilzeitarbeit wurden vermindert. Der Kündigungsschutz wurde liberalisiert, etwa hinsichtlich der zulässigen Gründe für Massenentlassungen. Die Regelungen des Arbeitnehmerstatuts (*Ordenanzas Laborales*) wurden durch Vereinbarungen der Tarifparteien ersetzt. Dagegen

wurden die Regelungen für Zeitverträge enger gefaßt. Es wurden Möglichkeiten einer Lehrlingsausbildung geschaffen. Das Vermittlungsmonopol des Arbeitsamts wurde aufgehoben. In den *April-Vereinbarungen* von 1997 einigten sich die Tarifvertragsparteien darauf, (i) den „unstrukturierten und chaotischen“ Prozeß der Tarifverhandlungen zu straffen und die Verantwortlichkeiten zwischen den verschiedenen Ebenen — zentral, regional, auf Firmenebene — klarer zu ordnen, (ii) die Ersetzung der Regelungen des Arbeitnehmerstatuts durch Tarifvereinbarungen abzuschließen und (iii) die Schaffung dauerhafter anstelle befristeter Arbeitsverhältnisse voranzutreiben. Als Reaktion wurde von der Regierung beschlossen, solche dauerhaften Arbeitsverträge für jugendliche Arbeitslose und Langzeitarbeitslose zu fördern, indem für diese Verträge verminderte Abschlagszahlungen im Fall von Kündigungen vorgesehen werden und die Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung für zwei Jahre reduziert werden.

Die *Arbeitslosenversicherung* wurde bereits 1992 reformiert, um die Kostenentwicklung unter Kontrolle zu bekommen. Dabei wurden die Leistungen mehr von der Bedürftigkeit der Empfänger abhängig gemacht, die Mißbrauchsaufsicht verstärkt, die Zulassungskriterien verschärft und die Dauer verringert. Um die Lohnnebenkosten zu reduzieren, wurden 1995 die Sozialversicherungsbeiträge der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer gesenkt. Im Jahr 1997 wurde auch die *Rentenversicherung* reformiert: Anwartschaften wurden teilweise verlängert, die Leistungen vermindert, Anreize für eine Tätigkeit über das Pensionsalter von 65 Jahren hinaus wurden eingeführt. Ferner wurden die Leistungen der *Erwerbsunfähigkeitsrente* gesenkt, um ihre Inanspruchnahme weniger attraktiv zu machen.

## f. Bewertung

In Spanien ist die zeitliche Flexibilität in der Form von Zeitverträgen vergleichsweise hoch, was allerdings vor allem auf hohe Kündigungsbarrieren zurückzuführen ist. Die Lohnflexibilität und die Lohndifferenzierung sind gering, obwohl der Arbeitsmarkt regional stark segmentiert ist und die Beschäftigungsrisiken zwischen den Generationen sehr ungleich verteilt sind. Die berufliche Ausbildung ist unzulänglich. Bemühungen, den Arbeitsmarkt zu deregulieren und seine Flexibilität zu erhöhen, sind jedoch durchaus erkennbar. So wurde z.B. 1994 für Firmen in wirtschaftlichen Schwierigkeiten eine Option auf Ausstieg aus dem Tarifvertrag geschaffen. Damit ist die Arbeitsmarktflexibilität einstweilen noch gering, jedoch steigend.



## 15. Arbeitsmarkt Vereinigtes Königreich

### a. Situation auf dem Arbeitsmarkt

Die Arbeitslosenquote im Vereinigten Königreich stieg während der siebziger Jahre kräftig an und erreichte Mitte der achtziger Jahre einen Höchststand mit rund 11 vH. Von 1986 bis 1990 fiel sie auf 5,5 vH und kletterte von 1990 bis 1993 erneut auf 10 vH. Seit 1993 ist wiederum ein Rückgang zu beobachten, so daß die Arbeitslosenquote im Vereinigten Königreich heute deutlich unter dem EU-Durchschnitt liegt.

Demgegenüber liegt die Erwerbsquote signifikant über dem EU-Durchschnitt und ist im Zeitablauf recht stabil; der Anstieg der Partizipationsrate der Frauen wird ausgeglichen durch einen entsprechenden Rückgang seitens der Männer. Weiterhin ist in den achtziger und frühen neunziger Jahren ein Strukturwandel in der Nachfrage nach Arbeit zu Lasten geringqualifizierter Arbeitnehmer zu beobachten, der sich sowohl in einer stark gestiegenen Arbeitslosenquote für Geringqualifizierte als auch in einer zunehmenden Lohndispersion niederschlägt.

Die Beschäftigungsentwicklung wies seit 1980 starke Schwankungen auf. Dahinter verbergen sich grundlegende Veränderungen in der Zusammensetzung der Beschäftigung: Kurzarbeit übernahm eine bedeutende Rolle, die selbständige Beschäftigung wuchs (annähernde Doppelung von 1979 bis 1995). Seit 1980 fiel die Beschäftigung im Verarbeitenden Sektor um rund ein Viertel, im Dienstleistungssektor wuchs sie stetig.

### b. Lohnflexibilität

Der Lohnfindungsprozeß: Das britische Tarifvertragsrecht sieht keine Pflicht für die Unternehmen vor, Tarifverträge aufzunehmen und abzuschließen. Werden allerdings Verträge abgeschlossen, gelten sie für alle Arbeitnehmer eines Betriebs oder einer Branche, wenn sie durch praktische Anwendung zum Bestandteil der Einzelarbeitsverträge geworden sind (Wetter et al. 1995).

Die Macht der Gewerkschaften wurde während der achtziger Jahre stark geschwächt. So wurden „closed shops“ (gewerkschaftspflichtige Betriebe) und Abgrenzungsregeln (System von Berufsgewerkschaften) abgeschafft. Der rechtliche Schutz der Gewerkschaften gegen die Folgen illegaler Streiks wurde aufgehoben und das Recht zur Ausdehnung von Streiks auf andere Betriebe (secondary picketing) eingeschränkt. Die Arbeitgeber haben das Recht, Gewerkschaften zu ignorieren und mit einzelnen Arbeitnehmern zu verhandeln; die Verhandlungsmacht verschob sich zugunsten der Arbeitgeber. Der Organisationsgrad unter

den Beschäftigten fiel von 50,3 vH im Jahr 1980 auf 33 vH im Jahr 1994 (23 vH im privaten Sektor).

Die Lohnfindung wurde dezentralisiert. Vereinbarungen, die mehr als nur einen Arbeitgeber betreffen (multi-employer-contracts) machen in den neunziger Jahren nur noch ein Viertel aller Verträge aus. Heute ist die Unternehmung Hauptverhandlungsebene zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern.

Mindestlöhne und Indexierung: Es existiert derzeit kein gesetzlicher nationaler Mindestlohn. Die neue Labour-Regierung, die seit Mai 1997 im Amt ist, plant jedoch, einen nationalen Mindestlohn (NMW — National Minimum Wage) einzuführen. Dazu wurde im Sommer 1997 eine „Low Pay Commission“, bestehend aus Vertretern von Arbeitgebern, Gewerkschaften und unabhängigen Wissenschaftlern einberufen, deren Aufgabe darin besteht, Empfehlungen für die Höhe und konkrete Ausgestaltung eines solchen Mindestlohns zu erarbeiten. Mit der Einführung des nationalen Mindestlohns ist aber nicht vor Frühjahr 1999 zu rechnen.

Lohnersatzleistungen: Das britische System der Lohnersatzleistungen ist unterteilt in Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung und ein sogenanntes „income support“-System, das ein Mindesteinkommen garantieren soll. Voraussetzung für den Bezug von Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung ist ein Beitrag von mindestens „50 times the lower weekly earnings limit“ innerhalb der letzten zwei Jahre. Die Höhe der Versicherungsleistung beträgt pauschal 45,45 Pfund Sterling in der Woche. Die maximale Bezugsdauer beträgt ein Jahr.

Wenn die maximale Bezugsdauer von Arbeitslosengeld abgelaufen ist oder ein registrierter Arbeitsloser die Voraussetzungen für den Bezug von Arbeitslosengeld nicht erfüllt, besteht eine Berechtigung zum Bezug von Leistungen aus dem „income support“-System. Die Höhe der Zahlungen ist unabhängig vom früheren Einkommen, variiert aber mit dem Alter und dem Familienstand. Im europäischen Vergleich entspricht das britische System der Lohnersatzleistungen am wenigsten dem Versicherungsprinzip.

Die durchschnittliche Höhe der Lohnersatzrate (Lohnersatzleistungen in Relation zum früheren Bruttogehalt) für Personen, die bis zu fünf Jahren arbeitslos waren, betrug 18 vH im Jahr 1991 (OECD *OECD Economic Surveys. United Kingdom* 1994: 175).

Lohnnebenkosten: Das Vereinigte Königreich gibt proportional weniger seines Nationaleinkommens für soziale Zwecke aus als die meisten anderen EU-Länder (unter dem EU-Durchschnitt seit 1980). Die Zahlungen der Sozialversicherung wurden an den Preisindex (statt an die Lohnsteigerungen) gekoppelt und die Zuschüsse zur Grundversicherung vom Einkommen entkoppelt.

**c. Zeitflexibilität**

Arbeitszeitregelungen: Es existiert keine generelle Rechtsvorschrift zur gesetzlichen Arbeitszeit; diese wird als Vereinbarung zwischen Arbeitgebern und -nehmern betrachtet. Das gleiche gilt für die Vereinbarung von Überstunden. Auch hinsichtlich des Urlaubsanspruchs existiert keine gesetzliche Regelung: Nach Tarifvereinbarung von Arbeitgebern und -nehmern sind 20–27 Tage üblich.

Ruhestand und Vorruhestand: Der Mindestversicherungsbeitrag liegt bei 50 Pauschalbeiträgen; das Ruhestandsalter beträgt für Männer 65 Jahre und für Frauen 60 Jahre. Die Rentenhöhe liegt bei 31–44 vH des Arbeitsentgelts. Vorruhestandsregelungen können im Rahmen von Tarifverhandlungen frei ausgehandelt werden, nur für Staatsrenten, ist ein Mindestalter erforderlich.

**d. Berufliche Flexibilität und Arbeitsmobilität**

Kündigungsschutzregelungen: Bei *individueller Kündigung* beträgt die Kündigungsfrist für Arbeiter und Angestellte 1–12 Wochen; die durchschnittliche Abfindung beträgt 21 Wochenverdienste. Bei *Massenentlassungen* (Entlassung von mindestens 20 Arbeitnehmern innerhalb von 90 Tagen aus einem von den betroffenen Arbeitnehmern unabhängigen Grund) besteht eine Pflicht zur Anhörung der anerkannten Gewerkschaften oder der Personalvertretung der betroffenen Arbeitnehmer und eine Mitteilungspflicht an das Ministerium für Handel und Industrie. Die Kündigungsfrist beträgt 1–2 Wochen. Eine Abfindung ist gesetzlich vorgesehen (in Abhängigkeit von der Betriebszugehörigkeit); ihre Höhe regelt der Arbeitsvertrag.

Berufsausbildung und Umschulung: Der Rahmen der Berufsbildungspolitik wird auf nationaler Ebene festgelegt und in England und Wales durch lokale Ausbildungs- und Unternehmensräte, in Schottland durch lokale Unternehmensräte umgesetzt. Neben dem ausgedehnten Netz der staatlich finanzierten Weiterbildungseinrichtungen, die nun alle unter unabhängiger Leitung stehen, gibt es auch ein umfangreiches Angebot des privaten Sektors.

Arbeitgeber des privaten Sektors spielen eine wichtige Rolle bei der Durchführung der Berufsbildungspolitik und bei der Festlegung nationaler Ziele; sie sind auch die wichtigsten Anbieter von Berufsausbildung für Jugendliche im Rahmen alternierender Berufsbildungssysteme sowie für Arbeitnehmer und für Arbeitslose, denen durch staatlich geförderte Programme Ausbildung und Arbeitserfahrung vermittelt wird. Auch für die Ausbildung von Schlüsselkräften in Kleinbetrieben wird Unterstützung angeboten.

Unternehmen, die vom industriellen Wandel besonders betroffen sind, stehen öffentliche Beratungsdienste zur Verfügung. Von Massenentlassungen betroffene Arbeitnehmer haben sofort Zugang zu öffentlich geförderten Ausbildungslehrgängen.

#### **e. Jüngste politische Initiativen zur Erhöhung der Arbeitsmarktflexibilität**

Im Vereinigten Königreich sind in den letzten Jahren eine ganze Reihe von Maßnahmen beschlossen worden, die auf eine Erhöhung der Arbeitsmarktflexibilität abzielen. Da die zeitliche Flexibilität der Arbeitsorganisation im Vereinigten Königreich außerordentlich hoch ist, konzentrierten sich die Maßnahmen der letzten Jahre auf eine weitere Erhöhung der Lohnkostenflexibilität. Hier sind unter anderem zu nennen: eine Reduktion der Bezugsdauer von Arbeitslosenunterstützung, die Reduktion der Sozialversicherungsbeiträge für Geringverdiener, die Senkung der Arbeitgeberanteile zur Sozialversicherung bei Einstellung Langzeitarbeitsloser, eine Verschärfung der Kriterien für Erwerbsunfähigkeit sowie die Senkung des Einkommensteuertarifs.

Mit der Machtübernahme durch die Labour-Party im Mai 1997 kam es zu einer deutlichen Akzentverschiebung der britischen Arbeitsmarktpolitik, die seither stärker auf Berufsausbildung und Training denn auf Kostenreduktion ausgerichtet ist. Dennoch bedeutet der Regierungswechsel im Vereinigten Königreich unseres Erachtens keinen grundlegenden Bruch mit der britischen Flexibilitätskultur. So sieht Tony Blair eine der wichtigsten Aufgaben der neuen britischen Regierung darin „... to campaign to extend flexible labour markets to the rest of Europe“ (EIRO 1997e).

#### **f. Bewertung**

Der Arbeitsmarkt im Vereinigten Königreich ist einer der am stärksten dezentralisierten und deregulierten Arbeitsmärkte in der EU. Die Arbeitsmarktergebnisse der letzten Jahre haben gezeigt, daß das Vereinigte Königreich besser als die meisten anderen EU-Länder auf die Herausforderungen der jüngsten Vergangenheit reagiert hat. Das wesentliche Anpassungsinstrument war dabei weniger die Lohnflexibilität als vielmehr eine ausgesprochen hohe zeitliche Flexibilität, geringe Lohnzusatzkosten und geringe institutionelle Hemmnisse für die Beschäftigungsaufnahme. Insgesamt ist die Anpassungsfähigkeit des britischen Arbeitsmarkts an exogene Schocks als hoch zu bezeichnen.



# Literaturverzeichnis

- Addison, J., und W.S. Siebert (1997). The Course of European-level Labour Market Regulation. In J. Addison und W.S. Siebert (Hrsg.), *Labour Markets in Europe: Issues of Harmonization and Regulation*. Manchester.
- Argy, V. (1994). *International Macroeconomics. Theory and Policy*. London.
- Bayoumi, T., und B. Eichengreen (1993). Shocking Aspects of European Monetary Integration. In F. Torres und F. Giavazzi (Hrsg.), *Adjustment and Growth in the European Monetary Union*. Cambridge.
- Bayoumi, T., B. Eichengreen und J.V. Hagen (1997). European Monetary Unification: Implications of Research for Policy, Implications of Policy for Research. *Open Economies Review* 8 (1): 71–91.
- Belke, A. (1996). Maastricht — Implikationen einer zentralisierten Geld- und Währungs-politik für die Beschäftigung in Europa. Diskussionsbeitrag 8. Institut für Europäische Wirtschaft, Bochum.
- Berthold, N. (1993). *Sozialunion in Europa: Integrationsfaktor oder Sprengsatz einer europäischen Wirtschafts- und Währungsunion?* Tübingen.
- (1994). Lohn- und Tarifpolitik in einer Wirtschafts- und Währungsunion. In Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (Hrsg.), *Standortfaktor Lohn unter veränderten internationalen Bedingungen*. 4. Volkswirtschaftliches Kolloquium. Köln.
- (1995). European Currency Union — Do We Need a Centralized Fiscal Stabilization Policy? *Aussenwirtschaft* 50 (3): 399–422.
- (1997). Asymmetrische Schocks und die Europäische Währungsunion. Vortrag auf der Konferenz „Schocks und Schockverarbeitung in der Europäischen Währungsunion“ vom 14.–16. Mai 1997 im HWWA-Institut, Hamburg.
- Bickenbach, F., und R. Soltwedel (1996). Ethik und wirtschaftliches Handeln in der modernen Gesellschaft: Ordnung, Anreize und Moral. Kieler Diskussionsbeiträge 268. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Bini Smaghi, L., und S. Vori (1992). Rating the EC as an Optimal Currency Area: Is it Worse than the US? In R. O’Brian (Hrsg.), *Finance and the International Economy*. The AMEX Bank Review Prize Essays 6. Oxford.
- Bispinck, R. (1993). Bundesrepublik Deutschland. In R. Bispinck und W. Lecher (Hrsg.), *Tarifpolitik und Tarifsysteme in Europa: Ein Handbuch über 14 Länder und europäische Kollektivverhandlungen*. Köln.
- Blanchard, O.J., und L.F. Katz (1992). Regional Evolutions. *Brookings Papers on Economic Activity* (1): 1–75.
- Blöndal, S., und M. Pearson (1995). Unemployment and Other Non-employment Benefits. *Oxford Review of Economic Policy* 11 (1): 136–169.

- BMAS (Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung) (Hrsg.) (1992). *Der EG-Binnenmarkt und die Sozialpolitik: Leben und Arbeiten in Europa*. 3. Band. Bonn.
- Bode, E., C. Krieger-Boden und K. Lammers (1994). *Cross-Border Activities, Taxation and the European Single Market*. Kiel.
- Bofinger, P. (1994). Europa: Ein optimaler Währungsraum? In B. Gahlen, H. Hesse und H.J. Ramser (Hrsg.), *Europäische Wirtschaftsprobleme aus wirtschaftswissenschaftlicher Sicht*. 23. Otoboeurer Wirtschaftswissenschaftliches Seminar. Tübingen.
- Bruno, M., und J. Sachs (1985). *Economics of Worldwide Stagflation*. Cambridge, Mass.
- Burgess, P. (1997). Branchentarifverhandlungen in Europa: Flächentarif à la carte? *WSI Mitteilungen* 50 (2): 112–118.
- Calmfors, L., und J. Drifill (1988). Bargaining Structure, Corporatism and Macroeconomic Performance. *Economic Policy* 3 (1): 13–61.
- Cameron, D.R. (1984). Social Democracy, Corporatism, Labour Quiescence and the Representation of Economic Interest in Advanced Capitalist Society. In J.H. Goldthorpe (Hrsg.), *Order and Conflict in Contemporary Capitalism*. Oxford.
- Caporale, G.M., und M. Chui (1995). Estimating Income and Price Elasticities of Trade in a Cointegration Framework. Discussion Paper 34–95. Centre for Economic Forecasting, London Business School.
- Clark, P., L. Bartolini, T. Bayoumi und S. Symansky (1994). Exchange Rate and Economic Fundamentals: A Framework for Analysis. Occasional Paper 115. International Monetary Fund, Washington, D.C.
- Cohen, D., und C. Wyplosz (1989). The European Monetary Union: An Agnostic Evaluation. CEPR Discussion Paper 306. Centre for Economic Policy Research, London.
- Corden, W.M. (1972). *Monetary Integration*. Essays in International Finance 93. Princeton, New Jersey.
- Crouch, C. (1985). Conditions for Trade Union Wage Restraint. In L.N. Lindberg und C.S. Maier (Hrsg.), *The Politics of Inflation and Economic Stagnation*. Washington, D.C.
- Decressin, J., und A. Fatás (1995). Regional Labor Market Dynamics in Europe. *European Economic Review* 39 (9): 1627–1655.
- De Grauwe, P. (1994). *The Economics of Monetary Integration*. Oxford.
- (1996). *International Money*. Oxford.
- De Grauwe, P., und W. Vanhaverbeke (1989). Exchange Rate Experiences of Small EMS-Countries: The Case of Belgium, Denmark and the Netherlands. CEPS Working Document 42. Centre for European Policy Studies, Brüssel.
- (1991). Is Europe an Optimum Currency Area? Evidence from Regional Data. CEPR Discussion Paper 555. Centre for Economic Policy Research, London.

- De Nardis, S., A. Goglio und M. Malgarini (1996). Regional Specialization and Shocks in Europe: Some Evidence from Regional Data. *Weltwirtschaftliches Archiv* 132 (2): 197–214.
- Deutsche Bundesbank (1997). Währungsunion und Beschäftigung. Vortrag von Olaf Sievert anlässlich einer Veranstaltung der Leipziger Wirtschaftspolitischen Gesellschaft am 28. Januar 1997. *Auszüge aus Presseartikeln* (9): 6–14.
- (lfd. Jgg.). *Devisenkursstatistik*. Statistisches Beiheft zum Monatsbericht 5.
- DIW (Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung) (1996). Europäische Währungsunion: Reale Konvergenz unentbehrlich. *Wochenbericht* 63 (31): 513–524.
- DIW, IfW und IWH (Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Institut für Weltwirtschaft und Institut für Wirtschaftsforschung Halle) (1995). Gesamtwirtschaftliche und unternehmerische Anpassungsfortschritte in Ostdeutschland. Dreizehnter Bericht. Kieler Diskussionsbeiträge 256/257. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Dohse, D. (1998). Charakteristika von Lohnverhandlungssystemen und makroökonomische Performance: Ist die Calmfors/Driffill-Hypothese überholt? Institut für Weltwirtschaft, Kiel (mimeo).
- Dornbusch, R. (1996). The Effectiveness of Exchange-rate Changes. *Oxford Review of Economic Policy* 12 (3): 26–38.
- (1997). Fiscal Aspects of Monetary Integration. *American Economic Review, Papers and Proceedings* 87 (2): 221–223.
- Dufour, C. (1993). Frankreich. In R. Bispinck und W. Lecher (Hrsg.), *Tarifpolitik und Tarifsysteme in Europa: Ein Handbuch über 14 Länder und europäische Kollektivverhandlungen*. Köln.
- EGI (Europäisches Gewerkschaftsinstitut) (1996). Dokumentation (Bericht der Reflexionsgruppe / EGB-Diskussionspapiere). In EGI (Hrsg.), *Die Zukunft der Europäischen Union*. Münster.
- Eichengreen, B. (1990). Is Europe an Optimum Currency Area? CEPR Discussion Paper 478. Centre for Economic Policy Research, London.
- (1991). European Monetary Unification and the Regional Unemployment Problem. Working Paper 91–181. Economics Department, University of California at Berkeley.
- (1993). European Monetary Unification. *Journal of Economic Literature* 26 (3): 1321–1457.
- EIRO (European Industrial Relations Observatory) (1997a). A New Role Model — Centralised Wage Bargaining in Ireland. *Eironline* (March). <http://www.eiro.eurofound.ie/cgi-bin/eiro/ptconvert?ie9703201f>
- (1997b). Non-wage Labour Costs in Germany Reach Now Record High. *Eironline* (May). <http://www.eiro.eurofound.ie/cgi-bin/eiro/ptconvert?de9705111f>
- (1997c). Moves towards Local Bargaining. *Eironline* (August). <http://www.eiro.eurofound.ie/cgi-bin/eiro/ptconvert?fi9708127n>



- EIRO (European Industrial Relations Observatory) (1997d). The 1997 Bargaining Round: Smaller Pay Increases in Central Agreements. *Eironline* (June).  
<http://www.eiro.eurofound.ie/cgi-bin/eiro/ptconvert?se9706126f>
- (1997e). United Kingdom: The Industrial Relations Consequences of the New Labour Government. *Eirobserver* (2, Update): 9.  
<http://www.eiro.eurofound.ie/pdf/eo97-2pdf>
- (1997f). The CSG: Tax Reform or Social Insurance Reform? *Eironline* (October).  
<http://www.eiro.eurofound.ie/cgi-bin/eiro/ptconvert?fr9710170f>
- (1997g). Base-line Income System Established. *Eironline* (March).  
<http://www.eiro.eurofound.ie/cgi-bin/eiro/ptconvert?pt9703107f>
- European Parliament (1994). The Social Consequences of Economic and Monetary Union. Final Report. Working Paper, Social Affairs Series E-1. Luxemburg.
- Eurostat (Statistisches Amt der Europäischen Gemeinschaften) (1996). *Steuern und Sozialabgaben 1983-1994*. Themenkreis 2: Wirtschaft und Finanzen. Reihe C: Konten und Erhebungen. Luxemburg.
- Feldstein, M. (1992). Europe's Monetary Union: The Case against EMU. *The Economist* vom 13. Juni: 19-22.
- Fröhlich, H.-P., H.-P. Klös, R. Kroker, C. Schnabel und C. Schröder (1997). Lohnpolitik in der Europäischen Währungsunion. *Beiträge zur Wirtschafts- und Sozialpolitik* 234. Institut der deutschen Wirtschaft, Köln.
- Funke, M., S. Hall und R. Ruhwedel (1997). Shock-Hunting: The Relative Importance of Industry-Specific, Region-Specific and Aggregate Shocks in the OECD Countries. Discussion Paper 14-97. Centre for Economic Forecasting, London Business School.
- Garonna, P., und F.G. Sica (1997). Intersectoral Labour Reallocations and Flexibility Mechanisms in Post-War Italy. In H. Siebert (Hrsg.), *Structural Change and Labor Market Flexibility: Experience in Selected OECD Economies*. Tübingen.
- Gern, K.-J., K.-W. Schatz, J. Scheide, M. Schlie und R. Solveen (1997). Aufschwung in den Industrieländern verstärkt sich bei expansiver Geldpolitik. *Die Weltwirtschaft* (1): 9-35.
- Giersch, H. (1979). Aspects of Growth, Structural Change, and Employment — A Schumpeterian Perspective. *Weltwirtschaftliches Archiv* 115 (4): 629-652.
- Gros, D., und N. Thygesen (1992). *European Monetary Integration*. London.
- Grubb, D., und W. Wells (1993). Employment Regulation and Patterns of Work in EC Countries. *OECD Economic Studies* (21): 7-58.
- Hansen, G. (1996). Unemployment and the Wage Wedge in Germany. *Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften* 116 (2): 167-183.
- Hartog, J., und J. Theeuwes (1997). The Dutch Response to Dynamic Challenges in the Labour Market. In H. Siebert (Hrsg.), *Structural Change and Labor Market Flexibility: Experience in Selected OECD Economies*. Tübingen.

- Heinzemann, B. (1997). Die EU als sozialpolitischer Handlungsrahmen und die Perspektive der Regierungskonferenz: Die Sicht der Akteure — Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände. In H.-W. Platzer (Hrsg.), *Sozialstaatliche Entwicklungen in Europa und die Sozialpolitik der Europäischen Union: Die soziale Dimension im EU-Reformprozeß*. Schriftenreihe des Arbeitskreises Europäische Integration 40. Baden-Baden.
- Heitger, B. (1983). *Strukturwandel und realer Wechselkurs*. Kieler Studien 183. Tübingen.
- Helg, R., P. Manasse, T. Monacelli und R. Rovelli (1995). How Much (A)symmetry in Europe? Evidence from Industrial Sectors. Working Paper 82. Centro Studi sui Processi di Internazionalizzazione, Mailand.
- Hermann, C. (1996). Realer Wechselkurs und gesamtwirtschaftliche Entwicklung in Deutschland. *Wirtschaftsdienst* 76 (9): 472–480.
- Horn, G.A., und R. Zwiener (1996). Beschäftigungsentwicklung im Zuge der Europäischen Währungsunion. Gutachten im Auftrag des DGB und der Hans-Böckler-Stiftung. Berlin.
- Houthakker, H.S., und S.P. Magee (1969). Income and Price Elasticities in World Trade. *Review of Economics and Statistics* 51 (2): 111–125.
- IDS/IPD (Incomes Data Service und Institute of Personnel and Development) (1996). *Industrial Relations and Collective Bargaining*. London.
- IMF (International Monetary Fund) (lfd. Jgg.). *International Financial Statistics*. CD-ROM. Washington, D.C.
- Ingram, J.C. (1973). *The Case for European Monetary Integration*. Essays in International Finance 98. Princeton, New Jersey.
- Italianer, A., und M. Vanheukelen (1993). Proposals for Community Stabilization Mechanisms. Some Historical Applications. In European Commission (Hrsg.), *The Economics of Community Public Finance*. European Economy, Reports and Studies 5/1993. Luxemburg.
- Johnson, H.G. (1958). *International Trade and Economic Growth: Studies in Pure Theory*. London.
- Keller, B. (1995). Towards a European System of Collective Bargaining? Perspectives before and after Maastricht. In R. Hoffmann, O. Jacobi, B. Keller und M. Weiss (Hrsg.), *German Industrial Relations under the Impact of Structural Change, Unification, and European Integration*. Düsseldorf.
- Kenen, P.B. (1969). The Theory of Optimum Currency Areas: An Eclectic View. In R. Mundell und A. Swoboda (Hrsg.), *Monetary Problems of the International Economy*. Chicago.
- Klodt, H., und R. Maurer (1996). Internationale Direktinvestitionen: Determinanten und Konsequenzen für den Standort Deutschland. Kieler Diskussionsbeiträge 284. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.

- Klodt, H., R. Maurer und A. Schimmelpfennig (1997). *Auf dem Weg in die Informationsgesellschaft*. Kieler Studien 283. Tübingen.
- Klodt, H., J. Stehn, A. Boss, K. Lammers, J.O. Lorz, R. Maurer, A.D. Neu, K.-H. Paqué, A. Rosenschon und C. Walter (1994). *Standort Deutschland: Strukturelle Herausforderungen in Neuen Europa*. Kieler Studien 265. Tübingen.
- Kohaut, S., und L. Bellmann (1997). Betriebliche Determinanten der Tarifbindung. Eine empirische Analyse auf der Grundlage des IAB-Betriebspanels 1995. *Industrielle Beziehungen* 4 (4): 317–334.
- Kommission (Kommission der Europäischen Gemeinschaften) (1989a). *Aktionsprogramm zur Anwendung der EG-Sozialcharta*. Dokumente KOM (89) 568 endg. Luxemburg.
- (1989b). *Leitfaden zur Reform der Strukturfonds der Gemeinschaft*. Luxemburg.
- (1990). *Ein Markt — eine Währung: Potentielle Nutzen und Kosten der Errichtung einer Wirtschafts- und Währungsunion — eine Bewertung*. Europäische Wirtschaft 44. Luxemburg.
- (1991). *Developments on the Labour Market in the Community: Results of a Survey Covering Employers and Employees*. European Economy 47. Luxemburg.
- (1994). *Europäische Sozialpolitik — Ein zukunftsweisender Weg*. Dokumente KOM (94) 333 endg. Luxemburg.
- (1995a). *Beschäftigungsobservatorium — Tableau de Bord 1995: Follow-up der Empfehlungen des Europäischen Rates von Essen zur Beschäftigungspolitik*. Luxemburg.
- (1995b). *Performance of the European Union Labour Market: Results of an ad hoc Labour Market Survey Covering Employers and Employees*. European Economy, Reports and Studies 3/1995. Luxemburg.
- (1996a). *Beschäftigung in Europa*. Luxemburg.
- (1996b). *Mittelfristiges sozialpolitisches Aktionsprogramm 1995–1997*. Dokumente KOM (96) 134 endg. Luxemburg.
- (1996c). *The Impact of the Internal Market on Pay and Collective Bargaining*. Luxemburg.
- (1996d). *Beschäftigungsobservatorium — Tableau de Bord 1996: Follow-up der Empfehlungen des Europäischen Rates von Essen zur Beschäftigungspolitik*. Luxemburg.
- (1997a). *Agenda 2000 (1). Eine stärkere und erweiterte Union*. Dokumente KOM (97) 2000 endg. Luxemburg.
- (1997b). *Beschäftigungsobservatorium — Tableau de Bord 1997: Follow-up der Empfehlungen des Europäischen Rates von Essen zur Beschäftigungspolitik*. Luxemburg.
- (lfd. Jgg.). *Jahresbericht über die Durchführung der Strukturfonds*. Luxemburg.

- Kouzis, J. (1993). Griechenland. In R. Bispinck und W. Lecher (Hrsg.), *Tarifpolitik und Tarifsyste in Europa: Ein Handbuch über 14 Länder und europäische Kollektivverhandlungen*. Köln.
- Kramer, S. (1993). Spanien. In R. Bispinck und W. Lecher (Hrsg.), *Tarifpolitik und Tarifsyste in Europa: Ein Handbuch über 14 Länder und europäische Kollektivverhandlungen*. Köln.
- Krugman, P. (1989). Differences in Income Elasticities and Trends in Real Exchange Rates. *European Economic Review* 33 (5): 1031–1046.
- (1991). *Geography and Trade*. Leuven.
- (1993). Lessons of Massachusetts for EMU. In F. Torres und F. Giavazzi (Hrsg.), *Adjustment and Growth in the European Monetary Union*. Cambridge, Mass.
- Krugman, P., und A.J. Venables (1995). Globalization and the Inequality of Nations. *Quarterly Journal of Economics* 110 (4): 857–880.
- Langhammer, R. (1987). Hat der europäische Integrationsprozeß die Integration der nationalen Märkte gefördert? Kieler Diskussionsbeiträge 130. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Layard, R., S. Nickell und R. Jackman (1994). *Unemployment: Macroeconomic Performance and the Labour Market*. Oxford.
- Lehmbruch, G. (1984). Concertation and the Structure of Corporatist Networks. In J.H. Goldthorpe (Hrsg.), *Order and Conflict in Contemporary Capitalism*. Oxford.
- Lehment, H. (1996). Wie sollen die Wechselkurse in der Europäischen Währungsunion festgelegt werden? *Die Weltwirtschaft* (1): 61–69.
- Lehment, H., und J. Scheide (1995). Der Fahrplan für die Europäische Währungsunion: Noch erheblicher Handlungs- und Klärungsbedarf. Kieler Diskussionsbeiträge 259. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Marsden, D. (1992). European Integration and the Integration of European Labour Markets. *Labour* 6 (1): 3–35.
- Matthes, H., und A. Italianer (1991). Ist die Gemeinschaft ein optimaler Währungsraum? In M. Weber (Hrsg.), *Europa auf dem Weg zur Währungsunion*. Darmstadt.
- McKinnon, R.I. (1963). Optimum Currency Areas. *American Economic Review* 53 (4): 717–724.
- (1997). EMU as a Device for Collective Fiscal Retrenchment. *American Economic Review, Papers and Proceedings* 87 (2): 227–229.
- Meinertz, I. (1993). Dänemark. In R. Bispinck und W. Lecher (Hrsg.), *Tarifpolitik und Tarifsyste in Europa: Ein Handbuch über 14 Länder und europäische Kollektivverhandlungen*. Köln.
- Menkhoff, L., und F.L. Sell (1992). Überlegungen zu einem optimalen DM-Währungsraum. *Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften* 112 (3): 379–400.
- Mertens, V. (1994). *Europaweite Kooperation von Betriebsräten multinationaler Konzerne: Das Beispiel des Volkswagen-Konzerns*. Wiesbaden.

- Molle, W., und S. Boeckhout (1995). Economic Disparity under Conditions of Integration — A Long Term View of the European Case. *Papers in Regional Science* 74 (2): 105–123.
- Morsink, R., und W.T. Molle (1991). Direct Investments and Monetary Integration. In Commission of the European Communities (Hrsg.), *The Economics of EMU: Background Studies for European Economy No 4 'One Market, One Money'*. European Economy, Special Edition 1/1991. Luxemburg.
- Mundell, R.A. (1961). A Theory of Optimum Currency Areas. *American Economic Review* 51 (4): 657–665.
- Mussa, M. (1991). Monetary and Fiscal Policy in an Economically Unified Europe. *Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy* 35: 223–259.
- (1997). Political and Institutional Commitment to a Common Currency. *American Economic Review, Papers and Proceedings* 87 (2): 217–220.
- Naumann, R. (1993). Portugal. In R. Bispinck und W. Lecher (Hrsg.), *Tarifpolitik und Tarifsysteime in Europa: Ein Handbuch über 14 Länder und europäische Kollektivverhandlungen*. Köln.
- Neue Zürcher Zeitung* (1997). Der Euro als Parallelwährung. 25. Februar.
- Nunnenkamp, P. (1997). Aufhol- und Abkopplungsprozesse im europäischen Binnenmarkt. *Die Weltwirtschaft* (2): 190–203.
- OECD (1989). *Economies in Transition: Structural Adjustment in OECD Countries*. Paris.
- (1990). The Role of Indicators in Structural Surveillance. Working Paper 72. Department of Economics and Statistics, Paris.
- (1994a). *Industrial Policy in OECD Countries. Annual Review 1993*. Paris.
- (1994b). *The OECD Jobs Study: Evidence and Explanations. Part I: Labour Market Trends and Underlying Forces of Change*. Paris.
- (1994c). *The OECD Jobs Study: Evidence and Explanations. Part II: The Adjustment Potential of the Labour Market*. Paris.
- (1996a). *Education at a Glance. Analysis*. Paris.
- (1996b). *Industrial Structure Statistics*. CD-ROM OSC.
- (1996c). *International Investment Statistics*. CD-ROM OSC.
- (1997). *Implementing the OECD Jobs Strategy: Lessons from Member Countries' Experience*. Paris.
- (lfd. Jgg.). *Employment Outlook*. Paris.
- (lfd. Jgg.). *Monthly Statistics of Foreign Trade. Series A*. Paris.
- (lfd. Jgg.). *OECD Economic Outlook*. Paris.
- (lfd. Jgg.). *OECD Economic Surveys. Belgium/Luxemburg*. Paris.
- (lfd. Jgg.). *OECD Economic Surveys. Denmark*. Paris.

- OECD (lfd. Jgg.). *OECD Economic Surveys. Finland*. Paris.
- (lfd. Jgg.). *OECD Economic Surveys. France*. Paris.
- (lfd. Jgg.). *OECD Economic Surveys. Greece*. Paris.
- (lfd. Jgg.). *OECD Economic Surveys. Ireland*. Paris.
- (lfd. Jgg.). *OECD Economic Surveys. Italy*. Paris.
- (lfd. Jgg.). *OECD Economic Surveys. Netherlands*. Paris.
- (lfd. Jgg.). *OECD Economic Surveys. Portugal*. Paris.
- (lfd. Jgg.). *OECD Economic Surveys. Spain*. Paris.
- (lfd. Jgg.). *OECD Economic Surveys. Sweden*. Paris.
- (lfd. Jgg.). *OECD Economic Surveys. United Kingdom*. Paris.
- (lfd. Jgg.). *OECD-Wirtschaftsberichte. Deutschland*. Paris.
- (lfd. Jgg.). *OECD-Wirtschaftsberichte. Österreich*. Paris.
- Paqué, K.-H. (1996). Structural Unemployment in Europe — A Bird's-Eye View. Kieler Arbeitspapiere 756. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- (1997). EWU statt EWS — Was bedeutet dies für den Arbeitsmarkt? Vortrag auf der Konferenz „Schocks und Schockverarbeitung in der Europäischen Währungsunion“ vom 14.–16. Mai 1997 im HWWA-Institut, Hamburg.
- Peters, T. (1995). European Monetary Union and Labour Markets: What to Expect? *International Labour Review* 134 (3): 315–332.
- Poloz, S.S. (1990). Real Exchange Rate Adjustment Between Regions in a Common Currency Area. Manuskript.
- Sachs, J., und X. Sala-i-Martin (1991). Fiscal Federalism and Optimum Currency Areas: Evidence for Europe from the United States. NBER Working Paper 3855. National Bureau of Economic Research, Cambridge, Mass.
- Saint-Paul, G. (1997). Labour Rigidities and the Performance of the French Economy. In H. Siebert (Hrsg.), *Structural Change and Labor Market Flexibility: Experience in Selected OECD Economies*. Tübingen.
- Salin, P. (1997). Ein anderer Weg zur monetären Integration Europas ist möglich. *Handelsblatt* vom 4. März.
- Salvatore, D. (1997). The Common Unresolved Problem with the EMS and EMU. *American Economic Review, Papers and Proceedings* 87 (2): 224–226.
- Scarpetta, S. (1996). Assessing the Role of Labour Market Policies and Institutional Settings on Unemployment: A Cross-Country Study. *OECD Economic Studies* (26): 43–98.
- Schäfer, W. (1993). Real Exchange Rates and Economic Integration. In Institut Universitaire Internationale Luxembourg (Hrsg.), *European Monetary Union: Legal Foundations and Economic Implications. Session de Juillet 1993*. Luxembourg.

- Schatz, K.-W. (1989). Comment on "Differences in Income Elasticities and Trends in Real Exchange Rates" by Paul Krugman. *European Economic Review* 33 (5): 1050–1054.
- Scheide, J., und R. Solveen (1997). Auf dem Weg zum Euro — Szenarien für Zinsen, Wechselkurse und Konjunktur. Kieler Diskussionsbeiträge 292. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Schintgen, R. (1993). Luxemburg. In R. Bispinck und W. Lecher (Hrsg.), *Tarifpolitik und Tarifsysteme in Europa: Ein Handbuch über 14 Länder und europäische Kollektivverhandlungen*. Köln.
- Schmid, G., und B. Reissert (1996). Unemployment Compensation and Labour Market Transitions. In G. Schmid, J. O'Reilly und K. Schömann (Hrsg.), *International Handbook of Labour Market Policy and Evaluation*. Cheltenham.
- Schmitz, K. (1997). Die EU als sozialpolitischer Handlungsrahmen und die Perspektive der Regierungskonferenz: Die Sicht der Akteure — Deutscher Gewerkschaftsbund. In H.-W. Platzer (Hrsg.), *Sozialstaatliche Entwicklungen in Europa und die Sozialpolitik der Europäischen Union: Die soziale Dimension im EU-Reformprozeß*. Schriftenreihe des Arbeitskreises Europäische Integration 40. Baden-Baden.
- Schrader, K. (1998). Wage Differentials in OECD-Countries. Indicating more Flexibility on Labour Markets? Institut für Weltwirtschaft, Kiel (mimeo).
- Schulten, T. (1996). European Works Councils: Prospects for a New System of European Industrial Relations. *European Journal of Industrial Relations* 2 (3): 303–324.
- Schweickert, R. (1996a). Harmonisierung versus institutioneller Wettbewerb zur Sicherung realwirtschaftlicher Anpassung und monetärer Stabilität in der Europäischen Währungsunion. In *Maastricht II — Entwicklungschancen und Risiken der EU: Erweiterung, Vertiefung oder Stagnation?* Tagungsband zur Jahrestagung der Arbeitsgemeinschaft wirtschaftswissenschaftlicher Forschungsinstitute e.V. Beihefte der Konjunkturpolitik 44. Berlin.
- (1996b). Southern European Countries and European Monetary Union (EMU) — Does Ex-ante Stabilization Make Sense? Manuskript. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Seitel, H.P. (1994). Europäische Betriebsräte als Ergänzung konkurrierender Arbeitsmarkt- und Sozialsysteme? Aufsätze zur Wirtschaftspolitik 42. Forschungsinstitut für Wirtschaftspolitik an der Universität Mainz.
- Siebert, H. (1994). *Außenwirtschaft*. Stuttgart.
- (1996). Lohnzurückhaltung und Aufwertung. Kieler Diskussionsbeiträge 266. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- (1997a). Zu den Voraussetzungen der Europäischen Währungsunion. Kieler Diskussionsbeiträge 289. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- (1997b). Labor Market Rigidities: At the Roof of Unemployment in Europe. *Journal of Economic Perspectives* 11 (3): 37–54.
- (1997c). *Weltwirtschaft*. Stuttgart.

- Siebert, W.S. (1997). Overview of European Labour Markets. In J.T. Addison und W.S. Siebert (Hrsg.), *Labour Markets in Europe: Issues of Harmonization and Regulation*. London.
- Slomp, H., und K.P. Tudyka (1993). Niederlande. In R. Bispinck und W. Lecher (Hrsg.), *Tarifpolitik und Tarifsysteme in Europa: Ein Handbuch über 14 Länder und europäische Kollektivverhandlungen*. Köln.
- Soltwedel, R. (1997). Dynamik der Märkte — Solidität des Sozialen: Leitlinien für eine Reform der Institutionen. Kieler Diskussionsbeiträge 297/298. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Soltwedel, R., und F. Bickenbach (1996). Ethik und wirtschaftliches Handeln in der modernen Gesellschaft: Ordnung, Anreize und Moral. Kieler Diskussionsbeiträge 268. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Spahn, H.-P. (1997). Wechselkurs, Lohn und Beschäftigung. Die Siebert-Sievert-Kontroverse. *Wirtschaftsdienst* 77 (4): 240–244.
- Spahn, P.B. (1992). The Case for EMU: A European View. *Konjunkturpolitik* 38 (5/6): 291–315.
- Statistisches Bundesamt (1991). *Statistisches Jahrbuch für das Ausland*. Wiesbaden.
- Stehn, J. (1994). Stufen einer Osterweiterung der Europäischen Union. *Die Weltwirtschaft* (2): 194–219.
- Stockman, A.C. (1987). Sectoral and National Aggregate Disturbances to Industrial Output in Seven European Countries. NBER Working Paper 2313. National Bureau of Economic Research, Cambridge, Mass.
- Stolpe, M. (1995). *Technology and the Dynamics of Specialization in Open Economies*. Kieler Studien 271. Tübingen.
- Suntum, U. van (1997). Löhne, Wechselkurse und Beschäftigung — Zur Aussagekraft von Lohnstückkosten und realen Wechselkursen als Beurteilungsmaßstab für die nationale Lohnpolitik. *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik* 46 (1): 23–50.
- SVR (Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung) (1995). *Im Standortwettbewerb. Jahresgutachten 1995/1996*. Deutscher Bundestag, Drucksache 13/3016 vom 15. November. Bonn.
- (1996). *Reformen voranbringen. Jahresgutachten 1996/1997*. Deutscher Bundestag, Drucksache 13/6200 vom 18. November. Bonn.
- Tarantelli, E. (1986). The Regulation of Inflation and Unemployment. *Industrial Relations* 25 (1): 1–15.
- Thomas, I.P. (1997). *EM Finanzausgleich für die Europäische Union? Eine allokatons-theoretische und fiskalföderalistische Analyse*. Kieler Studien 258. Tübingen.
- Tichy, G. (1992). Theoretical and Empirical Considerations on the Dimension of an Optimum Integration Area in Europe. *Aussenwirtschaft* 47 (1): 107–137.



- Traxler, F. (1993). Österreich. In R. Bispinck und W. Lecher (Hrsg.), *Tarifpolitik und Tarifsysteme in Europa: Ein Handbuch über 14 Länder und europäische Kollektivverhandlungen*. Köln.
- Treu, T. (1993). Italien. In R. Bispinck und W. Lecher (Hrsg.), *Tarifpolitik und Tarifsysteme in Europa: Ein Handbuch über 14 Länder und europäische Kollektivverhandlungen*. Köln.
- Tyrväinen, T. (1995). Wage Determination in the Long Run, Real Wage Resistance and Unemployment: Multivariate Analysis of Cointegrating Relations in 10 OECD Economies. Discussion Paper 95, 12. Bank of Finland, Helsinki.
- Vaubel, R. (1978). *Strategies for Currency Unification: The Economics of Currency Competition and the Case for a European Parallel Currency*. Kieler Studien 156. Tübingen.
- (1988). Monetary Integration Theory. In G. Zis, R. Vaubel, S. Baker, T. Hiitris und N. Peera (Hrsg.), *International Economics*. London.
- Verly, J. (1993). Belgien. In R. Bispinck und W. Lecher (Hrsg.), *Tarifpolitik und Tarifsysteme in Europa: Ein Handbuch über 14 Länder und europäische Kollektivverhandlungen*. Köln.
- Viñals, J., und J.F. Jimeno (1996). Monetary Union and European Unemployment. Documento de Trabajo 9624. Banco de España, Madrid.
- Wasmayr, B. (1997). *Kohäsionspolitik der EU in der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion: Ausgestaltung – Kritik – Reformvorschlag*. Frankfurt am Main.
- Wetter, W., H. Krägenau, P. Köhler und M. Weilepp (1995). *Ordnungs- und strukturelle Anforderungen beim Aufbau der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion*. Baden-Baden.
- Wihlborg, C., und T.D. Willett (1991). Optimum Currency Areas Revisited: On the Transition Path to a Currency Union. In C. Wihlborg, M. Fratianni und T.D. Willett (Hrsg.), *Financial Regulation and Monetary Arrangements after 1992*. Amsterdam.
- Willms, M. (1995). *Internationale Währungspolitik*. München.
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft (1997). Pressemitteilung vom 11. Juni. [http://www.bmwi.de/0612prm\\_wiss\\_beirat.html](http://www.bmwi.de/0612prm_wiss_beirat.html)
- Wolter, A., und R.H. Hasse (1997). Gemeinsame Beschäftigungspolitik: Überfällig oder überflüssig? *Wirtschaftsdienst* 77 (7): 386–389.

## Schlagwortregister

- Abwertung 12 ff., 35 ff., 91 f., 165, 191  
  nominale 12, 15 f., 38, 43 f.  
  reale 12, 14, 38, 43 f.
- Agrarfonds 110
- Amsterdam-Vertrag 2, 105, 108, 120
- Arbeitslosigkeit 1, 3 f., 11, 13, 16, 21 f.,  
38, 45, 47 ff., 51 ff., 59, 62, 69 f., 80 f.,  
87, 90 ff., 101, 113, 115, 118 sowie zu  
den EU-Ländern im Anhang  
  Frauen- 55 f.  
  Jugend- 55 ff.  
  Langzeit- 54 f., 89, 92, 121  
  strukturelle 51 ff., 56 ff., 89, 91 f.,  
  134, 139, 152, 160, 164 f., 175
- Arbeitsmarktergebnis 43, 50 ff., 60,  
63 f., 69, 80, 87 ff., 123, 134, 201
- Arbeitsmarktrahmenbedingungen 6, 53,  
58, 105, 107, 127 f., 131, 135, 137
- Arbeitsmarktrisiken 94 ff.
- Arbeitszeitregelungen 50, 74 sowie zu  
den EU-Ländern im Anhang, vgl. auch  
Teilzeitarbeit
- Außenwert einer Währung 35 ff.  
  nominaler 36 f., 39, 41, 43 f.  
  realer 36 f., 39, 41, 43 f.
- „Bail out“ 9, 17, 113
- Befristete Beschäftigung 76 f., 130,  
149, 174, 178, 185
- Berufliche Ausbildung 50, 79 ff., 90 f.,  
92 f. sowie zu den EU-Ländern im  
Anhang
- Beschäftigungskapitel 2, 104, 108, 113,  
120, 124
- Binnenmarkt 2, 27, 104, 111, 116,  
122 f.
- Calmfors-Driffill-Hypothese 64, 69 f.
- Circulus virtuosus 115, 123
- Circulus vitiosus 116, 123
- Direktinvestitionen 8, 99 f.
- Diversifizierung 27, 97, 99
- Effizienzgewinne 6 ff.  
  dynamische 8 f., 18, 116  
  statische 6 ff., 18
- EU-Kommission 27, 105, 108, 111 (Fn.  
69)
- Europäische Währungsunion (EWU)  
2, 103 ff.
- Europäisches Währungssystem (EWS)  
2, 7, 31 ff.
- Fiskalischer Ausgleich 17, 108 ff.
- Fiskaltransfers 9, 17, 96, 104, 109
- Geldillusion 15 f., 35
- Inflation 5, 13, 15 f., 33, 35 ff.
- Kohäsionsfonds 109 ff.
- Kündigungsregelungen in den EU-  
Ländern im Anhang
- Lohndifferenzierung 9, 60 f., 89 ff.,  
144, 150, 152, 156, 169, 175, 181 f.,  
187, 192
- Lohnersatzleistungen 50, 61 ff., 90, 92  
sowie zu den EU-Ländern im Anhang
- Lohnfindungsprozeß 69, 101 sowie zu  
den EU-Ländern im Anhang
- Lohnflexibilität 49 ff., 59 ff. sowie zu  
den EU-Ländern im Anhang  
  aggregierte 59, 69 f., 87 f., 91  
  relative 60 f., 70, 87 f., 90 ff.
- Lohnindexierung 38 vgl. Lohnzusatz-  
kosten
- Lohnnebenkosten vgl. Lohnzusatzkosten
- Lohnverhandlungssysteme 63 ff., 85,  
89, 91, 103 sowie zu den EU-Ländern  
im Anhang
- Lohnzusatzkosten 62 f.

- Maastricht-Vertrag 2 f., 105, 111, 122  
Mindestlöhne 56 (Fn. 45), 61 f., 71  
Mobilität *in den EU-Ländern im Anhang*  
berufliche 75 ff., 81 ff., 88 f., 91 ff.  
qualifikatorische 48 ff., 90  
räumliche 48 ff., 78 f., 81 ff., 90, 93,  
143, 188  
von Unternehmen 96 ff.  
Moral hazard 116  
Multinationale Unternehmen 97 ff.,  
105, 107  
Optimaler Währungsraum 10 ff.  
Reform (der Arbeitsmärkte) 81 ff.,  
101 ff., 115, 118 ff. *sowie zu den EU-  
Ländern im Anhang*  
Regionalfonds 110  
(Vor-)Ruhestandsregelungen *in den EU-  
Ländern im Anhang*  
Schock 11 ff., vgl. auch *Störungen*  
asymmetrischer 12 ff., 19 ff.  
„Shock absorber“ 16, 19 ff., 30 ff.  
Sozialcharta 2, 104 ff.  
Soziale Mindeststandards 98, 101 f., 104,  
113, 115  
Sozialfonds 110  
Sozialunion 101, 103  
Spezialisierung 27 f.  
Standortwettbewerb 96 ff.  
Störungen 11 ff., 19 ff., 28  
Strukturfonds 110 ff.  
Teilzeitarbeit 48, 50, 71 ff., 90 *sowie zu  
den EU-Ländern im Anhang*  
Transaktionskosten 1, 6, 8 f., 96 f., 121  
Umschulung *in den EU-Ländern im  
Anhang*  
Umstellungswechselkurse 1, 3 f.  
Währungsunsicherheit 7  
Wechselkurs  
Anpassung des 12 ff., 30 ff.  
Ausgleichswirkung des 12 ff., 30 ff.  
effektiver 34  
nominaler 12 ff.  
realer 12 ff., 30 ff.  
Wirtschaftspolitik 9, 26, 31, 102  
Zeitliche Flexibilität 47 ff., 75, 87,  
89 ff. *sowie zu den EU-Ländern im  
Anhang*