

Der Arbeitsmarkt in der Europäischen Währungsunion

Am 1. Januar 1999 hat die dritte Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion in Europa begonnen. Damit folgte auf die Errichtung des gemeinsamen Binnenmarkts für Waren und Dienstleistungen für 11 EU-Staaten der Übergang auf eine gemeinsame Geld- und Währungspolitik. Der Arbeitsmarkt in der EWU ist allerdings noch sehr weitgehend segmentiert. Neben Ländern mit anhaltend hoher Arbeitslosigkeit stehen solche mit dauerhaft günstigerer Beschäftigungslage. Insgesamt hat sich in den neunziger Jahren die Arbeitsmarktproblematik nochmals verschärft. Derzeit ist etwa jede zehnte Erwerbsperson in der EWU arbeitslos.

Für die Akzeptanz und den Erfolg der Wirtschafts- und Währungsunion ist es langfristig wichtig, daß die hartnäckigen Arbeitsmarktprobleme vor allem in den größeren Volkswirtschaften der EWU wenn nicht gelöst, so doch substantiell und schrittweise verringert werden. Zudem erleichtern gut funktionierende Arbeitsmärkte die Aufgabenerfüllung der Europäischen Zentralbank. Es wird deshalb in Zukunft noch mehr als bisher darauf ankommen, daß die bislang arbeitsmarktpolitisch weniger erfolgreichen Mitglieder nicht den Anschluß verlieren. Hierbei kann unter Beachtung der jeweiligen Ausgangs- und Problemlage eine gewisse Orientierung an Ländern mit flexiblen Arbeitsmärkten und einem hohen Beschäftigungsgrad von Nutzen sein.

Grundtendenzen in den neunziger Jahren

*Umfang der
Arbeitslosig-
keit ...*

Die Lage auf den Arbeitsmärkten in Europa ist vielfach durch eine hohe und verfestigte Arbeitslosigkeit gekennzeichnet. Mitte 1999 waren in den elf Ländern der Europäischen Währungsunion nach Angaben von Eurostat rund 13 Millionen Personen von Arbeitslosigkeit betroffen; bezogen auf die Zahl der Erwerbspersonen entsprach dies einer Quote von gut 10 %. Hinter dieser Durchschnittszahl verbirgt sich allerdings ein starkes Gefälle der nationalen Arbeitslosenquoten. Während in einer Reihe von kleineren Ländern wie Luxemburg, den Niederlanden, Österreich und Portugal weniger als 5 % der erfaßten Erwerbspersonen keine (reguläre) Arbeit hatten, waren es in Frankreich und Italien mehr als 10 % und in Spanien sogar beinahe 15 %. Auch innerhalb der Länder gibt es markante Unterschiede; so beträgt beispielsweise die Arbeitslosenquote in Süditalien über 20 %, während im Norden weniger als 5 % der Erwerbspersonen ohne Beschäftigung sind. Ähnlich große regionale Disparitäten finden sich auch in Spanien und in Deutschland.¹⁾

*... und Entwick-
lungslinien*

Vergleicht man die aktuellen Angaben mit dem Stand von 1991,²⁾ so ist für die Staaten, die seit Anfang 1999 den gemeinsamen Europäischen Währungsraum bilden, insgesamt ein Anstieg der Zahl der Arbeitslosen um mehr als 2½ Millionen und der Quote um knapp zwei Prozentpunkte zu verzeichnen. Im einzelnen zeigen sich aber höchst unterschiedliche Entwicklungen: Einige wenige Länder konnten ihre von Anfang an vorteilhafte Lage im wesentlichen halten. Dies gilt

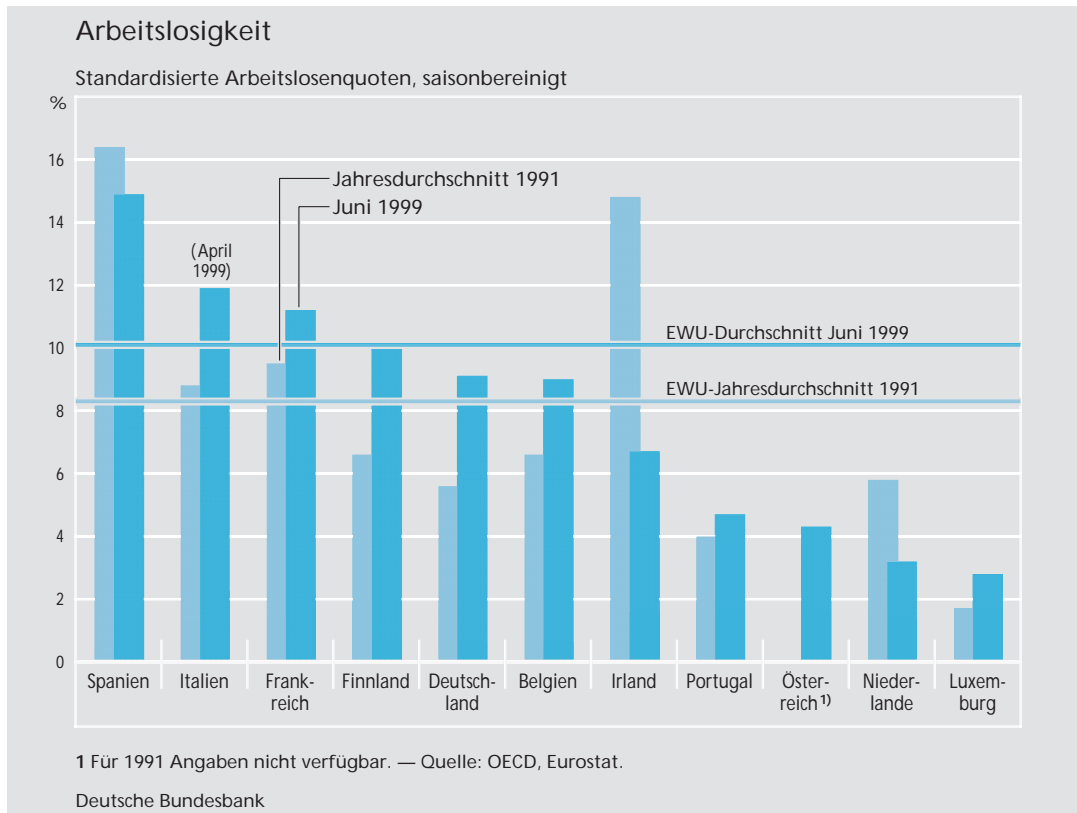
insbesondere für Luxemburg, Österreich und Portugal. In diesen Ländern stieg die Zahl der Arbeitslosen zwar etwas an, die Arbeitslosenquote blieb aber unter 5 %. Zwei Länder erreichten eine nachhaltige Besserung: In den Niederlanden gelang es, die Arbeitslosenquote nochmals von seinerzeit 6 % auf wenig mehr als 3 % zu reduzieren, und in Irland wurde sogar eine Verminderung von beinahe 15 % auf unter 7 % erreicht. In anderen Ländern trübte sich die Lage auf dem Arbeitsmarkt ein. Dies war der Fall in den großen Volkswirtschaften Deutschland, Italien und Frankreich, die damit auch das Gesamtbild für den neuen Währungsraum prägten. Eine Sonderrolle nahm Spanien ein, wo zwischenzeitlich weit mehr als 20 % der Erwerbspersonen von Arbeitslosigkeit betroffen waren, bevor sich die ungünstige Tendenz wieder umkehrte. Die Arbeitslosigkeit – gemessen an der Arbeitslosenquote – stieg in den Mitgliedsländern der EWU insgesamt bis 1994 an und blieb längere Zeit auf diesem hohen Plateau; erst seit 1998 hat sich die Lage wieder etwas entspannt.

Wegen der Tendenz zur Verfestigung ungünstiger Arbeitsmarktlagen einerseits sowie der Konsolidierung der Beschäftigungserfolge andererseits blieb die Streuung der nationalen Arbeitslosenquoten seit Anfang der neun-

*Schwache
Konvergenz der
Arbeitsmarkt-
lage*

1 Zur Bedeutung der regionalen Disparitäten, die im folgenden im einzelnen nicht weiter erörtert werden, siehe: Mauro, P., Prasad, E. und Spilimbergo, A. (Hrsg.) (1999), Perspectives on Regional Unemployment in Europe, IMF Occasional Paper 177, Washington DC.

2 Das Jahr 1991 wurde als Bezugsjahr gewählt, weil für dieses Jahr erstmals gesamtdeutsche Daten vorliegen. Die negative Entwicklung in Deutschland (und für die EWU insgesamt) wird deshalb überzeichnet, weil in den Folgejahren in Ostdeutschland bis dahin verdeckte Arbeitslosigkeit offengelegt wurde.



ziger Jahre im wesentlichen unverändert. Nimmt man die Spannweite der Quoten als Maß, so waren die Unterschiede zuletzt – ohne Luxemburg gerechnet – etwa ebenso groß wie zu Beginn dieses Jahrzehnts. Die gewichtete mittlere Abweichung vom Durchschnitt ist hingegen etwas zurückgegangen, weil die größeren Länder nun enger um den – gestiegenen – Mittelwert gruppiert sind.

*Nur geringe
Wanderungs-
bewegungen*

Arbeitskräftewanderungen haben als Ausgleichsmechanismus für das Arbeitsmarktgefälle in der EWU so gut wie keinen Beitrag geleistet. Dies liegt zum einen sicherlich daran, daß die Arbeitsentgelte in den Ländern mit ungünstiger Arbeitsmarktlage oftmals höher sind als in den Ländern mit einer vorteilhafteren Arbeitsmarktentwicklung. Die Preissignale deuten also in eine andere Richtung als die

Mengensignale. Des weiteren stehen sprachliche und kulturelle Barrieren, aber auch unterschiedliche Sozialsysteme ausgleichenden Wanderungsströmen im Wege. Zudem zeigen die Erfahrungen, daß – selbst innerhalb der Teilnehmerländer – deutliche Gefälle bei Einkommens- und Beschäftigungschancen nötig sind, um Wanderungsströme auszulösen. Es ist daher in der jüngeren Vergangenheit erwartungsgemäß kaum zu größeren arbeitsmarktinduzierten Bewegungen von Bürgern der EU-Mitgliedsländer innerhalb der EU gekommen.

Gemessen an den neun Staaten, für die entsprechende Angaben vorliegen, belief sich der Anteil der zugewanderten EU-Bürger an allen Einwanderungen in der Mehrzahl der Fälle zuletzt auf nicht mehr als 10% bis

20 %. Ausnahmen hiervon zeigen sich lediglich in Luxemburg und Belgien, wo die EU-Quote fast drei Viertel beziehungsweise nahezu die Hälfte betrug. Dies dürfte in engem Zusammenhang mit den großen europäischen Behörden in beiden Ländern stehen. Davon berührt wird auch der Anteil der EU-Ausländer an der gesamten Wohnbevölkerung. Wenngleich diese Quote in Belgien mit gut 5 % nur ein Sechstel des luxemburgischen Anteils erreichte, so war sie doch im Vergleich zu den übrigen Staaten der Europäischen Union noch weit überdurchschnittlich hoch. In der Union insgesamt beläuft sich der EU-Ausländeranteil nämlich auf weniger als 2 %. Die geringe Bedeutung der EU-Binnenwanderungen zeigt sich auch daran, daß die Quote aller Ausländer an der Wohnbevölkerung den Anteil der „EU-Ausländer“ um mehr als das Doppelte übertraf. Unter den gegebenen Bedingungen ist demnach auf absehbare Zeit wohl nicht damit zu rechnen, daß Wanderungen innerhalb der EWU einen wesentlichen Beitrag zum Abfedern regionaler Schocks leisten werden.

Struktur der Arbeitslosigkeit

*Arbeitslosigkeit
am Beginn
des Erwerbs-
lebens ...*

Das Risiko, keinen Arbeitsplatz zu finden und zumindest zeitweise arbeitslos zu werden, ist unter Arbeitnehmern im Alter zwischen 15 und 24 Jahren besonders groß. Ihr Anteil an allen erwerbslos gemeldeten Personen im Gebiet der Europäischen Währungsunion ist mit rund einem Viertel doppelt so hoch wie ihrer Bedeutung unter allen Erwerbspersonen entspricht. Insbesondere die Suche nach einem ersten Arbeitsplatz ist häufig mit großen

Schwierigkeiten verbunden. Nahezu die Hälfte aller jugendlichen Arbeitslosen sieht sich mit diesem Problem konfrontiert. Ein weiteres Drittel hat zwar schon eine Arbeitsstelle gehabt, diese aber nach recht kurzer Zeit – das Lebensalter von 24 Jahren wurde noch nicht überschritten – wieder aufgeben oder aufgeben müssen. Überdurchschnittlich schwierig ist die Situation in den Ländern Finnland, Frankreich, Italien und Spanien. Knapp 30 % der arbeitswilligen Jugendlichen waren 1997 in Frankreich ohne Beschäftigung, in den drei anderen Ländern betrug die Quote rund ein Drittel. Auf der anderen Seite der Skala stehen mit weitem Abstand Deutschland, Luxemburg, Österreich und die Niederlande. Die spezifischen Arbeitslosenquoten für diese Altersgruppe liegen in diesen Ländern nur wenig über, teilweise sogar deutlich unter 10 %. Ausschlaggebend hierfür dürfte das System der beruflichen Ausbildung sein, das sich bei allen Unterschieden im einzelnen für Deutschland, Luxemburg und Österreich durch vier gemeinsame Merkmale charakterisieren läßt: berufliche Ausbildung und schrittweise Integration in den Arbeitsprozeß in privaten Unternehmen (oder öffentlichen Verwaltungen), vergleichsweise niedrige Entgelte, strikt befristete und zweckgerichtete Ausbildungsverträge sowie schulische Weiterbildung. Auch in den Niederlanden spielt die betriebliche Ausbildung eine herausragende Rolle. In den von hoher Jugendarbeitslosigkeit betroffenen Ländern gibt es zwar vielfach abgesenkte Mindestlöhne für Berufsanfänger; selbst die verringerten Einstiegsgehälter passen aber häufig nicht zu der noch niedrigeren Produktivität.

Definitionen und Quellen zur internationalen Arbeitsmarktstatistik

In der öffentlichen Diskussion über die Lage auf den Arbeitsmärkten wird in der Regel auf die bei den nationalen Arbeitsmarktbehörden registrierte Arbeitslosigkeit Bezug genommen. Solche Angaben sind für eine international vergleichende Betrachtung oftmals nur bedingt geeignet, weil sich die Anspruchsvoraussetzungen und die Höhe sowie Dauer der Lohnersatzleistungen bei Arbeitslosigkeit von Land zu Land erheblich unterscheiden. Transferleistungen sind aber ein wichtiger Anreiz für die Registrierung bei den Arbeitsämtern.

Die OECD pflegt deshalb seit vielen Jahren einen Bestand an Arbeitsmarktdaten, die aus Umfragen gewonnen werden. Diese beruhen auf einer Reihe von Definitionen, die 1982 von der ILO und der OECD angenommen worden sind. Die wichtigsten dieser Definitionen sind:

1. Erwerbspersonen: Alle Personen, die entweder zu den Erwerbstätigen oder zu den Arbeitslosen zu rechnen sind.

2. Erwerbstätige: Als erwerbstätig werden alle Personen ab einem bestimmten Alter eingestuft, die in der Berichtsperiode (entweder eine Woche oder ein Tag) als Arbeitnehmer beschäftigt waren oder als Selbständige einem Erwerb nachgingen. Dazu zählen auch jene Arbeitnehmer und Selbständigen, die nur vorübergehend, beispielsweise wegen Krankheit oder Urlaub, nicht tätig waren.

3. Arbeitslose: Alle Personen jenseits eines bestimmten Mindestalters, die in

der Referenzperiode weder einer bezahlten Beschäftigung nachgingen noch selbstständig waren, die aber eine Arbeit suchten und unmittelbar verfügbar waren.

Ausführlichere Definitionen finden sich in: OECD (1999), Statistics Directorate: Labour Force Statistics 1977–1997, Paris.

Gleichwohl sind die auf Basis dieser Definitionen von der OECD veröffentlichten Angaben strenggenommen noch nicht vollständig vergleichbar, weil die Art der Datengewinnung sich von Land zu Land unterscheidet. Die Vergleichbarkeit ist hier jedoch in weit höherem Maß gegeben als bei solchen Angaben, die sich auf rein nationale Abgrenzungen beziehen. Strengeren Kriterien hinsichtlich der Vergleichbarkeit genügen die standardisierten Arbeitslosenquoten, die ebenfalls von der OECD veröffentlicht und im Falle der EU-Mitgliedsländer vom Statistischen Amt der Europäischen Gemeinschaften (Eurostat) berechnet werden. Grundlage dieser Berechnungen sind regelmäßige Erhebungen. Siehe dazu: Eurostat (1998): Erhebung über Arbeitskräfte, Ergebnisse 1997, Luxemburg.

Die Angaben im Text beziehen sich zum einen auf die Labour Force Statistics der OECD. Diese Daten liegen vollständig nur bis 1997 vor. Andere Angaben sind der Erhebung über Arbeitskräfte von Eurostat für das Jahr 1997, der Eurostat-Bevölkerungsstatistik (Berichtsstand 1996) sowie der laufenden Berichterstattung von Eurostat entnommen.

... und am Ende

Einen zweiten Problemkreis bilden ältere Arbeitnehmer, zu dem hier die Personen über fünfzig Jahre gezählt werden. Im Mittel der gesamten EWU gehören mehr als 15 % aller Arbeitslosen in diese Gruppe. Doppelt so hoch ist der Anteil in Deutschland, das damit weit an der Spitze liegt. Knapp dem Durchschnitt entsprechen Finnland, Österreich und Portugal. Am unteren Ende rangiert (abgesehen von Luxemburg) Italien, wo der Anteil lediglich ein Fünftel des deutschen Vergleichswertes erreicht. Dies liegt nicht zuletzt an dem öffentlichen Alterssicherungssystem in Italien, das einen vergleichsweise frühzeitigen Rentenbezug ohne größere Abschläge erlaubt.³⁾ Ältere Arbeitnehmer, die arbeitslos werden, beziehen in Italien daher typischerweise eine Rente und werden nicht mehr zu den Erwerbspersonen gezählt. In Deutschland hingegen erhalten sie Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung und stufen sich auch in Umfragen häufig noch als arbeitssuchend ein. Von den Männern (das Erwerbsverhalten der Frauen ist erkennbar durch unterschiedliche kulturelle Traditionen geprägt) im Alter zwischen 50 und 64 Jahren waren im EWU-Durchschnitt 1997 gerade noch gut 55 % erwerbstätig. Sowohl Italien als auch Deutschland, die bei den Arbeitslosen in dieser Altersklasse die Extrempositionen einnehmen, wichen nicht allzuweit von dem Mittelwert ab. Die niedrigsten Werte waren in Belgien zu verzeichnen, während in Irland und in Portugal immerhin noch mehr als 65 % der 50- bis 64-jährigen Männer eine Beschäftigung hatten.

Langzeitarbeits-
losigkeit

Viele der älteren Personen dürften auch zu jenen zählen, die zum Erhebungstichtag be-

reits ein Jahr und länger arbeitslos waren. Im EWU-Durchschnitt war die Hälfte aller arbeitslos gemeldeten Arbeitnehmer zwölf Monate oder länger ohne Arbeit. Bezogen auf die Erwerbspersonen insgesamt entspricht dies einem Anteil von nahezu 6 %. Für fast zwei Drittel von ihnen – das waren immerhin deutlich mehr als vier Millionen Personen – dauerte die erwerbslose Zeit sogar schon länger als 24 Monate. Die Chancen, wieder eine Arbeit zu finden, sind sicherlich für viele dieser Personen ohne unterstützende Maßnahmen nicht allzu groß, denn aller Erfahrung nach gehen in längeren Phasen der Arbeitslosigkeit wichtige Fähigkeiten oder Motivationen für die Berufsausübung verloren. Überdurchschnittlich betroffen von Langzeitarbeitslosigkeit waren insbesondere Italien und Spanien, wo mehr als 8 % beziehungsweise 10 % der Erwerbspersonen seit mindestens zwölf Monaten ohne Beschäftigung waren. In Frankreich dagegen, einem Land mit insgesamt überdurchschnittlich hoher Arbeitslosigkeit, lag die entsprechende Quote für die Langzeitarbeitslosen mit 5 % unter dem EWU-Mittel. Dazu hat beigetragen, daß Berufsanfänger in Frankreich zwar in der Anfangsphase ihres Berufslebens häufig keinen dauerhaften Arbeitsplatz finden, die Arbeitslosigkeit aber immer wieder unterbrochen wird, entweder durch eine kürzerfristige Erwerbstätigkeit oder durch Schulungsmaßnahmen.

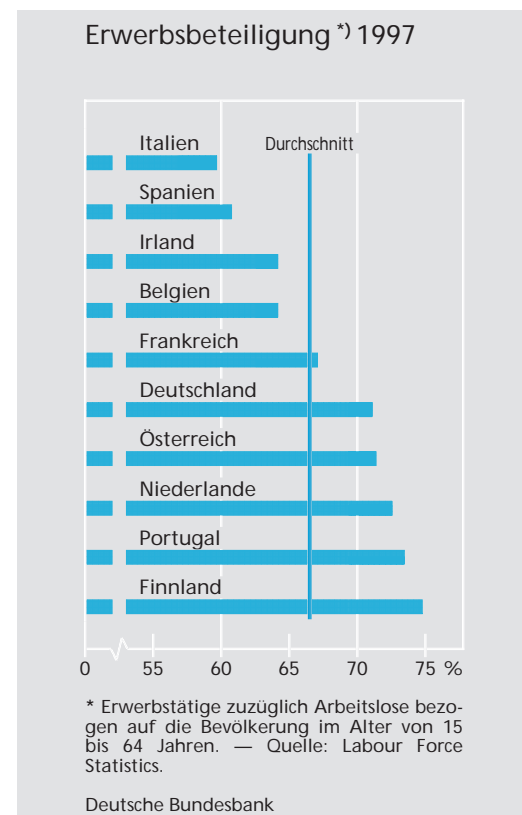
³ Siehe beispielsweise: Blöndal, S. und Scarpetta, S. (1997), Early Retirement in OECD Countries: The Role of Social Security Systems, OECD Economic Studies 29, S. 7–54.

Arbeitskräftepotential und Beschäftigung

Tendenzen bei der Erwerbs- beteiligung

Wegen differierender nationaler Regelungen sowohl beim Beginn wie auch bei der Beendigung des Erwerbslebens, wegen voneinander abweichender Systeme der Arbeitsunfähigkeitsrenten, der Arbeitslosenversicherung sowie unterschiedlicher Tendenzen bei der Frauenerwerbstätigkeit ist eine Beurteilung der Arbeitsmarktentwicklung allein anhand von Arbeitslosenquoten nicht ausreichend. Niedrige Arbeitslosenquoten beispielsweise können durch eine unterdurchschnittliche Erwerbsbeteiligung „erkauft“ sein. Die Entwicklung der Arbeitslosenquoten sollte deshalb immer im Zusammenhang mit anderen Indikatoren, insbesondere aber Veränderungen der Erwerbsbereitschaft gesehen werden.

Bezogen auf die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter, die international üblich auf die Altersgruppen zwischen 15 bis 64 Jahre eingegrenzt wird, hat sich die Erwerbsbeteiligung im Gebiet der Europäischen Währungsunion insgesamt seit Anfang der neunziger Jahre bis heute praktisch nicht verändert. Mit rund zwei Drittel war die Erwerbsquote erheblich geringer als etwa in den USA. Bei einzelnen Ländern ergeben sich aber größere Abweichungen gegenüber dem EWU-Durchschnitt. In drei Ländern mit ungünstiger Arbeitsmarktbilanz, nämlich in Finnland, Deutschland und Italien, ist eine rückläufige Teilnahme am Erwerbsleben zu beobachten. In den arbeitsmarktpolitisch erfolgreichen Ländern ist hingegen durchweg eine deutliche Erhöhung zu konstatieren. In den Niederlanden beispiels-



weise stieg die Erwerbsbeteiligung um fünf Prozentpunkte auf nun fast 73 %. Auch in Irland, Luxemburg und Österreich hat die Erwerbsneigung kräftig zugenommen. Eine steigende Erwerbsbereitschaft muß also keineswegs zu einer Zunahme der Arbeitslosigkeit führen, und eine – teilweise politisch forcierte – Verringerung des Arbeitskräfteangebots bewirkt nicht ohne weiteres eine Milderung der Erwerbslosigkeit.

Die sinkende Arbeitsteilnahme älterer Personen – wegen früher Verrentung – und jüngerer Personen – wegen verlängerter Ausbildungszeiten – wurde vielfach durch eine verstärkte Erwerbsbeteiligung von Frauen ausgeglichen. Diese ist beinahe in allen EWU-Ländern kräftig gestiegen, wobei die größten Zuwächse dort verzeichnet wurden, wo die Er-

Steigende Erwerbsneigung der Frauen ...

werbstätigkeit der Frauen traditionell niedrig war. Zunahmen von mehr als fünf Prozentpunkten ergaben sich in Luxemburg, Österreich, Spanien und den Niederlanden; in Irland betrug der Quotenanstieg ausgehend von 40 % sogar mehr als zehn Prozentpunkte.

... und zunehmende Teilzeitarbeit

In engem Zusammenhang damit ist auch die zunehmende Bedeutung der Teilzeitarbeit zu sehen. Im Jahr 1997 – so das Ergebnis der Arbeitskräfteerhebungen von Eurostat – arbeiteten rund 17 Millionen Erwerbstätige mit einer reduzierten Arbeitszeit. Weitaus an der Spitze lagen dabei die Niederlande. Fast zwei Fünftel aller Beschäftigten – darunter auch viele Männer – gehörten in diese Gruppe. Am unteren Ende der Skala stehen die drei südlichen Länder des Währungsraums, wo weniger als ein Zehntel der Erwerbstätigen ihren zeitlichen Einsatz reduziert hatte. Während dies in Italien und Spanien im Zusammenhang mit der weiterhin niedrigen Frauenerwerbstätigkeit zu sehen ist, stehen in Portugal niedrige Teilzeit- und hohe Frauenerwerbsquoten nebeneinander.

Entwicklung der Beschäftigung insgesamt ...

In allen Mitgliedsländern der EWU hat in dem betrachteten Zeitabschnitt das Arbeitskräftepotential, hier gemessen an der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter, zugenommen. Dies stellte die Aufnahmefähigkeit der Arbeitsmärkte – auch angesichts der bereits bestehenden Arbeitslosigkeit – vor eine zusätzliche Belastungsprobe. Diese Herausforderung ist von den Mitgliedsländern sehr unterschiedlich bewältigt worden. Im Durchschnitt der EWU-Länder ist die Beschäftigung in dem betrachteten Zeitraum leicht gesunken.

Wesentlich dafür waren vor allem starke Arbeitsplatzverluste in Deutschland und in Italien. In einigen anderen Ländern ist die Beschäftigung durchweg gestiegen. Am erfolgreichsten war Irland, wo die Zahl der Arbeitsplätze zwischen 1991 und 1997 jahresdurchschnittlich mit rund 3½ % spürbar stärker zunahm als gleichzeitig die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter (+ 1½ %) und auch die Zahl der Erwerbspersonen (+ 2½ %). Ähnliche Entwicklungen, wenn auch weniger deutlich, waren in Luxemburg, den Niederlanden und Österreich zu verzeichnen.

Die Ausweitung der Beschäftigungsmöglichkeiten wurde unter den gegebenen Bedingungen in manchen Regionen des Währungsgebiets durch einen raschen strukturellen Wandel erschwert, der teilweise massive Arbeitsplatzverluste in der Industrie mit sich brachte. Diese beliefen sich zwischen 1991 und 1997 insgesamt auf mehr als vier Millionen. Lediglich Irland konnte hier noch Zuwächse verzeichnen. Auch in der Landwirtschaft setzte sich der Beschäftigungsabbau fort, was allerdings in den meisten Ländern wegen des bisher schon geringen Anteils der Beschäftigung im primären Sektor keine große Rolle spielte.

... und im strukturellen Wandel

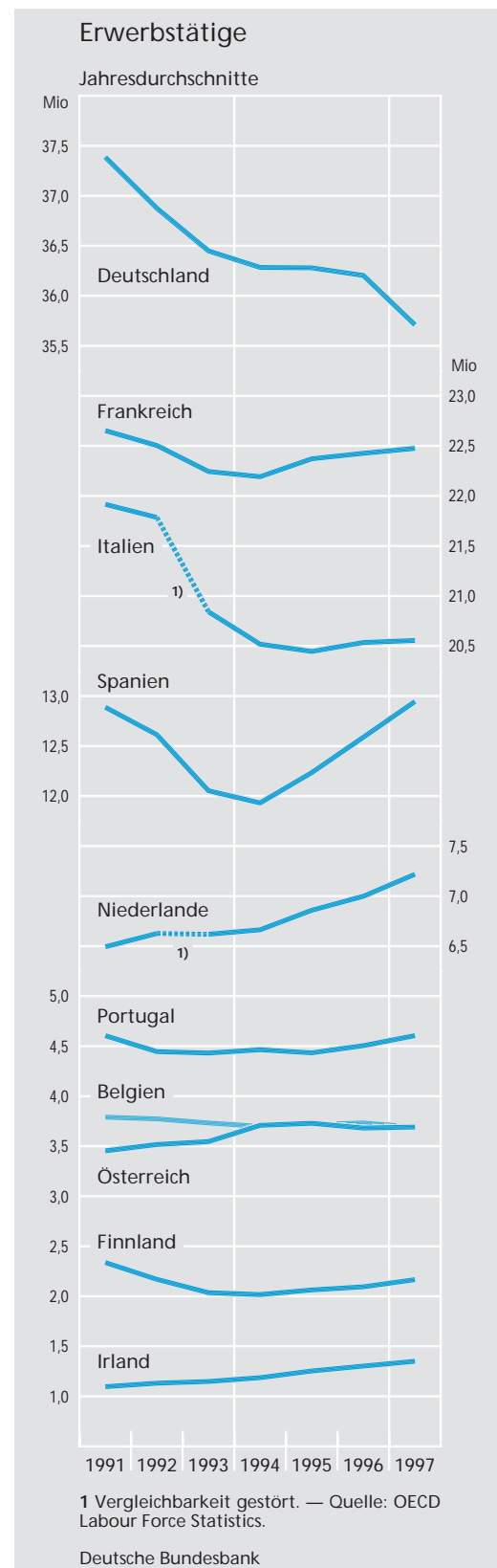
Ausschlaggebend für das unterschiedliche Abschneiden auf dem Arbeitsmarkt war daher die Fähigkeit, für das gestiegene Kräftepotential Arbeitsmöglichkeiten im Bereich der Dienstleistungen zu schaffen. Dort entstanden allerdings nicht nur neue Aufgaben. Vielmehr gliederten Industrieunternehmen ganze Bereiche in selbständige Einheiten aus, die dem tertiären Sektor zuzurechnen sind. Mit

reichlich 60 % war im EWU-Raum in den letzten Jahren deutlich mehr als die Hälfte aller Erwerbstätigen im Dienstleistungsgewerbe tätig. Anfang der neunziger Jahre hatte der Anteil noch um fast fünf Prozentpunkte niedriger gelegen. Am stärksten expandierte die Beschäftigung im Dienstleistungsgewerbe in Irland, es folgen Luxemburg, Österreich, die Niederlande und Portugal. Auch Spanien verzeichnete recht hohe Zuwächse, während in den anderen Ländern die Dynamik weit schwächer war. Die größte Bedeutung hatten die Dienstleistungen zuletzt in den Benelux-Staaten, während die Industriebeschäftigung weiterhin in Deutschland überdurchschnittlich hoch ausfiel. Im primären Sektor, also im wesentlichen der Agrarwirtschaft, fanden nur noch in Portugal mehr als 10 % der Erwerbspersonen eine Beschäftigung.

Strategien beschäftigungspolitisch erfolgreicher Länder

Beschäftigungspolitisch erfolgreiche Länder

Bei einem Vergleich der Arbeitsmarktlage ziehen immer wieder einige Länder die Aufmerksamkeit auf sich, in denen die Arbeitslosenquote den durchschnittlichen Stand im gesamten Währungsraum um die Hälfte und mehr unterschreitet. Zu diesen Staaten zählen insbesondere Österreich und die Niederlande. Daneben wird vielfach auch auf Irland hingewiesen. Hier blieb die Arbeitslosigkeit zwar bis zuletzt vergleichsweise hoch, konnte aber drastisch reduziert werden. Wegen des unbefriedigenden Arbeitsmarkts in anderen Ländern wird vielfach gefragt, ob die erfolgreichen Länder nicht Vorbild sein könnten. Es erscheint daher sinnvoll, etwas näher



auf deren Arbeitsmarktverfassung einzugehen.⁴⁾

Österreich

Mit kaum mehr als 4% wies Österreich (abgesehen von Luxemburg) noch bis in die zweite Hälfte der neunziger Jahre hinein die niedrigste Arbeitslosenquote aller EWU-Mitgliedsländer auf. Wenngleich sich der Erwerbslosenanteil in den zurückliegenden Jahren nahezu kontinuierlich erhöht hat und somit eine tendenzielle Eintrübung erkennbar wird, so deuten doch sämtliche Arbeitsmarktindikatoren weiterhin auf eine überdurchschnittliche Performance hin. Wesentlich für das günstige Abschneiden war zum einen sicherlich die sozialpartnerschaftlich angelegte Beschäftigungs- und Tarifpolitik, die in dieser Form wohl nur in einem relativ kleinen Land mit einer langen Konsenstradition möglich ist. Die Tarifpartner richten sich bei ihren Lohnabschlüssen typischerweise an dem Abschluß in der Metallindustrie aus, berücksichtigen aber auch sektorspezifische Besonderheiten. Die Metallindustrie ihrerseits orientiert sich sehr stark an der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, vor allem an dem durchschnittlichen Produktivitätsfortschritt (und nicht etwa an der – höheren – Fortschrittsrate in der Metallindustrie selbst). Durch diese Makrokomponente der Tariflohnpolitik wurde eine hohe Elastizität zwischen Reallöhnen und Arbeitslosigkeit erreicht. Eine explizite Niedriglohnstrategie wurde vermieden; gleichzeitig ist im Ergebnis eine deutliche Spreizung der Löhne festzustellen. Außerdem ist die Anspruchsdauer bei Lohnersatzleistungen kurz bemessen, und die Bedingungen für die danach eintretende Notstandshilfe sind recht restriktiv. Dies erklärt zum einen den geringen

Anteil von Langzeitarbeitslosen in Österreich. Zum anderen werden Bewegungen in die „Stille Reserve“ hinein und aus ihr heraus gefördert. Für einzelne Personengruppen werden diese Bewegungen abgefedert, so zum Beispiel für Ältere durch Frühverrentungen und für Frauen durch Karenzurlaubsregelungen, Familienbeihilfen und Kindergeldzahlungen. Schließlich wird die Beschäftigungslage durch einen hohen Anteil des öffentlichen Sektors gestützt. Durch die Kombination all dieser Einzelkomponenten konnte die Zahl der registrierten Arbeitslosen lange Zeit gering gehalten werden. Allerdings mehren sich inzwischen die Zeichen für eine nachlassende Effizienz dieses „policy mix“.

Dies mag mit ein Grund dafür sein, daß die Niederlande verstärkt in das Blickfeld der Öffentlichkeit gerückt sind. Bereits zu Anfang der achtziger Jahre, als die Arbeitslosigkeit drastisch gestiegen war, wurden hier unter Moderation der Regierung in einer Übereinkunft zwischen Gewerkschaften und Arbeitgebern Zurückhaltung bei Lohnabschlüssen sowie Arbeitszeitverkürzungen vereinbart. Gleichzeitig wurden die dezentralen Lohnverhandlungen wiederbelebt, so daß ähnlich wie im Fall Österreichs die Makrokomponente der allgemeinen Lohnzurückhaltung mit einer differenzierten Anpassung an branchentypische Besonderheiten kombiniert werden konnte. Ergänzend wurde der gesetzliche Mindest-

Niederlande

⁴ Detaillierte Untersuchungen zu den genannten Ländern finden sich u. a. in folgenden Publikationen: Fajertag, G. und Pochet, P. (Hrsg.) (1997), *Social Pacts in Europe*, Brussels; Ferner, A. und Hyman, R. (Hrsg.) (1998), *Changing Industrial Relations in Europe*, Oxford; Dohse, D. und Krieger-Boden, C. (1998), *Währungsunion und Arbeitsmarkt, Auftakt zu unabdingbaren Reformen*, Kieler Studien 290, Tübingen.

lohn relativ abgesenkt. Der Abbau der Arbeitslosigkeit kam gleichwohl zunächst nur mühsam voran, und die Beanspruchung des sozialen Netzes wurde immer größer. Die Regierung sah sich daher zu deutlichen Einschnitten im sozialen Bereich veranlaßt, insbesondere bei der Arbeitslosenversicherung und den Erwerbsunfähigkeitsrenten. Ziel war es, den Rückgang der Erwerbsbeteiligung zu stoppen, wobei auch Fortbildung und Umschulung eine wichtige Rolle spielten. Statt weiterer allgemeiner Arbeitszeitverkürzungen wurden die Möglichkeiten flexibler Arbeitskontrakte wesentlich erweitert. Zeitarbeitsbüros entstanden, und für Teilzeitarbeitsplätze wurden im Steuer- und Sozialbereich bestehende Behinderungen abgebaut. Gerade im Bereich der Dienstleistungen ergaben sich neue Teilzeitarbeitsmöglichkeiten, die von vielen erwerbswilligen Personen, auch von vielen Männern, angenommen wurden. Die Akzeptanz für solche Erwerbsformen dürfte in den Niederlanden sehr groß und auch größer als in den meisten anderen europäischen Staaten sein. Sie ist zumindest bisher als holländisches Spezifikum anzusehen und erklärt zusammen mit der gegebenen Wirtschaftsstruktur die relativ geringe Beschäftigungsschwelle dieser Volkswirtschaft.

Irland

Irland bietet im Vergleich zu Österreich und den Niederlanden insoweit eine Besonderheit, als hier im Mittelpunkt eine außerordentliche Dynamik der gesamtwirtschaftlichen Produktion stand, mit der Irland nach dem Beitritt zur EU den wirtschaftlichen Rückstand zu den europäischen Partnerländern aufholen konnte. Von Anfang der neunziger Jahre bis gegen Ende des Jahrzehnts

wurde ein durchschnittliches Wachstum des realen Bruttoinlandsprodukts von etwa 7 % pro Jahr erreicht, verglichen etwa mit näherungsweise 3 % in den Niederlanden. Dazu haben auch niedrige Steuersätze für ansiedlungsbereite Unternehmen beigetragen; der Ausbau der wirtschaftsnahen Infrastruktur wurde zu einem nicht unerheblichen Teil aus EU-Mitteln finanziert. Zwar konnte nicht zuletzt dadurch die Arbeitsproduktivität kräftig gesteigert werden, doch nahm auch die Zahl der Erwerbstätigen um reichlich ein Fünftel zu. In diesem starken Sog ist die Arbeitslosigkeit deutlich gesunken; die Arbeitslosenquote, die Anfang der neunziger Jahre noch bei rund 15 % gelegen hatte, verringerte sich um rund acht Prozentpunkte. Trotz des starken Wachstums und des raschen Abbaus der Arbeitslosigkeit ist es bisher weitgehend gelungen, den Lohnanstieg auf ein stabilitätsgerechtes Maß zu begrenzen. Die Tarifpolitik wurde ganz überwiegend an dem übergeordneten Ziel der Steigerung und der Bewahrung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der irischen Wirtschaft ausgerichtet. Obwohl die Lohnsteigerungen weitgehend dezentral ausgehandelt werden, orientieren sie sich an Lohnleitlinien, die seit Ende der achtziger Jahre zwischen wichtigen gesellschaftlichen Gruppen vereinbart werden.

Die ausgewählten Beispiele deuten darauf hin, daß jeweils eine unterschiedliche, auf die spezielle Situation abgestimmte Wirtschafts-, Sozial- und Arbeitsmarktpolitik zum Einsatz kam. Dabei waren korporatistische Elemente von großer Bedeutung. In allen drei Ländern gelang es zumindest zeitweise, einen gesellschaftlichen Konsens herzustellen, vor allem

Gemeinsamkeiten und Besonderheiten

über eine generelle Orientierung der Lohnpolitik an gesamtwirtschaftlichen Notwendigkeiten, aber auch über eine flexible Anpassung an branchentypische Besonderheiten. Für eine solche Konsensstrategie war wesentliche Voraussetzung, daß die hier genannten Länder vergleichsweise kleine und homogene Volkswirtschaften sind. Ähnliches gilt im übrigen für Portugal und Luxemburg. In den größeren und weniger homogenen Ländern sind sogenannte soziale Pakte weit schwieriger auszuhandeln und durchzusetzen.⁵⁾ Zudem sind in den Niederlanden und in Irland die ersten Reformschritte bereits in den achtziger Jahren eingeleitet worden. An dem einmal eingeschlagenen Weg wurde trotz einer mühsamen Durststrecke beharrlich festgehalten. Die strikte Anlehnung Österreichs und der Niederlande an die deutsche Geldpolitik dürfte zudem eine moderate, arbeitsplatzschaffende Lohnentwicklung gefördert haben.

*Ein Blick auf die
USA ...*

Die Mitgliedsländer der EWU müssen sich in ihrer Arbeitsmarktentwicklung aber nicht nur untereinander messen lassen; auch ein Blick über die Grenzen der Währungsunion hinaus kann zusätzliche Einsichten eröffnen. Beispielsweise ist in den USA die Beschäftigung seit 1991 um rund 1½ % pro Jahr gestiegen; die Arbeitslosenquote ging von mehr als 6½ % auf wenig mehr als 4 % zurück. In absoluten Zahlen betrug der Zuwachs bei den Beschäftigten rund 16 Millionen. Dies alles gelang bei wachsender Erwerbsbeteiligung und Erwerbsbevölkerung ohne eine koordinierte Lohnpolitik und Arbeitszeitverkürzungen, ohne größere beschäftigungsschaffende Maßnahmen und Weiterbildungsprogramme,

die in der kontinentaleuropäischen Diskussion über eine erfolversprechende Arbeitsmarktpolitik oft als unverzichtbar dargestellt werden. Die Sozialstandards in den USA sind im Vergleich zu den meisten Ländern in Europa weniger entwickelt, so daß der Druck, auch weniger gut bezahlte Arbeit anzunehmen, ausgesprochen hoch ist. Die Spreizung der Löhne hat in den USA bei einer traditionellen hohen Mobilität der Arbeitskräfte deutlich zugenommen.

Ein ähnliches Kontrastprogramm zu den korporatistischen Ansätzen mancher kontinentaleuropäischer Länder findet sich auch in Großbritannien. Seit 1991 expandierte die Beschäftigung hier jahresdurchschnittlich um knapp 1 %, und die Arbeitslosenquote sank um mehr als zweieinhalb Prozentpunkte auf rund 6 % zur Jahresmitte 1999. Dahinter steht im wesentlichen eine durchgreifende Deregulierung und Privatisierung der Wirtschaft, flankiert von einer Umgestaltung der Sozialsysteme (darunter eine Reduktion der ohnehin schon vergleichsweise niedrigen Leistungen bei Arbeitslosigkeit) und einem Abbau der Abgabenlasten. Der Reformprozeß wurde Anfang der achtziger Jahre begonnen und trotz mancher Rückschläge fortgeführt. Nachhaltige Erfolge in Form kräftig steigender Beschäftigung ohne stabilitätsgefährdende Lohnzuwächse waren allerdings erst ab Mitte der neunziger Jahre zu verzeichnen. In jüngster Zeit wird der Erholungsprozeß verstärkt von Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik

*... und auf
Großbritannien*

⁵ Eine Ausnahme in gewisser Hinsicht ist Italien, das Anfang der neunziger Jahre diesen Weg eingeschlagen hat. Es bleibt abzuwarten, ob dieser Ansatz dort Erfolg haben wird.

begleitet, um die weiterhin hohe Langzeitarbeitslosigkeit zu bekämpfen. Wie in den USA hat der weitgehende Verzicht auf regulierende Eingriffe in den Arbeitsmarkt eine größere Spreizung der Löhne mit sich gebracht.

Gemeinsame arbeitsmarktpolitische Initiativen für Europa?

Europäische Initiativen für mehr Beschäftigung

In der letzten Zeit ist der Gedanke einer intensiveren Koordination der Arbeitsmarktpolitik in den Mitgliedsländern der Europäischen Währungsunion verstärkt in das politische Blickfeld gerückt. Schon im Rahmen der Einheitlichen Europäischen Akte waren 1986 Mindeststandards im Arbeitsschutz sowie eine Förderung des sozialen Dialogs vereinbart worden, und die Europäische Kommission hatte 1993 ein vielbeachtetes Weißbuch für Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung veröffentlicht. Darüber hinaus wurde 1997 in der Amsterdamer Ergänzung des EG-Vertrages die Beschäftigungspolitik als Angelegenheit gemeinsamen Interesses definiert. Demnach verbleiben die Handlungskompetenzen zwar weiterhin auf nationaler Ebene. Sie sollen aber ergänzt werden durch eine strategische Koordinierung und durch europäische Initiativen. Umgesetzt wird diese allgemeine Vorgabe durch beschäftigungspolitische Leitlinien, die zusätzlich zu den „Grundzügen der Wirtschaftspolitik“ ebenfalls der Europäische Rat beschließt. Auf nationaler Ebene sind innerhalb dieses Rahmens beschäftigungspolitische Aktionspläne zu erstellen, die der Kommission und dem Rat vorzulegen sind. Schwerpunkte der ersten beschäftigungspolitischen Leitlinien waren die

Reduktion der Jugendarbeitslosigkeit und die Verhütung von Langzeitarbeitslosigkeit. Der Europäische Rat von Köln hat schließlich 1999 einen Europäischen Beschäftigungspakt verabschiedet, der die bisherigen Initiativen bündelt und zusammen mit dem neu eingeführten makroökonomischen Dialog zu einer Reduzierung der Arbeitslosigkeit beitragen soll.

Abgesehen davon, daß ein Erfahrungsaustausch unter EU-Moderation sowie das Aufstellen von Leitlinien einschließlich des damit verbundenen Rechtfertigungsdrucks für die Regierungen zur Verbesserung der Evaluierung konkreter Maßnahmen beitragen können, stellt sich doch die Frage, welche Erfolgsaussichten weiterreichende Ambitionen in Richtung auf eine koordinierte Beschäftigungspolitik haben. Ausgehend von den unterschiedlichen Erfahrungen erscheinen die Möglichkeiten hierzu eher begrenzt. Zum einen unterscheiden sich die Problemlagen zwischen den Ländern erheblich, zum anderen gibt es selbst innerhalb der – größeren – Länder gewichtige Divergenzen, so daß eine einheitliche und gegebenenfalls sogar verbindliche Strategie, die naturgemäß die regionalen, teilweise historisch gewachsenen Besonderheiten nicht berücksichtigen kann, wahrscheinlich alsbald zum Scheitern verurteilt wäre. Außerdem ist zu vermuten, daß korporatistische Lösungen in großen, heterogenen Volkswirtschaften nur schwer zu einem dauerhaften Erfolg führen können. Es spricht daher vieles dafür, die beschäftigungspolitische Verantwortung weiterhin dezentral bei den jeweiligen Ländern zu belassen und dort den vor Ort gegebenen Gestaltungsspielraum flexibel zum Abbau der Arbeitslosigkeit zu nutzen.

Grenzen europäischer Beschäftigungspolitik