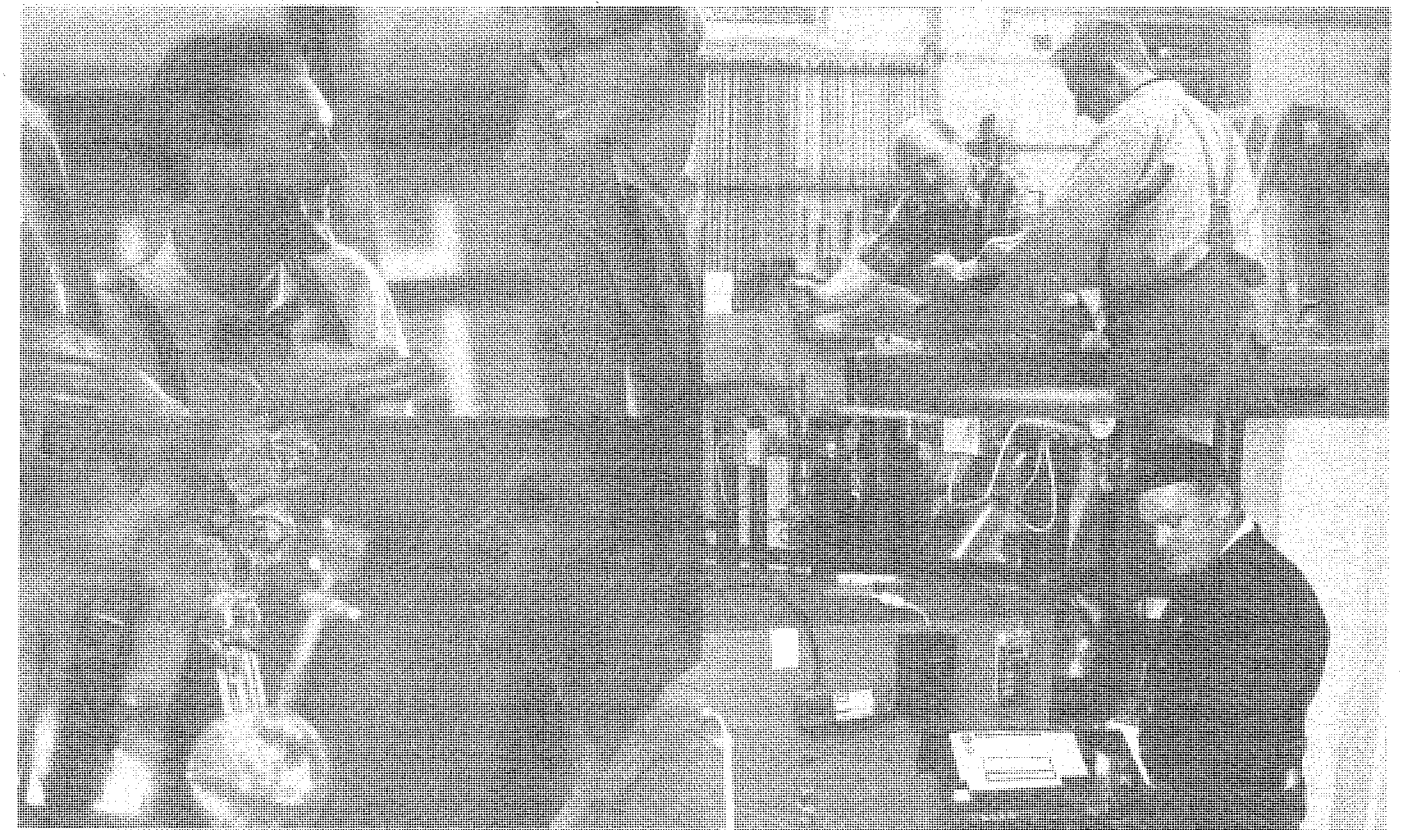




David F. Milleker (Hrsg.)

# Beschäftigungspolitik in Europa



Frankfurter Institut – Stiftung Marktwirtschaft und Politik

David F. Milleker (Hrsg.)

# Beschäftigungspolitik in Europa

Mit Beiträgen von

Bernhard Boockmann, Walter Eltis, Holger Feist, Wolfgang Franz, Günther G. Goth,  
PJ Anders Linder, Ralf-Henning Peters, Raymond Plant, Ulrich Schröder,  
W Stanley Siebert, Rüdiger Soltwedel, Viktor Steiner, Werner Tegtmeier

Beiträge zu einer Tagung des Frankfurter Instituts  
im Internationalen Führungszentrum der Siemens AG, Feldafing

Diese Veröffentlichung geht zurück auf die gleichnamige Tagung des Frankfurter Instituts – Stiftung Marktwirtschaft und Politik und des European Policy Forum am 8. und 9. Juni 2000 im Internationalen Führungskräftezentrum der Siemens AG, Feldafing

Die Publikation wurde gefördert durch die Adolf Messer Stiftung, Königstein/Taunus

Die Deutsche Bibliothek - CIP-Einheitsaufnahme  
Ein Titeldatensatz für diese Publikation ist bei  
Der Deutschen Bibliothek erhältlich

© Januar 2001

Frankfurter Institut – Stiftung Marktwirtschaft und Politik  
Kisseleffstraße 10 • 61348 Bad Homburg

[www.frankfurter-institut.de](http://www.frankfurter-institut.de)

Umschlaggestaltung: Mechthild Brenner

ISBN 3-89015-082-9

Frankfurter Institut – Stiftung Marktwirtschaft und Politik

David F. Milleker (Hrsg.)

## Beschäftigungspolitik in Europa

Aufbau von Beschäftigung und Abbau von Arbeitslosigkeit – warum sind wir in Deutschland ausgerechnet auf diesem zentralen Gebiet so schlecht?

Seit Jahrzehnten beschwören wir das Problem, produzieren dazu mehr Literatur als jedes andere Land und geben Woche für Woche Millionen für seine Eindämmung aus. Doch fruchten will das alles nicht.

Und auch in Zukunft dürfte diese Art von Aufwand wenig nützen, solange wir uns weiter vor der Binsenweisheit drücken: Mehr Beschäftigung ist nur mit mehr Markt und mehr Wettbewerb zu haben – erst recht in der sich wandelnden Arbeitswelt des 21. Jahrhunderts.

Deutschland aber läuft immer noch in die Gegenrichtung: Gesetzgeber und Rechtsprechung, Tarifparteien und Bündnispartner scheuen weiterhin den Markt. Stattdessen beschweren und regulieren sie die Arbeitsverhältnisse auch heute noch in einem Maße, dass vorhandene Arbeitsmöglichkeiten davon erdrückt und viele neue erst gar nicht entstehen werden.

So bietet die Arena des internationalen Wettlaufs um attraktive Arbeitsplätze und dazu gehörende Investitionen einen merkwürdigen Anblick: der deutsche Arbeitsmarkt tritt in Ritterrüstung an während andere, einschließlich unserer Nachbarn, in der Sportkleidung flexibler Arbeitsmärkte an uns vorbeiziehen. In diesem Konferenzband werden Lauf und Läufer sorgfältig beobachtet. Die daraus zu ziehenden Schlüsse bieten sich dem Betrachter fast von selber an.

*Gert Dahlmanns*

## Editorial

David F. Milleker

Insbesondere jenseits des Atlantiks wird Europa gerne mit Arbeitslosigkeit, schwachem Wirtschafts- und Jobwachstum und geringer Anpassungsfähigkeit gleichgesetzt. Und in der Tat: nimmt man die gesamte Europäische Union zusammen, liegt die standardisierte Arbeitslosenquote der OECD mit 9,2% mehr als doppelt so hoch wie die der USA mit 4,2%.

Diese aggregierten Zahlen verdecken jedoch, dass auch Europa längst seine beschäftigungspolitischen Erfolgsgeschichten geschrieben hat: So liegt die Arbeitslosenquote in sechs von 15 Mitgliedsstaaten bei unter 6%.

Und zumindest in der Wahrnehmung ist eine deutliche Trendwende zu verzeichnen: auch in Europa traut man sich wieder, von Vollbeschäftigung zu sprechen. Selbst in Deutschland sind Zeichen der Besserung zu erkennen – seit gut drei Jahren hat das Wirtschaftswachstum auch den Arbeitsmarkt erfasst und die Zahl der Arbeitslosen geht aufs Jahr gerechnet um gut 250.000 zurück. Allerdings geht davon nur gut die Hälfte auf wirklich neu geschaffene Stellen zurück, während die andere dem Umstand zu danken ist, dass hierzulande der demografische Wandel dafür sorgt, dass mehr alte Menschen den Arbeitsmarkt verlassen als junge nachrücken.

Muss man also nur abwarten, bis sich die Probleme auf natürlichem Wege von selbst lösen? Mitnichten. Wie sehr die Dinge bei uns im Argen liegen, oder ökonomisch gesprochen, die Arbeitslosigkeit im Wesentlichen struktureller Natur ist, macht die Green-Card-Debatte deutlich. Schon bei einer Arbeitslosigkeit von 9% stößt der Arbeitsmarkt an seine Grenzen. Trotz 3,5 Millionen Arbeitslosen wird von Arbeitskräftemangel geredet. Denn die Arbeitslosen passen aus vielen Gründen – etwa wegen mangelnder Qualifikation, mangelnder Mobilität oder überhöhten Lohnansprüchen – nicht zur Arbeitsnachfrage.

Daraus wird deutlich, dass Deutschland für einen wirklich durchgreifenden Abbau seiner Arbeitslosigkeit und eine beschäftigungspolitische Renaissance einen Kurswechsel braucht. Es sollte dabei die Erfahrungen seiner europäischen Nachbarländer, die in den letzten Jahren besser abgeschnitten haben, mit einbeziehen.

Ziel der Tagung „Beschäftigungspolitik in Europa“, deren Beiträge in diesem Band zusammengefasst sind, war es, einen solchen Blick über die Grenzen zu tun. Denn im Zuge einer globalisierten Wirtschaft stehen auch die Arbeitsmarktordnungen in einem Wettbewerb um die „best practises“ der Beschäftigungspolitik. Es geht mithin um Benchmarking im besten Sinne.

Zusammen mit dem European Policy Forum haben wir uns dafür entschieden, drei Prototypen einander gegenüber zu stellen: den angelsächsischen Kapitalismus mit seiner rigorosen Marktorientierung, den auf Konsens ausgerichteten „Rheinischen Kapitalismus“ und das hoch korporatistische nordische Wirtschaftsmodell.

Dabei geht es freilich um weit mehr als um die Beschreibung vermeintlicher Erfolgsgeschichten. In den Beiträgen dieses Bandes wird viel Wert darauf gelegt, auch die normativen Grundlagen, die unsere Gesellschaften prägen und für die Entwicklung von Reformen maßgeblich sind, in den Blick zu nehmen.

Denn so reizvoll es für den akademischen Ökonomen auch sein mag: Wirtschaftsordnungen entstehen in der Praxis nicht auf dem Reißbrett universitärer Denker, sondern müssen sich immer auch in den sozialen und gesellschaftlichen Kontext einfügen, um politisch durchsetzbar zu sein.

So bedeutet richtig verstandenes Benchmarking nicht die pauschale und undifferenzierte Übernahme von Strategien in bestimmten Teilbereichen, sondern die Einpassung erfolgreicher Maßnahmen anderer Länder in den eigenen Ordnungsrahmen.

So zeigen insbesondere die Beiträge von Lord Raymond Plant of Highfield, Werner Tegtmeier und PJ Anders Linder, wie stark sich schon die normative Ausrichtung zwischen Deutschland, Großbritannien und Schweden unterscheidet. Eine einheitliche Beschäftigungspolitik für alle drei Länder müsste schon deshalb scheitern, weil sie von den Bürgern aufgrund unterschiedlicher Wertvorstellungen nicht akzeptiert würde.

Auch macht der Beitrag von Wolfgang Franz deutlich, dass unsere institutionelle Rahmensetzung auf dem Arbeitsmarkt – etwa im Rahmen tarifvertraglicher Lohnsetzung – nicht grundsätzlich schlechtere Ergebnisse zur Folge hat als Lohnsetzung auf der betrieblichen Ebene, wohl aber im Lichte der Erfahrungen im europäischen Ausland flexibler gestaltet werden sollte als bisher.

Reformen sind aber allein schon deshalb nötig, weil sich auch die Welt um uns herum ändert. So weist Rüdiger Soltwedel in seinem Beitrag mit Nachdruck darauf hin, dass manche deutsche Spezialität, die auf Sicherheit zulasten der Flexibilität setzt, im einheitlichen europäischen Währungsraum zu einem Risiko für Firmen und Beschäftigung werden kann. Ein Punkt, den auch Ulrich Schröder in seiner Diskussion der Vor- und Nachteile des deutschen Modells aus dem Blickwinkel der internationalen Kapitalmärkte hervorhebt: Wo ausländische Investoren das deutsche Modell der Corporate Governance nicht verstehen, bleiben – unabhängig von theoretischen Effizienzvorteilen durch die Mitbestimmung – die Direktinvestitionen aus.

Für die Beschäftigungsdynamik in Deutschland kommt es insbesondere darauf an, das Problem der strukturellen Arbeitslosigkeit und des faktischen Ausschlusses der gering Qualifizierten aus dem Arbeitsmarkt anzugehen. Wie Holger Feist in seinem Beitrag zum Niedriglohnsektor feststellt, sind die hier feststellbaren Rigiditäten insbesondere dem Umstand geschuldet, dass die Sozialhilfe als niedrigste soziale Sicherungsstufe im Grundsatz die Nicht-Arbeit belohnt. Nur wenn hier Elemente eingeführt werden, die die Anreize wieder richtig setzen und nicht nur eine Umschichtung der finanziellen Lasten

auf die Sozialversicherung zum Ziel haben, kann hier der Durchbruch gelingen.

Die soziale Marktwirtschaft wird auch durch den Vergleich mit den Wirtschaftsmodellen der europäischen Wettbewerber nicht zum Auslaufmodell. Wohl aber sind Teile der Arbeitsmarkt- und Sozialordnung dringend überholungsbedürftig, wollen wir auch im Bereich der Beschäftigung nicht Nachzügler, sondern Lokomotive Europas sein. Mehr Wettbewerb auf Güter-, Kapital- und Arbeitsmarkt sind dazu der richtige Weg. Die politische Umsetzung eines solchen Reformprogramms ist sicherlich nicht immer einfach. Doch der laufende Konjunkturaufschwung in ganz Europa bietet die besten Umsetzungsmöglichkeiten, die wir seit Jahren hatten. Oder wie PJ Anders Linder es am Ende seines Beitrages formuliert: „I prefer to be optimistic. Things were different before. They can be different again.“

## Inhalt

### Ordnungspolitische Leitbilder

- Raymond Plant • Anglo-Saxon Capitalism and Welfare: A Theoretical Perspective 11  
Werner Tegtmeier • Die soziale Marktwirtschaft 17  
PJ Anders Linder • The Swedish Model and Proposals for Reform 21

### Korporatismus, Rigiditäten und Spielräume makroökonomischer Politik

- Walter Eltis • The Macroeconomic Dimension of Europe's Unemployment Problem 29  
Rüdiger Soltwedel • Rigidities on European Labor Markets: A Threat to EMU and the Re-organization of Firms 37  
W Stanley Siebert • Can Corporatism Partially Offset the Effects of Rigidities? 53

### Die regulativen Bedingungen des Arbeitsmarktes und die Sicht der globalen Kapitalmärkte

- Ulrich Schröder • Das deutsche Konsensmodell: Vor- oder Nachteil für Investoren? 65  
Wolfgang Franz • Lohnverhandlungssysteme und Beschäftigung 73

### Die Rolle des Staates für die Beschäftigung

- Viktor Steiner/Bernhard Boockmann/Ralf-Henning Peters • Social Security, Real Wage Resistance and Employment in Sweden, the UK and West Germany 89  
Holger Feist • Der Niedriglohnsektor: Erfahrungen aus dem Leipziger Modell 103

### Tischrede

- Günther G. Goth • Tendenzen zur Änderung der Beschäftigung durch E-Business 115

---

## Ordnungspolitische Leitbilder

# Anglo-Saxon Capitalism and Welfare: A Theoretical Perspective

Raymond Plant

This paper will seek to identify the main theoretical features of economic liberalism. Economic liberalism is not to be seen particularly as a response to the greater globalisation of the economy and the internationalisation of trade. Rather, it is based upon a general theoretical or philosophical model of the role of government in relation to the economy. It is also very critical of the nature of mid-twentieth century social democracy for reasons that will become obvious as the discussion proceeds. In general though, it can be said that social democracy has tended to highlight market failure and to look to government to rectify such failures, whereas economic liberalism has tended to emphasise government failure and to argue that government failure is much more difficult to deal with than market failure for reasons which should become clear later. This economic liberal perspective provides the background to their ideas about the relative role of the government and the market, including the labour market.

I shall discuss the nature of economic liberalism under the following headings:

- Planning
- Social Justice
- Freedom
- Social Rights
- The Welfare State
- Poverty

## Planning

A planning role for the government in relation to the economy is rejected by the economic liberal for two main reasons:

- i) Human knowledge is dispersed and fragmented. There is no way the human mind individually or collectively can understand and comprehend the complexity of human society (see F.A. von Hayek). In addition, human knowledge is as much about knowing how as knowing that. Knowledge is practical and to do with skill as much as propositional knowledge. Such practical forms of knowledge are rooted in habit, tradition, locality etc. They are however of central importance to economic life. Such forms of knowledge cannot be put into a plan. A plan will therefore be much less efficient than a free economy which will allow this dispersed practical knowledge to be used. The entrepreneur is precisely the person in the best position to use this dispersed and practical knowledge (Hayek). The nature of human knowledge therefore shows the indispensable role for entrepreneurship in the modern economy. In addition, the price mechanism in a free economy acts as a way of processing information, linking supply and demand. There is no rational alternative to the price mechanism for the dissemination of information, and planning will of necessity be less efficient than the price mechanism of a free market economy (L.von Mises and Hayek).
- ii) Planning has to be planning *for* something – that is to say for the achievement of a set of desired goals such as social justice or greater equality. The economic liberal however rejects these as viable or desirable social

goals (see below) and prefers politics and economics to be seen in terms of the individual satisfaction of preferences and desires rather than the achievement of collectively defined ends. Politics and economics should be procedural (Buchanan and Hayek). The role of politics is to secure a framework for the market, and the role of the market is to satisfy the preferences of individuals. It should not be the aim of politics to shape the market and its outcomes to collectively agreed goals. Given this, even if planning were possible it would in fact be undesirable.

### Social Justice

There are several arguments deployed by the economic liberal against the idea of social justice.

- i) The first has to do with agency and intention in the economy. Socialists and social democrats like to argue that social justice is important because we have to rectify the distributive outcomes of the market. That is to say it is claimed that the distribution of income and wealth produced by the market is unjust and has to be corrected by political action. This view is rejected by the economic liberal for the following reasons:
  - a) injustice has to be the result of intentional action which is why, for example, we do not regard the differential consequences of the weather as being unjust. However, in a market millions of individuals buy and sell, and no doubt each individual act of exchange will be intentional. This buying and selling will lead to some people being rich and others poor. This position is an aggregate result of individual acts of buying and selling but is not itself intended by anyone. Nor is it foreseeable. If the outcomes of markets are not intended, they should not be regarded as a distribution – a word which implies intention. If market outcomes are unintended, then they cannot be unjust given the link that has to exist between injustice and intentional action. To regard market outcomes as being

intentional is to anthropomorphise the market and this is a conceptual error. These arguments are to be found in Hayek.

- ii) It is also argued by the economic liberal that in a pluralist society it is impossible to agree on criteria of distributive justice. Social goods can be distributed according to all sorts of social criteria e.g. need, merit, desert, equality, contribution etc. These criteria would lead to radically different distributions of social goods. Hence there is a need to settle on criteria before political distribution can start, but we all actually will disagree on the criteria and the relative weight that each should have – this would be true particularly in relation to need versus desert or equality versus contribution. The argument is that in a pluralist society we have no way of resolving distributional dilemmas of this sort. It is better to leave the allocation of goods to the market within which individuals can seek to satisfy their own desires and preferences, rather than having a political distribution in circumstances in which we cannot actually agree on the criteria on which collective distribution would have to rest to be morally legitimate (Hayek and Buchanan).
- iii) It is also argued by economic liberals that seeking to administer policies which try to achieve a just distribution of resources in the absence of agreed criteria for the collective allocation of scarce resources will in fact give a great deal of discretionary power to welfare state bureaucracies since it will be impossible to write detailed allocative rules in the absence of agreed criteria (see J. Gray and Hayek). This point yields an additional one, namely that in the absence of agreed criteria of social justice, which are recognised and agreed in society interest groups will press government to allocate resources to the interests that they represent rather than to others. This will mean that politics will become a zero sum game since economic growth will never be enough to turn it into a positive sum (Hirsch). Indeed

in the economic liberal view this interest group competition will become a brake on growth. Because there are no agreed criteria to constrain this rent seeking behaviour, government will fall victim to the coalition of the most powerful interests (Brittan).

- iv) Economic liberals particularly reject equality as a principle of justice. Equality of outcome is specifically rejected for reasons in addition to those given above. It is claimed that equality of outcome is not sensitive to ambition and aspiration; the tax consequences would have very negative economic effects in terms of incentives; that it is not compatible with a free society given the role that the state would have to have to prevent free transfers from one person to another upsetting the desired form of equality of outcome. It would in Robert Nozick's words be incompatible with free capitalist acts between consenting adults. Equality of opportunity is accepted, at least in a particular definition of it as non discrimination. It is unjust to directly discriminate against someone because this is an intentional act. An economic liberal could therefore countenance a programme of equality of opportunity which sought to remove such forms of discrimination as forms of injustice. This however is regarded as being quite different from a radical programme of equality of opportunity which seeks to secure to individuals resources of various sorts which they do not currently possess, and this would involve the collective allocation of resources which as we have seen is rejected (Hayek).

### Freedom

Economic liberals have a specific view of freedom which is directly counter to the one espoused by social democrats, socialists and social liberals. The latter believe that there are two aspects to freedom: freedom from coercion and interference by others or negative freedom (see Isaiah Berlin), and positive freedom – that is to say

resources and opportunities to enable one to pursue one's own good in one's own way. If this second aspect of liberty is accepted then this would sanction the collective allocation of resources in terms of freedom. A poor person would not be free in the positive sense in that he or she would lack resources. Hence a collective allocation of resources would be justified as a way of increasing that person's freedom. In the economic liberal's view this second understanding of the nature of freedom is mistaken in that it confuses to be free with to be able. To be free to do something is not to be prevented by someone else's intentional action from pursuing one's own aim. This is secured by a government which secures mutual non coercion i.e. the traditional role of a liberal government. Ability is quite different – it means having the resources and opportunities to do what one wants. The social democratic/socialist/ social liberal assimilation of freedom and ability is rejected by the economic liberal for two reasons: a) no one, however rich, is able to do all that he/she is free to do. A person is free to do whatever he/she is not prevented by the actions of another from doing, and thus the scope of freedom in this sense of non coercion is indefinitely large. This is not true of ability. There will always be different sorts of restrictions on what one is able to do however rich or capable a person is. Hence freedom and ability are quite different. b) It makes sense to talk about a policy of equalising liberty in that a set of civil and political rights can be derived that will secure equal mutual non coercion. It is not however a possible object of policy to seek to equalise abilities. Even if it were, it would still fall foul of the critique of social justice deployed earlier.



## Social Rights

This last point leads naturally to a discussion of social and economic rights which are also rejected by the economic liberal. The case for economic and social rights is often assumed to rest on social justice or on an account of what we need to protect positive freedom, but as we have seen the economic liberal criticises both of these arguments. There are however more specific issues here. First of all it is argued that civil and political rights are rights not to be interfered with, and therefore the corresponding obligation to the right is to abstain from interference. As a duty or obligation not to do something it is not subject to scarcity. We cannot run out of people abstaining from action. A social right however, is a right to a resource whether it be health care, education, social security or whatever. These things are in endemically short supply and therefore cannot be subject to rights because the corresponding obligations – namely to supply these goods – cannot be followed through. Hence such rights are not in fact justiciable. They could possibly be interpreted as rights to a fair share or fair consideration of interests but seeking to define what this would mean would take us back to the critique of social justice that we have already discussed. It is also argued by the economic liberal that the idea of citizenship is not a rich enough conception to ground a right to resources. Liberal citizenship is about mutual non interference. In a free society the conception of citizenship is not rich enough to justify positive rights to resources. Positive rights arise only out of contract. A promises B \$50, then B has a right to \$50 from A. Social relations such as citizenship, however, cannot generally be understood on a contractual basis. The only way in which rights to resources could arise would be if all resources were to be distributed on a strict insurance basis in which there is a clear link between payment and entitlement. Otherwise citizenship carries no direct social rights.

## The Welfare State

Mid-twentieth century social democrats saw the welfare state as an instrument of social justice. It would redress the inequalities of the market and move people out of poverty (Crosland). The fiscal dividends of economic growth would improve the relative position of the worst off and maintain the absolute position of the better off. That is to say the welfare state in which these fiscal dividends would be invested would improve (in the sense of lessen) inequality and injustice. Against this background one can see that the economic liberal would reject such a role for the welfare state precisely because of the critique of social justice, the positive theory of freedom and the critique of social rights. In addition, the welfare state which seeks to secure to an individual an income and a status which cannot be achieved within a market would also have other defects. These would include: an incentive to free riding; the growth of dependency; continual pressure to increase the size and budget of the welfare state on the part of welfare bureaucracies; growing unaffordability in a global market; tax disincentives because of the high levels of taxation needed to fund an ambitious welfare state and the crowding out of money for private investment if the government sought to borrow to cover costs of welfare rather than raise taxes (Friedman).

In addition there are two further arguments of interest. The first is a rejection of the idea of relative poverty which in the view of neo liberals has acted as a major incentive to welfare state budgets to grow. Relative poverty is inextricably linked to inequality, and there is no clear stopping point in terms of public expenditure for upon relieving relative poverty. It is better in the economic liberal view to take what might be called the moving absolute view namely that what matters to the poor person is whether he or she is better off this year than last year, not whether the gap between that person and some other group in society has narrowed. The free market and the trickle down effect is more likely to solve the

problem of poverty in this sense than the collective allocation of resources. This leads to a position which is exactly the reverse of the social democratic one. Whereas social democrats want to increase the relative position of the worst off via state expenditure and maintain the absolute position of the better off (that is to say diminish inequality), the economic liberal wants to improve the absolute position of the worst off while not being concerned about whether the relative position of the better off increases inequality. This is because inequality is seen as economically productive and not morally objectionable. The market will improve the position of the worst off more efficiently than the collective allocation of resources.

The second point has to do with welfare state bureaucracies. Economic liberals tend to accept the views of public choice economists such as Buchanan, Tullock, Niskanen etc that bureaucracies are best understood as utility maximising bodies that are not subject to market constraints such as bankruptcy. If bureaucracies and bureaucrats operate like individuals in markets seeking to maximise utilities, then welfare states will grow in size, responsibilities and budgets. The only fundamental way of preventing this is through privatisation and/or removing public provision of welfare. What economic liberals in practice argue in relation to the welfare state is that the welfare state should not be seen as an instrument of social justice but rather as a basic safety net which probably has to be provided in a capitalist society on pragmatic rather than moral grounds. At the same time welfare bureaucracies and welfare institutions have to be made more constrained by means of internal markets, quasi markets, citizens' charters defining performance indicators, league tables etc as a way of meeting the public choice critique, given the economic liberals' pragmatic commitment to the welfare state.

## 1 Das ordnungspolitische Leitbild der Sozialen Marktwirtschaft verbindet eine auf wirtschaftlicher Freiheit basierende Wirtschaftsordnung mit der Verwirklichung sozialer Ziele

Ludwig Erhard, der erste Wirtschaftsminister der Bundesrepublik Deutschland, verwendete den Begriff der „Sozialen Marktwirtschaft“, als er nach 1948 in mutigen Schritten die Marktwirtschaft in der Bundesrepublik einführte und damit die Zwangswirtschaft der ersten Nachkriegsjahre ablöste. Der Begriff „Soziale Marktwirtschaft“ selbst stammt von seinem Mitstreiter Alfred Müller-Armack, der die „Soziale Marktwirtschaft“ als Staatssekretär im Bundeswirtschaftsministerium wesentlich konzeptionell gestaltete.

Für Erhard und Müller-Armack war die Soziale Marktwirtschaft mehr als nur eine effiziente Wirtschaftsordnung mit sozialen Korrekturen. Sie verstanden die Soziale Marktwirtschaft als eine ordnungspolitische Idee, als ein gesellschaftspolitisches Ordnungskonzept, wodurch die soziale und gesellschaftliche Ordnung in eine sinnvolle Beziehung zu einer liberalen Wirtschaftsordnung gesetzt wird. Durch die Soziale Marktwirtschaft sollte auf der Basis der Ideale einer liberalen Wirtschaftsordnung und auf der Basis wirtschaftlicher Freiheit gleichzeitig die Verwirklichung sozialer Ziele möglich werden.

Dieses Leitbild der Sozialen Marktwirtschaft bildet seit nunmehr gut einem halben Jahrhundert die Grundlage der deutschen Wirtschafts- und Sozialpolitik. Sie war in den zurückliegenden Jahrzehnten Garant für die Realisierbarkeit eines erfolgreichen und gleichzeitig menschlichen Wirtschaftssystems.

## 2 Soziale Marktwirtschaft: ordnungspolitisches Leitbild auch in vielen EU-Mitgliedstaaten

Die „Soziale Marktwirtschaft“ ist nicht nur in Deutschland, sondern in vielen Mitgliedstaaten der Europäischen Union Leitbild wirtschafts- und gesellschaftspolitischer Gestaltung. Auch wenn die Sozialsysteme in Europa starke Unterschiede aufweisen, gibt es deutliche Gemeinsamkeiten, die es durchaus rechtfertigen, von einem kontinentaleuropäischen Leitbild der „Sozialen Marktwirtschaft“ zu sprechen.

Ein wesentliches Element des kontinentaleuropäischen Sozialmodells im Gegensatz zum angelsächsischen Kapitalismus ist, dass bei allen Unterschieden der Sozialsysteme nicht nur gezielt eine Verminderung und Bekämpfung von Armut angestrebt wird, sondern auch viel Wert auf die Vermeidung und Überwindung sozialer Ausgrenzung und auf die Entwicklung von Chancengleichheit in der Gesellschaft gelegt wird. In Kontinentaleuropa existiert ein breiter gesellschaftlicher Konsens darüber, dass ökonomische Effizienz und soziale Gerechtigkeit zusammen gedacht werden müssen.

Ein weiteres wesentliches Merkmal des kontinentaleuropäischen Sozialmodells ist die ausgeprägtere soziale Präsenz des Staates. Sie zeigt sich:

- a) durch überwiegend staatlich organisierte Bildungssysteme, die vergleichbare und qualitativ hochwertige Bildungsabschlüsse ermöglichen,
- b) durch umfassend ausgebaute Systeme des Arbeitnehmerschutzes,
- c) durch einen Sockel an arbeitsrechtlichen Vorschriften,
- d) durch ausgebaute Systeme der sozialen Sicherheit gegen die großen sozialen Lebensrisiken Krankheit, Alter, Arbeitslosigkeit und Invalidität sowie
- e) durch die Gewährleistung sozialpartnerschaftlicher Strukturen, die mit dem Staat kooperieren.

### 3 Soziale Marktwirtschaft schafft bessere Verteilungsergebnisse

Die ausgeprägtere soziale Präsenz des Staates spiegelt sich beispielsweise in den Sozialausgaben wider. Nach Zahlen der OECD lag in Deutschland 1995 der Anteil der Sozialleistungen, die über den Staat zur Verfügung gestellt werden, bei rund 25,9% des Bruttoinlandsprodukts. In den USA betrug die Finanzierung der Sozialleistungen über den Staat nur rund 17,5% des Bruttoinlandsprodukts. Addiert man die privaten Ausgaben für Sozialleistungen zu den öffentlichen Ausgaben hinzu, dann erhöht sich die Quote in den USA auf 24,5% und in Deutschland auf 27,7%. Bedarf und Bereitstellung von Sozialleistungen in den USA weichen somit gar nicht so sehr vom deutschen Niveau ab, wenn zudem die Sonderlasten durch die deutsche Wiedervereinigung mit ins Kalkül einbezogen werden.

Allerdings sind die Verteilungswirkungen deutlich anders, wie eine Studie der OECD aus dem letzten Jahr über die Dynamik bei der Armut zeigt. Der reine Marktprozess hätte nach den Berechnungen der OECD für Mitte der 90er Jahre in Deutschland dazu geführt, dass rd. 27 % der Haushalte weniger als 50 Prozent des Median-Einkommens erhielten. Nach Steuern und Transfers, also nach der sogenannten Umverteilung, lagen in Deutschland nur noch rd. 11 % der Haushalte unter dieser Grenze. In den USA waren es nach der Umverteilung immer noch rd. 16 %.

Die über den Staat laufenden Sozialleistungen haben somit eine deutlich armutslindernde Wirkung, da diese in überproportionalem Ausmaß den einkommensschwächeren Bevölkerungsschichten zugute kommen. Die Staaten mit höheren staatlichen Sozialleistungsquoten sind im Allgemeinen durch eine gleichmäßigere Einkommensverteilung gekennzeichnet.

### 4 Heftige Kritik am Sozialstaat im Kern verfehlt

Trotz der weitgehend unbestrittenen Erfolge der Sozialen Marktwirtschaft geriet dieses Sozialmodell mit wachsender Arbeitslosigkeit und einem zwischenzeitlichen Paradigmenwechsel hin zur Angebotspolitik unter zunehmende politische und wissenschaftliche Kritik. Die wirtschaftlichen Schwierigkeiten der neunziger Jahre in Kontinentaleuropa und die Diskussion über die wirtschaftliche Globalisierung und über die Frage nach der Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Wirtschaft spitzten die Debatte über den Sozialstaat noch weiter zu.

Kritisiert wird, dass er zu einer Kostenüberlastung führe, die marktwirtschaftlichen Prozesse behindere und lähme. Als extreme Forderung wird sogar ein weitreichender Rückzug des Staates aus der Sozialpolitik verlangt. Die Begründung lautet, dass bei hohem Wohlstand eine staatliche soziale Sicherung, die über eine Basisversorgung in Höhe des Existenzminimums hinausgeht, überflüssig sei. Sozialpolitik sollte sich danach lediglich auf die Bekämpfung von Armut und Notlagen beschränken.

Es ist legitim und auch notwendig, die Sozialpolitik dahingehend zu überprüfen, welche Wirkungen sie auf den Wirtschaftsprozess ausübt. Dies ist notwendig, um Fehlsteuerungen im System der sozialen Sicherung rechtzeitig zu erkennen und Änderungen einzuleiten. Die Beschränkung der Sozialpolitik lediglich auf die Bekämpfung von Armut und Notlagen bedeutet allerdings, das Konzept der Sozialen Marktwirtschaft als wirtschafts- und gesellschaftspolitisches Leitbild im Kern aufzugeben.

### 5 Sozialpolitik schafft Gegenwerte

Die extreme Kritik am Sozialstaat ist überzogen. Der Sozialstaat wird dabei nämlich primär nur als Kostenfaktor angesehen, der Nutzen der Sozialpolitik für die Gesellschaft und für jeden Einzelnen aber weitgehend ignoriert. Dabei schafft Sozialpolitik auch wirtschaftliche Gegenwerte auf der Angebotsseite, die den wirtschaftlichen Prozess eines Landes fördern.

- (1) Sozialpolitik macht Marktwirtschaft gesellschaftlich akzeptabel. Anlass für die ersten Sozialgesetze in Deutschland vor über einhundert Jahren waren übrigens weniger humanitäre Beweggründe, sondern die Wahrung des innerstaatlichen Friedens, der durch eine zunehmende soziale Krise bedroht war.
- (2) Sozialpolitik erweitert den Spielraum für Strukturwandel. Die Konzeption der Sozialen Marktwirtschaft als Wirtschafts- und Gesellschaftssystem fiel in eine Phase, in der nach dem Zweiten Weltkrieg gewaltige Aufgaben der Neustrukturierung und der gesellschaftlichen Neuordnung anstanden. Sie war Grundlage und auch treibende Kraft während des wirtschaftlichen Wiederaufbaus, also nicht Krönung am Abschluss eines Erneuerungsprozesses, sondern vielmehr seine wesentliche Stütze. Auch die Herstellung und Festigung der inneren Einheit Deutschlands nach der Wiedervereinigung wäre ohne eine flankierende Begleitung durch die Sozialpolitik so nicht durchführbar gewesen. Die Finanztransfers in die neuen Länder durch die Rentenversicherung und die Arbeitsmarktpolitik – seit der Wiedervereinigung immerhin fast 400 Mrd. DM – hat den zügigen Wandel für die Bürger in den neuen Bundesländern akzeptabel gemacht und damit letztendlich erst ermöglicht.
- (3) Sozialpolitik vergrößert und verbessert das Humankapital. Durch soziale Absicherung trägt sie wesentlich dazu bei, dass die Bürgerinnen und Bürger in ihre eigene Qualifikation und in die ihrer Kinder investieren und ihre Talente weiterentwickeln.

- (4) Sozialpolitik wirkt präventiv gegen das Entstehen gesellschaftlicher Probleme und vermeidet dadurch erhebliche volkswirtschaftliche Folgelasten.

### 6 Veränderte Rahmenbedingungen verlangen Reformen auch in der Sozialpolitik

Durch das Element der Sozialpolitik kann somit die Gesamtleistungsfähigkeit einer Wirtschaft gesteigert werden. „Die Sozialpolitik hat also selbst einen wirtschaftlichen Wert, aber dieser wird nur aus volkswirtschaftlicher, nicht aus betriebswirtschaftlicher Sicht deutlich“. (Franz-Xaver Kaufmann). Aus volkswirtschaftlichen Gründen gibt es keine zwingende Notwendigkeit, das bewährte Konzept der Sozialen Marktwirtschaft aufzugeben. Allerdings besteht in Deutschland Reformbedarf in der Sozialpolitik. Markantestes Beispiel hierfür ist die Notwendigkeit einer Rentenreform aufgrund der absehbaren demografischen Entwicklung in Deutschland. Während heute 23% der Bevölkerung 60 Jahre und älter sind, werden es nach Modellrechnungen im Jahr 2040 bereits 37% sein. Jugendliche unter 20 Jahren stellen dann nur noch einen Anteil von 15% statt 21%. Den Auswirkungen des demografischen Wandels zu begegnen ist aber nicht nur im Bereich der Sozialpolitik bedeutsam. Vielmehr handelt es sich um eine langfristige Querschnittsaufgabe, die nahezu alle gesellschaftlichen Bereiche berührt.

### 7 Bündnis für Arbeit positives Beispiel für die Lösungskompetenz der Sozialen Marktwirtschaft

Neben der demografischen Entwicklung gibt es noch zahlreiche andere Herausforderungen an die Sozialpolitik und damit entsprechenden Handlungs- und Reformbedarf. Ein Beispiel für die Lösungskompetenz globaler Herausforderungen in einer Sozialen Marktwirtschaft ist dabei der Sozialpakt bzw. das Bündnis für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit. Der Sozialpakt ist ein

Weg, der sich in anderen kontinentaleuropäischen Ländern bewährt hat. Gerade weil die Herausforderungen so komplex sind, ist es wichtig, Analysen und Gestaltungsoptionen gemeinsam zu erarbeiten.

Der weitere Erfolg des Bündnisses für Arbeit wäre ein Garant dafür, dass es auch in Zukunft möglich ist, sich auf die besten Traditionen Sozialer Marktwirtschaft zu verständigen – nämlich einzelwirtschaftliche Effizienz mit sozialer Verantwortung für die Menschen und unser Gemeinwesen zu verbinden.

## The Swedish Model and Proposals for Reform

Sweden has come to be regarded as the clearest embodiment of the ambitious welfare state, and not without justification. Taxes are higher than in any other democratic industrialised nation. The public sector provides a third of total employment.

A good many of those in political power still have farreaching aims for organising citizens' lives for them – without the citizens getting too agitated about it. The welfare state may be an object of growing scepticism, but it still has legitimacy.

Some conclude from this that Sweden is predestined by nature to have a large state, comprehensive regulations and high taxes – that the high-taxation state is a constant factor of our history and a necessary part of our future.

But this isn't true. The fact that the public sector today is large and the labour market is closely regulated in favour of the unions does not mean to say that things have always been this way.

Equality may be a Swedish national characteristic with centuries of tradition behind it, but the same does not apply to the big, regulatory welfare state as a tool for the achievement of equality.

Or as a tool for creating prosperity. The fact is that Sweden grew rich at a time when the big, regulatory welfare state was no more than a twinkle in Gunnar Myrdal's eye. And that our relative position has deteriorated substantially during the years of high tax policy.

Swedish economic and social life were closely regulated until the mid-19th century, but then, between 1846 and 1864, came a succession of sweeping reforms. The guilds were abolished. Freedom of economic activity and free trade were introduced. Sweden acquired a Companies Act

and deregulated money markets. State and parliament concentrated their attention on investments in infrastructure – railways, for example – and in basic education for all.

The result was rapid economic growth. Between 1870 and 1970 Sweden, together with Japan, had the world's highest growth rate.

World War 2 brought a large number of regulations and state planning in several sectors. Part of this was kept in the 50s and 60s, but we did not get a planned economy, and taxes remained relatively moderate. As late as in the mid 60s, Sweden's pressure of taxation did not differ dramatically from that of comparable European countries. The public sector grew continuously but quite quietly, and for a long time continued to concentrate on a limited number of basic tasks.

The state was not directly involved in industrial relations either. These were dominated by the two main organisations, LO (the Swedish Trade Union Confederation, representing manual workers in most industries) and SAF (the Swedish Employers' Confederation).

Sweden at the beginning of the 20th century had a turbulent labour market, with many days lost annually through strikes. Things gradually quietened down and the so-called Saltsjöbaden Agreement between LO and SAF, signed in 1938, was followed by several decades of peace and consensus in labour relations.

Gradually employers and unions together arrived at a kind of negotiated legal order. The driving and defining force in the system was the "labour market parties", not the state. Labour and capital, entrepreneurs and employees, were more or less equally matched, and preconditions were thus created for the sound growth during the 50s and 60s.

This is one way of describing what happened. Alternatively one could focus on other conditions of a more collectivist and politicising nature. Negotiations between employers and employees, for example, always took place in the knowledge that the Social Democrats controlled the reins of government.

The focus of attention was on the organisations rather than the individual, with a handful of negotiators in Stockholm concluding binding agreements on pay and other benefits for – literally – millions of workers and thousands of undertakings.

But the fact remains. The post-war period associated more than any other with the expression *The Swedish Model* was characterised by governmental restraint in a number of important respects. Taxes were low. Public sector commitments were limited. Families were not economically dependent on the state. And labour relations were shaped by agreements rather than by political decisions.

It is a debatable point when exactly this order of things began to be changed. But it is unquestionable that the years around 1970 were a time of great upheavals. Within just a few years, the balance between non-restriction and state control was dramatically revised in favour of the latter. Society was politicised in most respects, and the economy and labour relations were no exception.

This was the period when Sweden went off on a path of its very own. This was the period when Sweden became unique.

Taxes were raised dramatically. After the 1970s, marginal taxation had risen to about 70% for salaried workers and 60% for manual workers. The corresponding rate in the mid-1950s was roughly 35%. During the 1970s the total pressure of taxation rose from 40 to 49%.

Employers' social security contributions and value added tax were raised to finance a succession of new welfare commitments. As recently as 1965, the public sector provided about 15% of total employment. By 1980 this had risen to 30%. That is to say, in 15 years the proportion employed by national and local government rose by 100%. Civil society was forced into retreat on every front.

This had chaotic results in the labour market. When inflationary impulses from the oil crisis were combined with more steeply progressive scales of taxation, there ensued an orgy of demands for compensation, and labour costs rose in an almost unbelievable fashion.

As a consequence, Sweden devalued its currency four times between 1976 and 1981, by a total of 30%. And still export industry lost market shares. Returning to power in 1982, the Social Democrats devalued a fifth time, by another 16%. Public spending had by then escalated to 65% of GDP.

The radicalisation of taxation policy and the expansion of the public sector were matched only by the simultaneous regulatory offensive concerning labour law and relations between employers and unions.

The thirty years' peace between employers and unions was broken in the early 70s by the unions, who commissioned legislation. The Social Democratic government was not slow to accommodate their wishes. Within a few years, one institutional arrangement gave way to another and quite different.

The main principle had used to be a kind of collective voluntarism. True, the unions had gradually advanced their positions, but the regulatory structure at the beginning of the 1970s was still reasonably fair. All that now changed.

Within a short space of time, the unions were granted extensive new rights. The Security of Employment Act established the principle of last in, first out – but also entitled the unions to grant exceptions.

Other new laws were concerned with codetermination in enterprises, union representation on company boards, entitlement to paid leave of absence for the conduct of union business, and so on.

In all these cases, the rights were granted to the union *organisation*, not to its individual members. The new labour law made non-unionisation quite a hazardous option.

I can add that union strength is magnified by the structure of unemployment insurance. Unlike all other forms of social security, this insurance is not obligatory. It is overwhelmingly funded out of taxation revenue, but payments are administered by insurance funds affiliated with the various trade unions. Theoretically you can be insured without actually belonging to the union, but in reality this is uncommon.

Unemployment insurance, just like labour law, has been constructed by government with a view to maximising union membership.

After the politicisation offensive in the years around 1970, Sweden's growth machine faltered. True, there was deceleration of growth in other places besides Sweden, but politicisation was more comprehensive here, and the downturn proved deeper. Step by step we moved down the OECD's so-called prosperity table. In 1970 we came third or fourth. After a few decades of high taxation policy we had dropped to 15th or 20th place.

What this all boils down to is that the Swedish Model is very liable to be misunderstood. It is not true to say that we have had, *at the same time*, rapid growth, good labour relations, high taxes, a large public sector and comprehensive legislation favouring the unions.

Anyone viewing the Swedish Model in these terms has been deceived by the distance in time into allowing two quite different institutional arrangements to merge with each other.

In fact one can speak of at least two Swedish models. One of them, prevailing till the 1960s, had reasonable taxes and limited public sector activity. Families provided for themselves. Unions and employers negotiated agreements without any direct state involvement. Growth was good.

The other Swedish model took over during the years around 1970. With this model, taxes were high and public welfare commitments highly comprehensive. Monetary policy was characterised by recurrent devaluations. The state guaranteed unions a privileged position. Unemployment was still fairly low, but purchasing power was developing slowly. Growth was sluggish.

A number of problematic effects of this latter Swedish model materialised almost instantly, and Swedish politics during the 90s has to a great extent become preoccupied with handling the consequences of the 70s and the lack of action during the 80s.

Political debate has been characterised by conflict, but in reality Social Democratic and non-socialist politicians have come to agreement on a number of important points, especially with regard to fiscal stability and monetary policy. The independence of the central bank, the deregulation of money markets and improvements to the parliamentary budgeting process are examples of this. Sweden's EU membership is also to be viewed in this perspective.

Now, there is agreement in favour of some privatisation, deregulation of some markets and a new and slightly more austere attitude concerning the rules of health insurance and other forms of social security.

Unfortunately, there is much less sobriety in terms of basic political determination and the analysis of reality. The main concern is not to reduce governmental commitments so as to achieve more durable solutions and wider scope for civil society. Instead, many are intent on changing to preserve.

The notion still persists that it was Sweden the land of high taxation, Sweden the ultimate welfare state, that enjoyed the good growth of the 50s and 60s. Public debate has become more sensible than that. But its impact is a long time coming. And the present boom does little to encourage change.

Sweden has a golden opportunity to undertake further liberalising reforms. But the government has little interest in tax cuts or labour law reform and prefers to argue as if this year's splendid growth rate was a result of traditional collectivist policies.

Sweden is a much more liberal society today than twenty years ago, but neither the opposition nor the government explain what has happened. The opposition is anxious to maintain the attack line that Sweden is the most socialist country of the democratic world – and the government is afraid of losing votes to the populists of the left. Our system has been improved quite a lot – but nobody is willing to take credit.

To a certain extent this is due to the fact that a fair number of leading politicians and trade unionists are unwilling to see what has happened. They do not want to rethink the high tax model of the 1970s. And as far as the labour market is concerned, there is still a lot of wishful thinking going on about tranquillity through supervision, control and cooperation between large, centralist organisations. LO, which exercises a very strong influence on the Social Democrats, refuses to accept any liberalising measures in the field.

There should be harmony as in the 50s – without any reforms of the pro-union regulatory framework we acquired in the 70s.

And this even though the underlying tendencies of the economy point in a very different direction. New management philosophies and people's values contribute to create a much more pluralist work life.

Permanent jobs have now been joined by project hirings, contract work, self-employment and various other forms of cooperation. Entrepreneurs and employees tend to see themselves less and less as parts of an employers' collective and a workers' collective and more and more as independent individuals with a variety of demands and values.

Within a short space of time, enterprise and entrepreneurship have become attractive possibilities to talented youngsters who would formerly have gone into the public sector or the big corporations.

And all this is happening in spite of a regulatory framework whose fundamental assumption is that employers and employees are engaged in bitter conflict, and that government must support the weaker side through legislation and union privileges.

One can only wonder what the situation would be like if we had a more modern labour law, which corresponded to the realities of today rather than the perceived realities of decades long gone.

Reality and political aspirations are pulling in two different directions. I am fairly convinced that politics in the end will come trudging along in the wheeltracks of reality, that the debate on ideas and the realities of enterprise will ultimately prevail over power-obsession and nostalgia. I only hope it doesn't take too long.

Because even if many companies obviously manage to live with the regulatory burden, the union power and the tax burden on productive efforts, one cannot say that the labour market as a whole functions in a satisfactory way.

Firstly, on a more principled note, there ought to be a right for entrepreneurs and individuals to reach agreement without outside interference.

Secondly, Sweden lost half a million jobs between 1990 and 1993 and has regained less than half of those.

The participation rate has fallen by more than ten percentage points.

A third indication is our weak job creation record. The fact is that total employment today is more or less equal to total employment in the mid 70s, and private employment is lower today than 30 years ago. Job creation has been a task for the public sector.

Fourthly, youth unemployment and unemployment among immigrants are much higher than average unemployment, particularly among the latter.

Fifthly, the combination of small wage differences, widespread reliance on government income support, high income taxes and means tested benefits, make the labour market much less dynamic than it could be. People do not invest enough in education and many are reluctant to change jobs. Today, many companies face recruiting problems.

So far, however, little has been done to tackle the causes of these problems. Some very modest reforms were undertaken by the liberal Carl Bildt government of the early 90s. The most dramatic change was that employers who had to diminish their workforce got the right to exclude two employees from the last in-first out principle.

Even this cautious step was immediately revoked when the Social Democrats got back into power in 1994. And they have fought reform ever since.

Income taxes are going up rather than down.

Unemployment benefits and other transfer payments have been reduced – and not yet fully restored to the levels of the 80s. The trend seems to be upward rather than downward, though.

In the present fair-weather situation, there is little political pressure on the government as far as these issues are concerned. There has been some debate about the im-

portance of lowering the taxes on low incomes, thus decreasing dependence on the state and increasing employability, but no concrete action has been taken.

The most radical proposal in the arena has been put forward by SAF in May of last year. The idea is to make the individual contract the basis of labour rules. Employees should be able to get support from collective agreements, but individual departures from such agreements should be allowed. Trade union rights should become individual rights.

It would be an exaggeration to say that everybody has shown enthusiasm for these ideas, but the proposals have defined the issues in a new way and given people and organisations food for thought.

The last decade has shown that reform of the Swedish model is possible. Macro economic policy has been improved in a radical and important fashion. Markets have been deregulated. Sweden has joined the EU.

Lower taxes and labour market deregulation provide tougher tasks – but I prefer to be optimistic. Things were different before. They can be different again.

---

## Korporatismus, Rigiditäten und Spielräume makroökonomischer Politik

## The Macroeconomic Dimension of Europe's Unemployment Problem

Europe is enjoying a remarkable economic recovery. In the 1980s, unemployment in the countries which went on to form the 15 nation EU peaked at 10.5%. In the 1990s it reached 11.1% in 1994. Since then it has been falling, most considerably since 1996. In 1997, 1998 and 1999 GDP in the EU grew at an average rate of 2.5% per annum, and it is confidently predicted that it will grow at 3% in the year 2000. Overall unemployment fell from 10.8% in 1996 to 10.6% in 1997, 9.9% in 1998, 9.2% in 1999, and 8.8% in February 2000. These reductions in unemployment have been unaccompanied by any acceleration in inflation: this averaged 2.5% in 1996 and it was 2.1% in February 2000.

Would another four years of EU growth at 2.5% to 3% per annum reduce unemployment by a further 2 percentage points from 8.8% to 6.8% in the absence of significant labour market reforms? The OECD and the IMF have argued that Europe's NAIRU (Non-Accelerating-Inflation Rate of Unemployment) is between 8% and 9% with the consequence that any attempt to achieve sufficient growth to reduce unemployment below this would be accompanied by an acceleration of inflation. With this manner of analysis the ECB will be under pressure to raise interest rates to frustrate a continuation of 2.5% to 3% growth as soon as overall EU unemployment falls significantly below 8%.

However it has been widely argued in the professional economics literature concerned with hysteresis (surveyed in Bean (1994)) that the NAIRU has a considerable potential to adjust upwards and downwards towards the actual rate of unemployment. It does not of course adjust instantly to changes in actual unemployment, but it is not unreasonable to suppose that it is capable of a gradual adjustment to a reduction in the unemployment rate by the 0.5 to 0.7 percentage points per annum which Europe is achieving in the present economic recovery.

The adjustment mechanism takes the form of workers who were in long term unemployment because of poor location, inexperience and a lack of skills being offered jobs. Many of these then adjust to the opportunities of employment by acquiring the experience and skills which employers hoped for when they took the risk of hiring them. In many countries government employment schemes of a variety of kinds have encouraged employers to bring the long-term unemployed back into the labour market, and to offer initial employment to new workers. If the demand for labour is sufficient, some of these temporary jobs become permanent, and the workers concerned then cease to be second class participants in the labour market. In France and Germany only 50% to 55% of women were employed in 1998 in comparison with 65% to 70% in the UK and the US. Less than 50% of those aged 15-24 and 55-64 were in employment in comparison with 60% to 70% in the UK and the US. Continental European employers' response to a buoyant labour market may well be to bring women and the young into employment and to bring back the elderly, and to continue to employ them so that they go on to become fully integrated into the labour force.

If there is sufficient substance in the hysteresis argument, four further years of adequate growth could bring European unemployment back to the 7% levels experienced before the oil shocks of the 1970s. The continuation of buoyant demand conditions might therefore be the key to a solution of Europe's unemployment problem.

Many see the solution to Europe's apparently structural unemployment as reform of its manifold labour market rigidities. Those who emphasise the influence of demand and believe that the NAIRU tracks actual unemployment upwards and downwards will be sceptical that structural reforms could have a significant and immediate impact upon unemployment if the growth of aggre-



gate demand falters. Might not European unemployment remain high, however extensive the reforms to the labour market? Could it fall if growth stalls because of a weakening in the world economy as a consequence, for instance, of large falls in Wall Street, or else a substantial correction to the undervaluation of the Euro, if it is this which is now underpinning Europe's extraordinary export growth? British labour market reforms were extremely extensive throughout the 1980s, but the NAIRU only fell significantly in the mid-1990s. Macroeconomic influences might similarly exercise more influence on continental European unemployment over the next decade than labour market reforms. These could be important for the achievement of lower unemployment over the next twenty years if macroeconomic conditions become unfavourable so that hysteresis gains began to be reversed. In such circumstances the slow benefits from British-style reforms would be all that was on offer. But over the next five to ten years macroeconomic conditions could remain the dominant influence, in which case unemployment would continue to fall so long as EU output grows at 2.5% to 3%. Conversely, unemployment is bound to turn upwards sharply if growth ceases.

### 1 The Experience of Individual European Union Economies

The EU has fifteen national economies and their experience differs markedly. Qualifications to the macroeconomic approach which has been presented immediately become evident when the experience of individual members of the EU in the economic recovery of 1997, 1998 and 1999 is examined in detail (table 1).

This data indicates that in these three years every EU economy apart from Germany and Italy has been achieving growth of more than 2% per annum. Moreover every economy apart from Germany achieved some growth in employment. Some of the fifteen achieved outstanding growth in both output and employment. Ireland heads

the list with a 9.4% rate of growth of output and a 5.2% rate of growth of employment. Finland has been achieving 5.0% output growth and 2.9% employment growth. Spain has been achieving 3.8% output growth and 3.3% employment growth which has reduced its unemployment from 22.2% to 15.2%, and Portugal 3.6% output growth and 2.0% employment growth. Of these rapid growers, Ireland's inflation rate reached 4.6% in February 2000 and 4.9% in April (from 1.4% in 1997) and its participation in the Euro has prevented its Central Bank from imposing interest rates capable of containing its growth within its long-term non-inflationary potential. Its acceleration of inflation from 1.4% to 4.9% indicates that its unemployment rate has fallen far below its NAIRU, huge wage increases are threatened, and its unsustainable growth will rapidly raise its relative costs and prices within Europe. Of the other fast growers, Finland and Spain have experienced some acceleration of inflation (towards 3% which is 1 percentage point above the EU average). This will only produce a slight loss of competitiveness within Europe. Portugal has managed to combine above average growth with an inflation rate which is close to the EU average.

The United Kingdom, which claims exceptionally successful labour market policies, achieved rates of growth of output (2.5%) and employment (1.3%) which are close to the EU average. What singles Britain out is the comparatively low unemployment rate and high labour force participation rate at which it has been achieving these average growth rates. Austria, Denmark, the Netherlands and Sweden have equally low unemployment, and Denmark and Sweden have equally high labour force participation rates. 76% of those of working age are employed in Britain, 76% in Sweden and more than 80% in Denmark, but only 67% of those of working age are employed in Austria and 65% in the Netherlands, where in an apparently healthy country 7.5% of those of working age are judged unfit for employment. Britain's success has not therefore taken the form of exceptional growth in either output or employment, but Britain, Sweden and

Table 1: Growth, Employment and Inflation in 1997, 1998 and 1999

|                | Output Growth<br>average annual rates | Employment Growth | Unemployment |      | Inflation<br>Feb 2000 |
|----------------|---------------------------------------|-------------------|--------------|------|-----------------------|
|                |                                       |                   | 1996         | 2000 |                       |
| Austria        | 2.7                                   | 0.8               | 4.3          | 3.5  | 1.7                   |
| Belgium        | 2.6                                   | 1.0               | 9.7          | 8.6  | 1.9                   |
| Denmark        | 2.4                                   | 1.7               | 6.8          | 4.8  | 3.0                   |
| Finland        | 5.0                                   | 2.9               | 14.6         | 10.5 | 2.7                   |
| France         | 2.6                                   | 1.0               | 12.4         | 10.4 | 1.4                   |
| Germany        | 1.7                                   | -0.1              | 8.9          | 8.4  | 1.8                   |
| Greece         | 3.5                                   | 1.4               | 9.6          | 9.0  | 2.9                   |
| Ireland        | 9.4                                   | 5.2               | 11.6         | 5.1  | 4.6                   |
| Italy          | 1.3                                   | 0.6               | 11.7         | 11.2 | 2.4                   |
| Netherlands    | 3.5                                   | 2.7               | 6.3          | 2.8  | 2.0                   |
| Portugal       | 3.6                                   | 2.0               | 7.3          | 4.2  | 1.8                   |
| Spain          | 3.8                                   | 3.3               | 22.2         | 15.2 | 3.0                   |
| Sweden         | 2.8                                   | 1.0               | 9.6          | 6.6  | 0.9                   |
| United Kingdom | 2.5                                   | 1.3               | 8.2          | 6.0  | 2.3                   |

Source: European Economy (2000), European Commission; and OECD.

Denmark, all three North European economies which have so far kept out of European Monetary Union, have uniquely managed to combine low unemployment with high labour force participation and approximately average growth.

The data indicate that Germany and Italy are the European economies which have so far failed to benefit from the exceptionally favourable economic circumstances of the late 1990s. Italy required a comparatively high exchange rate on a purchasing power basis to attain the conditions for Euro membership and it became 'permanently' locked into this high rate in January 1999. This is one consideration which is condemning Italy to a below average rate of growth. Italy is at least achieving some growth in employment (0.6%) at its mediocre 1.3% output growth rate. This indicates that it is managing to bring a certain amount of its lower productivity labour into employment.

Germany is therefore the sole EU economy where there was no net gain in employment in the exceptionally favourable economic conditions of 1997 - 2000. There

are three possible reasons why Germany may be an outlier. First, it has very high labour costs when these include the taxation of employment. Germany may therefore have an exceptional tendency to substitute capital for labour and consequently to expand output in a manner which fails to increase employment. Germany also has the highest EU rate of company taxation. This together with its comparatively high labour costs may explain why German companies have an exceptional tendency to invest outside Germany while there is little direct investment into Germany. Finally Germany together with the other North European economies has a tradition of conformity to company law, integrity in its civil administration, and discipline in the enforcement of regulations

and national pay agreements. In certain Mediterranean economies in contrast, attempts at regulation by the state (or a fortiori, international authorities such as the European Commission) do not stand in the way of unofficial arrangements by workers, managements and underpaid state employees to cooperate to create areas of mutual wealth-creation.

### 2 Why German Employment has Failed to Grow

Since Germany produces about 28% of the EU's GDP and 33.5% of the Euro-zone's, with a corresponding influence over European politics and economics (despite the bias in EU voting towards countries with smaller populations), Europe can hardly overcome its difficulties if Germany fails to share entirely in its prosperity. Therefore the possible explanations of Germany's failure to create employment during the recovery of the European economies in the later 1990s need to be examined. In particular, if there are reasons why it will contin-

ue to fail to share proportionately in Europe's macroprosperity, the need for German microeconomic reforms will be greater than in the remainder of the EU.

It is widely accepted that in January 1999 Germany entered the Euro with an exchange rate at which its unit labour costs were about 25% higher than France's. Manufacturing productivity in France and Germany have been extremely similar according to leading international studies, but in 1998, the cost of employing a worker was 25% higher in Germany than in France. The 25% fall in the Euro in its first eighteen months has temporarily removed some of Germany's high wage handicap so far as non-European markets are concerned, but much of Germany's trade is within Europe where German producers will continue to suffer this competitive handicap in comparison with those who employ French labour however the exchange rate of the Euro develops.

More seriously, the comparatively high cost of German labour biases German technology into a labour-saving direction. Herbert Giersch (1991) was concerned by this development long before the Euro was created. He argued that because of the German tendency to tax employment at very high rates, the cost of labour was raised in comparison with the cost of capital and other factors of production. This has a tendency to bias both capital investment and technical innovation in a labour-saving direction which inclines companies towards investments

Table 2: Wages plus Income Tax and Social Security Contributions

|         | Wages net of Tax | Income Tax | Social Security |          | Labour Cost |
|---------|------------------|------------|-----------------|----------|-------------|
|         |                  |            | Employee        | Employer |             |
| Germany | \$17147          | 17%        | 17%             | 17%      | \$35863     |
| Italy   | \$16995          | 14%        | 7%              | 26%      | \$32351     |
| US      | \$21587          | 17%        | 7%              | 7%       | \$31300     |
| UK      | \$19906          | 15%        | 8%              | 9%       | \$29277     |
| France  | \$14766          | 10%        | 9%              | 28%      | \$28198     |
| Japan   | \$22236          | 6%         | 7%              | 7%       | \$27664     |
| Spain   | \$14922          | 11%        | 5%              | 24%      | \$24454     |

Source: OECD (2000), Tables 1.2 and 10. The wage shown for each country is for a single worker receiving average earnings in manufacturing industry, converted into dollars of equal purchasing power.

to cut costs and to economise in employment, in comparison with investments to raise the scale of production.

In 1993 in its White Paper on Growth, Competitiveness and Employment, the European Commission endorsed this line of argument as an EU-wide phenomenon, when it wrote on p.154, 'The high level of non-wage labour costs is prejudicial to employment, exerting a dissuasive influence: it encourages the substitution of capital for labour'. In 1998 it showed that from 1980 to 1996, the average taxation of employment in the European Community (subsequently the EU) rose from 35% to 42%, while the average taxation of capital and energy fell from 44% to 35%.

The OECD regularly publishes tables which set out the gross cost of labour and net-of-tax wages in the manufacturing industry of each of its members. The most up to date table shows that in 1998, German labour costs headed the list, with higher labour costs per head than any other leading economy. Moreover, because German income taxes plus employer and employee payments for social security totalled 51% of the cost of employing a worker, the net-of-tax pay of German workers was significantly below that of US, Japanese and UK workers on a purchasing power basis. In Japan income tax and social security payments totalled 20% of the cost of labour to employers, so workers received 80% of what employers paid. In the US and the UK deductions totalled 31% and 32% so workers received 68% to 69% of the cost of labour to employers. Like Germany, the other large continental European Union economies, Italy, France and Spain also had far larger deductions from labour costs than in the UK, the US and Japan. In France and Italy they totalled 47%, and in Spain they totalled 40%. Germany's 51%, leaving workers with just 49%, headed the list.

to cut costs and to economise in employment, in comparison with investments to raise the scale of production.

Table 3: European Corporation Tax Rates

|                |     |
|----------------|-----|
| Germany        | 52% |
| Belgium        | 40% |
| France         | 38% |
| Netherlands    | 35% |
| Spain          | 35% |
| Austria        | 34% |
| Denmark        | 32% |
| Luxembourg     | 31% |
| United Kingdom | 30% |
| Ireland        | 25% |

Source: Stoy Hayward: reproduced in Financial Times 5 May 2000. The German rate is adjusted to 52% to include provincial taxation.

With its exceptional total labour costs within Europe, which have been uninfluenced by movements in exchange rates since 1998, Germany will be the European economy which has been most influenced by the Giersch tendency, which the European Commission has also identified, for high labour costs to bias investment in a labour-economising direction. That it is also the sole European Union economy which failed to create employment in the favourable macroeconomic conditions of 1997 to 2000 is compatible with his explanation of German structural unemployment.

A further German weakness is its lack of attraction for inward direct investment, while there are exceptional incentives for German companies to invest outside Germany. This is partly a consequence of Germany's exceptional labour costs, but Table 3 shows that it also has the highest rate of corporation tax in the European Union.

It is therefore unsurprising that while France, with lower labour costs, has strongly attracted inward investment within Europe, and the UK and Ireland have been highly attractive to investment from Japan and the US, Germany has been a substantial net exporter of direct investment.

The evidence is set out in Table 4 which shows that in recent years German outward direct investment which reached \$87.7 billion in 1998 has been at between four

and nine times the level of its inward investment. British outward direct investment has been still greater but inward investment has also been very great and for both Britain and France outward direct investment was less than twice the level of inward investment. Because German outward investment is so high, there has been a strong tendency for a considerable fraction of the employment created by German companies to go to low wage East European economies (for instance to the Czech Skoda company owned by Volkswagen) and to Britain, where 1000 German companies now manufacture, and to North America. In 1996, long before EMU was created, German corporations were already employing 3 million workers outside Germany, including 2 million in manufacturing. The total will now be far greater.

The final reason why Germany may differ from much of the remainder of the EU is the disciplined rigidity of its pay bargaining, and its enforcement of regulations which Southern Europe largely ignores. There are important annual pay negotiations which cover the whole engineering sector, and produce rates of pay which provide the basis for remuneration in many other manufacturing industries. These rigidities are a substantial obstacle to the creation of employment in the former East Germany and in other areas of Germany where unemployment is exceptional, and where lower wages would have

Table 4: Outward and Inward Direct Investment in 1996, 1997 and 1998

|                |                | 1996  | 1997  | 1998   |
|----------------|----------------|-------|-------|--------|
| Germany        | Outward        | 50.80 | 41.20 | 87.70  |
|                | Inward         | 5.50  | 10.20 | 18.70  |
|                | Outward/Inward | 9.24  | 4.04  | 4.69   |
| France         | Outward        | 30.40 | 35.50 | 40.80  |
|                | Inward         | 22.00 | 23.00 | 28.00  |
|                | Outward/Inward | 1.38  | 1.46  | 1.46   |
| United Kingdom | Outward        | 35.20 | 63.50 | 114.80 |
|                | Inward         | 25.80 | 37.00 | 63.00  |
|                | Outward/Inward | 1.36  | 1.72  | 1.82   |

Source: International Monetary Fund (1999)

Table 5: Ranking of Countries by Strictness of Labour Market Regulation

|             | OECD Index | Nickell (1997) |   |
|-------------|------------|----------------|---|
| US          | 0.36       | UK             | 1 |
| UK          | 2.25       | Denmark        | 2 |
| Ireland     | 2.75       | Switzerland    | 3 |
| Denmark     | 3.25       | Belgium        | 4 |
| Netherlands | 7.25       | Ireland        | 4 |
| France      | 9.50       | Portugal       | 4 |
| Belgium     | 10.50      | Austria        | 5 |
| Spain       | 11.25      | Netherlands    | 5 |
| Germany     | 12.00      | Norway         | 5 |
| Portugal    | 12.50      | Finland        | 6 |
| Italy       | 14.25      | France         | 6 |
|             |            | Germany        | 6 |
|             |            | Italy          | 7 |
|             |            | Spain          | 7 |
|             |            | Sweden         | 7 |

The Lowest Numbers Represent Least Regulation

retained employment within Germany when it has actually gone instead to the Czech Republic, Britain, Spain and the US.

German rigidities in employment protection and the ease and cost of redundancy are the subject of other papers. Table 5 indicates that these are of above average strictness in Germany. It also indicates that other countries such as Italy and Spain apparently suffer from comparable rigidities. What may distinguish Germany is the extent to which the apparent rigidities actually bind employers and employees.

### 3 Conclusion

There may be substantial economic and social reasons why Germany has profited less than the remainder of the EU from the exceptionally favourable macroeconomic circumstances of the current economic expansion. Because the other leading European economies (apart from Italy) have had labour costs which have been low enough to permit them to create employment despite

their many rigidities, their need for microeconomic reform has been less urgent than Germany's.

Germany cannot weaken the exchange rate element in its labour costs without leaving the Euro, and a Euro break-up would almost certainly strengthen the successor D Mark in comparison with the successor Franc, the successor Lira and the successor Peseta. A departure from the Euro therefore offers no solution. Labour costs need to be reduced within the present exchange rate structure by reducing the employment taxes which create an exceptional tax-wedge against the efficient employment of labour in Germany. Corporation tax rates need to be reduced closer to the European Union average of around 35%. A reduction from 52% in 2000 to 38% in 2001 is planned. Combined reductions in income, social security and corporation taxes would require extensive economies in German public expenditure which would be extremely uncomfortable to a Red-Green coalition. Pensions reform will also be crucial to contain the future growth of German public expenditure as the ratio of state pensioners in the population rises.

The political difficulties in achieving the substantially lower taxation of employment and corporate profits which Germany requires underlines the importance for Germany of more flexible labour markets. Even if the benefits require considerable time to act as in Britain, they are likely to be needed if the obstacles to the creation of German employment continue to be more extensive than in the rest of Europe.

Reforms may appear less necessary in the remainder of the EU for so long as growth continues to produce buoyant labour market conditions which bring the long-term unemployed into the labour market, and cut overall unemployment to acceptable levels. But labour market reforms will be indispensable to Germany which has so far failed to share these benefits.

They will only continue to be enjoyed in the remainder of the EU while growth at 2.5% to 3% continues. This is not especially dependant on the continuation of a low exchange rate of the Euro. The EU as a whole

achieved 2.5% and 2.7% growth in 1997 and 1998 at exchange rates close to the \$1.14 at which the Euro was established in January 1999. The collapse in the Euro to about \$0.90 in the early months of 2000 threatens to raise European growth to a level which cannot be sustained without an acceleration of inflation, and to import inflation into Europe from large increases in commodity prices measured in the inflated Euro costs which European manufacturers have to pay while its value is around \$0.90. Most of the Euro-zone can continue to reduce unemployment without the continuation of an especially weak Euro which will soon endanger the sustainability of non-inflationary growth.

What Europe cannot do without is the buoyant world trade which has so far been underpinned by US growth. When US growth falters, because of the large Wall Street correction which is widely predicted, or the higher interest rates which the Fed may require to contain US inflation, world trade will slow; the Euro will then recover relative to the dollar, because portfolio investment from Europe into Wall Street will return to Europe. That will create a Europe which enjoys less growth. Once there is a sharp cyclical slow-down of European growth, which must arise sooner or later, the four large continental economies, and not merely Germany, will require labour market reform.

### References

- Bean, C.R. (1994): European Unemployment: a Survey, *Journal of Economic Literature*, Vol. 32.
- European Commission (1993): *Growth, Competitiveness Employment: the Challenges and Ways Forward in the 21st Century*, White Paper, Brussels-Luxembourg.
- European Commission (2000): *European Economy, Supplement A, Economic Trends No. 1-2*, April, Directorate General for Economic and Social Affairs.
- Giersch, H. (1991): Eurosclerosis, in: *The World Economy in Perspective*, Aldershot: Edward Elgar.
- International Monetary Fund (1999): *International Financial Statistics: Annual Summary*, Washington DC.
- Nickell, S. (1997): *Unemployment and Labour market Rigidities: Europe versus North America*, *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 11.
- OECD (2000): *Taxing Wages, 1998-1999*, Paris.

# Rigidities on European Labor Markets: A Threat to EMU and the Re-organization of Firms<sup>1</sup>

The initial assignment by the organizers of the conference was to portray rigidities as the main culprit for the stubbornly high unemployment in Europe. However, to avoid too much overlap with other contributions at this conference, the focus is shifted toward analyzing the challenges for the European labor markets that arose, on the one hand, with EMU and with far-reaching organizational changes within firms on the other.

The paper looks at major determinants of labor market flexibility in the EU with a view at the Nickell critique of the mainstream OECD-type of approach to explaining structural unemployment. Then we will look at a status-quo assessment of EMU and the labor markets on the eve of EMU (2) followed by a regional perspective of unemployment (3) and a firm's perspective of how to adjust organizationally in an environment of fiercer competition due to European integration and globalization (4). Finally, after presenting some broad policy considerations (5), an epilogue winds up the paper (6).

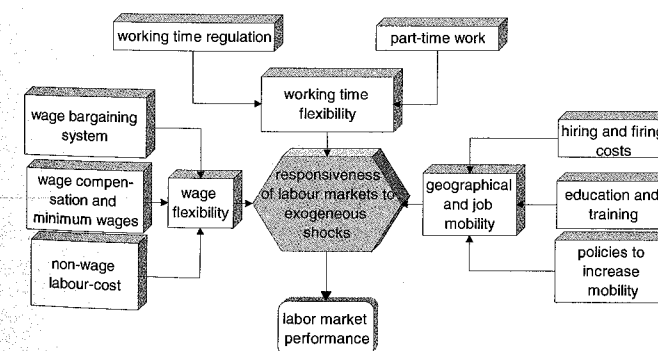
## 1 The Controversy About Labor Market Rigidities

It is the mainstream view that structural unemployment is considered mainly to be the result of imperfections in goods and labor markets, which prevent markets from clearing (Dixon 1999). In particular it is the poor flexibility of labor markets in most EU member countries that underlies the predominantly structural character of the European unemployment problems (see e.g., Bean, 1994; OECD, 1994 and 1999; IMF, 1999)<sup>2</sup>. According to the OECD's estimates of the non-accelerating-wages rate of unemployment (NAWRU), more than 80 percent of unemployment in the EU must be considered to be of a structural rather than cyclical nature.

<sup>1</sup> This contribution is built upon papers that we have been doing for the International Monetary Fund (Soltwedel, Dohse, Krieger-Boden 1999, 2000).

<sup>2</sup> In order to ascertain that potential shocks or other crisis situations do not hit the labor market, the flexibility of *all* goods and factor markets should be increased. There can hardly be any doubt that malfunctioning due to rigidities in product markets, capital and labor markets mutually reinforce each other (see Buti and others, 1999, p.27; Nickell, 1999; Burda 1999). However, the implementation of the European common market has substantially spurred market forces in those areas of the economy that, in most of the EU member states, were sheltered from competition. Although subsidization and other protectionist devices are still important in the EU member countries and, thus, impair efficiency on product markets, it is labor market rigidities that pose the hardest to remove roadblocks. In that context it is interesting to note that New Zealand's sweeping reform process throughout the second half of the 1980s was only successful in reducing unemployment and enhancing employment prospects after the Employment Contracts Act was implemented in 1991 (see Kasper, 1995).

Figure 1: Determinants of Labor Market Flexibility



Source: Dohse and Krieger-Boden, 1998, p. 49.

Flexibility in labor markets may be attained by a broad array of different instruments which – up to a point – are substitutes: (aggregate and relative) wage flexibility, working time flexibility, and spatial and job mobility etc. (see Figure 1).

Although there is empirical evidence that real wages do react to changes in unemployment (Layard and others, 1994; Tyrväinen, 1995), there is hardly disagreement that aggregate wage flexibility in most EU member countries is too low. Furthermore, the experiences of various European countries (e.g., Sweden and Italy) suggest that even where aggregate wage flexibility is relatively high it is not sufficient to restore and maintain labor market equilibrium in the era of increasing globalization and intensified world-wide competition. Aggregate wage flexibility must be accompanied by a high degree of relative wage flexibility, regionally, sectorally and according to worker qualifications. However, in Europe relative wage flexibility is too low to help bring unemployment down to acceptable levels. High levels of unemployment compensation tend to act as disincentive to work; minimum wages and high marginal taxes on labor reduce the demand for labor, especially for low-income workers (see Siebert 1999, Nickell 1999).

Working-time flexibility – within a certain range – may substitute for insufficient wage flexibility. Increased working-time flexibility can help raise productivity and thus improve competitiveness. Working-time flexibility is relatively high in the U.K., Ireland, Portugal, the Netherlands, and France, and relatively low in Germany, Greece, and Belgium (Dohse and Krieger-Boden, 1998, pp. 58-60).

Also, geographical and job mobility (i.e., the willingness of workers to change employer, occupation and/or place of residence, if necessary) may ease the strain on wages after a shock and may help maintain a higher level of employment at a given wage level (OECD, 1994, p. 64). By contrast, institutional constraints on mobility, like high costs of hiring and firing, may strengthen insider positions in the wage bargaining process and thus contribute to reducing not only job mobility but also wage

flexibility. In Europe, such constraints are widespread, and as a result the mobility of labor is extremely limited not just among European countries, but even within them.

This bleak assessment of labor market flexibility suggests that in most European countries, in contrast to the United States, almost all modes of labor market adjustment are not functioning well. However, it is apparent from Siebert (1999) and Nickell (1999) that there are substantive differences between the labor markets within Europe that make the simple juxtaposition of “Europe versus the U.S.” inappropriate. Furthermore, what the mainstream defines as “rigidity” (e.g., in Siebert 1999) is in its effect on unemployment still rather controversial. Nickell (1999, p. 73) infers from his econometric work that broad-brush analyses saying that European unemployment is high because European labor markets are “rigid” are too vague and probably misleading. Many labor market institutions that conventionally come under the heading of rigidities have no observable impact on unemployment and, furthermore, serve a useful purpose.

Nickell (1999, p. 72) presents econometric evidence that some features of the labor markets in some European countries sustain high levels of unemployment: (i) unemployment benefits generous in height and duration, combined with little or no pressure on the unemployed to obtain work and low levels of active intervention to increase the ability and willingness of the unemployed to work; (ii) high union density with wages bargained collectively and no coordination between either unions or employers in wage bargaining; (iii) high overall taxes impinging on work incentives and labor demand or a combination of high minimum wages for young people associated with high payroll taxes; and (iv) poor educational standards at the bottom end of the labor market.

Labor market rigidities that, according to Nickell (1999, p. 55), do not appear to have serious implications for average levels of unemployment include the following: (i) strict employment protection legislation and general legislation on labor market standards; (ii) generous levels of unemployment benefit, provided that these are

accompanied by pressure on the unemployed to take jobs by, e.g., fixing the duration of benefit and providing resources to raise the ability/willingness of the unemployed to take jobs; and, (iii) high levels of unionization and union coverage, so long as they are offset by high levels of coordination in wage bargaining, particularly among employers.

Let me pick up these issues for discussion.

- (i) There are powerful pro's for the coordination argument; in the Dutch case coordination and cooperation did effectively work towards mitigating aggregate wage claims. Furthermore, there was a marked increase in the spread of the wage structure, and the real minimum wage rate declined substantially. The current *Bündnis für Arbeit* in Germany may also have achieved a moderating effect – at least it helped the pigeons to get off the ground earlier than the hawks to set the mark for the following negotiations. So far, the results of collective bargaining (height as well as duration of contracts) witness moderation. However, the need for increasing differentiation – which will be discussed in the remainder of the paper – has only very cautiously been met by the collective agreements (and policy makers, I should add) as yet.
- (ii) The argument that many of the so-called rigidities serve a useful purpose may be right, up to a point. There are good reasons to argue, e.g., that employment protection may be in the mutual interest of employees and employers (and may thus be an economically meaningful rigidity) – as long as an economic interest in preserving the human capital investment is not jeopardized by market developments. However, this reasoning would justify primarily private contracts but hardly an encompassing mandatory employment protection. Downplaying the effect of employment protection on unemployment which could be read from Nickell's long-term effects and short-term effects tending to cancel out (ibid. p. 66) rather of cynical: it is the long-term unemployed who suffer most from the reduced willingness of firms

who made the experience that this regulation makes their payroll sticky in times of crisis. If there is downward rigidity of wages in addition, the unskilled will have even more difficulties in coming back to the market: these workers cannot even buy themselves back into the market by reducing their reservation wage, prolonging their unemployment spells. There can hardly be any doubt about economic and social costs of long-term unemployment being higher than of short-term unemployment. Thus, these dynamics of employment protection have to be taken into account.

- (iii) Nickell also argues that changes in the institutional framework of the labor market have not been that severe and substantive in the 1970s through the 1990s to sustain a rigidity explanation of unemployment. Apparently, the facts themselves are perceived differently: On the one hand it is argued, e.g., by Siebert (1997), that the institutional changes in most European states were in the “more rigidity” direction, on the other hand it is argued, e.g., by Karanassou and Snower (1998, p. 832), that in many European countries the period since the early 1980s has been characterized by deregulation, privatization, decline in union density, and partial dismantling of job protection. Under these circumstances one would have expected the natural rate of unemployment to have fallen. Let us have a look at two analytical approaches that do not apply that “post hoc ergo propter hoc” reasoning.

– Ljungqvist and Sargent (1998) acknowledge that the persistent increase in European unemployment since the 1980s does not seem to have been preceded by any major welfare reform. Instead, the generosity of welfare programs has been increasing steadily over a longer period of time without any discrete jump at the time in which the unemployment rate rose. Nevertheless in their “time bomb theory” it is the welfare state that brings about the persistence of unemployment. In their supply-side model that builds on the incentive effects of unemployment

compensation for search intensity and the reservation wage, a very generous welfare state is a virtual "time bomb" waiting to explode. As long as the welfare state is not exposed to any major shocks, it can function well. Thus, the smooth performance of the welfare states in the 1950s and 1960s concealed an inherent instability in these economies. Once exposed to a large shock, generous unemployment compensation hinders the process of restructuring the economy. The primary cause of long-term unemployment is the instantaneous loss of skills at layoffs. Ljungqvist and Sargent specify human capital as residing partly in the workers and partly in the job or industry. Having the possibility to come back to the same industry thus would contain the loss in industry-specific human capital. Their simulation analysis shows that even a single shock to the economy will have a prolonged effect on the unemployment rate. Moreover, it highlights the welfare state's vulnerability in times of extended economic turbulence. The enhanced pace of sectoral structural change, the adoption of new information technologies, the increasing international competition in both goods and services seem to have been major sources of economic turbulence. Ongoing market liberalizations in countries such as China, India, and the formerly centrally-planned economies in Central and Eastern Europe are accentuating the need for national economies to be flexible and responsive to changing international competition.

Karanassou and Snower (1999) argue that unemployment becomes persistent after demand and supply shocks, because long lags prevent the labor markets from clearing in the short run. They are dissatisfied with the "natural rate hypothesis" because this hypothesis has difficulties in grasping the persistence or the increase in European unemployment rates without recurring to the position that the NRU itself has increased over time. They view

movements in unemployment as the outcome of the interplay between labor market shocks and a network of lagged adjustment processes. In this context, each shock has a "chain reaction" of unemployment effects, leading from one lag to another and extending from the present to the distant future. This chain reaction theory of unemployment focuses its attention on policies that affect the lagged adjustment processes and thereby make the labor market more resilient in the aftermath of shocks. The chain reaction theory envisages a labor market that is in a continual state of flux, one in which the relevant adjustment processes are never completed.

From this discussion one may infer that the mainstream rigidity explanation of European unemployment – the institutional set-up affects labor market flexibility and, hence, the amount of structural unemployment – does not seem to be too far off the mark. And in what now follows we will argue that the need for institutional reform to enhance labor market flexibility has been strongly harnessed by the implementation of the European Monetary Union.

Table 1: Monetary Union and Labor Market Risks for EU Countries on the Eve of EMU

| Probability of asymmetric shocks | Current labor market flexibility <sup>a)</sup>                  |                                                                         |
|----------------------------------|-----------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------|
|                                  | High                                                            | Low                                                                     |
| Low                              | Group 1:<br>Netherlands,<br>Austria                             | Group 3:<br>Germany, France,<br>Belgium,<br>(Denmark) <sup>b)</sup>     |
| High                             | Group 2:<br>Ireland, Portugal<br>(United Kingdom) <sup>b)</sup> | Group 4:<br>Finland, Italy,<br>Spain,<br>(Sweden, Greece) <sup>b)</sup> |

Source: Dohse and Krieger-Boden, 1998, p. 95.

a) Compared to EU average.

b) Not joining monetary union from the start.

## 2 European Labor Markets on the Eve of EMU

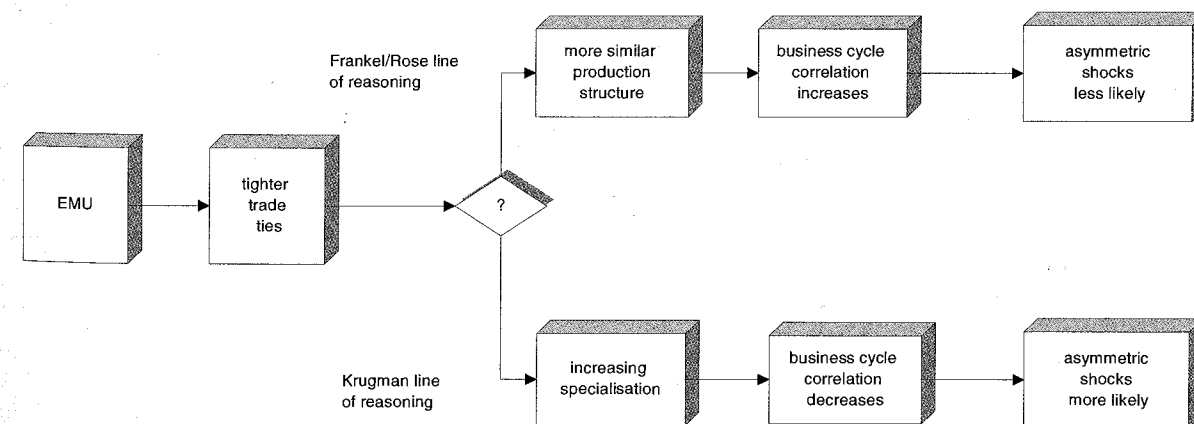
Without the nominal exchange rate as a shock absorber, the effects of asymmetric shocks as well as failures in pursuing an employment-enhancing wage policy (e.g., real wages rising faster than productivity in the face of persistent unemployment) will hit the labor markets more heavily than before; hence, labor market flexibility is crucial. If the EMU countries' susceptibility to asymmetric shocks and the structure of European labor markets will not change fundamentally with the introduction of the Euro, the countries on the northern and southern peripheries of the EU (Finland, Italy, and Spain) face a high risk of increasing unemployment, since the probability that these countries will be hit by asymmetric shocks was high in the past, whereas labor market flexibility was low (Table 1)<sup>3</sup>. Although Ireland, Portugal, and the United Kingdom have high exposure to asymmetric shocks, their labor markets are flexible enough to absorb shocks without huge increases in unemployment. In contrast, Belgium, Denmark, France, and Germany would probably see greater structural unemployment in response to shocks,

however rare such shocks may be. The countries that were, from a labor market point of view, best prepared for EMU are the Netherlands and Austria, given the low probability that they are hit by asymmetric shocks, and labor market flexibility being higher compared to the EU average. Therefore, our analysis suggests that EMU will affect its member countries quite differently. "The conventional wisdom of extreme rigidity in labor markets, which now has the OECD seal of approval (OECD 1994) and is accepted by everyone except the labor unions and perhaps a few surviving extremists in the German finance ministry, should render the EMU a Mundellian nightmare" (Burda 1999, p. 8).

Historic patterns of susceptibility to shocks may not persist in the euro area, though, one reason being that EMU has eliminated some of the major sources of asymmetric shocks – namely, inconsistent national monetary policies and speculative attacks on national currencies;

<sup>3</sup> For an in-depth analysis of the labor market flexibility of the Euro-area countries see Dohse and Krieger Boden (1998, chapter 4) and OECD (1999, chapter 4).

Figure 2: Integration, Specialization and Asymmetric Shocks



moreover, EMU members have less scope for implementing destabilizing national fiscal policies. However, even a common monetary policy can be a source of asymmetric shocks. U.S. monetary policy, for example, has generated asymmetric shocks to regions in the United States because of structural differences in regional economies (Carlino and de Fina, 1998, 1999).

Hence, the probability of asymmetric shocks depends upon the economic structures and their development over time of countries participating in a currency union. The critical question is how EMU will affect these structures and whether business cycles will be synchronized across EMU members. There are two opposing views on this question (Figure 2). One line of reasoning (Frankel and Rose, 1998) suggests that tighter forward and backward trade linkages between countries in a currency union will make their economic structures and business cycles more similar and shocks more symmetric, particularly if demand or other common shocks predominate, or if intra-industry trade dominates. The opposite line of reasoning (Krugman, 1993) emphasizes that, in a common currency area, there are better opportunities for the exploitation of economies of scale (for example, via localized knowledge spillovers), encouraging the geographic concentration of industries and making it more likely that a given shock will have asymmetric effects on different regions because of differences in their production structures.

On theoretical grounds, both hypotheses are equally plausible, and the empirical evidence is inconclusive. Our estimates suggest that, in most EU countries, regional specialization increased in the early 1980s but decreased in the early 1990s. Hence, policy should take a cautious stance and better be on the alert to weather potential shock.

### 3 A Recipe for Failure: Region-Specific Shocks and Regional Non-Adjustment

In addition to the structural differences between national economies that make some of the EU countries more susceptible to shocks than others, there are marked differences between regions within a number of EU countries. EMU is likely to affect these regions differently. In fact, asymmetric shocks in the EU are much more pronounced on a regional than on a national level.<sup>4</sup> Differences between GDP growth rates of regions in the same country are almost double those of GDP growth rates between the countries themselves.

Europe's unemployment problem also has a marked regional dimension, with unemployment rates in economically troubled regions more than ten times higher than unemployment rates in the best-performing regions. These regional unemployment disparities have not only been far more persistent in Europe than in the United States but have also become more acute over time: the dispersion of regional unemployment rates across the EU was three times higher in 1995 than in the late 1970s (Martin, 1998, p. 20).

The unemployment problems are concentrated in countries and regions at the periphery of the EU: Finland, eastern Germany, Ireland, southern Italy, and southern Spain. Labor market stickiness is very pronounced in these regions (that is, labor market conditions do not change quickly in response to changes in supply and demand), and EMU will probably have a less beneficial impact on them than on other countries or regions, as they do relatively little trade with the rest of the EMU, profit less from the elimination of exchange rates, and are more prone to asymmetric shocks.

The major reason why EMU poses a threat to European labor markets is the high probability of region-spe-

4 See De Grauwe and Vanhaverbeke (1991); Decressin and Fatás (1995); De Nardis and others (1996); Viñals and Jimeno (1996); Fatás (1997).

cific (asymmetric) shocks, in combination with the lack of functioning adjustment mechanisms at the regional level. Well-functioning regional labor markets are crucial to weathering adverse region-specific shocks.<sup>5</sup> Whereas labor migration plays a substantial role in allowing regions in the United States to adjust to shocks (Blanchard and Katz, 1992), interregional labor mobility is limited in Europe, leaving regional wage flexibility as the main adjustment mechanism<sup>6</sup>. Empirical studies show, however, that wage policy in Europe is not region-specific: wage setting in prosperous regions spills over to problem regions where productivity growth is slower than in the rest of the economy (Abraham, 1996; Decressin and Fatás, 1995).<sup>7</sup> Furthermore, labor market institutions such as unemployment benefits, minimum wages, job protection laws, and regulations governing work hours are shaped, for the most part, at the national level and offer few possibilities for region-specific adjustment to shocks.

If there is neither labor mobility nor wage flexibility, there will be either increased interregional transfers or an increase in unemployment (open or disguised) in regions hit by adverse shocks. However, long-run transfers are, in fact, not an adjustment mechanism but a practice that prevents adjustment and structural change. In addition – and not to be underestimated – massive regional transfers have substantial moral hazard effects. By their very nature, though, these transfers contribute to, and may even perpetuate, a model of regional dependence (Boltho and others, 1997, p. 242), eventually ending up in a “Samaritan dilemma” (Giersch) of aid feeding dependency.

### 4 Rigidities and the Re-organization of Firms

Fiercer global competition, rapid technological change, and customers with an increasing love of variety are fundamentally changing the environment to which firms have to adjust their organizational and management strategies. On contemporary markets speed, flexibility and innovativeness seem to be of increasing importance as compared to the cost-reducing effects of scale economies.

The relative efficiency of the hierarchical model with its strict hierarchical organization and the extreme division of labor is obviously giving way towards a “holistic” organizational model that accentuates flexibility, speed of response, and economies of scope.<sup>8</sup>

The Fordist model represents a successful and consistent adjustment to an environment for which market conditions are transparent and reasonably stable over time. Long product cycles and very specific machinery and equipment allow the ex ante optimization of production and, hence, the optimal exploitation of scale economies. However, in the challenging competitive environment of world markets these conditions no longer prevail to give static cost minimization, mass production and extreme specialization a competitive edge.

Consumers' preferences change quickly, demanding shorter product cycles and more frequent changes. Making frequent changes and the ensuing problems requires swift reaction on the shop floor. Hierarchical organizations sharpen conflicts of interest between the top-management and employees, entailing an atmosphere of antagonism. This is not a fertile ground to give incentive to employees to contribute creatively and autonomously to solving problems, thus adding to the problems of satisfying consumers and introducing new technology effec-

5 This does not assume that all unemployment is due to excess real wages. The argument is rather that—once unemployment has surfaced—wage flexibility is required to entice new (profitable) employment opportunities for those workers who have been made redundant (e.g. by demand shifting to higher value added products and concomitant higher skill requirements for labor). Moreover, if a region is hit asymmetrically by a common policy shock (such as a change in the common monetary policy—see, e.g., Carlino and DeFina 1998 and 1999), wage flexibility is crucial, in particular in EMU where fiscal policy is severely constrained.

6 See DeGrauwe and Vanhaverbeke (1991); Decressin and Fatás (1995); Obstfeld and Peri (1998).

7 See Giersch (1969); Giersch and others (1992); Abraham (1996).

8 For a more elaborate discussion see Bickenbach and Soltwedel (1998).

tively. Technological progress has dramatically enlarged the possibility for making swift modifications of production processes at low cost, thus giving additional impetus to thoroughly adjust the business organization to a rapidly changing environment of the firm.

Given strong complementarities between the different activities within the firm, organizational reforms have to be comprehensive in that the communications and decision making structures, the organization of production and the incentive structures all have to be adjusted in a consistent way and roughly at the same time. Choosing an effective organizational strategy consists of two parts, fundamental change and continuous adjustment, i.e., "deciding which hill to climb and then climbing it as efficiently as possible" (Milgrom and Roberts, 1995, p. 232). For this process to succeed it is indispensable to tap the expertise and creativity of all staff. The "brain capital" of staff is increasingly seen as the cutting competitive edge that has to be called forth, sustained and enhanced by an appropriate design of the incentive structure. To this end, it is of specific importance to create an enterprise culture that is conducive to the evolution of credibility and mutual trust between management and employees.

The move from a dominantly Fordist toward a holistic organization paradigm has several important repercussions for labor markets and for labor market institutions. First, the employment opportunities of unskilled labor deteriorate relative to those of skilled workers, thus adding to tilt labor demand toward skilled labor. Second, relative wages will tend to reflect this change in the relative scarcities. Third, the efficiency of centralized bargaining is reduced. We will briefly elaborate upon the last point.

There is no generally applicable blueprint for implementing the comprehensive changes in the organization within the firm. On the contrary, the adjustment processes will be very idiosyncratic and experimental, with strong interaction between management and labor at the plant level. The increasing importance of these idiosyncrasies

can hardly be accounted for in centralized collective agreements in the respective branches.

It is not only during the transition from Fordism to holistic organization that centralized collective bargaining will lose in importance. Given the increasing intensity of competition (globalization, common market and common currency) and more dynamic changes in the opportunity set of individual firms, there will be a stronger fragmentation of interests, problems and problem solutions even after the adjustment has been made.

However, the existing wage formation systems in most of Europe are not structured to cope with the increasing heterogeneity of firms, of plants within firms, and of workers within these plants. Therefore, to help firms adjust to these substantially changed conditions and to provide enough flexibility to cope with potential additional pressures that may arise from shocks hitting the market more intensely than before, the wage-bargaining system needs to provide sufficient scope and opportunity to agree on appropriate idiosyncratic employment contracts, covering both wages and working conditions, given the increasing heterogeneity of enterprise needs and the diverse preferences of employees.

## 5 The Policy Perspective – Enlarging Institutional and Regional Diversity

### 5.1 Will EMU Give Momentum to Labor Market Reform?

It seems very likely that European labor markets will change as EMU proceeds.<sup>9</sup> Up to now, in preparing for the monetary union, and in response to increasing adjustment pressure, steps in opposing directions have been taken by member states. On the one hand, some efforts, particularly at the European level, tend to stifle competition and might easily lead to a *vicious circle*. The completion of the Single Market, the globalization of markets and the introduction of EMU, it is often argued by politicians, unions and interest groups, require a "social dimension" for the EU to protect European workers against "unfair" competition and "wage dumping". In this vein the EU opted for the introduction of European minimum standards for working conditions<sup>10</sup>, e.g., the initiatives based on the Social Charter and its accompanying Action Program (Addison and Siebert, 1997).<sup>11</sup> Our assessment is that these standards reduce the flexibility of labor markets. Moreover, they are costly, particularly for those member countries in which standards are comparatively low. As differences in productivity are likely to persist for some time to come, more uniform minimum standards may lead to increased unemployment in low-productivity countries (Paqué, 1997; Soltwedel, 1997). High and increasing regional unemployment might then raise demands for more EU development assistance, and financing these subsidies is likely to restrain the economic dynamics of the remaining areas (Kronberger Kreis, 1996).

On the other hand, there are indications of a possible *virtuous circle*, as several EU member states have, though at rather different speeds and with variations in scope, implemented measures to decentralize and deregulate their economies and to increase the flexibility of their la-

bor markets. Other countries may imitate the examples of the United Kingdom and the Netherlands who have gone farthest down that road and, subsequently, experienced marked decline in unemployment. Moreover, in most member states (with the exception of Ireland<sup>12</sup>) there has been a tendency toward decentralizing the process of collective bargaining.

It is difficult to assess which of these two divergent tendencies will dominate in the long run. In support of the virtuous circle hypothesis, one may argue that by joining EMU, the member countries submitted themselves to an external pressure shaping adjustment needs that one country on its own cannot undo. This may help remove roadblocks to political action for comprehensive labor market reform. That external pressure may be conducive to this end, became apparent in the process of liberalization in the run up to the completion of the Single Market. By pointing to the commitment of the respective governments to the higher ranking objectives of "European Integration" and the "Single Market", politicians had an opportunity to resist the influence of well organized and powerful interest groups and to make successful in-

9 It is sometimes even argued that this will happen in a sort of *There-Is-No-Alternative* (TINA) reasoning (Allsopp and Vines, 1998, pp. 2 and 6). For a somewhat diverging view on the TINA strategy see Calmfors (1998, p. 142).

10 There is a broad consensus in democratic societies that there are unalienable human rights (such as the prohibition of slavery) and other basic rights (such as union formation). Furthermore, there are some areas where the existence of negative externalities may warrant national, or even supranational, minimum standards (such as job safety provisions). However, it has to be taken into account that the quantitative valuation of these externalities as well as the definition of specific rights (such as the prohibition of child labor) may have to take country specific idiosyncrasies into account in order not to entail a substantial net burden for the respective countries.

11 Seemingly, the European Commission acts as an "agent" of the social partners. Although unions and employers' associations have been given "voice" in the Maastricht treaty, no European wage bargaining and no European collective agreements on common standards are to be expected in the foreseeable future.

12 See below fn. 15.



roads into their privileges and exemptions from competition, e.g., in the areas of transportation or telecommunications. Likewise, the convergence of inflation rates through the 1990s may be read as a result of the political commitment to EMU which allowed national central banks to resist pressure groups urging a permissive monetary policy (SVR, 1996, Par. 434; Mussa, 1997). In that vein, member governments might use the implementation of the monetary union as the basis for an (implicit) agreement to cut back on the exuberant welfare state and to bring the incentive structures more into line with economic sustainability in order to foster market dynamics (McKinnon, 1997, p. 228; Salvatore, 1997, p. 225). Thus, the introduction of EMU could facilitate a reduction in the high costs of regulation and of social protection. However, there is no room for complacency that the circle will automatically be virtuous. Policy has to take the initiative and cannot rely upon the monetary union automatically triggering a process of fundamental reform.

## 5.2 The Need for More Regional and Institutional Diversity

Against the background of widely divergent economic (and social) conditions between countries as well as within countries it seems appropriate not only that reform packages be country-specific but that a country-specific package pays tribute to the importance of the regional (i.e., intra-national) dimension. The importance of the regional perspective has, to our knowledge, rarely been given attention in the discussion of labor market reform (even the OECD Jobs Strategy does not explicitly tackle the regional perspective) or in the discussion of the consequences of EMU.

There is a pervasive lack of institutional variety within national employment systems that does not allow for the appropriate dynamic reaction to idiosyncratic shocks. Institutions such as welfare and unemployment benefit systems, minimum wages (where they apply), dismissal protection laws, even working-hours regulations, are

mostly shaped at the national level and are very often homogeneous within a given country. Furthermore, especially critical cases in point are housing market regulations and the taxation of housing transactions, which form important obstacles to interregional mobility. There are also a lot of regulations outside labor markets (e.g., shopping hours) that often apply nationwide and, void of any economic justification, hardly allow any regional differentiation.

The high degree of institutional homogeneity, characteristic of most EMU countries, may entail a mismatch between institutions and the economic conditions that prevail in the problem regions. The greater differentiation that exists across regions Europe-wide than within any individual country strengthens our concern that pressures toward greater uniformity of labor market institutions or wage equalization following monetary union would raise the risk of increasing institutional mismatch and hence jeopardize the efficiency gains expected from the implementation of the monetary union (see also Buti and others, 1998; Mauro, Prasad, and Spilimbergo, 1999, p. 43). To achieve a broader regional diversity it should be considered whether opt-out clauses could be amended to nationwide regulations that restrain regional adjustment capabilities in the case of asymmetric shocks.

More interregional variety is also a precondition for interregional competition. We view interregional competition as a competition among regions struggling to design the most favorable institutional and legal environment for employment and growth. Such a competition may help find innovative institutional arrangements facilitating rather than hindering adaptation to modern production processes, to break up "bureaucratic sclerosis", to re-shape the regional production system and to contest the cartel of the "distributive coalitions" (Olson 1982). In that sense, interregional competition can be looked at from the perspective of "competition as a discovery procedure" (Hayek 1968, 1978).

Furthermore, the policy objective that became known under the heading of "Europe of the Regions" (and that

has been given more prominence and clout in the Maastricht Treaty) does reflect that more institutional variety is an indispensable instrument for regions to sharpen their own profiles in a competitive environment where national boundaries lose importance because of the completion of the Common Market and of EMU, and because of the increasing pace of the international integration of markets.

However, on the rather pessimistic assumption that regional non-adjustment will persist or that there will at least be substantial inertia in effectively tackling the paramount regional problems, a discussion is evolving about alternative, non-market mechanisms to protect the regions against asymmetric shocks. Several proposals have been made to set up an insurance mechanism, designed to channel income from countries (or regions) in a boom relative to the EU average to countries (or regions) in a relative trough.<sup>13</sup> It has been shown, however, that operational insurance mechanisms do not meet basic efficiency requirements (Hagen and Hammond 1998).<sup>14</sup> So, there is no easy escape from the need for structural labor market reform in order to improve the regions' adjustment capabilities in the case of asymmetric shocks.

## 5.3 More Freedom of Contract at the Firm Level

To keep wages in line with productivity at high levels of employment and to agree on labor market conditions that are conducive to full employment should be the main responsibility of employers' associations and trade unions in most EU member states given their corporatist institutional environment.<sup>15</sup> The academic discussion about the appropriate model for the institutions of wage policy has long been dominated by Calmfors-Driffill-hypothesis (1988), according to which labor markets work best in those countries with either very decentralized or very centralized wage formation systems. However, the C-D hypothesis seems to be at odds with recent experience: countries with decentralized wage negotiations have proved more successful than others with respect to labor

market performance in the last decade (Berthold and Fehn, 1996).<sup>16</sup>

Collective bargaining may be even more difficult in the more transparent environment of a monetary union. German political and economic unification provides an intriguing example for a "wage and welfare benefit unification". The implementation of the west German collective bargaining system with its tight and cozy corporatism aiming at swift wage equalization turned out to be harmful for east German employment: wage policy was decoupled from productivity developments and turned east Germany into a high-cost location with unit labor costs considerably exceeding those in west Germany throughout most of the 1990s. In recent years, more and more east German firms are trying – quite successfully – to get out of the cost-enhancing collective bargaining system (see above), fostering a fundamental shake-up of the system also in west Germany towards a more appropriate decentralized wage-setting mechanism.

13 See Belke and Gros (1998) for a recent proposal and Hagen and Hammond (1998) for a critical evaluation of different insurance approaches.

14 Basic efficiency requirements imply that there is significant insurance against asymmetric shocks, no permanent transfers are generated and that there are no lasting distributional consequences.

15 In a totally decentralized institutional environment where firms are free to manage, wages will always be "in line" with productivity. To stimulate job creation, wage flexibility will bring the aspiration wage of the unemployed "in line" with profitable employment. Once full employment is reached employment growth is required only if the labor force is growing, which need not be the case in Europe in the medium run.

16 The Calmfors-Driffill hypothesis as well as the positions mentioned above reflect average relationships to which some exceptions stand out such as Ireland and the Netherlands. Note that Ireland was not included in the initial Calmfors-Driffill paper. The case of the Netherlands gives a flavor of the difficulties to rank countries along the centralized-intermediate-decentralized criteria: Although the corporatist tradition, in particular in the mid-1980s, has a strong centralist character, the ease with which firms can strike a deal on a decentralized level in case of difficulties (see e.g. Hartog and Theeuwes, 1997) suggests to put the Netherlands at least into the intermediate category.

Centralized collective bargaining, guided by politically induced objectives for wage policy, is not only inappropriate in situations of widely differing conditions in regional labor markets – as is the case for EMU member countries – but also inconsistent with the above mentioned trends in business organization. The paradigm shift from the strictly hierarchical toward a holistic organization implies that efficient agreements between employers and employees become more complex and diverse and, thus, increasingly information-intensive. At the same time, implicit contracts gain in importance and require more mutual trust and co-operative industrial relations. Standardized problems and solutions (such as standardized wage structures that cover most of an industry) that can be determined at a centralized level by employers' associations will be increasingly rare.

Collective norms that are defined at the central level impede firms in their efforts to provide effective wage incentives for their employees. Likewise, firms may feel restrained from investing efficiently in the human capital of their staff by an individual mix of formal and informal measures and a regular rotation of activities. Firms need considerable room for maneuver for the adjustment and specification of tasks, remuneration systems, and qualification policies. Shaping pay systems in a more performance-oriented way, organizing working hours more flexibly, forging agreements and contracts on employment and locational security, and adopting measures for a long-term-oriented manpower policy – all of this can be done most efficiently at the enterprise level.

## 6 Epilogue

Without major changes in the institutional framework of labor markets EMU may contribute to aggravating the unemployment problems in the Euro area. The appropriate response is structural reforms, such as those proposed in the OECD Jobs Strategy, to enhance the flexibility of labor markets. But in addition, considering that regional non-adjustment is the main reason for EU

member countries' stubborn regional unemployment problems, policies are needed that allow a decentralization of competencies and a broader diversity of labor market outcomes. Such diversity is instrumental to inter-regional (or locational) competition.

The subsidiarity principle that has gained in importance in EU politics under the Maastricht Treaty gives more prominence to institutional diversity (at least on paper). Furthermore, the Amsterdam Treaty gave labor market policy more prominence at the EU level. From our perspective, there is an upside and a downside to these recent changes in the allocation of competencies.

The European authorities (Council, Commission, and Parliament), being entitled to issue binding guidelines and directives, can and do play an important role in assisting member states to stimulate competition at the national levels and thus in increasing the flexibility of their labor markets. EU member governments should be urged to acknowledge their obligations resulting from endorsement of the OECD Jobs Strategy. To this end, the European Commission should make determined use of its competencies acquired in the Amsterdam Treaty to embark on a peer pressure review procedure for surveillance of progress with structural reform in labor markets. The Commission could benefit from the experience of the OECD's Economic Development Review Committee (EDRC) and its ongoing review process.

The European Commission could spur institutional reform by setting incentives for a decentralized experimentation in implementing its directives at the national level. This would add substance to the principle of subsidiarity.

There may be a temptation for the European Commission and national governments to absorb increasing adjustment pressure at the European border, or to follow a centralized policy of handing out regional subsidies in order to make the necessary adjustments more "socially acceptable". Trade unions and employers' associations usually endorse such action. They might feel taken off the hook to meet the challenges of the increased competition engendered by globalization and

monetary union. From this perspective, there is a risk that the enlarged competencies for employment policies at the EU level (created by the employment chapter of the Amsterdam Treaty) could be used as a protective device. Such a shift of competencies could strengthen the zeal of the European Commission to get additional funds of its own (in the form of taxing authority or own credit facilities on capital markets). The member states should oppose any attempt to implement such an "active employment policy" at the European level since this goes in the wrong direction. More centralization implies less regional and institutional diversity which is, as has been argued in this paper, crucial for the ability to adjust to shocks. In this sense, one may argue that it is the further evolution of the institutional framework of European labor markets that will be decisive for the long-run success or the failure of EMU.

## References

- Abraham, Filip (1996): Regional Adjustment and Wage Flexibility in the European Union, *Regional Science and Urban Economics*, Vol. 26 (1), pp. 51-75.
- Addison, John T., and W. Stanley Siebert (1997): The Course of European-level Labour Market Regulation, in John T. Addison and W. Stanley Siebert (eds.): *Labour Markets in Europe: Issues of Harmonization and Regulation*, London.
- Allsopp, Christopher, and David Vines (1998): The Assessment: Macroeconomic Policy After EMU, *Oxford Review of Economic Policy*, Vol. 14 (3), pp. 1-23.
- Artis, Mike J. (1998): The Unemployment Problem, *Oxford Review of Economic Policy*, Vol. 14 (3), pp. 98-109.
- Bean, Charles R. (1994): European Unemployment: A Survey, *The Journal of Economic Literature*, Vol. 32 (2), pp. 573-619.
- Belke, Ansgar, and Daniel Gros (1998): Asymmetric Shocks and EMU: Is There a Need for a Stability Fund?, *Intereconomics*, Vol. 33 (6), pp. 274-288.
- Berthold, Norbert, and Rainer Fehn (1996): Evolution von Lohnverhandlungssystemen – Macht oder ökonomisches Gesetz?, in Werner Zohlnhöfer (ed.): *Die Tarifautonomie auf dem Prüfstand*, Schriften des Vereins für Socialpolitik, Bd. 244, Berlin.
- Bickenbach, Frank, and Rüdiger Soltwedel (1998): Produktionssystem, Arbeitsorganisation und Anreizstrukturen: Der Paradigmenwechsel in der Unternehmensorganisation und seine Konsequenzen für die Arbeitsmarktverfassung, in Dieter Cassel (ed.): *50 Jahre Soziale Marktwirtschaft. Ordnungstheoretische Grundlagen, Realisierungsprobleme und Zukunftsperspektiven einer wirtschaftspolitischen Konzeption*, Schriften zu Ordnungsfragen der Wirtschaft 57, Stuttgart.
- Blanchard, Olivier J., and Lawrence F. Katz (1992): Regional Evolutions, *Brooking Papers on Economic Activity*, (1), pp. 1-75.
- Boltho, Andrea, Wendy Carlin, and Pasquale Scaramozzino (1997): Will East Germany Become a New Mezzogiorno?, *Journal of Comparative Economics*, Vol. 24 (3), pp. 241-264.
- Burda, Michael C. (1999): European Labor Markets and the Euro: How Much Flexibility Do We Really Need? Deutsche Bundesbank, <http://www.bundesbank.de/en/monatsbericht/7.2beitraege.htm>.
- Buti, Marco, Daniele Franco, and Hedwige Ongena (1998): Fiscal Discipline and Flexibility in EMU: The Implementation of the Stability and Growth Pact, *Oxford Review of Economic Policy*, Vol. 14 (3), pp. 81-97.
- Buti, Marco, Lucio R. Pensch, and Paolo Sestito (1999): European Unemployment: Contending Theories and Institutional Complexities, Center for Financial Studies, Economic and Financial Reports, Luxembourg.

- Calmfors, Lars (1998): Macroeconomic Policy, Wage Setting, and Employment – What Difference Does EMU Make? Oxford Review of Economic Policy, Vol. 14 (3), pp. 125-151.
- Calmfors, Lars, and John Drifill (1988): Bargaining Structure, Corporatism and Macroeconomic Performance, Economic Policy, Vol. 3 (6), pp. 13-61.
- Carlino, Gerald, and Robert DeFina (1998): The Differential Regional Effects of Monetary Policy, Review of Economics and Statistics, Vol. 80 (4), pp. 572-587.
- Carlino, Gerald, and Robert DeFina (1999): The Differential Regional Effects of Monetary Policy: Evidence from the U.S. States, Journal of Regional Science, Vol. 39 (2), pp. 339-358.
- Decressin, Jörg, and Antonio Fatás (1995): Regional Labor Market Dynamics in Europe, European Economic Review, Vol. 39 (9), pp. 1627-1655.
- De Grauwe, Paul, and Wim Vanhaverbeke (1991): Is Europe an Optimum Currency Area? Evidence from Regional Data, CEPR Discussion Paper No. 555, London.
- De Nardis, Sergio, Alessandro Goglio, and Marco Malgarini (1996): Regional Specialization and Shocks in Europe: Some Evidence from Regional Data, Weltwirtschaftliches Archiv, Vol. 132 (2), pp. 197-214.
- Dohse, Dirk, and Christiane Krieger-Boden (1998): Währungsunion und Arbeitsmarkt. Auftakt zu unabdingbaren Reformen, Kieler Studien No. 290, Tübingen.
- Fatás, Antonio (1997): EMU: Countries or Regions? Lessons from the EMS Experience, CEPR Discussion Paper No. 1558 London.
- Frankel, Jeffrey A., and Andrew K. Rose (1998): The Endogeneity of the Optimum Currency Area Criteria, The Economic Journal, Vol. 108 (449), pp. 1009-1025.
- Giersch, Herbert (1969): The Economics of Regional Policy, The German Economic Review, Vol. 3, pp. 13-24.
- Giersch, Herbert, Karl-Heinz Paqué, and Holger Schmieding (1992): The Fading Miracle: Four Decades of Market Economy in Germany, Cambridge/England.
- Hagen, Jürgen V., and Georg W. Hammond (1998): Regional Insurance Against Asymmetric Shocks: An Empirical Study for the European Community, The Manchester School, Vol. 66 (3), pp. 331-353.
- Hartog, Joop, and Jules Theeuwes (1997): The Dutch Response to Dynamic Challenges in the Labor Market, in Horst Siebert (ed.): Structural Change and Labor Market Flexibility, Stuttgart.
- Hayek, Friedrich A. (1968): Wettbewerb als Entdeckungsverfahren, Kieler Vorträge N.F. 56, Kiel.
- Hayek, Friedrich A. (1978): Competition as a Discovery Procedure, Chicago.
- IMF (1997): World Economic Outlook Washington DC.
- IMF (1999): World Economic Outlook Washington DC.
- Karanassou, Marika, and Dennis J. Snower (1998): How Labour Market Flexibility Affects Unemployment: Long-term Implications of the Chain Reaction Theory, The Economic Journal, Vol. 108 (448), pp. 832-849.
- Kasper, Wolfgang (1995): Liberating Labor – The New Zealand Employment Contracts Act, Kiel Working Papers No. 694, Kiel.
- Kronberger Kreis (1996): Sozialunion für Europa?, Schriftenreihe des Frankfurter Instituts, 31, Bad Homburg.
- Krugman, Paul (1993): Lessons of Massachusetts for EMU, in Francisco Torres and Francesco Giavazzi (eds.): Adjustment and Growth in the European Monetary Union, Cambridge/England.
- Layard, Richard, Stephen Nickell, and Richard Jackman (1994): Unemployment: Macroeconomic Performance and the Labour Market, Oxford.
- Ljungqvist, Lars, and Thomas J. Sargent (1998): The European Unemployment Dilemma, Journal of Political Economy, Vol. 106 (3), pp. 514-550.
- Martin, Ron (1998): Regional Dimensions of Europe's Unemployment Crisis, in Paul Lawless (ed.): Unemployment and Social Exclusion: Landscapes of Labour Inequality, Regional Studies Association, London.
- Mauro, Paolo, Eswar Prasad, and Antonio Spilimbergo (1999): Perspectives on Regional Unemployment in Europe, IMF Occasional Paper 177, Washington D.C..
- McKinnon, Ronald I. (1997): EMU as a Device for Collective Fiscal Retrenchment, American Economic Review, Papers and Proceedings, Vol. 87 (2), pp. 227-229.
- Milgrom, Paul, and John Roberts (1995): Continuous Adjustment and Fundamental Change in Business Strategy and Organization, in Horst Siebert (ed): Trends in Business Organization: Do Participation and Cooperation Increase Competitiveness?, Tübingen.
- Mussa, Michael (1997): Political and Institutional Commitment to a Common Currency, American Economic Review, Papers and Proceedings, Vol. 87 (2), pp. 217-220.
- Nickell, Stephen (1999): Product Markets and Labour Markets, Labour Economics, Vol. 6 (1), pp.1-20.
- Nickell, Stephen (1997): Unemployment and Labor Market Rigidities: Europe versus North America, Journal of Economic Perspectives, Vol. 11 (3), pp. 55-74.
- Obstfeld, Maurice, and Giovanni Peri (1998): Asymmetric Shocks. Regional Non-Adjustment and Fiscal Policy, in David Begg, Jürgen von Hagen, Charles A. Wyplosz, Klaus F. Zimmermann (eds.): EMU: Prospects and Challenges for the EURO, Oxford.
- OECD (1999): EMU. Facts, Challenges and Policies, Paris.
- OECD (1994): The OECD Jobs Study-Evidence and Explanations, Paris.
- Olson, Mancur (1982): The Rise and the Decline of Nations. Economic growth, stagflation and social rigidities, New Haven.
- Paqué, Karl-Heinz (1997): Does Europe's Common Market Need a "Social Dimension"? Some Academic Thoughts on a Popular Theme, in John T. Addison and W. Stanley Siebert (eds.): Labour Markets in Europe. Issues of Harmonization and Regulation, London.
- SVR (Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung), 1996, Reformen voranbringen, Jahresgutachten 1996/1997, Stuttgart.
- Salvatore, Dominick (1997): The Common Unresolved Problem with the EMS and EMU, American Economic Review, Papers and Proceedings, Vol. 87 (2), pp. 224-226.
- Siebert, Horst (1997): Labor Market Rigidities: At the Root of Unemployment in Europe, Journal of Economic Perspectives, Vol. 11 (3), pp. 37-54.
- Soltwedel, Rüdiger (1997): Social Engineering in Europe: A German Perspective, in John T. Addison and W. Stanley Siebert (eds.): Labour Markets in Europe. Issues of Harmonization and Regulation, London..
- Soltwedel, Rüdiger, Dirk Dohse, Christiane Krieger-Boden (2000): European Labor Markets and EMU – Challenges Ahead, Finance & Development, June 2000, Washington D.C..
- Soltwedel, Rüdiger, Dirk Dohse, Christiane Krieger-Boden (1999): EMU Challenges European Labor Markets, IMF Working Paper 99/131, Washington D.C..
- Tyrväinen, Timo (1995): Wage Determination in the Long Run, Real Wage Resistance and Unemployment: Multivariate Analysis of Cointegration Relations in 10 OECD Economies, Discussion Papers No. 95, 12, Helsinki.
- Viñals, José, and Juan F. Jimeno (1996): Monetary Union and European Unemployment, Documento de Trabajo No. 9624, Madrid.

# Can Corporatism Partially Offset the Effects of Rigidities?

## 1 Introduction

Corporatism hinges on centralisation and the incorporation of trade unions and employers' associations in government decision-making. The first point is whether such incorporation enables wage negotiators to overcome the externalities generated by decentralised collective bargaining, thereby neutralising the adverse effects of unions on unemployment.

Going beyond taming unions is a broader issue: a corporatist bargaining structure might lead to quicker adjustment of real wages to demand shocks, more control over rent seeking by insiders, less antagonistic labour relations – and hence less costly supervision – as well as smaller earnings and income differentials. This perspective has recently been cogently advanced by Teulings and Hartog (T/H, 1998), based on the experience of the Netherlands. Their main argument is that wage contracts are more easily varied in a corporatist world where higher-level bodies (i.e. joint industrial councils) can be entrusted with settling wages. Such bodies can then control insider power and restore competitive wage differentials. The flexibility argument is thus turned on its head. Corporatist economies are more, not less, flexible than decentralised ones.

On the other hand, corporatist economies generally have stricter employment protection legislation, higher taxes, and more generous welfare provisions. Arguably, these all link to more concentrated unemployment, i.e. more long-term unemployment. The usual procedure is to consider taxation, employment protection legislation and welfare payments aside from corporatism. But is this correct?

Below, I first consider some general results on corporatism. I then take up the T/H arguments. Next, I report on some company-level research into unskilled worker

recruitment comparing corporatist and non-corporatist countries.

## 2 Corporatism

Corporatism is not easy to define, and this obviously leads to measurement problems. According to Bruno and Sachs (in Calmfors and Driffil, 1988, 24) corporatism means “institutionalised negotiation, bargaining, collaboration and accord about wages and incomes policies between representatives of the major economic groupings in the society, typically labour confederations and employers' associations and often including representatives of government”. The important point is higher-level control of wage negotiations: “the parties delegate the power to adjust the nominal contract to some outside, higher-level organisation” (T/H, 73). Extension of collective agreements is also “definitely a corporatist trait” (T/H, 270).

In an effort to simplify measurement, Calmfors and Driffil (1988) choose “centralisation”. Their famous index is given in Table 1. However, some countries are not centralised. They have enterprise bargaining, for example, Japan. Yet the enterprise bargaining is co-ordinated, as in Japan's “Spring offensive”. Layard et al (1991) believe that it is co-ordination rather than mere centralisation that is important. Co-ordination can also be assessed, and a measure is given in Table 1 as well. It is closely linked to centralism. However, there is always the issue of where to put countries high on one dimension but low on another, for example the Netherlands. The Netherlands extends most collective agreements, so coverage of collective agreements is currently 85%, but union membership is only 29% (see Table 1). (France is even more extreme.) The OECD's study (1997) of corporatism puts the Netherlands in the “intermediate” category – yet T/H happily treat the Nether-

Table 1: Characteristics of Industrial Relations Systems

|                | Union Density (percent) |      | Union Coverage (percent) |      | Bargaining Level (scale) |      | Calmfords/Driffill Centralisation Ranking |      | Bargaining Coordination |      | Federation Involvement |      | Government Involvement |      | Works Council |      | OECD Index of Employment Protection late 1990s |      |
|----------------|-------------------------|------|--------------------------|------|--------------------------|------|-------------------------------------------|------|-------------------------|------|------------------------|------|------------------------|------|---------------|------|------------------------------------------------|------|
|                | 1980                    | 1994 | 1980                     | 1994 | 1980                     | 1994 | 1980                                      | 1994 | 1980                    | 1994 | 1980                   | 1994 | 1980                   | 1994 | 1980          | 1994 | Index                                          | Rank |
| Australia      | 48                      | 35   | 88                       | 80   | 2+                       | 1.5  | 10                                        | 2+   | 1.5                     | 6    | 6                      | 10   | 10                     | 10   | 10            | 0.9  | 14                                             |      |
| Austria        | 56                      | 42   | 88                       | 98   | 2+                       | 2+   | 1                                         | 3    | 3                       | 2    | 2                      | 6    | 6                      | 6    | 6             | 2.2  | 6                                              |      |
| Belgium        | 56                      | 54   | 90                       | 90   | 2+                       | 2+   | 8                                         | 2    | 2                       | 2    | 2                      | 4    | 4                      | 4    | 4             | 2.1  | 8                                              |      |
| Canada         | 36                      | 38   | 37                       | 36   | 1                        | 1    | 17                                        | 1    | 1                       | 1    | 1                      | 2    | 2                      | 2    | 2             | 0.6  | 15                                             |      |
| Denmark        | 76                      | 76   | 68                       | 68   | 2+                       | 2    | 4                                         | 2.5  | 3+                      | 5    | 1                      | 11   | 5                      | 80   | 1.2           | 11   |                                                |      |
| Finland        | 70                      | 81   | 95                       | 95   | 2.5                      | 2+   | 5                                         | 2+   | 2+                      | 7    | 7                      | 8    | 8                      | 8    | 8             | 2.0  | 10                                             |      |
| France         | 18                      | 9    | 85                       | 85   | 2                        | 2    | 11                                        | 2-   | 2                       | 3    | 3                      | 3.5  | 3                      | 3    | 3             | 3.0  | 2                                              |      |
| Germany (West) | 36                      | 29   | 91                       | 92   | 2                        | 2    | 6                                         | 3    | 3                       | 1    | 1                      | 3    | 3                      | 3    | 3             | 2.5  | 4                                              |      |
| Italy          | 49                      | 39   | 85                       | 82   | 2-                       | 2    | 13                                        | 1.5  | 2.5                     | 4    | 1                      | 3    | 3.7                    | 3    | 3             | 3.3  | 1                                              |      |
| Japan          | 31                      | 24   | 28                       | 31   | 1                        | 1    | 14                                        | 3    | 3                       | 2    | 2                      | 4    | 4                      | 4    | 4             | 2.4  | 5                                              |      |
| Netherlands    | 35                      | 26   | 76                       | 81   | 2                        | 2    | 7                                         | 2    | 2                       | 2    | 2                      | 5    | 6                      | 45   | 2.1           | 8    |                                                |      |
| New Zealand    | 56                      | 30   | 67                       | 31   | 2                        | 1    | 9                                         | 1.5  | 1                       | 8    | 8                      | 10   | 10                     | 10   | 1.0           | 12   |                                                |      |
| Norway         | 57                      | 58   | 75                       | 74   | 2                        | 2+   | 2                                         | 2.5  | 2.5                     | 8    | 8                      | 9    | 5                      | 5    | 2.6           | 3    |                                                |      |
| Sweden         | 80                      | 91   | 86                       | 89   | 3                        | 8    | 3                                         | 2.5  | 2+                      | 8    | 7                      | 5    | 8                      | 0    | 2.2           | 6    |                                                |      |
| Switzerland    | 31                      | 37   | 53                       | 50   | 2                        | 2    | 15                                        | 2+   | 2+                      | 1    | 1                      | 3    | 3                      | 3    | 1.0           | 12   |                                                |      |
| United Kingdom | 50                      | 34   | 70                       | 47   | 2                        | 1.5  | 12                                        | 1.5  | 1                       | 1    | 1                      | 2.11 | 2                      | 0    | 0.5           | 16   |                                                |      |
| United States  | 22                      | 16   | 26                       | 18   | 1                        | 1    | 16                                        | 1    | 1                       | 1    | 1                      | 2    | 2                      | 0    | 0.2           | 17   |                                                |      |

Sources: Flanagan (1999), Table 1; OECD (1999): Employment Outlook, p. 66.; Calmfors and Driffill (1988).

Notes: Density = Proportion of wage and salary workers who are union members.  
 Union Coverage = Proportion of wage and salary workers covered in terms of a collective bargaining agreement.  
 Coverage data for 1980 were not available for Austria, Belgium, Denmark, New Zealand, Norway, Sweden and Switzerland. For these countries coverage data for 1990 appear in the 1980 column.  
 Bargaining level: (1) Plant-level bargaining; (2) Industry level bargaining; (3) Centralized bargaining.  
 Bargaining coordination: Range from uncoordinated bargaining (=1) to highly coordinated bargaining (=3).  
 Federation involvement: Union and/or employer federations are: (1) Uninvolved in setting wages in and of the subsequent ways; (2) Participate in formulation of wage demands for all affiliates; (3) Negotiate non-wage benefits; (4) Negotiate a part of the wage agreement (e.g. cost-of-living adjustments); (5) Represent affiliates in mediation with centralized ratification; (6) Represent affiliates in arbitration; (7) Negotiate national wage agreement without peace obligation.  
 Government involvement: Government (1) Uninvolved in wage setting; (2) Establishes minimum wage(s); (3) Extends collective agreements; (4) Provides economic forecasts to bargaining partners; (5) Recommends wage guidelines of norms; (6) Negotiates wage guidelines with unions; (7) Imposes cost-of-living-adjustments; (8) Formal tripartite agreement for national wage schedule without sanctions; (9) Same with sanctions; (10) Arbitrator imposes wage schedules without sanctions on union; (11) Imposes national wage schedule with sanctions; (12) Imposes wage freeze and prohibits supplementary local bargaining.  
 Works Councils: Percent of firms with a works council

Table 2: Determinants of Joblessness – Results from Scarpetta (1996) and Nickell/Layard (1997, 2000)

|                                                                       | Sign and Significance of Coefficients (Elasticity in Parentheses) |                                        |                                           |                                     |
|-----------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------|----------------------------------------|-------------------------------------------|-------------------------------------|
|                                                                       | Dependent Variable<br>Total unemployment rate<br>mean: 8.41%      | Youth Unemployment rate<br>mean: 16.6% | Long-term unemployment rate<br>mean: 3.5% | Non-employment rate<br>mean: 35.6%  |
| <b>Employment Protection Index</b>                                    |                                                                   |                                        |                                           |                                     |
| Scarpetta: mean: 7.14                                                 | Generally pos. and significant (0.08 to 0.33)                     | Pos. and sig. (0.52 to 1.04)           | Generally pos. and sig. (0.024 to 1.0)    | Pos. and sig. (0.15 to 0.31)        |
| N/L                                                                   | Insig.                                                            | n.a.                                   | Insig.*                                   | Pos. and sig.                       |
| <b>Unemployment benefits</b>                                          |                                                                   |                                        |                                           |                                     |
| Scarpetta: replacement rate mean total: 31.5% youth: 55.0% LTU: 19.0% | Pos. and sig. (0.49)                                              | Pos. and sig. (0.50 to 0.60)           | Tends to be insig.                        | Insig.                              |
| N/L                                                                   | Pos. and sig.                                                     | n.a.                                   | Pos. and sig.                             | Insig.                              |
| <b>Unionisation</b>                                                   |                                                                   |                                        |                                           |                                     |
| Scarpetta: mean: 38.2%                                                | Generally pos. and sig. (0.45)                                    | Pos. and sig. (0.46 to 0.74)           | Generally pos. and sig. (0.33 to 0.76)    | Pos. and sig. (0.09 to 0.15)        |
| N/L                                                                   | Pos. and sig.                                                     | n.a.                                   | Pos. and sig.                             | Insig.                              |
| <b>Tax wedge</b>                                                      |                                                                   |                                        |                                           |                                     |
| Scarpetta mean 38.2%                                                  | Insig.                                                            | Insig.                                 | Pos. and Sig. (1.17)                      | Insig.                              |
| N/L                                                                   | Pos. and sig.                                                     | n.a.                                   | Pos. and sig.                             | Pos. and sig.                       |
| <b>Corporatism Index</b>                                              |                                                                   |                                        |                                           |                                     |
| Scarpetta mean: 10.1 (1 = most centralized)                           | Generally pos. and sig. (0 to 0.48)                               | Pos. and sig. (0.97 to 1.3)            | Pos. and sig. (0.29 to 1.1)               | Generally pos. and sig. (0 to 0.39) |
| N/L (coordination index)                                              | Neg. and sig.                                                     | n.a.                                   | Neg. and sig.                             | Neg. and sig.                       |

Note: the top left cell for example shows that the employment protection index has a generally positive and significant effect (depending upon equation specification) on total unemployment. Elasticity figure means that a 1% increase in the employment protection index is associated with a 0.08% to 0.33% change in the total unemployment rate. Equations are fitted to data for 17 OECD countries over the 1983-1993 period. (The means are taken across the whole sample for this period.) In addition to the listed variables, there are controls for the GDP output gap (gap between actual and trend GDP), inter-firm and inter-union "coordination of bargaining", an index of exposure to foreign competition, an index of trade restrictions, an average of real long-term interest rates, and a terms-of-trade variable.

Nickell and Layard's equations are fitted to data for 20 OECD countries for averages of 2 time periods 1983-88 and 1989-94. Controls include, in addition to the listed variables: unemployment benefit duration, union coverage, inter-firm and inter-union coordination of bargaining, change in inflation, a dummy for 1989-94, and house owner-occupation rate.

\* OECD (Employment Outlook 1999, 88) also finds no link between EPL and the LTU rate even using a new time-varying EPL index. However, a measure of mean unemployment duration is found to be significantly related to EPL.

Sources: Nickell and Layard (1997, 2000); Scarpetta (1996); author's calculations.

lands as an exemplar of corporatism. Flanagan (1999, 1172) even concludes "indexes of corporatism obscure more information than they reveal".

According to the OECD's measures (1997, 63) decentralisation occurred in the UK particularly in the 1980s, in New Zealand (the Employment Contracts Act of 1991), and Sweden, where sectoral agreements replaced the central agreement in 1984. More centralisation has occurred in Norway in recent years, and in Denmark and Italy, both of which decentralised somewhat in the 1980s and recentralised in the 1990s.

The positive association between corporatism/centralism and employment protection legislation is also shown in Table 1. Outliers are Italy and France, both of which have more regulation than would be expected given their measured centralism. Based on this association, a simple answer to the question posed at the outset, then, is no: corporatism causes rigidities.

T/H have also explored the question of why some countries are more corporatist than others. They start from the position that a country's institutions are path-dependent, and so cannot easily be changed. Examples are the basic UK law on trade union immunity which dates back nearly 100 years, to 1906, and the German law on compulsory membership in Chambers of Commerce which dates back to the 19th century (Geisendorfer, 1993, 47). T/H attempt to link corporatism to "social norms" via Hofstede's indexes of "masculinity" (traditional sex division), "power distance" (dealing with attitudes to inequality), "individualism" and "uncertainty avoidance". Hofstede developed these indexes from survey responses from individuals in 50 countries. T/H (123) find that corporatism is less likely in countries with high "masculinity" and with high "power distance" (i.e. less concern with inequality). Thus, T/H believe that they have identified a social norm of "co-operative relations" in corporatist countries. Backing this view up is the fact that corporatist countries have less wage inequality – though whether they have less income inequality is less clear. We return to the inequality question below.

### 3 Basic results on corporatism and economic performance

Empirical results on employment and unemployment are given in Table 2. Scarpetta (1996) uses the Calmfors/Driffil centralisation index, and Nickell/Layard (1997) use an OECD bargaining co-ordination index similar to that in Table 1.

Table 2 indicates that corporatism has beneficial effects on unemployment, including the overall unemployment rate, youth unemployment, and the share of long-term unemployment in total unemployment. It also reduces the non-employment rate (a wider concept than unemployment, including those not in the workforce). On the other hand, as can be seen, unionisation has negative effects on these variables. However, the corporatism variable has a large coefficient and so can act fully to counteract union effects. As Nickell and Layard (1997, 48) point out, a country with 100% unionisation coupled with complete co-ordination has the same unemployment rate as a decentralised, completely non-union country. This result can be explained in Calmfors/Driffil terms of co-ordinated union bargaining internalising more of the negative externalities resultant on the wage outcome, as the union(s) consider the welfare of all workers in the economy. On this evidence, the answer to our question is yes.

On the other hand, there might be a causal link between corporatism and high taxes, unemployment benefit replacement ratios, active labour market expenditures, and employment protection legislation. Certainly Summers et al (1993, 388) have pointed to the "striking" positive association between corporatism and heavy taxation<sup>1</sup>. As can be seen from Table 2, all these factors, with the possible exception of active labour market expenditures,

1 They argue that this association arises because the distortionary "cost" in terms of labour reductions of high taxes is less in a corporatist economy. Distortions are lower because workers under corporatism are more likely to feel the taxes are part of their social wage.

adversely affect the unemployed. Such a causal link, if it were established, would surely change the answer to our question to no.

A point worth making at this stage is that corporatism is also associated with more equal wages – though the position regarding income equality is not so clear. As regards wages, the tendency towards equality is shown strongly in the OECD (1997) study. It is also apparent from the Swedish experience, when earnings differentials began to rise as soon as the central wage agreement was abandoned in 1984 (Edin and Holmlund, 1994).

However, narrow wage differentials – if these come about through cutting the unskilled out of jobs – are not something to be proud of. If corporatism is associated with more long-term unemployment and more non-participation (e.g. through firms not being willing to take on older workers – Table 3 below), then true inequalities are widened. Long-term unemployment and youth unemployment are the key here. It is on these groups that employment protection legislation bears hardest (Addison and Siebert, 1999, 39). An example is the rise in the judge-

made doctrine of implied continuity of employment contracts, which began in California in 1976 and spread to most U.S. states by the mid-1980s. This extension of employment protection legislation is estimated to have increased the U.S. Gini coefficient by 10% (Baird, 1998, 38).

### 4 The Teulings and Hartog Arguments

In their recent book T/H claim that corporatist economies control rent-seeking by insiders better than decentralised economies. Their argument rests on two main empirical observations and an interesting theory about contracting.

Their first empirical observation is that industry wage differentials appear to be much smaller, holding other things equal, in corporatist economies. Among the 8 countries they study (1998, 39), the standard deviation of industry wage dummies is about 0.15 in the decentralised group – the U.S., U.K. and Canada – compared to only 0.05 to 0.1 for the corporatist group (as they classify

Table 3: U.K. – Europe Plant Comparisons

|                                                                        | Average<br>for U.K. plants | Average<br>for continental European plants |
|------------------------------------------------------------------------|----------------------------|--------------------------------------------|
| Overtime hours per year                                                | 170.0**                    | 23.4                                       |
| Days holiday per year                                                  | 25.8**                     | 35.4                                       |
| Quit rate, % per year                                                  | 2.5 to 3.2***              | 0.9                                        |
| Dismissal rate, % per year                                             | 0.9***                     | 0.3                                        |
| Absenteeism, hours per worker<br>per year                              | 75.8**                     | 129.8                                      |
| Gross pay                                                              | 19,900                     | 23,150                                     |
| Total labour costs                                                     | 23,400**                   | 35,800                                     |
| Labour productivity<br>ratio European plants/U.K. plants               | 1.4                        | 1.4                                        |
| Proportion of plant workforce<br>temporary, part-time or guest workers | 8.4%*                      | 20.8%                                      |
| Proportion of plant workforce<br>with less than 1 year experience      | 8.4%*                      | 2.7%                                       |
| Proportion of plant workforce<br>aged more than 55 years               | 16.0%***                   | 5.8%                                       |

Notes: \*\*\*, \*\*, \* denote significance of difference in means at the 1%, 5% and 10% levels, respectively. Data are from workforces of matched plants of 5 multinationals producing the same product (e.g. engines or margarine) in the U.K. and continental Europe.

Source: Morton (1999).

Austria, the Netherlands, Sweden, Germany and France). Industry wage differentials are evidence of non-competitive forces at work.

Their second observation is the smaller nominal wage rigidity in corporatist countries (1998, 170). An unexpected increase in inflation causes a fall in real wages in the decentralised group – the U.S., Canada and Australia – but has little effect in the corporatist group – the Netherlands, Germany, Japan and Sweden. (It must be noted, however, that a similar study by Layard, Nickell and Jackman (1991, 408) finds little such evidence.) They believe that smaller nominal wage rigidity is evidence of superior wage fixing arrangements among the corporatist countries. In these countries, wage fixing at a higher level allows wage contracts to be varied more easily than in decentralised countries where the two sides, antagonistic in any case, fear “hold-up” when a wage contract is varied.

The hold-up theory is based on Hall and Lazear’s (1984) contracting model. In the model both worker and employer have private information, the worker about his/her alternative wage, the employer about the marginal product. This information is revealed in the second peri-

od of the relationship; in the first period the two sides invest in assets specific to the relationship such as specific training. A fixed wage contract made in the first period is designed to govern the distribution of the returns arising from the investment in the second period, otherwise the investment would not be made.

Yet, the fixed wage contract generates inefficient separations, as illustrated in Figure 1. All  $(M, A)$  realisations below the 45° line should result in the worker staying with the firm. However, given fixed wage  $\bar{w}$ , realisations in the shaded areas will result in inefficient quits or layoffs. In other words, the worker should stay with the firm because  $M > A$ , but he/she separates. Such inefficient separation results because the two parties cannot trust each other enough to renegotiate the wage in period 2 when  $M$  and  $A$  are realised.

On the other hand, if wages are flexible, and set according to conditions in period 2, Hall and Lazear show that inefficient separations also arise. The case where the firm sets the wage is illustrated by the dotted line  $W=M/2$  (for the case of a uniform distribution of  $M$  and  $A$ ). As shown, the employer will always exploit the worker by setting  $W$  below  $M$ . The employer takes advantage of the fact that there will be many workers with poor realisations of  $A$  who will accept the low wage. Inefficient quits arise for all  $(M, A)$  realisations between the 45° line and the  $W$  line. Decentralised negotiations, whether fixed or flexible wage, thus result in too many separations.

T/H use the hold-up contracting model as a sort of parable to illustrate the importance of investment in specific relations, and thus the potent bargaining that occurs even in non-union workplaces. The fact that workers in high profit industries are paid more than observationally equivalent workers in low profit industries in both the U.S. and the U.K. has always been embarrassing for competitive theory. It suggests that workers who have “rent-hopped” to the high profit industries remain there sharing in profits, so violating competitive assumptions of mobility and the

law of one price. That corporatist economies, with a different mode of wage contracting, do not have such differentials, is persuasive.

But T/H do not have much empirical material on long-term-unemployment or youth unemployment. Workers at the bottom of the pile are important, and we now turn to some new results regarding them.

## 5 Production Worker Hiring Standards

The research reported here focuses specifically on unskilled production workers, comparing HRM practices among plants in the U.S. and the main EU countries. The methodology is to hold the product constant by comparing subsidiaries of the same multinational operating in different countries. The study also has a time-series element, taking data over the 1975-94 period. The aim is to see whether employment protection legislation helps the position of insiders at the expense of outsiders. The dependent variable is “hiring standards” – as measured by the education and starting age of new hires. The hypothesis is that employment protection legislation increases hiring standards, so the unskilled lose out. Hence, we would expect higher hiring standards in plants in the corporatist economies (and more temporary work).

Data from a small cross-section of matched plants are shown in Table 3. The continental European plants are drawn from Germany, France, the Netherlands and Belgium. The first thing to be noted is the much higher labour costs in the continental European plants. This is not offset by lower pay. Hence labour productivity has to be higher in these plants, which in turn means fewer inexperienced workers (under 1 year previous experience), and fewer older workers. As can be seen, workers in the UK plants work more hours, and are less likely to be peripheral (part-time, temporary or guest-worker). They are also more likely to quit or be dismissed. We do not know whether these separations are inefficient in T/H’s terms, but they at least open up positions for newcomers. Finally, workers in the U.K. plants are absent much less often, which hardly squares

with the antagonistic industrial relations point of view (though the plants are all highly unionised).

Some results from the pooled cross-section-time-series analysis are given in Table 4. Here the dependent variables are constructed as the average starting age or edu-

Table 4: Determinants of Hiring Standards Matched Plants

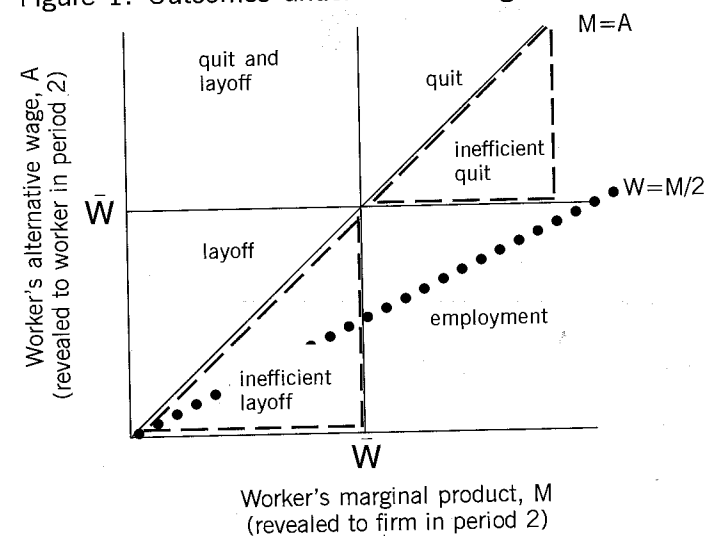
|                                             | Recruits' Starting age (years) | Recruits' Education (years) |
|---------------------------------------------|--------------------------------|-----------------------------|
| Job security measure:                       |                                |                             |
| average tenure of plant workforce           | -0.57**                        | 0.11**                      |
| Time trend                                  | 0.60***                        | 0.07*                       |
| Recruits' education                         | -1.25***                       |                             |
| Entry pay in plant                          | -0.93                          | -0.19                       |
| Tax wedge (t-1)                             | -0.06                          | 0.06                        |
| State union density (t-1)                   | 0.24                           | 0.03                        |
| State unemployment (t-1)                    | -0.39*                         | -0.06                       |
| Plant employment deviation from trend       | -0.03                          | 0.01                        |
| State school-leaving age change dummy (t-5) |                                | 0.37**                      |
| Adjusted R <sup>2</sup>                     | 0.48                           | 0.47                        |
| Observations                                | 129                            | 129                         |

Notes: Estimation is by weighted least squares with plant fixed effects. Data are for 11 manufacturing plants over 1975-94 in the U.S. (California, Maryland, Missouri), U.K., Netherlands, Belgium and Italy, producing food spread, icecream, alcohol, or pharmaceuticals. \*\*\*, \*\*, \* denotes significance at the 1%, 5% and 10% levels.

Job security measure, average tenure of plant workforce: the idea here is that the more secure workers' jobs are the higher will be the average tenure of the workforce in the plant. This type of variable was first proposed by Emerson (1988). An alternative is to use measures based on “scoring” various aspects of the law as in the OECD (1999, Table 2.2) indicators of strictness of job security laws for regular employment. We are in the process of developing such a time-varying indicator for the countries in question. Early results show that the indicator is not related to the starting age variable in the full regression above (though strongly related in a simple regression), but is positively related to the education variable.

Source: Adapted from Siebert (1999).

Figure 1: Outcomes under a fixed wage contract



cation of recruits hired in a plant-year. Plant fixed effects are included, and other variables, as shown. The first interesting point is that plants from all countries, corporatist and non-corporatist, appear to behave in the same way in response to the independent variables. In other words, the F-test for equality of coefficients among plants accepts the hypothesis of equality. Corporatist countries might have different movements in the independent variables, in union density or regulation, for example, but firms respond to these movements in the same way regardless of the corporatist environment.

The second point relates to the regulation variable, which is the average tenure of the plant's workforce, the idea being that the higher the tenure the more secure are the workers' jobs (see Emerson, 1988). (An alternative measure would be to score the various countries' job security laws as done by the OECD (1999) – but it is some task to develop a time-varying score for each country.) As can be seen, the average tenure of the plant's workforce is negatively related to recruits' starting age (holding education constant), but positively related to recruits' education. In other words, when there is greater job security in the plant, the personnel office reacts by being more careful and selective as regards education. However, given education, (which is strongly substitutable for age, as shown by the negative coefficient, -1.25), the personnel office relaxes its age requirements. The implication is that job security regulation has two effects, pushing up education requirements for new hires, but reducing age requirements. This is not good news for the older, less educated workers.

## 6 Conclusions

Corporatism involves compulsion, for example, the compulsion to be a member of a Chamber of Commerce – with the detailed regulation and monopoly of representation that this implies. Such compulsion is philosophically troublesome (as the German Constitutional Court has found). In addition, according to orthodox

economic theory, it is unnecessary. The Coase theorem is that, given low transactions costs, a property right will end up in the hands of the party who values it most. For example, freedom of contract permits employers to terminate employment contracts at will, after due notice. Employment protection legislation limits such termination, and so can be said to transfer the ownership of the job to the worker. But if workers were prepared to accept lower wages in return for job security, they would already have that right. Corporatism assumes that such mutually beneficial trades cannot take place.

The good thing about the T/H book is that they take the Coase theorem seriously, and advance a cogent argument to rebut it: imperfect information. Hence they can make a case that an informed outsider such as the Wage Committee of the Foundation of Labour – in the Dutch example – can help both parties to win a Pareto improvement. They assemble evidence, in particular on unexplained industry wage differences, that U.S. and U.K. labour markets work worse than corporatist markets.

But the T/H case is incomplete. First, they do not analyse long-term unemployment and youth unemployment and under-employment. Yet the Netherlands, for example, has nearly 3% of its workforce on subsidised work and youth measures, three times more than the U.K. (OECD, 1999, Table H). Second, they do not mention the heavy taxes, employment protection legislation, unionisation and welfare transfers which accompany corporatism. These factors adversely affect long-term unemployment (Table 2). High labour costs and labour standards should cut out the least skilled, and we find signs of this in the company level studies (Tables 3 and 4). Our answer to the question heading the essay is, then, a definite maybe.

## References

- Addison, John and W Stanley Siebert (1999): *Regulating European Labour Markets*, Hobart Paper 138, Institute of Economic Affairs, London.
- Baird, Charles (1998): *Unjustifiable Dismissal – The Economics of an Unjust Employment Tax*, Free Market Foundation, Sandton.
- Calmfors, Lars and John Driffil (1988): *Bargaining Structure, Corporatism and Macroeconomic Performance*, *Economic Policy* Vol. 6, 14-61.
- Edin, Per-Anders and Bertil Holmlund (1994): *The Swedish Wage Structure*, in Freeman and Katz: *Differences and Changes in Wage Structures*.
- Flanagan, Robert (1999): *Macroeconomic Performance and Collective Bargaining: An International Perspective*, *Journal of Economic Literature* Vol. 37, 1150-95.
- Geisendorfer, Ulrich (1993): *The Views of Government: Germany*, in Robert Bennett, Gunter Krebs and Horst Zimmermann: (eds.) *Chambers of Commerce in Britain and Germany*, Anglo-German Foundation for the Study of Industrial Society, London.
- Hall, Robert and Edward Lazear (1984): *The Excess Sensitivity of Layoffs and Quits to Demand*, *Journal of Labor Economics* Vol. 2, 233-57.
- Layard, Richard, Stephen Nickell and Richard Jackman (1991): *Unemployment*, Oxford.
- Morton, Jane (1999): *The Effects of Labour Legislation on Personnel Policies in the EU: An Analysis of Five Multinational Organisations*, Unpublished PhD Thesis, University of Birmingham.
- Nickell, Stephen and Richard Layard (2000): *Labour Market Institutions and Economic Performance*, Centre for Economic Performance Discussion Paper 23, London School of Economics 1997, forthcoming in Orley Ashenfelter and David Cards (eds.), *Handbook of Labour Economics*.
- OECD (1997): *Employment Outlook 1997*, Paris.
- OECD (1999): *Employment Outlook 1999*, Paris.
- Scarpetta, Stephano (1996): *Assessing the Role of Labour Market Policies and Institutional Setting on Unemployment*, *OECD Economic Studies*, 26, 43-98.
- Siebert, W Stanley (1999): *Production Worker Recruitment*, Joseph Rowntree Foundation, York.
- Summers, Lawrence, Jonathan Gruber and Rodrigo Vergara (1993): *Taxation and the Structure of Labour Markets: the Case of Corporatism*, *Quarterly Journal of Economics* Vol. 108, 385-411.
- Teulings, Coen and Joop Hartog (1998): *Corporatism or Competition?*, Cambridge.



---

Die regulativen Bedingungen des Arbeitsmarktes  
und die Sicht der globalen Kapitalmärkte

## Das deutsche Konsensmodell: Vor- oder Nachteil für Investoren?

Ulrich Schröder

Investitionen und Wachstum sind der Schlüssel für mehr Beschäftigung. Die konkreten Auswirkungen hängen von der Art der Investitionen ab. Erweiterungsinvestitionen erhöhen die Zahl der Arbeitsplätze, Rationalisierungsinvestitionen bewirken das Gegenteil. Ersatzinvestitionen für nicht mehr gebrauchsfähige Anlagen und Ausrüstungen sind in der Regel ebenfalls leistungsfähiger als ihre Vorgänger und damit tendenziell personalsparend. Auf Dauer allerdings sind Investitionen unabdingbare Voraussetzung für die Schaffung von Arbeitsplätzen (Stark, S. 10). Die Länder, in denen die Investitionen am stärksten zunehmen, sind auch die Staaten, die am meisten Arbeitsplätze schaffen.

Bei der Suche nach Konzepten, die einen nachhaltigen Abbau der Arbeitslosigkeit ermöglichen, führt eine isolierte Betrachtung des Arbeitsmarktes daher in eine Sackgasse. Auch die Güter- und Kapitalmärkte müssen reformiert werden, da sie mit den Arbeitsmärkten in einem engen Zusammenhang stehen (Mattern et al., S. 19ff). In der Vergangenheit wurde insbesondere die Rolle der Kapitalmärkte vernachlässigt. Eine größere Effizienz der Kapitalmärkte kann jedoch die Investitionstätigkeit erhöhen und damit Anstöße zu einer Verbesserung der Lage am Arbeitsmarkt geben. Zudem führt ein funktionierender Kapitalmarkt mit effizienter Wahrnehmung der Corporate Governance-Funktion zu höherer Kapitalproduktivität, wenn bzw. weil er den Druck auf die Unternehmensführungen zur Wertmaximierung verstärkt (Agrawal et al., S. 39ff). Damit geraten auch die Produktmärkte in Bewegung. Steigender Wettbewerbsdruck überträgt sich auch auf den Arbeitsmarkt; z.B. können die Unternehmen überzogenen Lohnforderungen der Gewerkschaften nicht mehr ohne weiteres nachgeben.

Vor diesem Hintergrund geht dieser Beitrag der Frage nach, ob bzw. wie die internationalen Anleger mit ihren Meinungen und Anlageentscheidungen zu Kapitalanlagen bzw. Direktinvestitionen in Deutschland den

Reformprozess in den verschiedensten Bereichen beeinflussen können. Dazu sollen die Einstellungen und das Verhalten der Investoren im Hinblick auf das deutsche „Konsensmodell“ sowie die davon ausgehenden Anreize bzw. Zwänge zu Veränderungen in den Unternehmen und in der Politik analysiert werden.

Die Ströme von Anlagekapital spiegeln nicht nur die Einschätzung der internationalen Anleger über die individuellen Wachstumsaussichten von Sektoren oder Unternehmen wider. Neben der Qualität des jeweiligen Unternehmens müssen die Anleger vielmehr auch die Rahmenbedingungen beurteilen, unter denen die Unternehmen arbeiten. Börsenbewertungen von Unternehmen schließen damit indirekt immer auch eine Bewertung der jeweiligen nationalen Wirtschaftspolitik, der Qualität des Standorts, ein. Eine im Vergleich zu anderen Ländern hohe Steuerbelastung schwächt z.B. den Substanzwert eines Unternehmens. Das schlägt sich in einer niedrigeren Marktkapitalisierung nieder, erhöht die Finanzierungskosten und beschränkt den unternehmerischen Handlungsspielraum.

Die negativen Folgen eines Fernbleibens von Auslandskapital und damit geschwächter Unternehmen werden dank der gewachsenen Bedeutung der Finanzmärkte heute schneller wahrgenommen als früher. Verminderte Innovations- und Investitionsfähigkeit reduziert das Wachstumspotenzial einer Volkswirtschaft und damit die Aussicht auf die Schaffung von Arbeitsplätzen. Aus Sicht des Staates gehen mangelnde Profitabilität der Unternehmen und Wachstumsschwäche einher mit einem reduzierten Steueraufkommen, geringerer Beschäftigung und höheren Sozialausgaben.

Bis Anfang der 90er Jahre hatten Investoren generell eine positive Meinung über die Leistungsfähigkeit der deutschen Wirtschaft und die deutsche Wirtschaftspolitik. Deutschland schien seine Probleme bis weit in die 80er Jahre besser zu meistern als der „Rest der Welt“. Zum Teil handelte es sich bei der positiven Einschätzung allerdings wohl noch um Nachwirkungen des sog. „Wirtschaftswunders“, des rasanten Aufholens der deutschen Wirtschaft in den 50er und 60er Jahren, denn die wirtschaftliche Performance Deutschlands war schon in den 80er Jahren eher mittelmäßig in Hinblick auf Wirtschaftswachstum und die Schaffung von Arbeitsplätzen. Trotzdem gab es eine Standortdiskussion bis zum Beginn der 90er Jahre nur in Ansätzen.

Das deutsche Modell wurde auch von angelsächsischen Beobachtern sogar vielfach als vorbildlich empfohlen, insbesondere wegen seiner ihm attestierten langfristigen Strategien. Der „Economist“ z.B. legte den von den Übernahmeschlachten und Unternehmenserschlagungen der 80er Jahre gezeichneten angelsächsischen Ländern noch im Jahre 1991 nahe, sie könnten ihre wirtschaftliche Bilanz verbessern, indem sie das deutsche Kapitalismusmodell einschließlich des bankdominierten Finanzsystems übernehmen. Allerdings waren die Meinungen schon in den 80er Jahren positiver als die Fakten, wie z.B. der bereits damals sehr geringe Zufluss von Direktinvestitionen zeigte.

In den 90er Jahren mehrten sich jedoch die skeptischen Stimmen aus dem Ausland. Mitte der 90er Jahre kritisierte z.B. ebenfalls der „Economist“ die Wirtschaftsmodelle Japans und Deutschlands mit dem Hinweis, „that there was a lot wrong with these stakeholder economies even in the 1980s: Germany's was inflexible and short on creativity...“. In der Folge wurde das sog. Standortproblem zum Dauerthema, und Deutschland entwickelte zusehends das Image des „slow man“ oder sogar des „sick man“ in Europa (Krugman).

Die Kritik der Investoren kreiste um die allseits bekannten Faktoren:

- Hohe Steuersätze für Unternehmen und Arbeitnehmer.
- Die höchsten Lohnkosten in der Welt.
- Überregulierung und mangelnde bzw. zu langsame Liberalisierung.

Das deutsche Konsensmodell findet seit dem Amtsantritt der Rot-Grünen Koalition institutionell seine Krönung in dem „Bündnis für Arbeit“ und erlebt dadurch eine neue Blütezeit.

Die Bewertung des Konsensmodells durch ausländische Investoren ist naturgemäß nicht einheitlich. In der Vergangenheit wurden i.d.R. die Vorteile hervorgehoben:

- Weniger Streiks;
- erleichteter Strukturwandel;
- Rücksichtnahme auf gesamtwirtschaftliche Belange;
- soziale und politische Stabilität.

Seit einer Reihe von Jahren überwiegt jedoch die Kritik. Diese Kritik ist in den Medien zu finden, wurde mir aber auch bei einer kleinen, nicht repräsentativen Umfrage bei angelsächsischen Analysten und Investoren so bestätigt:

- Eine Folge des Konsens-Modells sei Unbeweglichkeit und Inflexibilität sowie Festhalten am Status quo. Man beobachte in letzter Zeit, dass es Schritte in die richtige Richtung gäbe, doch gehe alles zu langsam voran.
- Der Konsens sei zu teuer. So habe der Wille, Streiks wenn irgend möglich zu vermeiden, die Lohnkosten nach oben getrieben. Die inflexiblen Arbeitsmärkte würden Anpassungen, z.B. einen etwaig notwendigen Arbeitsplatzabbau, verhindern bzw. sehr teuer werden lassen.

Tabelle 1: Auslandsanteil an Staatsanleihen

|                |      |
|----------------|------|
| USA            | 36,9 |
| Japan          | 10,0 |
| Deutschland    | 68,8 |
| Frankreich     | 12,9 |
| Italien        | 22,5 |
| Großbritannien | 14,4 |

Ende 1997, Anteile in Prozent

Quelle: OECD

- Obwohl die positiven Seiten der Mitbestimmung anerkannt werden, haben ausländische Investoren vielfach kein Verständnis dafür, dass die Arbeitnehmer bzw. Gewerkschaften Einfluss auf unternehmerische Entscheidungen nehmen können (*Leysen*). Einen ausschlaggebenden Faktor sehen die ausländischen Investoren hier freilich nicht; dies sei ein altes Problem, mit dem man zu leben gelernt habe.
- Generell sei die Kontrolle des Managements in Deutschland unzureichend. Zu oft herrsche ein regelrechtes Kontrollvakuum, wie einige Beispiele der vergangenen Jahre zeigten (Metallgesellschaft, Balsam, Holzmann). Durch das Stakeholder-Prinzip einschließlich der Vertretung der Arbeitnehmer im Aufsichtsrat sei die Unternehmensleitung so vielen Gruppen gegenüber in der Pflicht, dass sie letztlich von niemandem richtig kontrolliert werde.
- Darüber hinaus hätten zu viele deutsche Manager kein persönliches wirtschaftliches Interesse, den Shareholder Value zu maximieren. Für angelsächsische institutionelle Investoren dagegen gelten richtig ausgestaltete und kommunizierte Aktienoptionspläne als Signal, dass das Management sich den strategischen Unternehmenszielen und einer

Shareholder-Value-Politik verschrieben und auch ein starkes persönliches Interesse daran hat (Prechtel und Schätzle, S. 293).

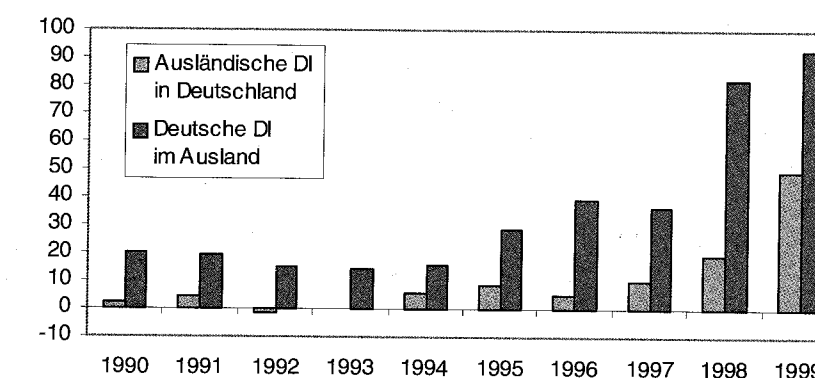
- Negativ bewertet wird auch die starke Verschachtelung der deutschen Unternehmen durch Überkreuzbeteiligungen, sowie der nennenswerte Industriebesitz der Banken. Vielfach hingen die Beteiligungen wie ein Klotz am Bein der beteiligten Firmen und brächten keinen Beitrag zum Shareholder Value.

Wie hat sich nun das Engagement ausländischer Investoren in den einzelnen Sektoren entwickelt? Zu unterscheiden sind primär die Anlagen in Wertpapier, d.h. Schuldzuschreibungen und Aktien, sowie die Direktinvestitionen. Die Entwicklungen sind im Einzelnen sehr unterschiedlich.

#### Schuldverschreibungen

Deutschland ist ein beliebter internationaler Schuldner, insbesondere bei Staatsanleihen. Mit 34,5 % wird ein außerordentlich hoher Prozentsatz der deutschen Staats-

Abbildung 1: Direktinvestitionen in Deutschland Zu- und Abflüsse in Mrd. EUR



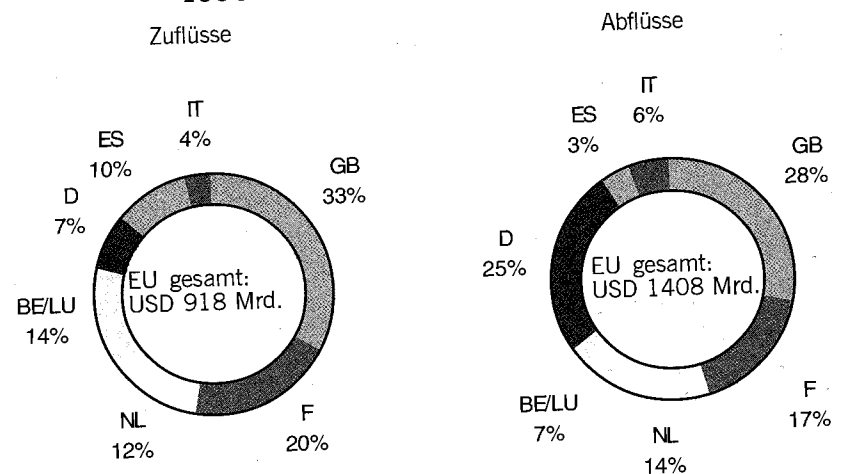
Quelle: Deutsche Bundesbank

schuld von Ausländern gehalten (Deutsche Bundesbank 1999, S. 57\*). Bei der verbrieften Staatsschuld ist der Auslandsanteil mit 69% sogar doppelt so hoch und erheblich höher als z.B. in den USA, Frankreich oder Großbritannien (OECD 1999 b, S. 172). Dass der Schuldner Deutschland eine beliebte Adresse bei ausländischen Anlegern ist, hilft, die Zinsen niedrig zu halten, ist also gut für die Investitionen und damit für Arbeitsplätze. (Das soll natürlich nicht heißen, dass hohe Staatsschulden gut für die Investitionen sind!).

### Direktinvestitionen

Bei Direktinvestitionen schneidet Deutschland dagegen außergewöhnlich schlecht ab. In den 90er Jahren, als die europäischen Nachbarländer hohe Zuflüsse an Direktinvestitionen verzeichneten (wegen des Europäischen Binnenmarktes, Währungsunion, generell Globalisierung), waren die Zuflüsse nach Deutschland minimal, obwohl Deutschland nach dem Fall der Mauer und des Eisernen Vorhangs schon aufgrund seiner Lage von den umfangreichen Investitionsströmen hätte profitieren müssen (OECD 1999 a, S. 115). Im verarbeitenden Gewerbe kam es in der vergangenen Dekade sogar (netto) zu Abflüssen, d.h. Ausländer haben hier per Saldo Unternehmen bzw. Unternehmensanteile verkauft (OECD 2000, S. 135). Ausländische Investoren fanden es offensichtlich vorteilhafter, Deutschland mit Industriegütern aus attraktiveren Standorten des Europäischen Binnenmarktes zu beliefern. Zuflüsse gab es nur im Dienstleistungssektor, wo eine Präsenz vor Ort für die Erschließung des Inlandsmarktes in der Regel unabdingbar ist. Das Ausbleiben von Direktinvestoren schwächte das deutsche Wachstum (weniger Investitionen, weniger Wettbewerb, weniger Technologietransfer). Es ist interessant, dass die Länder mit guter gesamtwirtschaftlicher

Abbildung 2: Direktinvestitionen in der EU 1990 bis 1998 kumuliert



Quelle: OECD

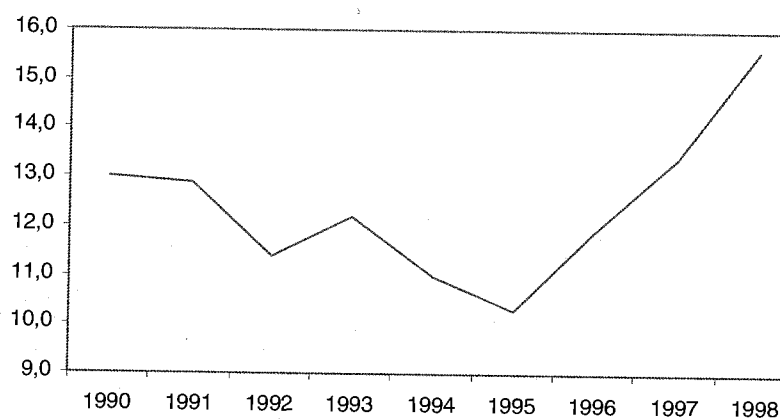
Performance auch besonders attraktiv für Direktinvestitionen sind (USA, UK, Großbritannien, Niederlande).<sup>1</sup>

### Aktien

Das Engagement ausländischer Anleger in deutschen Aktien hat sich stark ausgeweitet. Ausländische Anleger

<sup>1</sup> Generell ist hier freilich anzumerken, dass die Aussagefähigkeit von Direktinvestitionsstatistiken im Hinblick auf die Standortqualität infolge der steigenden Welle von Unternehmensfusionen und -übernahmen zunehmend zweifelhaft wird. So weist die Statistik in Deutschland für 1999 einen starken Zufluss aus; mit EUR 50 Mrd. war er fast doppelt so hoch wie im Vorjahr. Allein die Hälfte davon resultierte jedoch aus der Fusion Höchst mit Rhône-Poulenc zur Firma Aventis. Da diese Firma ihren Sitz in Straßburg hat, wurde die Transaktion als Direktinvestition des Auslands verbucht. Gegenposten in der Zahlungsbilanz war ein Zufluss im Wertpapierbereich. Hätte Aventis seinen Sitz z.B. in Kehl oder Karlsruhe genommen, wäre die Transaktion den Firmenanteil Rhône-Poulenc betreffend als deutsche Direktinvestition in Frankreich verbucht worden. Die Häufigkeit solcher großen M&A-Transaktionen macht die Direktinvestitionen als Standortindikator weitgehend unbrauchbar.

Abbildung 3: Auslandsanteil an deutschen Aktien in Prozent



Quelle: Deutsche Bundesbank

hielten Ende 1998 deutsche Dividenden-Werte in Höhe von 514 Mrd. DM (Ende 1990: 94 Mrd. DM) (Deutsche Bundesbank 1999, S. 105). Dabei schlägt natürlich der Anstieg der Aktienkurse zu Buche. Jedoch hat auch der Anteil des Auslands am deutschen Aktienbesitz 1998 mit 15,6% einen neuen Höchststand erreicht. Hauptanleger am deutschen Aktienmarkt sind freilich weiterhin inländische Unternehmen (31%). Private Haushalte (15%) sowie institutionelle Anleger (27%) sind im internationalen Vergleich unterrepräsentiert. Banken haben einen Anteil von 10% (rd. 40% davon an anderen Banken ganz überwiegend im eigenen Konzern).

Internationale Vergleiche über die Strukturen des Aktienbesitzes liegen nur bis 1995 vor. In diesem Jahr war der Auslandsanteil in Deutschland mit 11% ähnlich hoch wie in Frankreich und etwas geringer als in Großbritannien (Deutsche Bundesbank 1997, S. 29). Auffällig ist das sehr unterschiedliche Gewicht der Unternehmen und der institutionellen Anleger (vor allem

Tabelle 2: Aktienbesitz im internationalen Vergleich Anteile in Prozent, Ende 1995

|                         | USA   | Deutschland | Frankreich | Großbritannien |
|-------------------------|-------|-------------|------------|----------------|
| Private Haushalte       | 36,4  | 15,8        | 19,4       | 29,6           |
| Unternehmen             | 15,0  | 40,9        | 58,0       | 4,1            |
| Staat                   | 0,0   | 3,5         | 3,4        | 0,2            |
| Banken                  | 0,2   | 9,4         | 4,0        | 2,3            |
| Institutionelle Anleger | 44,3  | 19,4        | 3,9        | 50,1           |
| Ausland                 | 4,2   | 11,0        | 11,2       | 13,7           |
| Insgesamt               | 100,0 | 100,0       | 100,0      | 100,0          |

Quelle: Deutsche Bundesbank

Pensionsfonds, Investmentfonds, Versicherungen). In Frankreich und Deutschland sind Unternehmen die dominierenden Aktionäre, in den USA und Großbritannien die institutionellen Anleger.

Institutionelle Anleger aus dem Ausland, vornehmlich aus Großbritannien und den Vereinigten Staaten, spielen am deutschen Markt seit einiger Zeit eine wachsende Rolle. Nach einer Untersuchung, die von „L'Expansion“ (1999) mit der Carson Group New York durchgeführt wurde, lag der Anteil der angelsächsischen Institutionellen bei den im Euro Stoxx 50 vertretenen deutschen Unternehmen zwischen 6,9% (Bayerische Hypovereinsbank) und 40% (Mannesmann, trotz Montanmitbestimmung).

Ungeachtet kritischer Kommentare zum deutschen „Konsensmodell“ bzw. zu „Deutschland Inc.“ nehmen ausländische Anleger also die Chance wahr, sich in aussichtsreichen deutschen Unternehmen zu engagieren. Am „Neuen Markt“ – dem deutschen Gegenstück zum NASDAQ – sind sie ebenfalls sehr aktiv, wie u.a. die Zusammensetzung der Emissionskonsortien zeigt. Die Untersuchung von Carson Group/L'Expansion zeigt allerdings ein noch wesentlich stärkeres Engagement dieser institutionellen Anleger in Frankreich: Bei 15 der im CC40 vertretenen Unternehmen halten die angelsächsischen Insti-

Tabelle 3: Gewichtige institutionelle Anleger  
 Anteile in Prozent

| Deutsche Unternehmen |      | Französische Unternehmen |      |
|----------------------|------|--------------------------|------|
| Mannesmann           | 40,0 | Elf-Aquitaine            | 39,0 |
| Daimler-Chrysler     | 31,3 | Lagardère                | 36,7 |
| Deutsche Telekom     | 27,5 | Danone                   | 35,0 |
| Veba                 | 22,0 | Totalfina                | 33,0 |
| Bayer                | 20,0 | Valeo                    | 33,0 |
| Deutsche Bank        | 19,7 | Lafarge                  | 32,5 |
| Allianz              | 18,0 | Accor                    | 30,0 |
| BASF                 | 15,9 | Alcatel                  | 30,0 |
| Siemens              | 15,0 | Société Générale         | 29,0 |
| Münchener Rück       | 15,0 | Axa                      | 28,0 |
| Dresdner Bank        | 15,0 | Vivendi                  | 27,0 |
| RWE                  | 14,0 | Saint-Gobain             | 27,0 |

Quelle: L'Expansion

tionellen Anteile von 25% und mehr am Aktienkapital.

Gründe für den steigenden Anteil der ausländischen Anleger in Deutschland sind u.a. das Wachstum ihrer Vermögensanlagen sowie die zunehmende internationale Diversifizierung. Das Engagement reflektiert aber auch den Erfolg vieler deutscher Unternehmen, die sich trotz der Wachstumsschwäche der 90er Jahre und trotz widriger Bedingungen im internationalen Wettbewerb gut behauptet haben. Hohen Lohnkosten wurde mit massiver Rationalisierung (freilich zulasten der Beschäftigung) begegnet. Die Unternehmensgewinne liegen generell aber weiterhin unter dem internationalen Durchschnitt. Erstens aber weisen sie seit Mitte der 90er Jahre eine deutlich steigende Tendenz auf, und zweitens haben viele Unternehmen sich deutlich vom Durchschnitt nach oben abgesetzt und dadurch an Attraktivität für Investoren gewonnen.

Wie sehen die Perspektiven für die Zukunft aus? Es gibt einige Anzeichen dafür, dass Deutschland sich in einer Umbruchsituation befindet und stärker als bisher bereit ist, sich dem Wettbewerb der internationalen Kapitalmärkte zu öffnen.

**Erstens:** Die zunehmende Bedeutung institutioneller Anleger hat dazu geführt, dass vor allem die großen börsennotierten deutschen Unternehmen deren Anforderungen stärker beachten. Sie nehmen den Shareholder Value ernster als vorher, bieten mehr Transparenz in der Rechnungslegung durch Übergang von HGB zu IAS bzw. GAAP und zeigen sich offener durch verbesserte Investor Relations. Einige Unternehmen lassen sich in New York listen. Immer mehr Unternehmen führen Aktienoptionsprogramme für die Führungskräfte ein. Es gibt ein klares Interesse der Unternehmen, für institutionelle Anleger attraktiv zu sein. Ein hoher Kurs der eigenen Aktien senkt die Kapitalkosten bei Eigenkapitalaufstockungen und kann vor feindlicher Übernahme schützen; zudem kann die Aktie bei eigenen Übernahmen als Akquisitionswährung eingesetzt werden.

**Zweitens:** Der deutsche Kapitalmarkt entwickelt sich in beachtlichem Tempo in Richtung auf das angelsächsische Modell. Das zeigen z.B. der Erfolg des Neuen Marktes oder das in der Beratung befindliche Übernahmegesetz. Bei Wagniskapital hat sich das Angebot erheblich erhöht. Hier liegt nach allgemeiner Überzeugung kein Engpass mehr, der die Gründungsaktivitäten behindert. Der Rückgang der Selbständigenquote in Deutschland ist gestoppt; sie nimmt wieder leicht zu (von 10,6% in 1994 auf 10,7% 1997). Die Leistungsfähigkeit des Aktienmarktes hat sich kräftig erhöht. Eine steigende Anzahl von Bürgern – inzwischen hat die Zahl der Aktienbesitzer die 5-Mio-Grenze überschritten – engagiert sich direkt in Aktien. Außerdem sind Aktienfonds sehr populär. Das Fondsvermögen der Aktienfonds (Publikumfonds) ist 1999 auf knapp 250 Mrd. DM gestiegen (1995 waren es nur 43 Mrd. DM), fast doppelt so viel wie im Vorjahr. Der Mittelzufluss lag 1999 bei 92 Mrd. DM (Deutsche Bundesbank 2000 b, S. 56). Auch dies war ein neuer Re-

kord; in den ersten Monaten des Jahres 2000 hat sich der Zufluss weiter kräftig erhöht. 1999 erlösten börsennotierte deutsche Aktiengesellschaften 61 Mrd. DM durch die Emission von Aktien, das waren rd. 50% mehr als im vorher besten Jahr 1998. Die Verbriefung von Forderungen und Verbindlichkeiten nimmt ebenfalls zu. Wie bei den Aktien spielt auch hier der neue einheitliche Euro-Finanzmarkt bzw. Finanzmarkt in Euro eine große Rolle. 1999 vervierfachte sich die Emission von Unternehmensanleihen im Eurogebiet im Vergleich zu den früheren Teilnehmerwährungen. Deutsche Unternehmen waren stark vertreten.

**Drittens:** Die Steuerreform macht Deutschland für Auslandsinvestoren attraktiver. Das gilt zum einen wegen der starken Senkung der Steuersätze. Zwar wird die Steuerlast der Unternehmen weit weniger dramatisch sinken, als der Rückgang des Steuersatzes zunächst vermuten lässt. Der Grund liegt in der Ausweitung der Bemessungsgrundlage bzw. im Wegfall von Steuervergünstigungen (insgesamt soll die Steuerlast der Unternehmen um 18 Mrd. DM sinken; die überwiegend börsennotierten Großunternehmen erfahren per Saldo – bei großen Unterschieden zwischen einzelnen Branchen – aber keinerlei Erleichterung ihrer Steuerlast). Die „Optik des Steuersatzes“ stellt sich freilich günstiger dar und wird in Zukunft einen Hemmschuh für Auslandsinvestoren beseitigen; die Vorzüge der großzügigen deutschen Rückstellungs- und Abschreibungsmodalitäten waren ihnen in der Regel kaum zu vermitteln.

Ein anderes wichtiges Element der Steuerreform ist die Steuerfreiheit von Gewinnen bei der Veräußerung von Beteiligungen. Die Steuerbefreiung wird als Befreiungsschlag gesehen, der zu einer umfassenden Restrukturierung in der deutschen Unternehmenslandschaft beitragen könne. Unternehmen, die sich auf ihre Kernaktivitäten konzentrieren, werden attraktiver werden. Die an den Markt kommenden Beteiligungen bieten ausländischen Investoren neue Einstiegschancen.

**Viertens:** Auch in Deutschland wird die Bedeutung institutioneller Anleger merklich zunehmen. Gegenwärtig stellt das geringe Anlagevolumen deutscher institutioneller Anleger das größte Defizit des deutschen Kapitalmarktes dar. Ursache dafür ist, dass in der deutschen Altersvorsorge das Umlageverfahren mit einem Anteil von 80-85% an den Leistungen dominiert. Angesichts der demographischen Entwicklung dürfte in der Zukunft das Kapitaldeckungsverfahren aber eine wachsende Rolle spielen. Das Arbeits- und Sozialministerium hat hierzu kürzlich einen Vorschlag vorgelegt. Ein Durchbruch zu mehr kapitalgedeckter Vorsorge setzt jedoch die nachgelagerte Besteuerung der Altersvorsorge und die Zulassung moderner Pensionsfonds voraus. Unter diesen Bedingungen werden auch in Deutschland die Rolle und der Einfluss der institutionellen Anleger wichtiger werden. Ähnlich wie bereits heute in Ländern wie den Vereinigten Staaten, Großbritannien und den Niederlanden werden sie hohe Erträge für ihre Mitglieder anstreben. Das wird die Rolle des Kapitalmarktes als Kontrollorgan der Unternehmensführungen stärken.

Zum Abschluss komme ich noch einmal zurück zur zentralen Frage meines Themas: „Kann der Kapitalmarkt der Auslöser für zukunftsweisende Reformen auf den Güter- und Arbeitsmärkten sein?“ Ich möchte diese Frage mit einem entschiedenen „Ja“ beantworten: Ja, weil Auslandsinvestitionen wichtig sind und deren Ausbleiben in der Vergangenheit wesentlich mit zur Standortdiskussion und ihren wirtschaftspolitischen Konsequenzen beigetragen hat. Nein, weil die Politik nicht zur Reaktion auf die Signale der Auslandsinvestoren gezwungen ist, sondern sich durchaus und auch über längere Perioden ein dickes Fell leisten kann und immer wieder geleistet hat.

Insgesamt sind mit der Entwicklung zu einer stärkeren Rolle des Kapitalmarktes – zu einer vollen Konvergenz auf das angelsächsische Modell dürfte es nicht kommen – auch zusätzliche Impulse für den Arbeitsmarkt zu

erwarten. Mehr Wettbewerb auf dem Kapitalmarkt strahlt auf den Produktmarkt und weiter auf den Arbeitsmarkt aus. Freilich enthebt das die für die Arbeitsmarktpolitik Zuständigen nicht ihrer Verantwortung.

## Literatur

- Agrawal, Raj, Findley, Stephen, Greene, Sean, Huang, Kathryn, Jedy, Aly, Lewis, William W. und Petry, Markus (1996): Capital Productivity: Why the US Leads and Why It Matters, McKinsey Quarterly, Nr. 3, S. 38-55.
- Deutsche Bundesbank (1997): Die Aktie als Finanzierungs- und Anlageinstrument, Monatsbericht Januar 1997, S. 27ff, Frankfurt am Main.
- Deutsche Bundesbank (1999): Ergebnisse der gesamtwirtschaftlichen Finanzierungsrechnung für Deutschland 1990-1998, Frankfurt am Main.
- Deutsche Bundesbank (2000 a): Monatsbericht, Mai 2000, Frankfurt am Main.
- Deutsche Bundesbank (2000 b): Statistisches Beiheft zum Monatsbericht 2, Kapitalmarktstatistik, Mai 2000, Frankfurt am Main.
- Krugman, Paul (1999): Why Germany Can't Compete, Fortune, 19. 7. 1999.
- Leysen, André (2000): Zu groß, zu brav, Die Zeit, Nr. 16 vom 13. 4. 2000.
- Mattern, Frank, Seifert, Werner G., Streit, Clara C. und Voth, Hans-Joachim (1997): Aktie, Arbeit, Aufschwung, Frankfurt am Main.
- OECD (1999 a): Recent Trends in Foreign Direct Investment, in: Financial Market Trends, No. 73, S. 111ff, Paris.
- OECD (1999 b): Economic Outlook No. 66, Dezember 1999, Paris.
- OECD (2000), International Direct Investment Statistics Yearbook 1999, Paris.
- Prechtel, Andreas und Schätzle, Rainer (1998): Aktienoptionen für Führungskräfte – Ein Shareholder-Value-Signal an US-Investoren, in: von Rosen, Rüdiger und Seifert, Werner G., Zugang zum US-Aktienmarkt für deutsche Aktiengesellschaften, Frankfurt am Main, S. 287ff.
- Stark, Jürgen (2000): Investing Today in the World of Tomorrow, BIS Review Nr. 38/2000, S. 10-13.
- Tricornot, Adrien de (1999): Enquête sur ces milliards venus d'ailleurs, L'Expansion, Nr. 608 vom 4. bis 17. November 1999, S. 44-61.

# Lohnverhandlungssysteme und Beschäftigung

## 1 Einführung

Wenn es auch insbesondere jenseits des Atlantiks Mode geworden ist, vom „European Unemployment Problem“ zu sprechen, so verbergen sich hinter diesem Sammelbegriff recht unterschiedliche Entwicklungen der Beschäftigung und Arbeitslosigkeit in den einzelnen westeuropäischen Volkswirtschaften. Als eine der Schlüsselgrößen zum Verständnis, wenn nicht sogar zur Erklärung divergenter Arbeitsmarktsituationen innerhalb Westeuropas und im Vergleich zu den Vereinigten Staaten wird der Zentralisierungsgrad von Lohnverhandlungen angesehen, verbunden mit der Forderung, den Lohnfindungsprozess stärker zu dezentralisieren. In Deutschland hat neben einer Reihe von Autoren insbesondere der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung in den vergangenen Jahren immer wieder für eine stärkere Betonung betrieblicher Aspekte bei der Lohnfindung geworben, ohne sich allerdings blindlings für ausschließlich betriebliche Lohnabschlüsse auszusprechen: „Der Sachverständigenrat rät nicht dazu, den bestehenden institutionellen Rahmen des Flächentarifvertrags völlig aufzugeben und ausschließlich auf eine betriebliche Lohnfindung zu setzen. Es kommt vielmehr darauf an, die Vorteile eines Flächentarifvertrags mit den Notwendigkeiten seiner Flexibilisierung in Einklang zu bringen“ (Jahresgutachten 1996/97, Ziffer 326). Genau darum geht es in diesem Beitrag.

Im nächsten Abschnitt wird zunächst der Frage nachgegangen, inwieweit die ökonomische Theorie einen zuverlässigen Hinweis auf den optimalen Zentralisierungsgrad von Lohnverhandlungen zu liefern im Stande ist. Einen diesbezüglichen Ansatzpunkt bietet die bekannte Hypothese von Calmfors und Driffill (1988) und weiterer Autoren, nach der entweder sehr dezentral oder sehr zentral geführte Lohnverhandlungen, die im Hinblick auf

die Beschäftigungshöhe „beste“ Strategie darstellen, nicht indessen mittlere Ebenen, wie etwa Verbandstarife. Neben einer Reihe von Schwächen aus theoretischer Sicht stellt sich die empirische Evidenz dieser Hypothese alles andere als ermutigend dar. Die OECD (1997) stellt als Ergebnis umfangreicher Literaturauswertungen und eigener Analysen fest, dass diese „...hypothesis simply does not stand up to the data“ (S. 77). Dies heißt nun nicht, dass die ökonomische Theorie wenig Erhellendes zu diesem Thema beitragen könne, sondern sie weist eher auf einen höheren Grad an Komplexität hin, als ihn die erwähnte Hypothese nahelegt. Deshalb hebt Abschnitt 3 dieses Beitrags neben der Unterscheidung Verbandstarif („Flächentarifvertrag“) versus Firmentarif die Bedeutung des rechtlichen Regelwerkes hervor, in den hierzulande der Verbandstarif eingebettet ist. Ein Flächentarifvertrag kann durchaus im Sinne eines Rahmentarifvertrags nützliche Dienste erbringen, sofern er in einem hinreichend flexiblen institutionellen Umfeld angesiedelt ist. Entsprechende Vorschläge und eine zusammenfassende Würdigung erfolgen ebenfalls in Abschnitt 3.

## 2 Was sagt die ökonomische Theorie und welche empirische Evidenz besitzt sie?

Die theoretischen Überlegungen zum Zusammenhang zwischen dem Zentralisierungsgrad der Lohnverhandlungen und der Höhe des Reallohns oder der Beschäftigung sind in der Literatur zu häufig dargestellt worden, als dass nicht eine skizzenhafte Darstellung genügt.<sup>1</sup> Mehr Gewicht soll der empirischen Evidenz beigemessen werden.

Die Diskussion zu diesem Thema wurde durch einen Beitrag von Calmfors und Driffill (1988) neu belebt. Der

<sup>1</sup> Vgl. Calmfors (1993), Fitzenberger und Franz (2000, 1994), Lesch (1999), OECD (1997).

Zusammenhang zwischen dem Zentralisierungsgrad der Lohnverhandlungen (ZGL) und der Höhe der Beschäftigung wird im Rahmen eines stilisierten Modells einer Volkswirtschaft mit einer verschachtelten Güterstruktur hergeleitet, wobei je nach Aggregationsniveau unterschiedliche Substitutionselastizitäten in der Nachfrage nach den einzelnen Gütern oder Gütergruppen unterstellt werden. Auf der untersten Aggregationsebene der Güterstruktur befinden sich Produkte mit einer vergleichsweise hohen Substitutionselastizität (beispielsweise Butter und Margarine). Bei zunehmender Aggregation zu Gütergruppen (etwa Brotaufstrich und Brot, Milcherzeugnisse und Backwaren, Nahrungsmittel und Bekleidung, Konsumgüter und Investitionsgüter) nimmt die Substitutionselastizität (absolut betrachtet) ab.

Der Zusammenschluss von Einzelgewerkschaften erfolgt in diesem Modell auf der jeweils nächsthöheren Aggregationsstufe der Güter. Dabei kommen zwei gegenläufige Effekte zum Tragen. Lohnerhöhungen in einem Produktionsbereich führen bei Kooperation der Gewerkschaften, das heißt einem zunehmenden ZGL, ebenfalls zu Lohnsteigerungen im Konkurrenzbereich. Somit verringert sich die Substitution hin zu anderen Gütern im Vergleich zu der Situation, in der nur die Löhne in dem betreffenden Produktionsbereich erhöht werden. Jedoch steigen bei Kooperation der Gewerkschaften zudem die Preise für andere Güter, sodass zunehmende Nominallohne weniger starke Realloohnerhöhungen bedeuten. Auf Grund der getroffenen Annahmen über die oben erwähnten Substitutionselastizitäten dominieren der lohnsteigernd wirkende Substitutionseffekt bei einem niedrigen ZGL und der lohndämpfend wirkende Preiseffekt bei einem hohen ZGL.

Ohne die Details dieser Analyse zu vertiefen, besteht das Ergebnis der Überlegungen von Calmfors und Driffill (1988) in der Hypothese eines Zusammenhangs zwischen Lohnhöhe und ZGL in Form eines umgekehrten U's und folglich – auf Grund der negativen Korrelation zwischen Reallohn und Beschäftigung – zwischen Beschäftigung und ZGL in Form eines U's.

Mit anderen Worten, die beiden Extrempositionen „völlige Dezentralisierung“ und „völlige Zentralisierung“ liefern makroökonomisch die für die Beschäftigungslage besten Resultate. Grob gesprochen liegt die Begründung für den U-förmigen Verlauf zwischen Beschäftigung und ZGL an den beiden dargestellten gegenläufigen Effekten. In einer etwas anderen Formulierung läuft der eine Effekt darauf hinaus, dass bei einer dezentralen Lohnbildung den firmenspezifischen Erfordernissen beispielsweise im Hinblick auf die betriebliche Produktivitätsentwicklung besser Rechnung getragen werden kann. Lohnerhöhungen sind in diesem Fall nur in eingeschränktem Umfang möglich, wenn sich das Unternehmen auf dem Absatzmarkt starkem Konkurrenzdruck ausgeliefert sieht. Mit zunehmendem ZGL schwindet dieser für die Beschäftigung positive Effekt, weil die Gewerkschaften dann für mehrere oder gar sämtliche Unternehmen Lohnerhöhungen durchsetzen können, sodass der im Hinblick auf die Beschäftigung „heilsame“ Druck auf Lohnsteigerungen entfällt. So betrachtet lässt diese Überlegung einen negativen Zusammenhang zwischen ZGL und Beschäftigung vermuten. Der gegenläufige Effekt fußt darauf, da bei sehr dezentralen Lohnverhandlungen die Gewerkschaften davon ausgehen können, dass Nominalloohnerhöhungen gleich hohe Reallohnzuwächse bedeuten, weil bei Lohnverhandlungen auf der betrieblichen Ebene Auswirkungen der eigenen Lohnerhöhung auf das gesamtwirtschaftliche Konsumgüterpreinsniveau vernachlässigbar gering sind. Bei zunehmendem ZGL vergegenwärtigen Gewerkschaften hingegen schon eher die durch Lohnerhöhungen induzierte Teuerung und die damit einhergehenden Reallohninbußen. Sie kalkulieren nunmehr in größerem Umfang die Inflationswirkungen der von ihnen ausgehandelten Lohnerhöhungen ein und tendieren somit zu niedrigeren Lohnabschlüssen. Von daher gesehen könnte auf einen eher positiven Zusammenhang zwischen ZGL und Beschäftigung geschlossen werden. Beide Effekte zusammengenommen liefern dann den bereits angesprochenen U-förmigen Verlauf zwischen ZGL und Beschäftigung.

Hat Deutschland in Form der Verbandstarife als mittlerem ZGL damit die schlechteste aller Welten erwischt? Gemäß der Calmfors-Driffill-Hypothese prima facie sicherlich, jedoch bestehen gravierende Einwendungen gegen diese Behauptung, sowohl aus theoretischer wie auch aus empirischer Sicht.

Die theoretischen Überlegungen basierten ursprünglich auf einem die Realität sehr vereinfachenden Modell, welches in der Folge in zahlreicher Hinsicht modifiziert und erweitert wurde, wobei sich zum Teil abweichende Einschätzungen der oben dargestellten (invers) U-förmigen Verläufe ergaben.<sup>2</sup> Als besonders wesentlich verdienen die folgenden drei Aspekte hervorgehoben zu werden.

(i) Die bisherigen Überlegungen vernachlässigen die wichtige Insider-Outsider-Problematik, welche in diesem Zusammenhang aus zwei Komponenten besteht. Zum einen sind die Arbeitslosen („Outsider“) kurzfristig weniger produktiv als die Beschäftigten („Insider“), und zum anderen vertreten die Gewerkschaften stärker die Interessen der Arbeitsplatzbesitzer. Die Insider-Outsider-Problematik kann bei dezentralen Verhandlungen stärker zum Tragen kommen.<sup>3</sup> Wie Fitzenberger und Franz (2000) in einer theoretischen Analyse zeigen, führt eine Verlagerung der Lohnverhandlungen von der Verbandsebene auf die Unternehmensebene nicht notwendigerweise zu einer höheren Beschäftigung, denn die Beschäftigten in ertragsstarken Firmen werden eher für Lohnerhöhungen plädieren als sich für Neueinstellungen einzusetzen, und sie werden nur wenn ihre eigene Beschäftigung gefährdet ist, zu Lohnsenkungen bereit sein. Ein Verbandstarif, der einen einheitlichen Lohn über alle Firmen hinweg festsetzt, führt demgegenüber zu vergleichsweise niedrigen Löhnen in ertragsstarken und zu höheren Löhnen in ertragsschwachen Unternehmen, sodass der Nettoeffekt eines sich verändernden ZGL auf die Beschäftigungshöhe nicht eindeutig ist. Sofern aber eher auf der Verbandsebene die Einsicht vorhanden ist und in die Tat umgesetzt wird, dass eine

Lohnzurückhaltung erforderlich ist, um den Arbeitslosen als den „Outsidern“ eine Beschäftigungschance in Form neuer, wettbewerbsfähiger Arbeitsplätze zu geben, würde – unter sonst unveränderten Bedingungen – die Verlagerung der Lohnfindung auf die betriebliche Ebene zu Beschäftigungseinbußen führen.

(ii) Vernachlässigt wird in dem oben skizzierten theoretischen Modell zudem die Möglichkeit von Nachverhandlungen auf der betrieblichen Ebene, wie sie sich durch die teilweise beachtliche Lohndrift manifestiert.<sup>4</sup> Mit anderen Worten, die Realität ist durch Mischsysteme gekennzeichnet. Im Extremfall werden die Löhne im Verbandstarif auf einem relativ niedrigen Niveau ausgehandelt und in der zweiten Stufe des Verhandlungsprozesses den betrieblichen Gegebenheiten angepasst. Andererseits stellt das zentrale Verhandlungsergebnis in der Regel eine Mindestvereinbarung dar, die für dezentrale Verhandlungen bindend ist, es sei denn, als zu hoch angesehene Löhne auf der zentralen Ebene werden mit einer Zurücknahme freiwilliger betrieblicher Leistungen verrechnet (negative Lohndrift). Je nach den Gegebenheiten der betreffenden Volkswirtschaft im Hinblick auf das Ausmaß der Lohndrift kann eine Verlagerung der Lohnbildung auf die betriebliche Ebene die Lohnhöhe und damit die Beschäftigungsmehr oder weniger unbeeinflusst lassen.

(iii) Schließlich wurde in der obigen Theorie die Bedeutung der zunehmenden internationalen Integration der Gütermärkte und Arbeitsmärkte weitgehend ausgeblendet. Weiterführende Literaturbeiträge haben sich dieses Aspektes bemächtigt.<sup>5</sup> Der internationale Handel bietet zunehmende Substitutionsmöglichkeiten für (zu teure) heimische Produkte, das heißt, der interna-

2 Aus Platzgründen können die zahlreichen Literaturbeiträge hier nicht dargestellt und gewürdigt werden. Vgl. dazu Fitzenberger und Franz (1994, 2000), Lesch (2000) und OECD (1997).

3 Vgl. Berthold und Fehn (1996) und Moene et al. (1993).

4 Vgl. Flanagan (1990) und Holmlund und Skedinger (1990).

5 Vgl. Danthine und Hunt (1994), Driffill und van der Ploeg (1995) und Fitzenberger und Franz (1994).

tionale Wettbewerb verringert die Möglichkeiten von (Industrie-) Gewerkschaften, höhere Löhne durchzusetzen, weil die Elastizität der Nachfrage nach heimischen Gütern, absolut gesehen, steigt.<sup>6</sup> Als Resultat werden die behaupteten U-förmigen Verläufe zumindest flacher.

Zusammen genommen lassen diese und weitere theoretische Überlegungen zumindest die Vermutung aufkommen, dass von einem gesicherten U-förmigen Verlauf zwischen Beschäftigungshöhe und ZGL keine Rede sein kann.

Diese Vermutung wird durch die bisher vorliegende empirische Evidenz zu diesem Thema gestützt. Die Schwierigkeiten beginnen bereits bei dem Versuch, den ZGL operational zu definieren. Kennzeichnend dafür ist bereits, dass sich die Koforennten der Studie von Calmfors und Driffill (1988) trotz ansonsten lobender Bekundungen mit der vorgenommenen Eingruppierung in die von jenen Autoren aufgestellte Rangskala gerade ihrer eigenen Herkunftsländer, bei denen detaillierte Kenntnisse vorausgesetzt werden dürfen, nicht abfinden können. Abgesehen von unterschiedlichen subjektiven Bewertungen der Funktionsweise einzelner institutioneller Arrangements lässt dies unmittelbar den Schluss zu, dass eine eindimensionale Abbildung des ZGL ein aussichtsloses Unterfangen sein dürfte. Folglich bemühen sich weiterführende

6 Vgl. OECD (1997), S. 66.

Tabelle 1: Indikatoren des ZGL und der makroökonomischen Situation für ausgewählte Länder<sup>a)</sup>

| Indikatoren <sup>b)</sup>                                   | A      | S      | D       | UK       | USA     |
|-------------------------------------------------------------|--------|--------|---------|----------|---------|
| Gewerkschaftlicher Organisationsgrad <sup>c)</sup>          | 42 (6) | 91 (1) | 29 (13) | 34 (10)  | 16 (18) |
| Geltungsbereich kollektiver Lohnverhandlungen <sup>d)</sup> | 98 (1) | 89 (6) | 92 (4)  | 47 (15)  | 18 (19) |
| Zentralisierungsgrad <sup>e)</sup>                          | 2+ (1) | 2 (5)  | 2 (5)   | 1.5 (14) | 1 (16)  |
| Grad der Koordination <sup>f)</sup>                         | 3 (1)  | 2 (9)  | 3 (1)   | 1 (16)   | 1 (16)  |
| Arbeitslosenquote                                           |        |        |         |          |         |
| Niveau 1986-1996 in v.H.                                    | 5.2    | 4.5    | 7.3     | 8.5      | 6.2     |
| Änderung 1986/96 im Vergleich zu 1974/85 <sup>g)</sup>      | 2.9    | 2.2    | 2.4     | 1.8      | -1.3    |
| Beschäftigungsquote in v.H. <sup>h)</sup>                   |        |        |         |          |         |
| Niveau 1986-1996                                            | 63.6   | 76.4   | 63.9    | 69.9     | 71.3    |
| Änderung 1986/96 im Vergleich zu 1974/85 <sup>g)</sup>      | -3.0   | -1.8   | -0.7    | 0.1      | 6.3     |
| Okun-Index <sup>i)</sup>                                    |        |        |         |          |         |
| Niveau 1986-1996                                            | 7.9    | 9.5    | 9.4     | 13.0     | 9.7     |
| Änderung 1986/1996 im Vergleich zu 1974/85 <sup>g)</sup>    | -0.2   | -2.6   | 0.1     | -6.1     | -5.5    |

- a) Betrachtete Länder: A = Österreich, S = Schweden, D = Deutschland (Gesamtdeutschland für Indikatoren des ZGL, Westdeutschland für makroökonomische Faktoren), UK = Vereinigtes Königreich, USA = Vereinigte Staaten  
 b) Indikatoren für ZGL: 1994; Werte in Klammern: Rangziffer aus 19 betrachteten Volkswirtschaften.  
 c) Anteil der Gewerkschaftsmitglieder an den abhängig Beschäftigten, Deutschland und Schweden: 1993, in v.H.  
 d) Anteil der Arbeitnehmer, die durch kollektive Lohnverhandlungen erfasst werden, in v.H.  
 e) Lohnverhandlungsebene, qualitative Angaben: 1 = dezentralisiert, 3 = zentralisiert  
 f) Grad der Koordinierung der Lohnverhandlungen, qualitative Angaben: 1 = unkoordiniert, 3 = koordiniert  
 g) Veränderung in Prozentpunkten  
 h) Anteil der Beschäftigten an der Erwerbsbevölkerung im Alter zwischen 15 und 64 Jahren  
 i) Summe der Arbeitslosenquote und der Inflationsrate

Quelle: OECD (1997), S. 68, 71.

Literaturbeiträge um die Ermittlung und Quantifizierung eines Bündels von Indikatoren, um so den Gegebenheiten der einzelnen Länder besser Rechnung zu tragen. Als Beispiel für diese Vorgehensweise mag Tabelle 1 dienen, welche auf Berechnungen der OECD basiert. Abgesehen von gravierenden Datenproblemen, welche die quan-

titativen Angaben schon als in hohem Maße problematisch erscheinen lassen, differiert die Rangordnung je nach Indikator in den einzelnen Ländern beträchtlich: So belegt Deutschland beim Grad der Koordination der kollektiven Lohnverhandlungen den Spitzenplatz, nicht aber bei den anderen Indikatoren, insbesondere nicht beim gewerkschaftlichen Organisationsgrad, wobei hier anzumerken ist, dass lediglich die Bruttoorganisationsgrade ermittelt wurden, nicht aber die für die faktische Macht der Gewerkschaften eigentlich relevanten Nettoorganisationsgrade, welche nur die erwerbstätigen Gewerkschaftsmitglieder erfassen.<sup>7</sup> Andererseits zeichnen die Rangordnungen etwa für die Vereinigten Staaten ein wesentlich homogeneres Bild.

Ebenfalls uneinheitlich erweist sich der Bezug der Indikatoren des ZGL zur makroökonomischen Performance. Zusätzlich zur Arbeitslosigkeit wird die Erwerbstätigenquote und deren Veränderung ausgewiesen, um für hier irrelevante, unterschiedliche Entwicklungen des Arbeitsangebotes zu korrigieren. Der Okun-Index (mitunter als „Misery-Index“ bezeichnet) ist die ungewichtete Summe aus Arbeitslosenquote und Inflationsrate. Von der Niveaubetrachtung her gesehen fällt die in etwa gleiche Höhe des Okun-Index für Schweden, Westdeutschland und den Vereinigten Staaten auf, obschon die Unterschiede in der Rangordnung beim ZGL immens sind, Österreich mit dem höchsten ZGL liegt im Hinblick auf den Okun-Index sogar beträchtlich unterhalb des Wertes für die Vereinigten Staaten mit dem niedrigsten ZGL, also in krassem Gegensatz zur Calmfors-Driffill-Hypothese. Das Bild ändert sich indessen, wenn Veränderungen des Okun-Index zum ZGL in Beziehung gesetzt werden, allerdings mit der methodischen Problematik eines Vergleichs von Veränderungsrate mit Niveaugrößen. Davon abgesehen befindet sich die Wirkungsrichtung, nicht aber der (invers) U-förmige Verlauf schon eher im Einklang mit der Calmfors-Driffill-Hypothese: Erwartungsgemäß sinkt die Arbeitslosenquote, steigt die Erwerbstätigenquote und verbessert sich der Okun-Index in den Vereinigten Staaten, im Gegensatz zu Westdeutschland,

wo das Gegenteil bei allen drei makroökonomischen Indikatoren konstatiert werden muss.

Die aufgezeigten Schwierigkeiten auf Grund der Vielfalt der Indikatoren legen es nahe, entweder mit Hilfe multivariater Verfahren eine Überprüfung der Calmfors-Driffill-Hypothese vorzunehmen, oder diesen Test indirekt durchzuführen, indem Implikationen dieser Hypothese ökonometrisch getestet werden. Die erste Vorgehensweise liegt beispielsweise den Studien von Lesch (1999) oder der OECD (1997) zugrunde. Wie bereits erwähnt, sind die Ergebnisse ernüchternd. Wenn überhaupt, so kann von einem überzeugenden und stabilen Zusammenhang keine Rede sein, von empirisch belastbaren Resultaten bezüglich der U-förmigen Verläufe erst gar nicht zu reden. Den zweiten Weg wählen Fitzenberger und Franz (1994), indem ökonometrisch geprüft wird, ob in den nationalen Lohnverhandlungen eher sektor-spezifische oder gesamtwirtschaftliche Effekte den höheren Erklärungswert besitzen. Dabei konnten keine signifikanten Unterschiede zwischen Ländern mit eher zentralisierter oder dezentralisierter Lohnbildung festgestellt werden. Anders formuliert ist es nicht so, dass die Länder im Hinblick auf ihren ZGL eindeutig danach klassifiziert werden können, ob die Tarifvertragsparteien bei der Lohnbildung sektorale oder gesamtwirtschaftliche Variablen in Rechnung stellen. Nochmals sei hervorgehoben, dass damit noch kein endgültiges Verdikt über die Calmfors-Driffill-Hypothese intendiert ist, wohl aber das Aufwerfen begründeter Zweifel.

Insgesamt betrachtet kann dieses reichlich diffuse Bild nicht überraschen. Einige Kritikpunkte wurden bereits vorgetragen. Hinzu kommt, dass möglicherweise das politische Umfeld, insbesondere die politische Ausrichtung der Regierungsparteien und etwaige „Konsensgespräche“ im Rahmen von „Bündnissen“ berücksichtigt werden müssen. Dafür gibt es gerade in (West-)Deutschland Beispiele, wie etwa den Regierungsbeginn der sozialliberalen Koalition im Jahre 1969 und die darauf fol-

7 Vgl. Franz (1999), S. 240 ff.



genden exorbitanten und ökonomisch nicht gerechtfertigten Lohnerhöhungen, oder die Meinung – die hier jedoch nicht geteilt wird –, das „Bündnis für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit“ habe zu den „moderaten“ Lohnsteigerungen im Jahre 2000 maßgeblich beigetragen.<sup>8</sup> Mit anderen Worten, ein und derselbe ZGL kann je nach dem Ausmaß der Unterstützung durch die Regierung(s-parteien) mit unterschiedlichen Lohnentwicklungen einhergehen.

Mit Nachdruck muss betont werden, dass diese Schlussfolgerungen bezüglich einer unbefriedigenden Überzeugungskraft der Calmfors-Driffill-Hypothese keinen Freibrief für ein „business as usual“ im Hinblick auf den Flächentarifvertrag in Deutschland darstellen. Der Flächentarifvertrag ist zwar nicht überholt, wohl aber überholungsbedürftig.

8 Nach meiner Meinung entsprachen die Lohnerhöhungen des Jahres 2000 nicht den schriftlich fixierten Verabredungen im Bündnis, nach denen Produktivitätsfortschritte vorrangig dem Beschäftigungsaufbau dienen sollten. Tatsächlich ist der Verteilungsspielraum zum größeren Teil für Lohnerhöhungen verwendet worden.

9 Die folgenden Ausführungen stützen sich auf Fitzenberger und Franz (2000).

10 Streng genommen ist ein „Flächentarifvertrag“ ein Verbandstarifvertrag, der für eine Region oder für ein Bundesland oder mehrere Bundesländer gilt. In einigen Industriezweigen (z.B. Bau, Bekleidung, Druck, öffentlicher Dienst) werden Bundestarifverträge abgeschlossen, in anderen (z.B. Metall- und Elektroindustrie) sind Regionaltarife üblich. Die Bezeichnung „Flächentarifvertrag“ ist umgangssprachlich und hat neben dem Begriff des Verbandstarifvertrages keine juristische Bedeutung. Vgl. dazu Wiedemann (1999), S. 336. Im vorliegenden Text werden beide Begriffe synonym verwendet.

### 3 Kritische Würdigung des Flächentarifvertrags in Deutschland

Der Flächentarifvertrag (FTV) ist Gegenstand kontroverser Diskussionen. Da die ökonomische Theorie – wie im vorangegangenen Abschnitt dargestellt – keine einfache Richtlinie dafür angibt, auf welcher Ebene die Lohnverhandlungen angesiedelt werden sollten, liegt es nahe zu versuchen, die Vorteile unterschiedlicher ZGL miteinander zu kombinieren, anstatt ausschließlich auf verbandliche oder betriebliche Lohnfindungsmodelle zu setzen. Dieser Abschnitt widmet sich zunächst einer sehr cursorischen Darstellung einiger rechtlicher Aspekte des FTV. Danach erfolgt eine Erläuterung des Flexibilisierungsbedarfs beim FTV.<sup>9</sup>

Allgemein regelt ein Tarifvertrag gemäß § 1 Tarifvertragsgesetz (TVG) die Rechte und Pflichten der Tarifvertragsparteien und enthält bestimmte Rechtsnormen über Arbeitsverhältnisse sowie betriebliche und betriebsverfassungsrechtliche Fragen. Tarifvertragsparteien sind gemäß § 2 Abs. 1 TVG Gewerkschaften, einzelne Arbeitgeber sowie Vereinigungen von Arbeitgebern. Ein FTV ist ein Vertrag zwischen einer Gewerkschaft und einem Arbeitgeberverband, im Gegensatz etwa zu einem Firmentarifvertrag, bei dem ein einzelnes Unternehmen und eine Gewerkschaft Vertragspartner sind. Voraussetzung für einen wirksamen Tarifvertrag ist unter anderem die Tariffähigkeit der Parteien, dass also beispielsweise die Vereinigungen freiwillig gebildet und sowohl von der Gegenseite wie auch parteipolitisch, kirchlich und vom Staat unabhängig sind. Eine freiwillige Unterstützung seitens einer bestimmten Partei (und vice versa) ist offenkundig rechtlich nicht zu beanstanden. Neben der Unterscheidung zwischen Verbandstarifen („Flächentarifvertrag“)<sup>10</sup> und Firmentarifverträgen (häufig auch: „Haustarifverträge“ = HTV) bietet sich der Inhalt der Regelungen des Tarifvertrages als weiteres Differenzierungsmerkmal an. Im Zusammenhang mit der vorliegenden Studie sind die „Entgelttarifverträge“ von besonderer Bedeutung, in denen hauptsächlich die Entlohnung geregelt wird. „Man-

teltarifverträge“ enthalten alle übrigen Arbeitsbedingungen (beispielsweise Urlaub, Arbeitszeit) und besitzen in der Regel eine wesentlich längere Laufzeit, etwa im Umfang von fünf Jahren.

Die Vielzahl der Tarifverträge – Ende des Jahres 1998 belief sich die Anzahl der insgesamt gültigen Tarifverträge auf knapp 50.000 – sagt noch nichts darüber aus, wieviele Arbeitnehmer rechtlich oder faktisch bezüglich ihrer Entlohnung von Flächentarifverträgen erfasst sind. Um mit der rechtlichen Regelung zu beginnen, sind bei der Frage der „Tarifgebundenheit“ vor allem des Unternehmens zumindest die folgenden Rechtsnormen zu beachten:

- (i) Tarifgebunden sind die Mitglieder der Tarifvertragsparteien und der Arbeitgeber, der selbst Partei des Tarifvertrages ist (§ 3 Abs. 1 TVG). Konkret heißt dies, dass Unternehmen, die Mitglieder eines tariffähigen Arbeitgeberverbandes sind, bei der Entlohnung ihrer der tarifschließenden Gewerkschaft angehörenden Beschäftigten an den Tarifvertrag gebunden sind, also beispielsweise mindestens den Tariflohn zahlen müssen.<sup>11</sup> Umgekehrt formuliert: Selbst ein tarifgebundenes Unternehmen kann einen Beschäftigten, der nicht Mitglied der tarifschließenden Gewerkschaft ist, unterhalb des Tarifentgeltes entlohnen.<sup>12</sup> Allerdings ist davon auszugehen, dass der betreffende Beschäftigte – gegebenenfalls unmittelbar nach seiner Einstellung – flugs in die Gewerkschaft eintritt, sodass Unternehmen von dieser rechtlichen Möglichkeit wenig Gebrauch machen.
- (ii) Der Tarifvertrag regelt die untere Grenze der Entlohnung. Auch das tarifgebundene Unternehmen ist frei, ein höheres Entgelt als den Tariflohn zu gewähren („Günstigkeitsprinzip“ gemäß § 4 Abs. 3 TVG).
- (iii) Unternehmen, die aus dem Arbeitgeberverband austreten, müssen die Nachwirkung des Tarifvertrages beachten. Gemäß § 3 Abs. 3 TVG bleibt die Tarifgebundenheit solange bestehen, bis der Tarifvertrag endet. Zwar gelten danach seine Rechtsnormen weiter, bis sie durch eine andere Abmachung ersetzt werden

(§ 4 Abs. 5 TVG), jedoch verliert der Tarifvertrag dann seine zwingende Wirkung, sodass arbeitsvertragliche Regelungen zuungunsten des Arbeitnehmers nunmehr zulässig sind.<sup>13</sup> Die Rechtsnormen des Tarifvertrages gehen allerdings bei einer Rechtsnachfolge des Betriebs auf den Erwerber über, das heißt, auch für den nicht tarifgebundenen Unternehmer gelten die Vorschriften des FTV des erworbenen Betriebs bis zum Ablauf der Nachwirkung.<sup>14</sup>

(iv) Unternehmen, die nicht dem Arbeitgeberverband angehören, können grundsätzlich die Löhne mit ihren Arbeitnehmern frei vereinbaren, müssen indes folgende Einschränkungen beachten. Gemäß § 77 Abs. 3 Betriebsverfassungsgesetz (BetrVG) darf selbst ein nicht tarifgebundener Arbeitgeber mit seinem Betriebsrat dann keinen Entgeltvertrag abschließen, wenn dies durch Tarifvertrag geregelt ist oder „üblicherweise“ geregelt wird („Tarifüblichkeitssperre“), es sei denn, der Tarifvertrag lässt den Abschluss ergänzender Betriebsvereinbarungen ausdrücklich zu. Das betreffende, tarifungebundene Unternehmen kann indes mit jedem einzelnen Arbeitnehmer eine individuell gestaltete Entlohnung (unterhalb des Tariflohnes) vereinbaren und bezüglich des Verfahrens als solchem mit dem Betriebsrat eine Übereinkunft erzielen. Eine solche

11 Das Adjektiv „tarifschließend“ hebt hervor, dass es sich um die Gewerkschaft handeln muss, mit der der Arbeitgeberverband einen Tarifvertrag abschließt. Die Mitgliedschaft eines Arbeitnehmers in einer anderen Gewerkschaft ist in diesem Fall unerheblich. Der Hinweis auf einen „tariffähigen“ Arbeitgeberverband soll andeuten, dass neuerdings eine Mitgliedschaft in einem Arbeitgeberverband ohne Tarifbindung möglich ist, der lediglich Beratungs- und Servicefunktionen anbietet.

12 Diese Aussage bezieht sich nicht auf Rechtsnormen über betriebliche und betriebsverfassungsrechtliche Fragen; diese gelten für alle Betriebe, deren Arbeitgeber tarifgebunden ist (§ 3 Abs. 2 TVG).

13 Vgl. Brox und Rütters (1995), S. 189, Rn 280.

14 Rechtsgrundlage ist § 613a BGB, vgl. dazu ausführlich Wiedemann (1999), S. 910 ff.

„Regelungsabrede“ hat aber keine normsetzende Wirkung, weil sie Arbeitsverhältnisse nicht unmittelbar gestalten darf. Was die untere Grenze der Entlohnung anbelangt, so ist – wenn vermutlich auch eher theoretisch – erstens § 138 Bürgerliches Gesetzbuch (BGB) („Lohnwucherparagraph“) zu beachten, wonach ein Rechtsgeschäft gegen die guten Sitten verstößt, wenn unter Ausbeutung einer Zwangslage Leistungen vereinbart werden, die in „auffälligem“ Missverhältnis zur Gegenleistung stehen, und zweitens das „Gesetz über die Festsetzung von Mindestarbeitsbedingungen“ aus dem Jahre 1952, welches in § 4 bestimmten Fachausschüssen die Festlegung der „untersten Grenze der Entgelte und sonstigen Arbeitsbedingungen“ als Aufgabe zuweist.

- (v) Selbst nicht tarifgebundene Unternehmen müssen mindestens den Tariflohn zahlen, sofern dieser für allgemeinverbindlich erklärt wurde. Eine der Voraussetzungen für eine Allgemeinverbindlicherklärung ist ein „öffentliches“ Interesse oder gar ein „sozialer Notstand“ (§ 5 Abs. 1 TVG). Die Allgemeinverbindlicherklärung wird in der Regel vom Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung vorgenommen. Mit Ausnahme des Baugewerbes (seit 1.1.1999) bedarf er dafür der Zustimmung des „Tarifausschusses“, der sich paritätisch aus je drei Vertretern der Arbeitgeber und Gewerkschaften zusammensetzt, wobei jeweils mit absoluter Stimmenmehrheit entschieden werden muss, das heißt, er kann die Allgemeinverbindlicherklärung nicht gegen den geschlossenen Widerstand der Arbeitgeber im Tarifausschuss verkünden.<sup>15</sup>

15 Für das Baugewerbe kann gemäß § 1 Abs. 3a des neu formulierten Arbeitnehmerentendengesetzes seit dem 1.1.1999 auf Antrag mindestens einer der tarifschließenden Verbände durch Rechtsverordnung eine Allgemeinverbindlicherklärung bezüglich eines Mindestentgelts und verschiedener tarifvertraglicher Urlaubsregelungen abgeben.

16 Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung et al. (1999), S. 64.

Im Hinblick auf den faktischen Geltungsbereich des FTV zeigt eine Studie von Kohaut und Schnabel (1999), dass in Westdeutschland rund die Hälfte aller Betriebe und etwa zwei Drittel aller Beschäftigten der Tarifbindung unterliegen, während die entsprechenden Anteile für Ostdeutschland wesentlich geringer ausfallen. Spiegelbildlich dazu galten in Ostdeutschland in höherem Umfang Firmentarifverträge oder keine Tarifverträge. Schließlich kommen Kohaut und Schnabel zu dem Ergebnis, dass der FTV in den neunziger Jahren an Bedeutung verloren hat, in Westdeutschland sank der Anteil tarifgebundener Betriebe zwischen 1995 und 1998 um knapp 6 Prozentpunkte, in Ostdeutschland um fast 2 Prozentpunkte.

So informativ die vorgetragene Befunde auch zweifellos sind, so bedürfen sie einiger Ergänzungen. Weder entlohnen Betriebe, die einem FTV unterliegen, unbedingt nach Tarif, noch weichen die Entgelte der Unternehmen, die sich als nicht tarifgebunden einstufen, notwendigerweise vom Tariflohn des FTV ab. So zeigt zum einen eine Umfrage des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW) von Anfang 1998, dass in Ostdeutschland 13 vH der befragten Unternehmen, die Mitglied in einem Arbeitgeberverband sind, Löhne unterhalb des Tariflohns zahlen, wovon 7 vH der Beschäftigten in den Mitgliedsunternehmen betroffen sind. Diese Anteile steigen auf 20 bzw. 14 vH, wenn das Unternehmen an einen Austritt aus dem Arbeitgeberverband denkt.<sup>16</sup> Mit anderen Worten: „Neben einer Verbandsflucht müssen Beschäftigte und Unternehmensleitungen offenbar zu den Mitteln eines Vertragsbruchs greifen, um das wirtschaftliche Überleben des Betriebes und die Arbeitsplätze zu sichern. Das kann nicht der Sinn von Tarifverträgen sein“ (Sachverständigenrat [1995], Tz. 360). Allerdings gilt diese Aussage nur, wenn Arbeitgeber und Arbeitnehmer in dem Unternehmen tarifgebunden sind (vgl. vorhergehenden Absatz (i)). Zum anderen wird in zahlreichen Arbeitsverträgen tariflich nicht gebundener Unternehmen auf tarifvertragliche Regelungen (explizit) Bezug genommen.

Die vorangegangenen Ausführungen haben die sehr hohe Regelungsdichte des FTV aufgezeigt. Nicht nur kann

es für tarifgebundene Unternehmen schwierig und zeitraubend sein, sich der Rechtsnormen des FTV zu entziehen, sondern auch tarifungebundene Unternehmen sehen sich bei der Lohnbildung vielfältigen rechtlichen Schranken gegenüber, beispielsweise – wie erwähnt – auf Grund von § 77 Abs. 3 BetrVG (Tarifüblichkeitssperre) oder § 613a BGB (Nachwirkung bei Übernahme). Diese Restriktionen mögen in Zeiten der Vollbeschäftigung auf dem deutschen Arbeitsmarkt und dann möglicher Lohn erhöhungen nicht als besonders gravierend angesehen worden sein. Sie entfalten indessen einen Sperrklinkeneffekt in Situationen, in denen eine moderate und beschäftigungsfreundliche Lohnpolitik ihren Beitrag zur Schaffung neuer Arbeitsplätze leisten muss, sei dies durch allgemeine Lohnzurückhaltung, sei dies durch eine weitere Spreizung der Lohnstruktur. Daran hat es in Westdeutschland häufig gemangelt, während in Ostdeutschland eine völlig überzogene Lohnpolitik ein gerüttelt Maß an Schuld für die dortige Misere auf dem Arbeitsmarkt trägt. Falsche oder verzögerte Preisreaktionen haben Mengenreaktionen zur Folge, sprich Arbeitslosigkeit.

Die Problemlage beim FTV hat so gesehen zwei Ursachen, nämlich die hohe Regelungsdichte und eine der Beschäftigungslage unangemessene Lohnpolitik. Hätte die Lohnpolitik den insgesamt betrachtet moderaten Kurs der Jahre 1996 bis 1998 früher begonnen und nach 1998 fortgeführt und eine deutlichere Differenzierung insbesondere der qualifikatorischen Lohnstruktur vorgenommen, wäre die Kritik am FTV vermutlich weniger massiv.

Erschwerend kommt hinzu, dass die Arbeitsgerichtsbarkeit wenig dazu beigetragen hat, einerseits die Regelungsdichte des FTV zu lockern, andererseits einer moderaten Lohnpolitik Vorschub zu leisten.<sup>17</sup> Eher ist das Gegenteil zu konstatieren, indem das Bundesarbeitsgericht (BAG) die Durchschlagskraft des FTV ohne Rücksicht auf etwaige ökonomische Zwänge verschärft und obendrein die Militanz einiger Gewerkschaften potenziell gestärkt hat. Als erster Beleg kann zunächst die Entscheidung des BAG vom 20. April 1999 angeführt werden, nach der nun auch die Gewerkschaften – und nicht nur,

wie vorher, der betroffene Arbeitnehmer – gegen einzelvertragliche tarifwidrige Regelabsprachen zwischen Unternehmensleitung und Betriebsrat klagen können, und dies sogar rückwirkend, sofern das Unternehmen der Tarifbindung unterliegt. Wenn sich mithin Betriebsrat und Unternehmensleitung auf vom FTV abweichende Regelungen verständigen, beispielsweise um Arbeitsplätze zu sichern, so gehen sie damit zukünftig ein erhöhtes Risiko in Form einer möglichen Klage der Gewerkschaften ein. Sicherlich: Es sollte eigentlich selbstverständlich sein, dass Verträge, auch Tarifverträge, einzuhalten sind. Aber: Verträge, auch Tarifverträge, deren Befolgung die wirtschaftliche Existenz des Unternehmens bedrohen, sind – zumindest nach meiner Auffassung – wegen Wegfalls der Geschäftsgrundlage rechtsunwirksam; zu prüfen wäre, ob sie nicht sogar sittenwidrig sind. Außerdem stünde die Einlegung von Rechtsmitteln gegen solche Vertragsbrüche den betroffenen Arbeitnehmern zu, nicht aber den Gewerkschaften, denn sie erleiden keinen Schaden. Diese Gesichtspunkte hätte das BAG bei seiner Entscheidung stärker gewichten müssen. Das mitunter vorgetragene Gegenargument, auf Grund eines Informationsvorsprungs sei dem Unternehmen bei betrieblichen Absprachen eine Täuschung der Arbeitnehmer möglich, ist insgesamt betrachtet nicht überzeugend. Abgesehen davon, dass sich der Betriebsrat sehr genau über die wirtschaftliche Situation des Unternehmens informieren wird, bedeutete eine solche Vorgehensweise ex post einen erheblichen Vertrauens- und Reputationsverlust der Firma, die das Unternehmen – von „end game“-Situationen vielleicht abgesehen – kaum in Kauf nehmen will. Als aus ökonomischer Sicht höchst problematisch erscheint die folgende Meinung des BAG in der Begründung des Beschlusses vom 20.4.1999: „Eine Beschäftigungsgarantie ist nicht geeignet, Verschlechterungen beim Arbeitsentgelt

17 Dass es trotz einer moderaten Lohnpolitik in den genannten Jahren nicht zu einer Beschäftigungsausweitung gekommen ist, liegt unter anderem daran, dass die Nettoallöhne zwar absolut gesunken, die realen Arbeitskosten indessen sehr gestiegen sind. Vgl. dazu Sachverständigenrat (1998), S. 239, Tz. 424.

oder bei der Arbeitszeit zu rechtfertigen.“ Dies sei „methodisch unmöglich“, es würden gewissermaßen „Äpfel mit Birnen“ verglichen. Dieser vom BAG bemühte Sachgruppenvergleich widerspricht nicht nur einfachen ökonomischen Überlegungen über den Zusammenhang zwischen Lohnhöhe und Beschäftigung und über die Rolle von Opportunitätskosten, sondern stellt darüber hinaus eine unnötige Einschränkung der Wahlfreiheit der Arbeitnehmer dar. Wenn das BAG meint, solche Abwägungsprobleme mit Äpfeln und Birnen vergleichen und damit diskreditieren zu müssen, dann darf es sich nicht wundern, wenn seine diesbezüglichen Aussagen eher in die Nähe der Kategorie „Fallobst“ gerückt werden.

Wenn auch nicht die Voraussetzungen, wohl aber den Boden für eine potenziell höhere Militanz der Gewerkschaften hat das BAG dadurch geschaffen, indem es in mehreren Grundsatzentscheidungen die Kampfparität zwischen den Tarifvertragsparteien eindeutig zugunsten der Gewerkschaften dadurch beeinträchtigt hat, dass beispielsweise „Warnstreiks“ für zulässig erklärt wurden – womit das „Ultima-Ratio-Prinzip“ durchbrochen wird, nach dem Arbeitskämpfe nur als letztes Mittel eingesetzt werden dürfen – und „Wellenstreiks“ ebenfalls als rechtmäßig erachtete, bei denen gezielt besonders störanfällige Unternehmen kurzfristig und unvorhersehbar lahmgelegt werden und gegen die es keine wirksame Abwehrmaßnahme der Arbeitgeberseite gibt.<sup>18</sup> Gleichzeitig hat das BAG auch noch die Aussperrung als einziges Abwehrkampfmittel durch die Quotenregelung in ihrer Wirksamkeit stark eingeschränkt, wenn nicht sogar entwertet.

Die rigide Regelungsdichte des FTV, eine aus ökonomischer Sicht problematische Rechtsprechung sowie Defizite bei der Lohnpolitik haben verständlicherweise eine Reihe von Autoren zu der Forderung veranlasst, den FTV ganz aufzugeben und allein auf die rein betriebliche Lohn-

findung zu setzen. In den folgenden Ausführungen geht es darum aufzuzeigen, dass der FTV einige Vorteile im Vergleich zu einer rein betrieblichen Lohnbildung aufweist, so dass es als eine bessere Strategie erscheint, den FTV soweit zu flexibilisieren, bis er den gewandelten Erfordernissen entspricht, ohne auf seine positiven Aspekte verzichten zu müssen.

Wenn auch für einen Lohnbildungsprozess auf der betrieblichen Ebene das damit einhergehende unternehmensspezifische Flexibilisierungspotenzial spricht, so ist zu bedenken, dass die mit der Lohnfindung häufig einhergehenden Konflikte ebenfalls in das Unternehmen verlagert werden.<sup>19</sup> Der Betriebsrat wird nicht immer kooperativ sein, zumindest muss die Unternehmensleitung die wirtschaftliche Situation präzise offenlegen und damit nach aller Erfahrung publik machen („Tarif der gläsernen Taschen“). Weiterhin mögen die Lohnabschlüsse in für das einzelne Unternehmen schwierigen Zeiten niedriger ausfallen als beim FTV, aber dafür gehen dann die Lohnerhöhungen bei sich verbessernder Geschäftslage schneller und stärker vonstatten. Dies belegen Erfahrungen aus den USA.<sup>20</sup> Schließlich ist zu vermuten, dass das *Insider*-Verhalten besonders auf der betrieblichen Ebene anzutreffen ist, weil die Macht der Arbeitsplatzbesitzer (mit höherer Qualifikation) dort stärker ist als auf der Verbandsebene. Dies heißt nicht, dass es auf der Verbandsebene kein *Insider*-Verhalten gäbe, wie eine Reihe von Gegenbeispielen zeigt. Gleichwohl kann die Einsicht, dass durch Lohnzurückhaltung den Arbeitslosen als den Außenseitern geholfen werden sollte, auf der Verbandsebene als eher vermittelbar gelten als auf der Unternehmensebene, bei der ein solcher Beitrag der Arbeitsplatzbesitzer auf Grund seiner insgesamt gesehen geringen quantitativen Bedeutung als kaum lohnend erachtet werden dürfte. Die zahlreichen „Standortsicherungsverträge“, die in vielen Unternehmen in den letzten Jahren abgeschlossen wurden, zeigen dies sehr deutlich, denn in nahezu allen Vereinbarungen war lediglich davon die Rede, dass das Unternehmen für einen bestimmten Zeitraum von betriebsbedingten Kündigungen absehen wolle – als

18 Vgl. Rüthers (1999) und Franz und Rüthers (1999).

19 Empirische Hinweise in diese Richtung liefert die Untersuchung von Jirjahn und Klodt (1999).

20 Vgl. beispielsweise Bell und Freeman (1987).

Gegenleistung für Lohnmoderation –, nicht aber davon, wieviele neue Arbeitsplätze geschaffen werden sollen.

Eine Möglichkeit der bereits angesprochenen Strategie zur Flexibilisierung des FTV besteht in der Einführung einer wirksamen Öffnungsklausel. Der FTV stellt unter diesen Bedingungen einen Rahmenvertrag mit einer Option zur Nichtanwendung dar: Wenn sich Unternehmensleitung, Betriebsrat und die Mehrheit der Beschäftigten einig sind, vom FTV abweichende betriebliche Regelungen zu treffen, dann sollte dieser Beschluss ohne weiteren Verzug wirksam werden. Es ist dann eine weitere Frage, ob die Bedingungen, ab deren Erfüllung die Parteien auf der Unternehmensebene von dieser Option Gebrauch machen wollen, dezentral oder im FTV festgelegt werden. Auf keinen Fall sollte die Option nur auf bestehende wirtschaftliche Schwierigkeiten konditioniert werden, weil es beispielsweise sinnvoll oder notwendig sein kann, im Hinblick auf zu erwartende Probleme die Vorgaben des FTV außer Kraft zu setzen. Ein Einspruchsrecht der Tarifvertragsparteien kann vorgesehen werden, dann jedoch nur auf der Grundlage eines vorher fest vereinbarten Schiedsverfahrens mit Unterwerfungszwang, wobei der neutrale Gutachter bereits im Vorgriff einvernehmlich bestimmt und das Verfahren innerhalb eines Monats abgewickelt sein muss. Jeder FTV müsste eine solche oder ähnliche Öffnungsklausel enthalten, um Rechtssicherheit im Hinblick auf § 77 Abs. 3 BetrVG zu gewährleisten. Der Gesetzgeber könnte im übrigen im TVG diese Öffnungsklausel zwingend vorschreiben, um (wiederkehrende) Auseinandersetzungen über Art und Umfang der Öffnungsklausel von vornherein überflüssig zu machen.

Des Weiteren sollte der Gesetzgeber die Möglichkeit zur Allgemeinverbindlicherklärung wesentlich restriktiver handhaben, indem er beispielsweise präzisiert, worin das „öffentliche Interesse“ (§ 5 Abs. 1 TVG) bei einer Allgemeinverbindlichkeit besteht, und dabei eindeutig klarstellt, dass die Abwehr unliebsamer Konkurrenten oder sonstige protektionistische Überlegungen definitiv nicht im öffentlichen Interesse sind. Außerdem sollte die im Rah-

men der Neufassung des Arbeitnehmerentendegesetzes vom 19.12.1998 dort in § 1 Abs. 3 geschaffene Möglichkeit, Tarifverträge mit Hilfe einer Rechtsverordnung des Bundesarbeitsministers für allgemeinverbindlich zu erklären, schnellstmöglich außer Kraft gesetzt werden. Nicht nur verstößt eine solche „Rechtsverordnungsermächtigung“ nach Ansicht von Juristen gegen die Garantie der Tarifautonomie gemäß Artikel 9 Grundgesetz,<sup>21</sup> sondern damit wird protektionistischen Bestrebungen Vorschub geleistet. Es scheint so, als ob die Befürchtungen, die bereits bei der Verabschiedung des Arbeitnehmerentendegesetzes geäußert worden sind, von der Realität voll bestätigt werden, nämlich dass dieses Gesetz zusammen mit der Allgemeinverbindlicherklärung der unteren Lohngruppe sich zum Einfallstor eines Protektionismus entwickeln würde.<sup>22</sup>

#### 4 Schlussbemerkungen

Das Anliegen dieses Beitrags bestand in einer Standortbestimmung im Rahmen der Diskussion um den Zusammenhang zwischen Beschäftigungshöhe und Lohnverhandlungssystemen. Das Resultat der vorgetragenen Überlegung lässt sich in vier Thesen zusammenfassen.

- (i) Eine prominente Hypothese der ökonomischen Literatur postuliert einen U-förmigen Verlauf zwischen der Beschäftigungshöhe und dem Zentralisierungsgrad der Lohnverhandlungen. Demnach erbringen Lohnfindungsmodelle entweder auf der betrieblichen oder auf hoher zentraler Ebene die im Hinblick auf die Beschäftigungshöhe besten Ergebnisse.
- (ii) Diese Hypothese leidet aus theoretischer Sicht unter Mängeln und hält einem empirischen Test wenn überhaupt, dann nur sehr bedingt stand. Abgesehen von

21 So äußerte sich der Verfassungsrechtler R. Scholz in einem Beitrag der Frankfurter Allgemeinen Zeitung v. 16.7.1999 (S. 15).  
22 Vgl. dazu Eekhoff (1997), Sachverständigenrat (1995), Tz. 321f. sowie Franz (1997).

den Schwierigkeiten einer operationalen Definition beispielsweise des Zentralisierungsgrades, ist die Komplexität dieses Themas sehr viel höher als es die erwähnte Hypothese suggeriert.

(iii) Wenn somit die Frage nach der Effizienz des deutschen Modells eines Flächentarifvertrages aus diesem Blickwinkel offen ist, so bedeutet dies keinen Freibrief dafür, es so zu belassen, wie es ist. Es kommt darauf an, die Vorteile verschiedener Lohnfindungssysteme zu kombinieren.

(iv) Der notwendige Flexibilisierungsbedarf beim Flächentarifvertrag lässt sich am ehesten durch wirksame Öffnungsklauseln, eine Abschwächung des Günstigkeitsprinzips, verkürzte Nachwirkungsfristen und eine weitgehende Abschaffung der Allgemeinverbindlichkeit von Tarifverträgen bewerkstelligen.

Letztlich lässt sich eine beschäftigungsfreundliche Lohnpolitik auf mehreren Ebenen der Lohnverhandlungssysteme erreichen – sofern der Wille dafür vorhanden ist. Leider mangelt es daran allzu oft.

## Literatur

- Bell, L.A. und Freeman, R.B. (1987): Flexible Wage Structures and Employment. In: Gunderson, M., Meltz, N., und Ostry, S. (Hrsg.): Unemployment – International Perspectives, Toronto, S. 119-128.
- Berthold, N. und Fehn, R. (1996): Evolution von Lohnverhandlungssystemen – Macht oder ökonomisches Gesetz? In: Zohlnhöfer, W. (Hrsg.): Die Tarifautonomie auf dem Prüfstand, Berlin, S. 57-94.
- Brox, H. und Rütters, B. (1995): Arbeitsrecht, 12. Aufl., Stuttgart.
- Calmfors, L. (1993): Centralisation of Wage Bargaining and Macroeconomic Performance: A Survey. OECD, Economics Department, Working Paper No. 131, Paris.
- Calmfors, L. und Driffill, J. (1988): Bargaining Structure, Corporatism and Macroeconomic Performance, Economic Policy, Vol. 6, 14-61.
- Danthine, J.-P. und Hunt, J. (1994): Wage Bargaining Structure, Employment and Economic Integration. Economic Journal, 104(3), S. 528-541.
- Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Institut für Wirtschaftsforschung Halle und Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel (1999): Gesamtwirtschaftliche und unternehmerische Anpassungsfortschritte in Ostdeutschland, 19. Bericht, Kieler Diskussionsbeiträge, 346/347.
- Driffill, J. und van der Ploeg, F. (1995): Trade Liberalisation with Imperfect Competition in Goods and Labour Markets, Scandinavian Journal of Economics, 97(2), 223-243.
- Fitzenberger, B. und Franz, W. (1994): Dezentrale versus zentrale Lohnbildung in Europa: Theoretische Aspekte und empirische Evidenz. In: Gahlen, B., Hesse, H., und Ramser, H.J. (Hrsg.), Europäische Integrationsprobleme aus wirtschaftswissenschaftlicher Sicht, Tübingen, S. 321-353.
- Fitzenberger, B. und Franz, W. (1999): Industry-Level Wage Bargaining: A Partial Rehabilitation – The German Experience. Scottish Journal of Political Economy, 46(4), S. 437-457.
- Fitzenberger, B. und Franz, W. 2000. Der Flächentarifvertrag: Eine kritische Würdigung aus ökonomischer Sicht. In: Franz, W., Hesse, H., Ramser, H.J. und Stadler, M. (Hrsg.): Ökonomische Analyse von Verträgen, Tübingen, S. 191-232.
- Flanagan, R.J. (1990): Centralized and Decentralized Pay Determination in Nordic Countries. In: Calmfors, L. (Hrsg.): Wage Formation and Macroeconomic Policy in the Nordic Countries, Oxford, S. 321-353.
- Franz, W. (1995): Die Lohnfindung in Deutschland in einer internationalen Perspektive: Ist das deutsche System der Lohnfindung ein Auslaufmodell? Beihefte der Konjunkturpolitik, Zeitschrift für angewandte Wirtschaftsforschung, 43, S. 31-57.

- Franz, W. (1996): Ist die Tarifautonomie noch zeitgemäß? Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, 45(1), S. 31-38.
- Franz, W. (1999): Arbeitsmarktökonomik, 4. Aufl., Berlin.
- Franz, W. und Rütters, B. (1999): Arbeitsrecht und Ökonomie: Mehr Beschäftigung durch eine Flexibilisierung des Arbeitsrechts. Recht der Arbeit, 52(1-2), S. 32-38.
- Holmlund, B. und Skedinger, P. (1990): Wage Bargaining and Wage Drift: Evidence from the Swedish Wood Industry. In: Calmfors, L. (Hrsg.): Wage Formation and Macroeconomic Policy in the Nordic Countries, Oxford, S. 363-388.
- Jirjahn, U. und Klodt, T. (1999): Lohnhöhe, industrielle Beziehungen und Produktmärkte. In: Bellmann, L., Kohaut, S. und Lahner, M. (Hrsg.): Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. Zur Entwicklung von Lohn und Beschäftigung auf der Basis von Betriebs- und Unternehmensdaten, Bundesanstalt für Arbeit Nürnberg, S. 27-54.
- Kohaut, S. und Schnabel, C. (1999): Tarifbindung im Wandel. iw-trends, 2/1999.
- Lesch, H. (1999): Lohnpolitik in einer Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion – Internationale Kooperation versus Dezentralisierung, Lohmar.
- Moene, K.O., Wallerstein, M. und Hoel, M. (1993): Bargaining Structure and Economic Performance. In: Flanagan, R., Moene, K.O. und Wallerstein, M. (Hrsg.): Trade Union Behaviour, Pay Bargaining, and Economic Performance, Oxford, S. 62-154.
- OECD (1997): Employment Outlook. OECD Paris.
- Rütters, B. (1999): Die Metallbranche ist ein Museum überholter Klassenkampfideologien, Handelsblatt v. 2.7.99.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR) (1995): Im Standortwettbewerb, Jahresgutachten 1995/96. Stuttgart.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR) (1996): Jahresgutachten 1996/97: Reformen voranbringen, Stuttgart.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR) (1998): Vor weitreichenden Entscheidungen, Jahresgutachten 1998/99, Stuttgart.
- Siebert, H. (1998): Arbeitslos ohne Ende? Strategien für mehr Beschäftigung. Frankfurter Allgemeine Zeitung und Gabler.
- Soltwedel, R. (1997): Dezentrale Lohnfindung und gesamtwirtschaftliche Anpassungsfähigkeit. In: Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (Hrsg.): Lohnverhandlungssysteme und makroökonomische Wirkungen, 7. Volkswirtschaftliches Kolloquium, Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände Köln, S. 15-33.
- Wiedemann, H. (1999): Tarifvertragsgesetz, 6. Aufl., München.

---

**Die Rolle des Staates  
für die Beschäftigung**

# Social Security, Real Wage Resistance and Employment in Sweden, the UK and West Germany

Viktor Steiner  
Bernhard Boockmann  
Ralf-Henning Peters

## 1 Introduction

Over the last couple of decades, Sweden, the United Kingdom and West Germany have experienced very different evolutions in the unemployment rate. Since these countries also have different sets of labour market institutions, attempts of linking employment performance to institutions have been frequent. According to the notion most familiar to economists, differences in unemployment are caused by differences in (unit) labour costs. These can be traced back to wage formation processes, which in turn are affected by institutions such as government regulation or industrial relations and social security systems. Although this is perhaps not the only conceivable way in which institutions affect labour market outcomes, our study will be placed in this analytical framework.

Our main interest is in the way taxes and social security contributions are reflected in wage and employment changes. As a consequence of demographic changes or changing relative prices, all three countries have had to deal with rising costs of social security, although to a different extent. The traditional view would suggest that the rise in taxes and social security contributions is ultimately borne by labour, because the supply of labour is relatively inelastic. Once we allow for distortions such as imperfect competition in labour and product markets, however, this is no longer inevitable. The presence of trade unions, for example, could result in part of the burden being shifted to employers, such that the real after-tax wage is only little affected by changes in tax and contribution rates. This is precisely what is meant by real wage resistance.

The object of this paper is to assess empirically the degree of real wage resistance in the three countries. Using time-series techniques, we estimate the influence of social security contributions and taxes on real wages for

the UK and Sweden, while the results for West Germany are quoted from a study previously published by one of us (Steiner, 1998).

Our results allow for two different kinds of comparisons. The first comparison is between countries. Trade union behaviour, for instance, may differ cross-nationally, and this may be the reason why rising taxes lead to increasing labour costs in one country but not in another. The second kind of comparison is between different sources of government revenue. Does it make a difference for labour costs whether social security is financed by direct taxation or by social security contributions from employees and employers? This question is particularly interesting from a public policy point of view. There has been much debate recently on whether changing the structure of social security financing might ease the European labour market problems.

Our results show that the way in which changes in taxes and contributions are brought into wage formation differs perhaps not as much among countries as previous studies suggest. In particular, we find that real wage resistance is almost perfect with respect to direct taxation in all three countries. But since from the 1970s to the mid-90s, average tax and contribution rates increased only in Sweden and West Germany but not in the UK, their impact on total labour costs differed. Moreover, our estimates of labour demand elasticities imply that labour cost increases had a much smaller impact on employment in Sweden than in Germany. Based on these results, we conclude that a higher proportion of total unemployment can be attributed to taxes and contributions in this country than in Sweden or the UK.

Table 1: Percentage increase in real labour costs as a response to a one percentage point rise in the total tax wedge, various country studies

|                | Average | Smallest | Largest |
|----------------|---------|----------|---------|
| West Germany   | 0.42    | 0.00     | 1.00    |
| Sweden         | 0.56    | 0.28     | 0.73    |
| United Kingdom | 0.43    | 0.00     | 1.30    |

Source: Nickell/Layard (1999), Table 18.

## 2 Previous empirical studies

There are a number of papers which have investigated whether there are differences in the degree of real wage resistance either between countries or between different kinds of taxes, but only few studies have examined both. The concept used in the empirical literature is the wedge. It is defined as the difference between the real labour cost paid by employers (deflated by the producer price index) and the after-tax real consumption wage received by workers. Its principal components are income taxes ( $t$ ), consumption taxes ( $tc$ ), social security contributions paid by employers ( $se$ ) and employees ( $sw$ ), and the producer price index relative to the prices of consumer goods ( $p'/p$ ):

$$\text{real consumption wage} = \text{real producer wage} \times \frac{(p'/p)}{(p'(1+t)) \times (1-se) \times (1-sw) \times (1-tc)}$$

From the coefficient of the wedge in a wage equation, the degree of real wage resistance may be calculated.

Bean, Layard and Nickell (1986) present estimates of the influence of the total wedge on wages for 18 OECD countries. They found that the total wedge affects wages in Sweden and the UK, whereas the coefficient for Germany is not significant and wrongly signed. Knoester and van der Windt (1987) found a significant amount of forward-shifting of direct taxes and social security contributions to employers of similar magnitude in all three countries, with a slightly smaller effect for the UK. These results may be compared to those from numerous studies on individual countries. They can be summarised as in

Table 1, which is extracted from Nickell and Layard (1999). The divergence between the empirical results is quite remarkable.

Empirical work has also differentiated between wedge components. Wage formation in the Scandinavian countries was investigated in a series of papers in a collective volume edited by Lars Calmfors (1990). The authors noted substantial differences between different kinds of taxes. For Denmark, Norway and Finland (albeit not for Sweden) they found that the incidence of income taxation is largely borne by workers, while employers' social security contributions are fully or almost fully reflected in labour costs.

Using a VAR specification, Tyrväinen (1995) compared tax rates and wage formation in ten European countries. With regard to employers' social security contributions, income taxes and consumption taxes, he found complete real wage resistance for Germany. This contrasts with his findings for Sweden and the United Kingdom, with results that are much lower or zero. Tyrväinen's results are contained in Table 2.

The study by Steiner (1998) for West Germany, to which we refer in more detail below, partly confirmed Tyrväinen's findings. In particular, Steiner found that in the long run wages increase by one percent when income tax or the employees' contribution rate is increased by one percentage point, which means that real wage resistance is complete.

Table 2: Percentage increase in real labour costs as a response to a one percentage point rise in taxes or social security contributions, Tyrväinen's estimate

|                | Employers' SSC* | Employees' SSC* | Income Tax | Consumption Tax |
|----------------|-----------------|-----------------|------------|-----------------|
| West Germany   | 1.00            | -               | 1.00       | 1.00            |
| Sweden         | 0.00            | -               | 0.00       | 1.00            |
| United Kingdom | 0.25            | -               | 0.25       | 0.25            |

\* SSC: Social Security Contributions  
Source: Tyrväinen (1995)

What might explain the differences in the degree of real wage resistance across countries and sources of revenue? Concerning the total wedge effect, the wage bargaining system has been identified as a potential reason. Alesina and Perotti (1997) use a panel of industrialised countries as a basis for estimating the impact of taxes and social security contributions on labour costs. They obtain significantly different coefficients for three groups of countries. In line with the classic result of Calmfors and Driffill (1988), real wage resistance is highest at an intermediate level of centralisation of the wage bargaining system, while it is lower both in decentralised and strongly centralised systems. Similar results are obtained by Tabellini and Daveri (2000). They find that the rise in the wedge was reflected much more strongly in wages in continental Europe than in Anglo-Saxon or Scandinavian countries.

Theoretical papers, such as Pissarides (1998), have suggested that other institutional factors, such as the progressivity and wage indexation of social security, also matter for the degree of wage resistance. This would be consistent with empirical results from Lockwood and Manning (1993). It could explain why different components of the wedge may sometimes have a different impact on wage levels. Common sense suggests that the degree of redistribution within a tax and social security system might also be important. If there is an obvious relation between contributions and benefits, social security is likely to be regarded by wage-setters as an ordinary consumption good. If such a relation is lacking, wage setters may be much keener to pass on any changes to employers.

## 3 A descriptive look at the data

In this section, we introduce the data used later in our estimations and descriptively analyse the development of the wedge and its components. We also look at the development of labour costs, productivity and unemployment. The data are measured annually. They are mainly drawn from the OECD Economic Outlook and the OECD Revenue Statistics (exact data sources can be seen in the

appendix). Observation periods range from the mid-1960s to the late 90s but differ slightly across countries due to data availability. Data for Germany refer to West Germany only.

Figure 1 shows the development of the wedge components for the three countries under investigation. The price wedge is measured on the right-hand scale. It is defined as the consumer price index (including indirect taxes) divided by the producer price index. All other variables are given in percentage numbers as measured on the left-hand scale. Direct tax rates are calculated as total direct taxes from households over total workers' compensation plus property, interest and other household income. Employers' and employees' social security contributions are given as per cent of nominal labour costs.

The price wedge has increased more or less steadily in all three countries over the observation period. Part of this development can be attributed to changes in indirect tax rates. For instance, the rise in the price wedge in the mid-1980s in Sweden corresponds to the increase in indirect tax rates. In Germany and the UK, however, indirect tax rates have remained roughly at the same level since the 1960s. Thus import prices are likely to be the main force driving the price wedge development.

Concerning taxes and social security contributions, there are notable differences between the three countries. In Germany, all wedge components have increased more or less proportionally over time. In Sweden, there has been a dramatic increase in employers' social security contributions during the 1970s which by far exceeded the increase in direct tax rates. In the late 1980s and the 1990s, we see some impact of the tax reforms undertaken in this period (see Aronsson and Palme, 1998) and some shifting of social security financing from employers to employees. In the UK, direct tax rates and employers' contributions to social security increased up to the mid-1970s. Since then, the rise in direct tax rates has been reversed almost completely, while social security contributions have remained constant.

In Figure 2, we represent the changes in real labour costs (annual wages and non-wage payments divided by

Figure 1: Components of the wedge

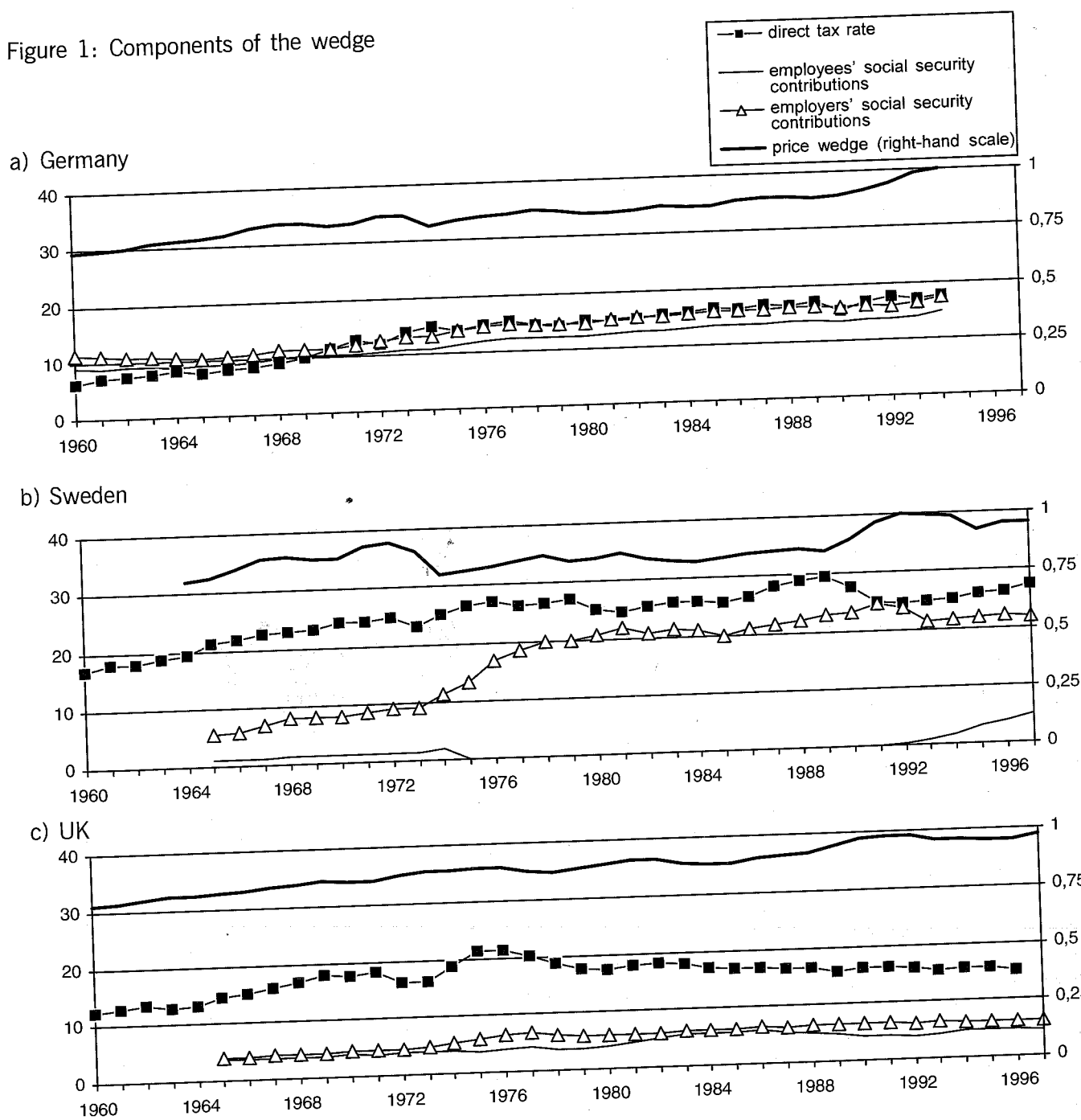
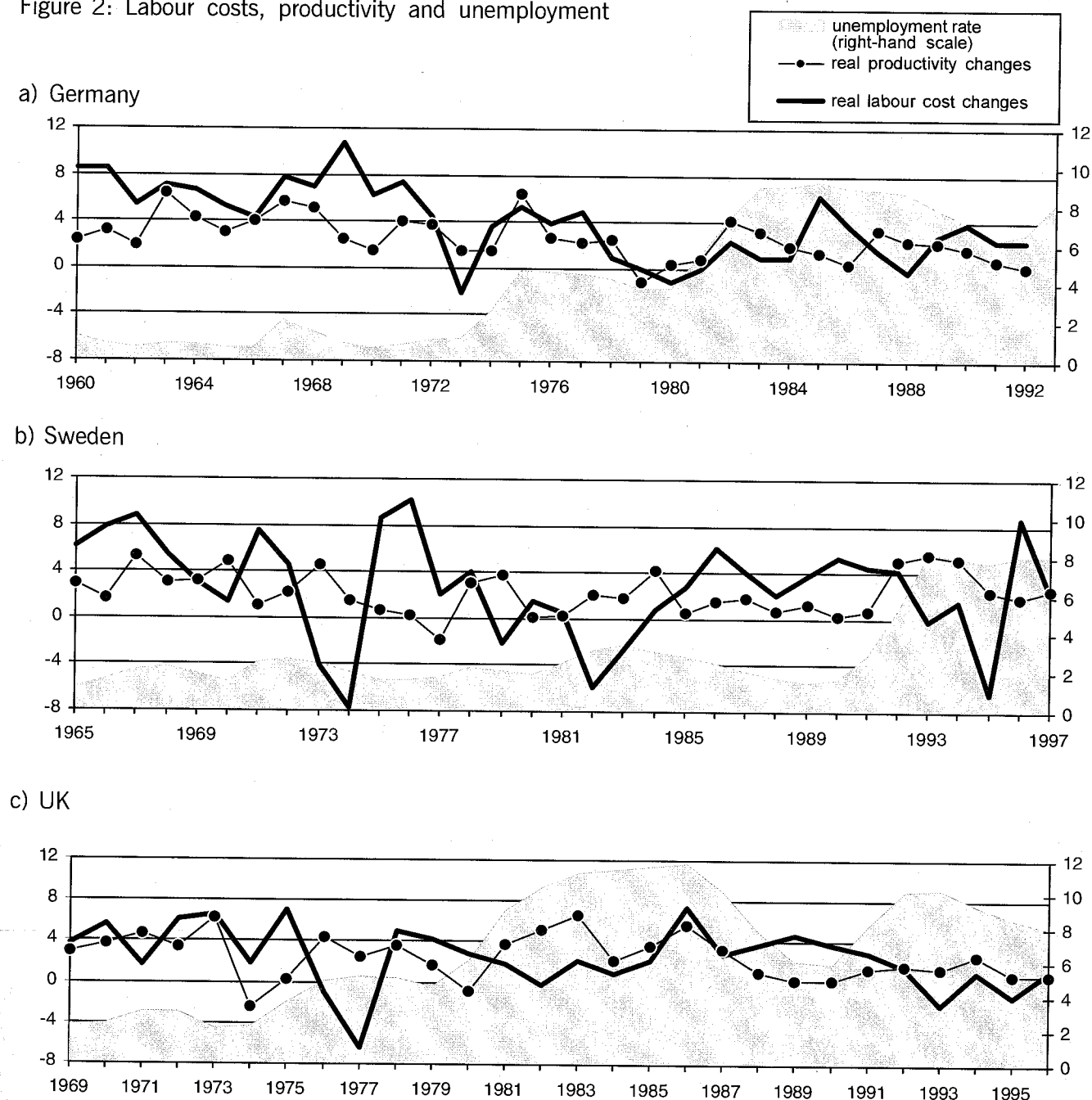


Figure 2: Labour costs, productivity and unemployment





the producer price index) as well as changes in labour productivity and unemployment, where our productivity measure is annual real gross domestic product per employee. The data is limited to the private sector. Unemployment (in our case, official unemployment figures only, excluding shadow unemployment) is measured on the right-hand scale.

Labour costs are found to be more closely related to productivity changes in the UK and in Germany than in Sweden. Both in Germany and the UK, we observe a weak tendency to more moderate increases in labour costs over time. In Sweden, by contrast, there are very large year-to-year changes in labour costs, with huge cuts in 1973/74, 1982, and 1995, in each case followed by strong increases a couple of years later. These changes do not seem to correspond to similar changes in productivity. From the figures alone there is no easy way to relate these changes to the evolution of the unemployment rate, but a definite judgment cannot be given before we turn to the estimation results.

#### 4 The empirical model

To obtain results for the degree of real wage resistance and its effects on employment, we estimate a wage equation and a labour demand function for Sweden and the UK, using the same methodology as Steiner (1998). In contrast to the earlier study by Tyrväinen (1995), Steiner used the two-stage error-correction model of Engle and Granger (1987). Each of the estimating equations contains a long-term equilibrium relation as well as a short-term adjustment equation. The assumptions on which the procedure rests are tested, and results are reported below.

In specifying the equations, our main concern is with the comparability of the results, and thus very similar specifications are estimated for all countries. We thus assume that wage formation and labour demand follow the same functional processes. To check whether this assumption is plausible or whether it distorts the estimates,

it is important to compare the results with the ones obtained from country-specific studies.

#### 4.1 The wage equation

Specification of the wage equation follows Steiner (1998), who also links his empirical approach to the theoretical wage bargaining literature. The long-run wage equation is

$$(1) \quad w_t = \alpha_{w1} + \alpha_{w2} \ln prod_t + \alpha_{w3} \ln i_t + \alpha_{w4} \ln sw_t + \alpha_{w5} \ln se_t + \alpha_{w6} \ln u_t + \alpha_{w7} t + \varepsilon_{wt}$$

where  $w_t$  is the real wage rate of the private sector,  $prod_t$  is real labour productivity,  $i_t$  is the average income tax rate,  $sw_t$  and  $se_t$  are employees' and employers' social security contribution rates, respectively, and  $u_t$  is the unemployment rate. All lower-case variables are normal logs of the corresponding variables and  $t$  is the time index.

The real wage is deflated by the consumer price index, which contains indirect taxes. As in other empirical studies (e.g., Knoester and van der Windt, 1987), we are implicitly assuming that price level changes and changes in indirect tax rates leave the real wage unaffected. Productivity is divided by the GDP deflator. The producer price index or the GDP deflator, being part of the total wedge, should in principle be entered separately. We assume, however, that their coefficients are the same as the one on real productivity. In contrast to Steiner (1998), both wages and productivity are measured on a per-hour basis for Sweden and the UK.<sup>1</sup> Another difference to Steiner's study is that unemployment enters the equilibrium

1 Since for the UK, we could only obtain hours worked per week, we multiplied this number by 48. Any remaining shortening of working time should be captured by the time trend. In principle, hours worked annually could be included as an additional variable in the wage equation to account for the effect of shortened working time as well as overtime premia. We chose a more parsimonious specification, estimating equations (1) and (2) in terms of hourly wages since we could not reject the hypothesis that annual hours enter the annual wage equation with a coefficient of unity.

wage equation. This can be justified with reference to the wage curve literature emanating from Blanchflower and Oswald (1994). Including the unemployment rate proved important in the estimations because a large part of employees' contributions to social security are influenced by it, in particular in the United Kingdom.

The dynamic adjustment equation for wages is given by

$$(2) \quad \Delta w_t = \beta_{w1} + \beta_{w2} \Delta w_{t-1} + \beta_{w3} \Delta prod_t + \beta_{w4} \Delta i_t + \beta_{w5} \Delta sw_t + \beta_{w6} \Delta se_t + \beta_{w7} \Delta u_t + \beta_{w8} ec_{wt(t-1)} + \eta_{wt}$$

where  $\Delta$  denotes the first-difference operator and the lagged error-correction-term  $ec_{wt}$  is defined by the error from the long-run real wage (1), i.e.,  $ec_{wt} = \hat{\varepsilon}_{wt}$ .

The estimating equations must be further restricted in a number of ways to account for country-specific data characteristics. For West Germany, Steiner (1998) excluded employers' social security contributions from the equation, assuming that wage-setters do not perceive these benefits to be substitutes for wage payments. This assumption was necessary in order to separately identify the effect of employers' and employees' contributions on wages, since these variables are, due to the German social security system, almost perfectly correlated (see also Figure 1). By contrast, since this correlation is lower in Sweden and the UK, employers' social security contributions  $se_t$  can be introduced as an additional variable. Nevertheless, we chose to exclude it in the final specification for the UK since it was found to be totally insignificant.<sup>2</sup>

In Sweden, employees' social security contributions are small in size (on average, 0.9% over the whole period). Furthermore, the series is not integrated of order one. Therefore, the coefficient cannot be properly estimated, and we excluded this variable from the estimations. In another specification, we added employers' contributions to direct taxes, thus imposing the restrictions  $\alpha_{w3} = \alpha_{w4}$  and  $\beta_{w4} = \beta_{w5}$ . However, the overall fit of the equation was better when only direct taxes were used. Which specification is used affects only slightly the size of the effect of direct taxes on wages.

#### 4.2 Labour demand

The dependent variable in the labour demand equation is total dependent employment of the business sector. Among the explanatory variables, we included a demand shift variable (real gross domestic product) instead of the output price. Labour costs are measured in terms of the real compensation rate of the business sector. This variable comprises wages as well as private employers' contributions to social security and is deflated by the producer price index. The effects of technological change and rising capital intensity are proxied by a time trend.

Again, we keep to the specification used by Steiner (1998). The long-run labour demand equation to be estimated is of the following form:

$$(3) \quad \ln l_t = \alpha_{l0} + \alpha_{l1} t + \alpha_{l2} \ln wc_t + \alpha_{l3} \ln y_t + \varepsilon_{lt}$$

where  $l_t$  is total dependent employment of the business sector,  $wc_t$  is the real compensation rate of the business sector (wages plus non-wage labour costs per employee deflated by the producer price index), and  $y_t$  is real GDP. As before, lower-case variables are normal logs of the corresponding variables.

The dynamic labour demand equation in error-correction form is given by

$$(4) \quad \Delta l_t = \beta_{l0} + \beta_{l1} \Delta l_{t-1} + \beta_{l2} \Delta wc_t + \beta_{l3} \Delta y_t + \beta_{l4} ec_{lt(t-1)} + \eta_{lt}$$

where, again,  $ec_{lt} = \hat{\varepsilon}_{lt}$ .

2 This result is similar to results from Moghadam and Wren-Lewis (1994), who also found employers' tax wedge to be insignificant in the UK over the period 1967-87.

## 5 Results

### 5.1 Integration tests

Table 3 reports the results from augmented Dickey-Fuller (ADF) tests for the variables included in the wage and labour demand equations. We only report results for Sweden and the UK. Similar tests for German data are reported in Steiner (1998). Tests are performed both with and without a linear trend, and the number of lags is determined using the Akaike criterion. In almost all cases the number of lags is one, in some cases two or three. The tests suggest that the series are integrated at least of order one, i.e. they are I(1).

We next tested for co-integration among the non-stationary series, using standard ADF tests on the residuals of the static wage and employment equations. For both Sweden and the UK, the hypothesis of non-stationarity of the residual could be rejected for the wage equation

(1) at the one per cent significance level. The residual for the static employment equation (3) also proved to be stationary, with the ADF test statistic exceeding the critical level at either one per cent (Sweden) or five per cent (UK) significance.

For the UK, Johansen's co-integration test (including an intercept and a linear deterministic trend in the co-integrating equations) indicates that there is one and only one co-integrating vector in the wage and employment equations. The hypotheses of no co-integration is rejected at the one per cent significance level, whereas the hypotheses of only one co-integrating vector cannot be rejected. A corresponding test for Sweden suggests that there might be no co-integrating vector in the employment equation and up to two in the employment equation when the one per cent significance level is applied. Since the other tests of co-integration performed satisfactorily and since our concern is with comparability, however, we decided to stay with the specification given by equations (1) to (4).

Table 3: Results of order of integration tests (ADF)

| Variable                   | Sweden                      |                  |                   |                  | United Kingdom              |                  |                   |                  |
|----------------------------|-----------------------------|------------------|-------------------|------------------|-----------------------------|------------------|-------------------|------------------|
|                            | No deterministic Time Trend |                  | Linear Time Trend |                  | No deterministic Time Trend |                  | Linear Time Trend |                  |
|                            | Level                       | First Difference | Level             | First Difference | Level                       | First Difference | Level             | First Difference |
| w                          | -2.25                       | -2.64            | -2.56             | -3.61            | -1.00                       | -4.51            | -2.56             | -4.41            |
| wc                         | -0.27                       | -4.04            | -2.98             | -3.98            | -0.94                       | -3.23            | -2.17             | -3.19            |
| prod                       | -0.99                       | -3.67            | -2.55             | -3.69            | -1.15                       | -3.46            | -1.59             | -3.53            |
| ti                         | -2.67                       | -4.16            | -3.20             | -4.13            | -2.17                       | -4.61            | -2.67 (II)        | -4.65 (II)       |
| sw                         | +0.52                       | -1.85            | +1.31             | -2.63            | -2.05                       | -2.99 (III)      | -2.09             | -3.13 (III)      |
| se                         | -1.94                       | -2.73            | -1.09             | -3.09            | -2.75                       | -3.01 (II)       | -2.42             | -3.62 (III)      |
| l                          | -3.22                       | -4.32            | -3.51             | -4.29            | -0.95 (II)                  | -3.69            | -0.06 (III)       | -4.67            |
| y                          | -0.64                       | -3.94            | -2.49             | -3.82            | -1.41 (II)                  | -3.82            | -0.94 (II)        | -4.32            |
| u                          | -1.21                       | -3.41            | -2.12             | -3.68            | -1.47 (II)                  | -4.67 (II)       | -1.20 (II)        | -4.72            |
| Critical value at 5% level | -2.96                       |                  | -3.57             |                  | -2.98                       |                  | -3.59             |                  |

Roman numerals in brackets are the number of lags used in the ADF tests if these exceed one.

Table 4: Results of first-stage estimations of the wage equation

|                     | Germany | Sweden  | UK      |
|---------------------|---------|---------|---------|
| const               | 2.571   | -1.366  | -0.349  |
| prod <sub>t</sub>   | 0.536   | 0.931   | 0.916   |
| ti <sub>t</sub>     | 0.314   | 0.489   | 0.080   |
| sw <sub>t</sub>     | 0.314   | -       | -0.158  |
| se <sub>t</sub>     | -       | -0.038  | -       |
| u <sub>t</sub>      | -       | -0.012  | -0.045  |
| t                   | -0.002  | -0.013  | -0.001  |
| adj. R <sup>2</sup> | 0.980   | 0.880   | 0.990   |
| DW                  | 0.950   | 0.500   | 1.760   |
| estimation period   | 1960-94 | 1965-97 | 1968-96 |

Results for Germany are quoted from Steiner (1998).

### 5.2 Estimation results for the wage equation

Results for the first stage of the error-correction model are displayed in Table 4. For purposes of comparison, we also report Steiner's (1998) results for Germany. We omit t-statistics because in the presence of autocorrelation, standard errors cannot be properly estimated.

Compared to the results for Germany, wages seem to follow productivity more closely in Sweden and the

UK. However, this may be a consequence of including hourly instead of annual wage and productivity measures. The coefficient on direct taxes for Sweden is even larger than the already high coefficient found for Germany, while it is much smaller in magnitude for the UK. Employers' contributions impact negatively on real wages in Sweden, which suggests some shifting of the tax burden to workers. A surprising result is the negative sign of the coefficient on employees' social security contributions for the UK, which stands in contrast to theory.

Results for the dynamic wage equation are contained in Table 5. There are some differences between countries in the coefficients on the wedge variables. In Sweden, rising income taxes exert strong upwards pressure on real wages. The estimated coefficient of 0.249 translates into a long-run elasticity of the wage with respect to a one percentage (not percentage point) change in the tax rate of  $0.249 / (1 - 0.379) = 0.401$ , slightly lower than the result from the first stage. Given the average income tax rate of 25.6% over the observation period, this means that for each percentage point rise in the tax rate, the real wage rises by more than one percent. This seems too high on a priori grounds, but the null hypotheses of an increase by one percent cannot be rejected. Hence, there seems to be complete real wage resistance in Sweden with

Table 5: Results of second-stage estimations of the wage equation

|                     | Germany     |             | Sweden      |             | UK          |             |
|---------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
|                     | Coefficient | t-statistic | Coefficient | t-statistic | Coefficient | t-statistic |
| const               | 0.004       | 1.23        | -0.010      | -1.51       | -0.005      | -0.96       |
| w <sub>t-1</sub>    | 0.492       | 5.32        | 0.379       | 3.00        | 0.245       | 2.09        |
| prod <sub>t</sub>   | 0.205       | 1.90        | 0.541       | 3.13        | 0.889       | 5.46        |
| ti <sub>t</sub>     | 0.079       | 2.65        | 0.249       | 2.75        | 0.194       | 2.76        |
| sw <sub>t</sub>     | 0.079       | 2.65        | -           | -           | -0.083      | -1.60       |
| se <sub>t</sub>     | -           | -           | 0.061       | 1.22        | -           | -           |
| u <sub>t</sub>      | -0.555      | 2.07        | -0.008      | -0.44       | -0.025      | -1.37       |
| ec <sub>t</sub>     | -0.358      | 4.78        | -0.258      | -2.55       | -1.215      | -6.17       |
| adj. R <sup>2</sup> | 0.77        |             | 0.67        |             | 0.73        |             |
| DW                  | 1.97        |             | 2.15        |             | 2.08        |             |
| Estimation Period   | 1962-94     |             | 1967-97     |             | 1970-96     |             |

Results for Germany are quoted from Steiner (1998).

respect to direct taxation. This finding stands in contrast to results by Forslund and Risager (1994) and Rødseth and Nymoén (1999), who report a significant impact of the total wedge but insignificant results for income taxes. It also contrasts with Tyrväinen's results displayed in Table 1, but accords well with the earlier results of Knoester and van der Windt (1987).

For the UK, the estimated coefficient on direct taxes of 0.194 implies a long-run elasticity of 0.257 which, given the average income tax rate, also corresponds to perfect real wage resistance. The coefficient is nearly significant at the one per cent level. It is more than twice as large as the one implied by the static wage equation. Hence, some doubts remain. Moghadam and Wren-Lewis (1994) find that, over the 1967-87 period, a one percentage point rise in direct taxes resulted in about half a per cent rise in real earnings. These authors use Johansen's maximum likelihood procedure as well as static OLS regressions, as in our first stage. Their results are closer to our static wage equation, since the coefficient of 0.08 (Table 4) also translates into a rise of real wages of half a per cent as a response to an increase in direct taxes of one percentage point.

Interestingly, there is no indication for real wage resistance in the UK with respect to employees' social security contributions, with the coefficient being wrongly signed and insignificant at the ten per cent level. This finding suggests that estimating a total wedge effect by pooling across different sources of revenue could result in incorrect inferences (the hypothesis of coefficient equality could be rejected at the one per cent level). For Germany, however, Steiner (1998) could not reject the null hypotheses that the influence of direct taxes and employees' social security contributions are equal.

3 We also instrumented employers' contributions with lagged values to get rid of this problem. However, the coefficient of the contribution rate was still found to be positive.

4 Rødseth and Nymoén (1999) estimate a productivity coefficient of roughly 0.5. In an earlier study, Calmfors and Forslund (1990) obtain a long-run elasticity of a similar magnitude.

In contrast to the estimate from the static wage equation, employers' contributions enter with a positive coefficient into the dynamic wage equation for Sweden. However, the coefficient is not even significant at the ten per cent level. Thus, there seems to be no forward shifting to workers. The reason for a positive coefficient could be supply or demand factors that shift both components of employees' total compensation into the same direction.<sup>3</sup> Forslund and Risager (1994) also obtain a very high coefficient on employers' contributions, which implies that labour costs rise by more than one per cent if contributions are raised by one percentage point. As reported earlier, employers' contributions were excluded from the estimating equation for the UK.

Regarding the other variables, the coefficient for productivity is significant and close to one for both countries. Given the observations from Figure 1 and the results from other studies,<sup>4</sup> this coefficient seems to be quite high for Sweden. The unemployment rate enters with the correct sign but is insignificant both in the UK and in Sweden. Finally, the adjustment process is much slower in Sweden than in the UK, as can be seen from the coefficient on the lagged dependent variable as well as from the coefficient of the error-correction term.

The first-stage coefficients are roughly consistent with the results obtained from the second stage. This enhances our confidence that the coefficients from the second stage

Table 6: Results of first-stage estimations of the labour demand equation

|                     | Germany | Sweden  | UK      |
|---------------------|---------|---------|---------|
| const               | 8.940   | 7.44    | 19.630  |
| t                   | 0.001   | -0.01   | -0.020  |
| wc <sub>t</sub>     | -0.230  | -0.09   | -0.170  |
| y <sub>t</sub>      | 0.370   | 0.62    | 0.940   |
| adj. R <sup>2</sup> | 0.950   | 0.39    | 0.500   |
| DW                  | 0.540   | 0.35    | 0.380   |
| estimation period   | 1960-94 | 1965-97 | 1968-96 |

Results for Germany are quoted from Steiner (1998)

Table 7: Results of second-stage estimations of the labour demand equation

|                     | Germany     |             | Sweden      |             | UK          |             |
|---------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
|                     | Coefficient | t-statistic | Coefficient | t-statistic | Coefficient | t-statistic |
| const               | 0.01        | 2.53        | -0.01       | -3.10       | -0.01       | -1.67       |
| $\Delta l_{t-1}$    | 0.57        | 7.01        | 0.49        | 4.71        | 0.54        | 5.13        |
| $\Delta wc_t$       | -0.19       | -2.28       | -0.04       | -0.75       | -0.23       | -0.74       |
| $\Delta y_t$        | 0.42        | 7.43        | 0.65        | 4.98        | 0.48        | 5.42        |
| ec <sub>(t-1)</sub> | -0.30       | -3.75       | -0.17       | -2.00       | -0.17       | -2.08       |
| adj. R <sup>2</sup> | 0.83        |             | 0.71        |             | 0.74        |             |
| DW                  | 2.01        |             | 1.86        |             | 2.10        |             |
| Estimation Period   | 1962-94     |             | 1967-97     |             | 1970-96     |             |

Results for Germany are quoted from Steiner (1998).

are estimated consistently. There is obviously a problem of simultaneity of wages and productivity. The magnitudes of the coefficients were unaffected, however, when we instrumented productivity with its first two lags.

### 5.3 Estimation results for the employment equation

Results from estimating equation (3) for Sweden and UK by OLS are displayed in Table 6. As before, we also report Steiner's (1998) results for Germany.

The coefficients for the real labour cost variable all have the expected negative sign, but the demand elasticity for Sweden is much lower than the one estimated for Germany. It implies a reduction of employment of about 0.1% for each per cent increase in labour costs. A possible reason for this finding might be that demand shifts are not sufficiently proxied by real gross domestic product. However, the coefficients for real GDP are of reasonable size. The elasticities for Sweden and the UK are 0.62 and 0.94, respectively.<sup>5</sup>

Results from the estimation of the dynamic labour demand equation are reported in Table 7. As in the wage equation, the inclusion of the lagged value of the dependent variable purges autocorrelation from the residuals in the dynamic labour demand equation.

The coefficient of the error-correction term is correct-

ly signed and implies that, both for Sweden and the UK, about 17% of the deviation from the long-run equilibrium is corrected within one year. For Germany, Steiner (1998) estimated this value to be about one third.

The other estimated coefficients of the explanatory variables in the second-step estimation are also correctly signed and, except for the one on labour costs in Sweden, highly significant. The long-run elasticity of real labour costs in the UK is about -0.5 and thus higher than the one obtained from the static labour demand equation. The value for Sweden is consistent with the result obtained from the first stage, but the coefficient is insignificant.<sup>6</sup> This finding stands in contrast to the real wage elasticity found by Pencavel and Holmlund (1988), which is negative and significant in all specifications used. However, Pencavel and Holmlund estimated their employment equation for a different estimation period (1950-1983) that overlaps only partly with ours, and they used data

5 Another reason could be that bargaining is not only over wages but also over employment, such that the efficient bargaining model applies. We are not convinced that this explanation carries much weight, however, because efficient bargaining is the more difficult to sustain, the higher the level of centralisation in wage bargaining is.

6 We also tried different specifications, e.g. including lagged wage costs or import prices of raw materials in the labour demand equations. The coefficient for wage costs in Sweden was surprisingly always insignificant.

for mining and manufacturing only, while our data comprises the whole private sector.

Again, the results may be challenged with reference to the simultaneity problem. When we instrumented real wages by its first two lags, however, we did not obtain results that were at variance with the coefficients presented here.

## 6 Conclusions

As we mentioned in the introduction, our approach allows for two comparisons. Comparing our results across countries, real wage resistance with respect to direct taxes is found to be high everywhere. Indeed, the hypothesis of perfect real wage resistance (i.e., every percentage point rise in the income tax rate is reflected in a one per cent rise of the pre-tax wage) cannot be rejected for any of the countries. Similarly, for no country is there evidence of a shifting of employers' social security contributions from employers to workers. Both of these findings show that the standard view of labour bearing all of the burden of labour taxation must be rejected. This holds true for the three countries of our sample in spite of vast cross-national institutional differences. Both of these results also conflict with Tyrväinen's (1995) findings.

Comparing across different sources of revenue, we find that employees' social security contributions are not shifted forward to employers in the UK, as opposed to direct taxes. This finding, in contrast to Steiner's (1998) result for Germany, suggests that workers view social security contributions to be different from direct taxes. Thus there is some evidence that restructuring social security financing may have real effects. However, this issue clearly merits further research.

Given perfect real wage resistance, one may ask why the steep increase in the wedge in Sweden did not result in high unemployment rates as early as in the 1970s. The reason rests with the employment equation, with overall employment being influenced by real labour costs to a smaller degree than in the other two countries. For Ger-

many, by contrast, it seems reasonable to attribute the secular rise in unemployment at least to some extent to the increase in the tax wedge.

The picture which we draw is, of course, differentiated, but overall some similarities across countries remain. Using a broader set of countries, we plan to explore how robust this conclusion is. This will also allow us to assess whether the design of social security systems and the incentives for wage-setting they create influence whether the tax burden is ultimately borne by workers or employers.

## Data Appendix

| Symbol | Variable                                                    | Source                                                                   |
|--------|-------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------|
| w      | Real wage rate per hour, deflated by consumer price index   | OECD Economic Outlook                                                    |
| wc     | Real labour cost, deflated by producer price index          | OECD Economic Outlook                                                    |
| cpi    | Consumer price index                                        | OECD Economic Outlook                                                    |
| ppi    | Producer price index                                        | OECD Economic Outlook                                                    |
| prod   | Real productivity (real GDP per working hour)               | Sweden: Statistical Yearbook Sweden<br>UK: OECD Main Economic Indicators |
| ti     | Average income tax rate                                     | OECD Economic Outlook                                                    |
| sw     | Employee's social security contribution                     | OECD Revenue Statistics                                                  |
| se     | Employer's social security contribution                     | OECD Revenue Statistics                                                  |
| i      | Employees in the private sector                             | OECD Economic Outlook                                                    |
| hrst   | Actually worked hours per worker, S: per year; UK: per week | Sweden: OECD Employment Outlook<br>UK: International Labour Organization |
| y      | Real GDP in the business sector                             | OECD Economic Outlook                                                    |
| u      | Unemployment rate                                           | OECD Economic Outlook                                                    |

## References

- Alesina, A. and R. Perotti (1997): The Welfare State and Competitiveness, *American Economic Review*, 87, 921-939.
- Aronsson, T. and M. Palme (1998): A Decade of Tax and Benefit Reforms in Sweden: Effects On Labour Supply, Welfare and Inequality, *Economica*, 65, 39-67.
- Bean, C.R., R.G. Layard and S. Nickell (1986): The Rise in Unemployment: A Multi-Country Study, *Economica*, 53, S1-S22.
- Blanchflower, D.G. and A.J. Oswald (1994): *The Wage Curve*, Cambridge (Mass.).
- Calmfors, L. (ed.) (1990): *Wage Formation and Macroeconomic Policy in the Nordic Countries*, Oxford.
- Calmfors, L. and J. Driffill (1988): Bargaining structure, corporatism and macroeconomic performance, *Economic Policy*, 6, 13-62.
- Calmfors, L. and A. Forslund (1990): Wage Determination in Sweden, in: Calmfors, L. (ed.): *Wage Formation and Macroeconomic Policy in the Nordic Countries*, Oxford.
- Engle, R.F. and C.W. Granger (1987): Co-integration and Error Correction: Representation, Estimation and Testing, *Econometrica*, 55, 251-276.
- Forslund, A. and O. Risager (1994): *Wages in Sweden: New and old results*, Memo 1994-22, Aarhus Universitet.
- Knoester, A. and N. van der Windt (1987): *Real Wages and Taxation in ten OECD Countries*, Oxford Bulletin of Economics and Statistics, 49, 151-70.
- Lockwood, B. and A. Manning (1993): Wage Setting and the Tax system: Theory and Evidence for the United Kingdom, *Journal of Public Economics*, 52, 1-29.
- Moghadam, R. and S. Wren-Lewis (1994): Are Wages Forward Looking?, *Oxford Economic Papers*, 46, 403-424.
- Nickell, S.J. and R.G. Layard (1999): Labour Market Institutions and Economic Performance, in: Ashenfelter, O. and D. Card (eds.): *Handbook of Labor Economics*, Vol. 3C, Amsterdam.
- Pencavel, J. and B. Holmlund (1988): The Determinants of Wages, Employment and Work Hours in an Economy with Centralised Wage-Setting: Sweden, 1950-83, *Economic Journal*, 98, 1105-1126.
- Pissarides, C.A. (1998): The Impact of Employment Tax Cuts on Unemployment and Wages: The Role of Unemployment Benefits and Tax Structure, *European Economic Review*, 42, 155-184.
- Rødseth, A. and R. Nymoen (1999): *Nordic Wage Formation and Unemployment Seven Years Later*, University of Oslo Discussion Paper 10/99.
- Steiner, V. (1998): Employment and Wage Effects of Social Security Financing, An Empirical Analysis of the West German Experience and Some Policy Simulations, in: Addison, J.T. and P. Welfens (eds.): *Labour Markets and Social Security: Wage Costs, Social Security Financing and Labour Market Reforms in Europe*, Heidelberg, New York.
- Tabellini, G. and F. Daveri (2000): Unemployment, Growth and Taxation in Industrial Countries, *Economic Policy*, 15, 47-104.
- Tyrväinen, T. (1995): Real Wage Resistance and Unemployment: Multivariate Analysis of Cointegrating Relations in 10 OECD Countries, OECD Jobs Study Working Papers No.10.

# Der Niedriglohnsektor: Erfahrungen aus dem Leipziger Modell

Holger Feist

## 1 Einführung<sup>1</sup>

Die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit bleibt die wichtigste Aufgabe für die Wirtschaftspolitik in Deutschland. Auch wenn der Staat das Problem erkannt hat und die Erwerbslosenzahlen eine rückläufige Tendenz aufweisen, gibt es noch keinen Grund zur Entwarnung. Eine aktuelle Studie der Bertelsmann-Stiftung (2000) etwa stellt der deutschen Wirtschafts-, Finanz- und Lohnpolitik ein im internationalen Vergleich eher schwaches Zeugnis aus. Andere europäische Länder hatten in den letzten Jahren ungleich mehr Erfolg bei ihrem Bemühen, neue Arbeitsplätze zu schaffen und die Arbeitslosigkeit zu reduzieren. Vor diesem Hintergrund erhält die Diskussion um die Verbesserung der Beschäftigungschancen von gering qualifizierten Arbeitskräften durch die Schaffung eines Niedriglohnssektors im Arbeitsmarkt neues Gewicht. Denn gering qualifizierte stehen einem weit höheren Risiko gegenüber, arbeitslos zu werden, als Personen mit höherer Qualifikation. Nach Sunde, Thalmaier und Zimmermann (1999) sind 24% der Personen ohne Berufsausbildung arbeitslos, in Ostdeutschland sogar 55%. Die qualifikationsspezifische Arbeitslosigkeit unter den Personen mit betrieblicher Ausbildung beträgt demgegenüber 7,4%, die derer mit Universitäts- oder Fachhochschulabschluss nur 3,6%. Man kann die Arbeitslosigkeit vorwiegend als ein Problem der gering Qualifizierten begreifen. Dieses Problem wird dadurch noch gravierender, dass 33% der Arbeitslosen als Langzeitarbeitslose bereits ein Jahr oder länger ohne Arbeit sind. Hysteresiseffekte haben auf dem deutschen Arbeitsmarkt voll durchgeschlagen und tragen zur Verschärfung des Problems bei. Zur Lösung werden derzeit zahlreiche Programme der aktiven und passiven Arbeitsmarktpolitik verfolgt. Sie reichen von Arbeitsbeschaffungs- über Strukturanpassungsmaßnahmen hin zu Eingliederungszuschüs-

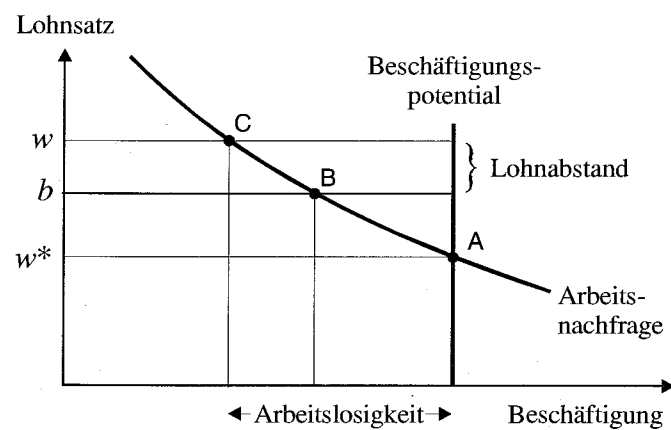
sen, Überbrückungsgeldern und Beschäftigungshilfen speziell für Langzeitarbeitslose. Aktuelle, bewertende Übersichten hierzu finden sich etwa bei Kaltenborn (1999) oder bei Kröger und van Suntum (1999).

Ein Blick auf die Gründe der Arbeitslosigkeit der gering Qualifizierten lässt einen weiteren Ansatzpunkt für die Wirtschaftspolitik erkennen. Denn zwar ist ihre unbestrittene Hauptursache der Rückgang der Nachfrage, sei es aufgrund eines allgemein niedrigeren Wachstums oder aufgrund eines *Skill Shift* hin zu gelernten Kräften im Zuge des technologischen Wandels. Auch strukturelle Probleme des Arbeitsmarktes, der Rationalisierungsdruck und andere Gründe mehr mögen eine wichtige Rolle spielen. Schließlich ist aber auch die konkrete Ausgestaltung des Sozialsystems eine Hauptursache für die Arbeitslosigkeit. Erstens lassen die hohen Abgaben der Sozialversicherung die Arbeitskosten steigen und bewirken so einen weiteren Rückgang der Arbeitsnachfrage. Zweitens ist das System der sozialen Grundsicherung in Deutschland so konstruiert, dass nur unzureichende Arbeitsanreize vermittelt werden. Während andere Begründungen und Lösungsansätze für das Problem der Arbeitslosigkeit in der Literatur seit langem ausführlich behandelt werden, wird die Rolle der Sozialhilfe für den Arbeitsmarkt erst in letzter Zeit betont, umfassend etwa bei Feist (2000). Aus dieser Perspektive nähert sich auch der vorliegende Beitrag der Frage eines Niedriglohnssektors an.

Der Sozialhilfe kommt neben ihrer primären Funktion als ein Instrument zur Bekämpfung der Armut eine entscheidende Rolle für den Arbeitsmarkt zu. Denn kaum jemand wäre bereit, für einen Lohn zu arbeiten, der unter-

<sup>1</sup> Für eine Vielzahl von Kommentaren und Diskussionen zur Frage der Einführung eines Niedriglohnssektors danke ich Ronnie Schöb sehr herzlich. Dieser Beitrag stellt unsere gemeinsamen Arbeiten (Feist und Schöb 1998, 2000) in eine breitere Perspektive.

Abbildung 1: Sozialhilfe als impliziter Mindestlohn



Quelle: Abgewandelt nach Sinn (2000)

halb eines gegebenen Niveaus der Grundsicherung liegt. Für den Erhalt der Grundsicherung muss er schließlich de facto kaum Arbeit einsetzen, da das Arbeitsgebot des § 18 des Bundessozialhilfegesetzes (BSHG) in der Praxis kaum durchgesetzt wird. Die Grundsicherung bildet daher eine Untergrenze für die Lohnverhandlungen der Tarifpartner, in denen stets Wert darauf gelegt wird, dass der Lohn der unteren Lohngruppen vom Einkommen aus sozialer Sicherung abgehoben bleibt (vgl. Siebert, 1995). Es gibt also in Deutschland einen impliziten Mindestlohn, ohne dass er rechtlich bindend vorgeschrieben wäre. Personen, deren Grenzprodukt der Arbeit unter diesem Mindestlohn liegt, finden keine Beschäftigung im regulären Arbeitsmarkt. Damit liegt eine Hauptursache für die Arbeitslosigkeit der Geringqualifizierten in der Grundsicherung. In Abbildung 1 ist der Markt für niedrig qualifizierte Arbeit dargestellt. Gegenüber dem Marktergebnis A wirkt die Einführung einer Sozialhilfeschanke b als erste Quelle der Arbeitslosigkeit, da in den Tarifverhandlungen keine Löhne ausgehandelt werden, die unter dem Sozialhilfeniveau liegen. Personen mit einer Produktivität, die auf der Strecke AB der Arbeitsnachfragekurve liegt, finden daher keinen Arbeitsplatz (vgl. Sinn, 2000).

Tatsächlich ist allerdings nicht das Niveau der Grundsicherung selbst die Untergrenze für die Tarifverhandlungen. Denn während Arbeiter durch den Lohn für das erlittene Arbeitsleid kompensiert werden sollen, erhalten Hilfeempfänger die Grundsicherung weitgehend ohne Gegenleistung. Die Tarifparteien wahren daher einen gewissen Abstand zwischen Grundsicherung und festzusetzendem Arbeitslohn. Dabei mag auch das Argument eine Rolle spielen, dass untätige Hilfeempfänger sich nebenher illegal in der Schattenwirtschaft einen Hinzuverdienst erwerben können, während reguläre Arbeiter keine Zeit dafür haben (vgl. Feist, 1998). Auf dem Arbeitsmarkt gibt somit das Niveau der Grundsicherung zuzüglich seines sogenannten „Lohnabstandes“ die Untergrenze für die Tarifverhandlungen vor. Aus dieser Perspektive verschärft ein höherer Lohnabstand bei gegebener Grundsicherung das Problem der Arbeitslosigkeit, weil dadurch der implizite Mindestlohn angehoben wird und weitere Personen mit niedriger Produktivität (in der Abbildung zwischen B und C auf der Arbeitsnachfragekurve) vom Arbeitsmarkt ausgeschlossen werden. Um das skizzierte Problem einer Sozialhilfe als implizitem Mindestlohn zu vermeiden, müssen Anreize zur Arbeit geschaffen werden.

## 2 Zwischen Arbeitsanreiz und Armutsbekämpfung

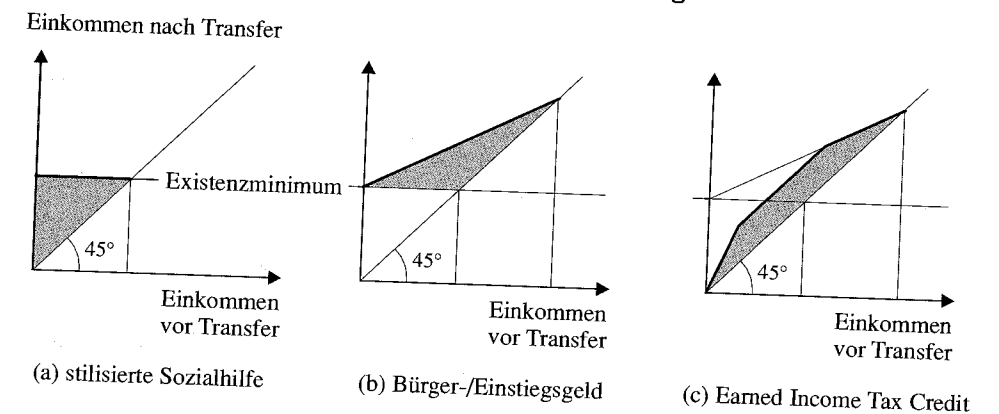
Es besteht allerdings ein Spannungsfeld zwischen der Schaffung von Arbeitsanreizen einerseits und den Möglichkeiten der Armutsbekämpfung andererseits. Dies lässt sich anhand von Abbildung 2 leicht nachvollziehen, in der Status quo, Einstiegsgeld und das amerikanische System eines *Earned Income Tax Credit* (EITC) einander skizzenhaft gegenübergestellt sind. Auf der Abszisse ist das Einkommen vor Transfers, auf der Ordinate das Einkommen nach Transfers angetragen. Entlang der 45°-Linie sind Einkommen vor und nach Transfers gleich groß, sodass der Verdienst des Haushalts nicht durch die Staatstätigkeit beeinflusst ist.

Abbildung 2: Systeme der Grundsicherung im Vergleich

Im stilisierten Status quo (a) wird, von der Realität etwas abstrahierend, die das Existenzminimum sichernde Sozialhilfe mit einer durchgehenden marginalen Transferentzugsrate von 100% dargestellt. Für jedes Einkommen vor Transfer, das das Existenzminimum unterschreitet, schließt der Staat die Lücke, die grafisch jeweils einer vertikalen Geraden im grau schraffierten Bereich entspricht. Dieses System ist relativ günstig, da es die Zahl der Transferempfänger vergleichsweise klein hält. Es vermittelt jedoch keinerlei Anreize zur Arbeit.

Ein Bürgergeld (b) oder, zeitlich befristet, ein „Einstiegsgeld“, würde auf dem Status quo aufbauend als Einkommenssubvention einen Zuschuss gewähren, der mit zunehmendem Arbeitseinkommen – jedoch langsamer als bei der Sozialhilfe – abgebaut wird. Zwar gelingt dadurch ein Absenken der Transferentzugsrate und somit die Vermittlung eines stärkeren Arbeitsanreizes, doch der Kreis der Transferempfänger dehnt sich auch entsprechend aus. Dies ist erstens fatal für die Finanzierbarkeit des Systems, da bisherige Steuerzahler nun zu Transferempfängern werden. Zweitens sieht sich diese Personengruppe, die früher mit den niedrigen Eingangsteuersätzen belastet wurde, nun den höheren marginalen Transferentzugsraten des Bürgergeldes gegenüber, wodurch ein Anreiz zur verstärkten Übernahme von Freizeit ausgeht. Diese Effekte konterkarieren den gewünschten positiven Effekt bei den bisherigen Sozialhilfeempfängern, sodass der Gesamteffekt nicht eindeutig ist. Empirische Studien in den USA kommen insgesamt zu dem Ergebnis einer rückläufigen Zahl der gearbeiteten Stunden.

Einem anderen Programm, dem EITC (c), wird empirisch dagegen etwa bei Eissa und Liebman (1996) eine



durchschlagende Wirkung auf den Arbeitsanreiz bescheinigt. Der EITC schafft durch die Ausweitung des Transfers bei zusätzlichem Einkommen zunächst einen starken Anreiz zur Aufnahme weiterer Arbeit. Bei höheren Einkommen bleibt der Transfer dann konstant, später wird er langsam abgebaut. Allerdings wird der EITC nicht von vornherein in Zusammenhang mit einem System der sozialen Grundsicherung gesehen, weswegen in der Grafik die Linie im Ursprung beginnt. Für sich genommen würde das Programm daher viele Einkommensbezieher unterhalb der Armutsgrenze belassen. Allerdings wird das Existenzminimum vieler Bedürftiger in den USA nicht durch den EITC, sondern durch andere Programme wie etwa eine zeitweilige Hilfe für bedürftige Familien (TANF), eine Krankenhilfe oder Essensmarken gesichert.

Bei einer Trennung der Sozialhilfe in ein Programm für Arbeitsfähige und eines für Arbeitsunfähige würde der geschilderte Zielkonflikt zwischen Arbeitsanreizen und Armutsbekämpfung deutlich abgemildert. Arbeitsunfähigen könnte dann das volle Existenzminimum gewährt werden, und da für sie keine Arbeitsanreize notwendig sind, läge die Transferentzugsrate in ihrem Programm bei 100%. Arbeitsfähigen dagegen würde nicht das volle Existenzminimum gewährt. Sie könnten aber infolge einer deutlich abgesenkten Transferentzugsrate ihren Lebensunterhalt leichter selbst bestreiten.

Doch es stellt sich die Frage, ob der Staat überhaupt eine dieser Formen von Subventionen als positiven Anreiz bereitstellen muss. Alle oben genannten Vorschläge zielen auf die freiwillige Entscheidung des Hilfeempfängers ab, Arbeit aufzunehmen. Mit Ausnahme des EITC bieten sie darüber hinaus nur relativ schwache Anreize zur Aufnahme von Arbeit, da die Vermittlung stärkerer Arbeitsanreize die finanziellen Möglichkeiten rasch überschreiten und den Abstand zum Lohn gering verdienender, jedoch keine Hilfe beziehender Arbeiter verletzen würde. Den Hilfe Suchenden wird außerdem keinerlei Unterstützung bei der Arbeitsuche oder bei kleineren Anfangsschwierigkeiten geboten, die im Zuge des Wiedereinstiegs ins Arbeitsleben auftreten könnten. Um also nicht auf die Freiwilligkeit der Entscheidung angewiesen zu sein, und um das Arbeitsmarktrisiko für die Hilfeempfänger einzudämmen, könnte der Staat mit einer „Hilfe zur Arbeit“, wie sie im folgenden Kapitel besprochen wird, auch auf ein anderes Instrument zurückgreifen.

Ferner ist eine Stärkung der Anreize auf der Seite des Arbeitsangebots sinnlos, wenn es an der entsprechenden Nachfrage fehlt. Empirische Studien wie die von Sesselmeier, Kopffleisch und Setzer (1996) zeigen zwar, dass es ein Potenzial von 2 bis 3 Millionen solcher Niedriglohn-Arbeitsplätze gibt. Doch wegen der verkrusteten Arbeitsmarktstrukturen bleibt es gegenwärtig häufig beim Potenzial. Es stellen sich daher die Handlungsoptionen, entweder den Arbeitsmarkt zu flexibilisieren und dadurch einen privaten – gegebenenfalls durch den Staat subventionierten – Niedriglohnsektor zuzulassen, oder direkt von staatlicher Seite Jobs anzubieten. Beides wird in Deutschland gegenwärtig, teils noch im Stadium einzelner Modellversuche, erprobt. Dabei konnte vor allem bei der Hilfe zur Arbeit auf Erfahrungen aus den angelsächsischen Ländern aufgebaut werden.

### 3 Hilfe zur Arbeit: Lernen von Amerika?

Die Hilfe zur Arbeit knüpft die staatliche Hilfe an eine Gegenleistung in Form von Arbeit. Dieses Gegenseitigkeitsprinzip wird in den USA seit der Sozialreform 1996 konsequent umgesetzt. Im Programm *Wisconsin Works* etwa wird der Anspruch des einzelnen Arbeitsfähigen auf sozialhilfeähnliche Leistungen prinzipiell negiert und die Dauer des Hilfebezugs auf maximal fünf Jahre im gesamten Leben beschränkt. Eine ähnliche Zielsetzung verfolgt das britische *Welfare to Work*-Programm. Auch dort entfällt die staatliche Geldleistung an jene Hilfeempfänger, die nicht bereit sind, eine niedrig bezahlte Arbeit anzunehmen oder an einer befristeten Qualifizierungsmaßnahme teilzunehmen.

In Deutschland schlug die Stadt Leipzig einen etwas anderen, aber vom Ansatz her vergleichbaren Weg ein. Dabei tritt der Staat nicht als Vermittler auf, sondern fragt die Arbeitskräfte über seinen Betrieb für Beschäftigungsförderung direkt nach. Jedem für arbeitsfähig befundenen Hilfe Suchenden wird eine Arbeitsmöglichkeit angeboten. Lehnt der Hilfe Suchende ab, so wird ihm die Sozialhilfe in drei Stufen gekürzt, bis sie schließlich ganz wegfällt. Nimmt der Hilfe Suchende das Angebot an, erhält er einen auf ein Jahr befristeten Zeitvertrag zu einem Lohnniveau, das etwas über der Sozialhilfeleistung liegt. Dieser Tarif belohnt die Arbeitsleistung und begründet Ansprüche auf Sozialversicherungsleistungen. Die Beschäftigung bringt Arbeitswilligen zudem einige nicht-pekuniäre Vorteile wie die Möglichkeit zur Teilnahme an Qualifizierungsmaßnahmen oder auch nur das Erlernen grundlegender Fertigkeiten, die später im Wettbewerb um reguläre Arbeitsplätze für Hilfe Suchende von Vorteil sind. Zwar wird versucht, die Wünsche und Fähigkeiten der einzelnen Hilfe Suchenden zu berücksichtigen, doch die überwiegende Zahl der Tätigkeiten in der Beschäftigungsgesellschaft sind körperlich anstrengende, unangenehme Arbeiten, wie etwa Brachflächen baufähig zu machen, Teiche zu entschlammen oder Asbestsanierungen vorzunehmen. Die Beschäftigungsgesellschaft be-

treibt unter anderem eine Wäscherei, eine Druckerei, verschiedene Werkstätten und eine Baumschule.

### 4 Das Gemeindegeld zur Beschäftigungsgesellschaft

Ob und in welchem Umfang sich der Betrieb einer solchen Beschäftigungsgesellschaft lohnt, ist zunächst eine offene Frage. In der Kosten-Nutzen-Rechnung der Beschäftigungsgesellschaft sind zunächst die von ihr erbrachten Leistungen – mit Marktpreisen bewertet – anzusetzen. Sanierungsarbeiten, Verschönerungen der Parkanlagen und der Bau von Spielplätzen stellen eine nicht zu vernachlässigende Wertschöpfung dar. Außerdem fallen der Gemeinde für die Arbeiter in der Beschäftigungsgesellschaft nun keine Sozialhilfezahlungen mehr an. Diese werden allerdings nur ersetzt durch die Löhne (mit Lohnnebenkosten) und die Kosten der Bereitstellung des Arbeitsplatzes. Beides zusammen übersteigt die bisherigen Sozialhilfezahlungen bei weitem. Ein besetzter Arbeitsplatz in der Beschäftigungsgesellschaft kostet die Stadt Leipzig etwa das Dreifache des Sozialhilfesatzes (vgl. Feist und Schöb, 2000).

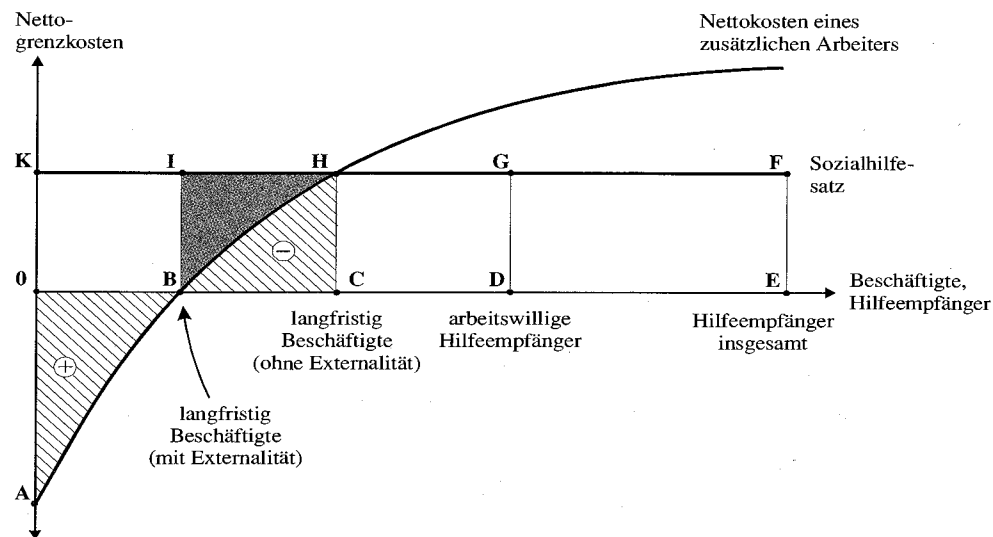
Dagegen sind aber verschiedene Einsparungen aufzurechnen. Zunächst zahlt die Stadt auch keine Sozialhilfe mehr für diejenigen, die aus dem Hilfebezug ausscheiden. Denn zwar wird jedem arbeitsfähigen Sozialhilfeempfänger ein Arbeitsplatz angeboten, doch nur ein bestimmter Anteil davon nimmt dieses Angebot auch an. Von den 1996 zur Arbeit aufgeforderten Personen in Leipzig entschieden sich gerade einmal 62% für die Arbeit, in den letzten zehn Monaten des Jahres 1999 waren es durchschnittlich 83%. Wer die Arbeitsaufnahme verweigerte, dem wurde die Sozialhilfe gekürzt oder ganz gestrichen. Viele nicht arbeitswillige potenzielle Sozialhilfeempfänger verzichten mittlerweile sogar darauf, überhaupt einen Antrag auf Sozialhilfe zu stellen. Das Ausscheiden aus dem Hilfebezug kann vielfältige Gründe haben, die ganz unterschiedlich zu bewerten sind.<sup>2</sup> Rein fiskalisch ist der Wegfall von Sozialhilfebeziehern in dieser Größenord-

nung für die Gemeinde ein gewaltiges Plus, aus dem sich die höheren Zahlungen an jetzt arbeitende (und daher höher entlohnte) frühere Sozialhilfeempfänger zu einem nicht unerheblichen Teil finanzieren lassen.

Dies ist freilich noch immer nicht die ganze Geschichte. Denn die langfristig bedeutsamste Einsparung durch die „Hilfe zur Arbeit“ entsteht der Stadt Leipzig dadurch, dass die Beschäftigten des BfB nach Ablauf des Jahresvertrages nicht mehr (oder zumindest nicht mehr in dem Maße wie zuvor) die Gemeindekasse belasten. Die Beschäftigten des BfB haben sich, nachdem sie 360 Kalendertage in die Sozialversicherung eingezahlt haben, einen Anspruch auf die Leistungen der gesetzlichen Arbeitslosenversicherung erworben. Neben 156 Kalendertagen Anspruch auf Arbeitslosengeld in Höhe von 60-67% des Nettoarbeitsentgelts ist dies die Arbeitslosenhilfe, die zwar an an verschiedene Bedingungen, wie etwa die Meldung beim Arbeitsamt oder die Verfügbarkeit des Arbeitslosen zur Vermittlung geknüpft ist, aber ohne zeitliche Befristung 53-57% des Nettoarbeitsentgelts fortzahlt.<sup>3</sup> Den einmalig höheren Kosten im Jahr der Beschäftigung stehen aus der Sicht der Gemeinde demnach dauerhafte Einsparungen in der Sozialhilfe gegenüber. Dies gilt auch dann, wenn die Arbeitslosenunterstützung

- <sup>2</sup> Häufig wird dabei die Schwarzarbeit angeführt. Viele arbeitsfähige Sozialhilfeempfänger werden ohne staatliche Hilfe aber auch reguläre Beschäftigungsverhältnisse zu niedrigen Löhnen etwa im Dienstleistungsbereich eingehen, die vorher allein aufgrund der hohen Transferenzzugraten bei der Sozialhilfe finanziell nicht attraktiv genug waren. Einige Hilfeempfänger scheiden aus dem Programm aus, weil sie sich nicht wieder an ein reguläres Arbeitsleben gewöhnen können. Ohne staatliche Unterstützung auf sich alleine gestellt, werden manche von ihren durch Angehörige unterstützt, werden manche von ihnen durch Angehörige unterstützt. Ein mögliches Abgleiten in die Obdachlosigkeit oder Kriminalität ist hier aber ebenfalls nicht auszuschließen.
- <sup>3</sup> Zwar wird nur das Arbeitslosengeld aus Versicherungsbeiträgen finanziert, da aber die Arbeitslosenhilfe ein steuerfinanzierter Bundestransfer ist, belastet auch sie nicht die Gemeindehaushalte. Die Sozialhilfe als der Arbeitslosenversicherung gegenüber nachrangiges Sicherungsnetz sichert nur noch ergänzend das Existenzminimum des Arbeitslosen ab.

Abbildung 3: Die finanzielle Belastung der Gemeinde



Quelle: Feist und Schöb (2000)

nicht ausreicht, um das sozio-kulturelle Existenzminimum abzusichern und die Entlassenen einen Anspruch auf ergänzende Sozialhilfe haben.

Weil der Barwert der langfristigen Einsparungen bei der Sozialhilfe deutlich über den einmalig anfallenden Beschäftigungskosten liegt, lohnt sich die Gründung einer Beschäftigungsgesellschaft auf alle Fälle. Es lässt sich leicht zeigen, dass die beschriebene fiskalische Externalität über die Sozialversicherungen zunächst zu einem ineffizient hohen Beschäftigungsniveau führt (vgl. Feist und Schöb, 1998). Schließlich kann die Stadt durch die Zuweisung der Sozialhilfeempfänger doppelt verdienen: Ein Teil der Sozialhilfeempfänger verzichtet völlig auf Sozialhilfe, die

4 Dabei ist aber zu beachten, dass die Beschäftigungsgesellschaft anders als ein privates Unternehmen Löhne zahlen kann, die weit unter dem Tariflohn liegen. Sie werden mit der in §18 des BSHG vorgegebenen Regelung begründet, dass jeder Hilfe Suchende seine Arbeitskraft zur Beschaffung seines Lebensunterhaltes einzusetzen hat.

anderen erwerben Ansprüche gegenüber der Sozialversicherung. Doch nicht allein die zu erwartenden Einsparungen bei der Sozialhilfe sind von Bedeutung. Es lohnt sich für die Gemeinde, eine Beschäftigungsgesellschaft langfristig zu betreiben, sofern die daraus resultierende Wertschöpfung die Kosten übersteigt. Wie eine private Unternehmung wird sie dabei ein Beschäftigungsniveau wählen, bei dem ein zusätzlicher Arbeiter die Beschäftigungsgesellschaft genau so viel kostet, wie er der Gemeinde erbringt.<sup>4</sup>

Das Kalkül der Stadt lässt sich anhand von Abbildung 3 leicht nachvollziehen, in der die jährlichen Einsparungen der Beschäftigungsgesellschaft ab dem Jahr dargestellt sind, in dem erstmals das langfristige Beschäftigungsniveau erreicht wird. An der Abszisse ist die Zahl der Beschäftigten abgetragen, an der Ordinate mit den Nettogrenzkosten eines Beschäftigten der Überschuss der Lohn- und Arbeitsplatzkosten eines zusätzlichen Arbeiters über sein Grenzprodukt.

Ohne Beschäftigungsgesellschaft muss die Gemeinde Jahr für Jahr Sozialhilfe an alle Sozialhilfeberechtigten (OE) leisten. Die Gesamtausgaben entsprechen der Zahl der Hilfeempfänger multipliziert mit dem Sozialhilfesatz und damit der Fläche OEFK. Entscheidet sich Leipzig hingegen für die Errichtung einer kommunalen Beschäftigungsgesellschaft, ersetzt sie also die Sozialhilfe durch eine „Hilfe zur Arbeit“, werden dauerhaft OB Arbeiter in der Beschäftigungsgesellschaft beschäftigt werden. Der Teil BD der ehemaligen Sozialhilfeempfänger wird durch die kurzfristige Beschäftigung in die Sozial-

versicherung abgeschoben (sofern sie keine reguläre Arbeit finden) und erhält nun die von der Sozialversicherung oder vom Bund zu zahlende Arbeitslosenunterstützung.<sup>5</sup>

Die Stadt Leipzig spart durch diese Abschiebung von Sozialhilfeempfängern in die gesetzliche Arbeitslosenversicherung jährlich Ausgaben in Höhe der Fläche BDGI. Die arbeitsunwilligen Sozialhilfeempfänger DE verzichten auf ihren Anspruch auf Sozialhilfe. Dies entlastet die Gemeindekasse jährlich um einen weiteren Betrag in Höhe der Fläche DEFG. Die verbleibenden OB Arbeiter kosten die Gemeinde netto nichts, weil die bisherige Sozialhilfefzahlung OBIK an sie wegfällt. Im Gegenteil, sie erwirtschaften einen Überschuss in Höhe AB0. Die dauerhafte jährliche Gesamteinsparung gegenüber dem reinen Sozialhilfesystem beträgt für die Gemeinde somit ABEFK. Dieser Betrag übersteigt die gesamten bisherigen Sozialhilfesaufwendungen um den in der Beschäftigungsgesellschaft erwirtschafteten Überschuss.

Diese Rechnung stimmt jedoch nur, wenn keine anderen Kommunen dem Beispiel Leipzigs folgen. Da andere Gemeinden jedoch prinzipiell den gleichen Vorteil von der Gründung von Beschäftigungsgesellschaften haben, hat das Leipziger Modell bald Nachahmer gefunden. Zwar beeinflusst aus Sicht einer einzelnen Kommune die Entscheidung, eine Beschäftigungsgesellschaft zu gründen, den pauschal gewährten Bundeszuschuss kaum, denn die durch sie verursachten Kürzungen beim Bundeszuschuss werden auf alle Gemeinden gleichmäßig verteilt. Wenn aber alle Kommunen Beschäftigungsgesellschaften gründen, dann werden langfristig die Bundeszuschüsse genau in dem Umfang sinken, wie die Ausgaben der Bundesanstalt für Arbeit ansteigen. Der Bundeszuschuss sinkt um die der Bundesanstalt für Arbeit aufgebürdeten Mehrkosten im Umfang BDGI.

Das ändert jedoch nichts an den Anreizen für die Gemeinde, denn diese Kürzung trifft sie unabhängig davon, ob sie selbst eine Beschäftigungsgesellschaft gründet. Trotz des geringeren Bundeszuschusses lohnt sich der Einstieg in die „Hilfe zur Arbeit“, da die jährliche Netto-

einsparung je Gemeinde aufgrund des Selektionseffektes DEFG bleibt und die dauerhaft beschäftigten ehemaligen Sozialhilfeempfänger keine Kosten mehr verursachen, sondern im Gegenteil sogar einen Überschuss AB0 erwirtschaften. Insgesamt beträgt der Entlastungseffekt damit ABIK + DEFG.

## 5 Eine gesamtwirtschaftliche Perspektive

Im Umfang dieses Entlastungseffektes tragen die Gründungen kommunaler Beschäftigungsgesellschaften auch gesamtwirtschaftlich dazu bei, die öffentlichen Haushalte zu entlasten. Dies bedeutet jedoch nicht, dass das bestehende System der deutschen Sozial- und Arbeitslosenhilfe zu einem kosteneffizienten Einsatz kommunaler Beschäftigungsgesellschaften führt. Nach wie vor besteht der Anreiz für die Gemeinden, zu viele Sozialhilfeempfänger in die gesetzliche Arbeitslosenversicherung abzuschieben und langfristig zu wenigen arbeitsfähigen und -willigen Sozialhilfeempfängern in Beschäftigungsgesellschaften Arbeit zu geben. Der Grund liegt darin, dass die Einsparungen der Gemeinden zum Teil eben nicht wirkliche volkswirtschaftliche Einsparungen darstellen, sondern nur Kosten von einem öffentlichen Haushalt in einen anderen öffentlichen Haushalt verlagern. In diesem Zusammenhang muss man vom Vorliegen einer vertikalen fiskalischen Externalität sprechen: Die Gemeinden überwälzen einen Teil der durch ihre Entscheidungen verursachten Kosten auf eine übergeordnete Gebietskörperschaft.

Werden die Gemeinden nicht wie bisher nur zur Zahlung der Sozialhilfe, sondern auch – bei entsprechend höherem Zuschuss des Bundes – zur Zahlung der Arbeitslosenunterstützung herangezogen, dann ändert sich das Kalkül jeder einzelnen Gemeinde. Sie wird langfristig mehr Hilfeempfänger beschäftigen als bisher. Denn nach der Internalisierung der Externalität werden nicht mehr so viele Hilfeempfänger beschäftigt, bis die Nettokosten

5 Von ergänzenden Sozialhilfefzahlungen wird bei dieser Argumentation abstrahiert.



des letzten zusätzlich Beschäftigten gleich Null sind (OB), sondern bis sie gerade der eingesparten Sozialhilfeleistung entsprechen (OC). Im Vergleich zu einer Beschäftigungsgesellschaft im bestehenden System werden damit BC Arbeiter zusätzlich beschäftigt. Diese erhalten keine Sozialhilfe mehr, was zu Einsparungen von BCHI führt. Da die Bruttolöhne bei dieser Gruppe von Arbeitern das Grenzprodukt der Arbeit jedoch übersteigen, entstehen der Gemeinde zusätzliche Kosten aus der Beschäftigungsgesellschaft in Höhe der schraffierten Fläche BCH. Bei einer „Sozialhilfe aus einer Hand“ stellt sich also eine Gemeinde gegenüber der Gründung von Beschäftigungsgesellschaften im bestehenden deutschen System der sozialen Grundsicherung um den Betrag BHI besser. In diesem Umfang sinken auch die gesamtwirtschaftlichen Kosten der Sozialhilfe (vgl. Feist und Schöb, 2000).

## 6 Empfehlungen für die Wirtschaftspolitik

Aus den angestellten Überlegungen lassen sich einige Schlussfolgerungen als erste Empfehlungen für die Wirtschaftspolitik ableiten. Zunächst erscheint es sinnvoll, die Sozialhilfe in ein Programm für Arbeitsunfähige und eines für Arbeitsfähige zu trennen. In letzterem wären die Transferentzugsraten drastisch zu senken, um geeignete Arbeitsanreize zu vermitteln, doch im gleichen Zuge wäre die Hilfeleistung bei fehlender Arbeitsbereitschaft deutlich zu kürzen. Ein noch stärkerer Anreiz zur Arbeit ginge von einer konsequenten Durchsetzung des Gegenseitigkeitsprinzips nach dem angelsächsischen Vorbild aus. Dabei wäre aber darauf zu achten, dass aus einer Versicherungskonkurrenz entstehende vertikale fiskalische Externalitäten vermieden werden.

Solange einzelne Kommunen ihre Haushalte durch Überwälzen der Sozialhilfelasten auf die gesetzliche Sozialversicherung entlasten können, wird, von einer anfänglichen Überbeschäftigung abgesehen, weniger Hilfe zur Arbeit angeboten, als aus fiskalischen Effizienzüberlegungen heraus wünschenswert wäre. Entsprechend verbleiben zu viele Anspruchsberechtigte im klassischen

System der sozialen Sicherung, das anstelle des Arbeitens das Nichtstun belohnt und zugleich in umfangreichem Maße Humankapital vernichtet. Es ist daher notwendig, bei einer Reform des Sozialhilfesystems in der Bundesrepublik Deutschland die externen Effekte kommunaler Entscheidungen auf das Sozialbudget der gesetzlichen Sozialversicherungsträger sowie des Bundes zu internalisieren. Vorschläge aus allen politischen Parteien, die darauf abzielen, Sozialhilfe und Arbeitslosenhilfe zu vereinheitlichen und von einer Institution aus zu verwalten, weisen hier in die richtige Richtung. Offene Fragen bei diesem Ansatz beziehen sich vorwiegend auf mögliche Verdrängungseffekte sowie die richtige Organisationsform einer Hilfe zur Arbeit.

Dass die Mitarbeiter in der Beschäftigungsgesellschaft reguläre Arbeitsplätze verdrängen könnten, ist wohl die am häufigsten geäußerte Befürchtung von Kommunalpolitikern und der ortsansässigen Wirtschaft. Aus einzelwirtschaftlicher wie kommunalpolitischer Sicht sind diese Befürchtungen durchaus begründet. So ist es vorstellbar, dass etwa private Gewerbetreibende öffentliche Aufträge verlieren und dadurch Arbeitsplätze vor Ort verloren gehen. Aber die dadurch eingesparten Mittel werden anderweitig nachfragewirksam. Verstärkt die Stadt ihre Bautätigkeit, so profitieren dadurch die lokalen Bauunternehmen. Baut sie ihren Fuhrpark aus, so schafft dies Arbeitsplätze in Wolfsburg, Ingolstadt oder Sindelfingen. Wenn eingespartes Geld zur Verringerung der kommunalen Verschuldung verwendet werden sollte, so werden diese Mittel letztlich über den Kapitalmarkt nachfragewirksam. Aus gesamtwirtschaftlicher Sicht ist also keine Verdrängung von Arbeitsplätzen im ersten Arbeitsmarkt zu befürchten, wohl aber unmittelbar vor Ort. Dennoch können lokale Arbeitsplätze in dem Maße erhalten bleiben, wie in der Beschäftigungsgesellschaft öffentliche Güter produziert werden, die nicht von heimischen Firmen angeboten werden. Inwieweit dies tatsächlich berücksichtigt wird, ist unklar. Es kann daher nicht verwundern, dass etwa in Leipzig neuerdings Überlegungen angestellt werden, die örtlichen Handwerkskammern in ei-

nem Beirat an den Entscheidungen der Beschäftigungsgesellschaft zu beteiligen. Zusammenfassend ist es gesellschaftspolitisch sowohl möglich als auch wünschenswert, sinnvolle zusätzliche Verwendungen für Arbeiter mit niedriger Produktivität zu schaffen, die zu dem im regulären Arbeitsmarkt bestehenden hohen Lohnniveau keine Arbeit finden können. Es ist ein zentraler Vorteil der Hilfe zur Arbeit, dass sie gerade solchen Personen eine Arbeit vermittelt, die aufgrund ihrer geringen Qualifikation im regulären Arbeitsmarkt sonst keine Tätigkeit finden würden und damit jenen Hoffnung auf Arbeit gibt, die das bestehende System bereits aufgegeben hat (vgl. Feist und Schöb, 2000).

Angesichts des Unterschieds zwischen den in den USA und in Leipzig beschrittenen Wegen stellt sich zudem die Frage nach der richtigen Organisationsform einer Hilfe zur Arbeit. In Wisconsin sieht die Sozialbehörde ihren Auftrag vor allem in der Vermittlung von Hilfeempfängern in den ersten Arbeitsmarkt, weniger in der staatlichen Beschäftigung. Ist es notwendigerweise eine Staatsaufgabe, die mit dem Transfer einhergehende Hilfe zur Arbeit selbst zu organisieren, oder ist es hinreichend, dass der Staat das Programm definiert und einen Sektor in der Privatwirtschaft entstehen lässt, der ihn durchsetzt? Die Befürchtung, es würde eine Super-Sozialbehörde entstehen, die das regionale Monopol über einen zweiten Arbeitsmarkt hat, wird gerade am Leipziger Beispiel laut, wo die Beschäftigungsgesellschaft einmal als „Das letzte Kombinat“ (Kirbach, 1997) bezeichnet wurde. Eine Ausweitung des staatlichen Sektors erscheint als ein Anachronismus in einer Zeit, in der der Ruf nach dem „schlanken Staat“ immer lauter wird. Die tatsächliche Verpflichtung des Hilfe Suchenden, für die empfangene Hilfe eine Gegenleistung in Form von Arbeit zu liefern, ist der hoheitliche Kern der Aufgabe, für den der Staat gebraucht wird.

## Literatur

- Bertelsmann Stiftung (Hrsg.) (2000): Internationales Beschäftigungs-Ranking 2000, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.
- Eissa, Nada und Jeffrey B. Liebman (1996): Labor Responses to the Earned Income Tax Credit, *Quarterly Journal of Economics* 61, S. 605–637.
- Feist, Holger (1998): Wage-Distance Regulation in Social-Welfare Programs: an Option-Theory Perspective, *Journal of Economics* 68, S. 271–293.
- Feist, Holger (2000): Arbeit statt Sozialhilfe. Zur Reform der Grundsicherung in Deutschland, Tübingen.
- Feist, Holger, und Ronnie Schöb (1998): Workfare in Germany and the Problem of Vertical Fiscal Externalities, *Finanzarchiv N.F.* 55, S. 461–480.
- Feist, Holger, und Ronnie Schöb (2000): Hilfe zur Arbeit: Lernen aus dem Leipziger Modell, *Wirtschaftsdienst* 80, S. 159–166.
- Kaltenborn, Bruno (1999): Wirkungsanalysen von Niedriglohnkonzepten, IAB Werkstattbericht Nr. 19 vom 6. Dezember, Institut für Arbeitsmarkts- und Berufsforschung, Nürnberg.
- Kirbach, Roland (1997): Das soziale Imperium, *Die Zeit* Nr. 44 vom 24. Oktober, S. 39.
- Kröger, Martin, und Ulrich van Suntum (1999): Mit aktiver Arbeitsmarktpolitik aus der Beschäftigungsmisere? Ansätze und Erfahrungen in Großbritannien, Dänemark, Schweden und Deutschland, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.
- Sesselmeier, Werner, Roland Kopffleisch und Martin Setzer (1996): Mehr Beschäftigung durch eine negative Einkommensteuer. Zur beschäftigungspolitischen Effektivität und Effizienz eines integrierten Steuer- und Transfersystems, Frankfurt.
- Siebert, Horst (1995): Bürgergeld. Ein Fehlanreiz, *Frankfurter Allgemeine Zeitung* Nr. 12 vom 14. Januar, S. 11.
- Sinn, Hans-Werner (2000): Sozialstaat im Wandel, in: Richard Hauser (Hrsg.), *Die Zukunft des Sozialstaats*, Berlin, S. 15–34.
- Sunde, Uwe, Anja Thalmaier, und Klaus F. Zimmermann (1999): Arbeitsplätze für Geringqualifizierte, *Wirtschaftsdienst* 79, S. 723–730.

---

Tischrede

# Tendenzen zur Änderung der Beschäftigung durch E-Business

Günther G. Goth

Das „Electronic-Business“ durchdringt im Moment sämtliche Lebensbereiche und wird die Welt nachhaltig verändern. Im Prinzip geht es darum, sämtliche Geschäftsprozesse elektronisch zu vernetzen. Dabei ist die gesamte Wertschöpfungskette einbezogen: Vom Einkauf über Entwicklung und Produktion bis hin zu Marketing und Vertrieb. Das hat zu Auswirkungen auf den Umgang mit den Kunden, aber auch auf innerbetriebliche Prozesse. Wie sich das alles jedoch in der Zukunft im Detail auswirken wird, kann man lediglich in Tendenzen absehen und nicht präzise vorhersagen. Und trotzdem müssen wir uns intensiv mit der Thematik beschäftigen: John Galsworthy hat dies einmal treffend umschrieben: „Wenn man nicht über die Zukunft nachdenkt, hat man auch keine“.

## 1 Die Technologie

Der wichtigste Einflussfaktor für das E-Business sind die sich kontinuierlich weiterentwickelnden Möglichkeiten der modernen Informations- und Kommunikationstechnik, insbesondere das Internet. Es hat mit einer rasenden Geschwindigkeit in diese Welt Einzug gehalten. Vor nicht einmal fünf Jahren gab es weltweit einige tausend, heute sind es mehrere Millionen WWW-Seiten und die Tendenz ist exponentiell steigend.

Die Anzahl der Nutzer des World Wide Web steigt ebenfalls rasant an und die Geschwindigkeit, mit der das Internet diese Welt durchdringt, übersteigt die der vergangenen Technologien wie Radio und Fernsehen bei weitem. So dauerte es beispielsweise 38 Jahre, bis der Rundfunk 50 Millionen Benutzer vorzuweisen hatte. Beim Fernsehen waren es 13 Jahre und beim Internet sind es gerade einmal fünf.

Um diese Geschwindigkeit zu beschreiben, spricht man auch gerne davon, dass

- ein Internetjahr nicht zwölf, sondern nur zwei Monate hat und
- nichts älter ist als die Web-Seite von vor einer Stunde.

Der Einfluss der Informations-Technologie auf unsere Welt wird durch ein einfaches Beispiel deutlich. Früher waren die reichsten Menschen dieser Welt die „Rockefellers“ oder der Scheich von Brunei, heute ist es Bill Gates.

Als nächster Technologieschritt steht nun die Verknüpfung des Internet mit der mobilen Kommunikationstechnik an, d.h. das Internet wird mobil, wie die neuen Anwendungen auf Handys nach dem WAP-Standard zeigen. Per Handy lassen sich dann Theaterkarten buchen, an Getränkeautomaten bezahlen oder die aktuellen Verspätungen der S-Bahn anzeigen.

Vor einiger Zeit lief eine Fernsehwerbung mit Boris Becker mit der Hauptaussage „Ich bin drin“. Gemeint ist: „Es ist doch gar nicht so schwer, ins Internet zu kommen“.

Übermorgen heißt der Spruch: „Ich muss mal gerade raus – aus dem Internet“. Gemeint ist, dass wir einen großen Teil unserer Zeit mit dem Surfen im Web verbringen werden.

## 2 Das WWW hat zwei Erfolgsfaktoren:

- die Zahl der erreichbaren Menschen – wir sprechen hier von Reichweite – wird weltweit ausgedehnt.
- Die Kommunikation über das WWW ist keine Einbahnstraße, sondern Feedback-geeignet und bietet individuelle Ansprache und nahezu beliebige Informationstiefe zu geringen Kosten und Mühen.

Das WWW bietet also Klasse *und* Masse.

### 3 Was ändert sich durch E-Business?

Die Ausweitung des Electronic Business stellt vieles in Frage und auf den Kopf. Sie schafft neue Regeln. Hier einige Beispiele:

#### a) Alle Macht den Kunden

Das Internet bringt nahezu völlige Preistransparenz. Hierfür sorgen u.a. „Intelligente Agenten“, die im gesamten Netz den Anbieter herausuchen, der die Kaffeemaschine XY zum günstigsten Preis anbietet. Und wenn sich Käufer dann noch mit anderen zusammenschließen, um ihr Kaufpotenzial zu erhöhen, dann haben die Anbieter dem nur sehr wenig entgegenzusetzen.

#### b) Individualisierung der Massenmärkte

Die Spuren, die der Kunde bei seinem E-Einkauf hinterlässt, ermöglichen auf ihn zugeschnittene Angebote, wenn er das nächste Mal das Geschäft elektronisch betritt. Er findet eine andere individuell aufgebaute Website bzw. Warenauslage vor als der Nachbar, der beim letzten Mal etwas anderes gekauft hat.

Man kann dies heute schon bei Amazon.com betrachten. Die sogenannte Homepage ist von Kunde zu Kunde verschieden, je nachdem was man beim letzten Mal gekauft hat.

Der Kunde, der ein Buch über Angeln bestellt hat, bekommt weitere Angebote, die mit dem Angeln zusammenhängen, bis hin zu Angeboten über Equipment, Kleidung und Reisen; derjenige, der etwas über Segeln gekauft hat, bekommt vielleicht Charter-Angebote oder Reiseführer.

Der Kunde rückt nun wirklich in den Vordergrund, nicht mehr so sehr der Markt als Repräsentant einer abstrahierten Kundschaft. Die Zukunft gehört also dem One-to-One-Marketing.

#### c) Intensive Kundenbeziehungen für einen lebenslangen Verkauf

Die Bedürfnisse des Kunden ändern sich in seinen verschiedenen Lebensphasen. In der E-Business-Welt wird dieser Änderung Rechnung getragen, indem die Angebote, die der Kunde erhält, diese Veränderung mitmachen. Die Daten über die Veränderung gewinnt man aus statistischen Untersuchungen sowie aus den konkreten Kundenbestellungen.

Der Kunde soll möglichst ein Leben lang Kunde bleiben und nicht nur einmal „vorbeischauchen“. Dies ist zwar auch das Bestreben heutiger Firmen, aber die Daten, die die Kunden heute in einem Warenhaus hinterlassen, ermöglichen diese lebenslange Begleitung nicht.

Hier wird die Erkenntnis, dass es 10-mal teurer ist, einen neuen Kunden zu gewinnen, als einen alten zu halten, in die Praxis umgesetzt.

#### d) Aufbrechen der Wertschöpfungsketten und Wandlung zu Wertschöpfungsnetzwerken

In der heutigen Welt versuchen Firmen, möglichst viel der Wertschöpfungskette in der eigenen Verantwortung zu haben.

In der neuen Ökonomie geschieht folgendes:

– Bestehende Wertschöpfungsketten werden aufgebrochen, weil die traditionellen Kommunikations- und Vertriebswege zu teuer oder zu umständlich sind. Beispiele dafür sind CD-Download durch das Internet, Reisebuchung online, Aktienkauf beim Online-Broker, Ersatz der „Encyclopaedia Britannica“ (ca. DM 3000) durch „Microsoft Encarta“ (ca. DM 150).

– Die Wertschöpfungsketten werden umkonfiguriert nach dem Motto: Konzentration auf die Kernkompetenzen und alles andere zukaufen, auslagern und in Kooperationen lösen. So entstehen flexible Wertschöpfungsnetze (Stichwort „Virtuelle Organisation“) ohne dass eine Firma alle Teile dieser Wertschöpfungskette „besitzen“ muss. Das hat natürlich auch Konsequenzen für Mitarbeiter und Führungskräfte.

Firmen wie Dell oder auch DUAL in Deutschland sind gute Beispiele für die eben genannten Netzwerke. So besteht zum Beispiel die Firma DUAL heute nur aus einer Handvoll Menschen, die im wesentlichen die Marke DUAL, eine alteingesessene Marke für HIFI Geräte, managen. Alles andere wie Design, Produktion, Vertrieb und Logistik ist an Partner vergeben, eben an ein Wertschöpfungs-Netzwerk.

Die Geschwindigkeit, mit der E-Commerce auf Kundenwünsche eingeht, lässt letztlich nur diese Form des Wertschöpfungsnetzwerkes zu. Das bedeutet aber auch, dass die Partnerschaften in einem solchen Netzwerk weitergehend temporär angelegt sind, um Geschwindigkeit und Flexibilität zu bewahren.

### 4 Konsequenzen

Das beschriebene Szenario ist nicht Zukunft, die einige Jahre oder gar Jahrzehnte entfernt ist, sondern in vielen Fällen bereits heutige Realität.

E-Business steht nicht vor der Tür, sondern ist schon im Türrahmen und breitet sich mit einer atemberaubenden Geschwindigkeit aus.

Was bedeutet dies nun für die Beschäftigung allgemein, für die Unternehmen und die Beschäftigten speziell?

#### a) Arbeitsmarkt

E-Business wird, wie wir oben gesehen haben, die Wertschöpfungsketten der Unternehmen drastisch beeinflussen und verändern.

Dies führt sicherlich dazu, dass Beschäftigung teilweise verloren geht, weil Teile der Wertschöpfungskette nicht mehr oder nicht mehr in dem Umfang vertreten sein werden wie bisher, beispielsweise der Vertrieb oder die Administration. Teilweise wird Beschäftigung aber auch verlagert, wie das Beispiel des Wertschöpfungsnetzwerkes zeigt.

Auf der anderen Seite wird natürlich auch Beschäftigung in erheblichem Masse entstehen, insbesondere durch die Auslagerung von Teilen dieser Wertschöpfungs-

fungsketten, die neuen Firmen Existenz verschafft. Viele Beispiele von Neugründungen in diesem Bereich zeigen dies bereits.

Aber es entsteht auch Beschäftigung dadurch, dass E-Commerce ganz neue Geschäftsfelder und Businessmodelle entstehen lässt.

Hier ein Beispiel: Die Firma Doubleclick in den USA z.B. sammelt die Spuren, die Besucher von Web-Seiten hinterlassen und wertet sie statistisch aus. Dieses Material wird dann an andere Firmen verkauft, um das oben skizzierte one-to-one Marketing zu ermöglichen. Dies ist ein Geschäftsmodell, welches bislang in dieser Form nicht existierte.

Ein weiteres Beispiel sind die vielen Auktionshäuser, die es inzwischen im Internet gibt. Auktionshäuser hat es zwar bisher auch gegeben, aber nicht mit dieser landesweiten oder gar weltweiten Reichweite.

Auch werden völlig neue Berufsbilder mit enormen Einkommenschancen entstehen. Web-Designer, Information Broker oder Multimedia-Experte sind dafür nur einige Beispiele.

#### b) Veränderungen innerhalb der Unternehmen – bei Mitarbeiter/innen und Führungskräften

Wichtige Änderungen sind

– Der „Arbeitsplatz“ wird nicht mehr das sein, was er einmal war. Hier in Stichworten die Änderungen: Auflösung von Abteilungsgrenzen, häufige Neukonfiguration innerhalb des Netzes, wechselnde Aufgaben und zunehmend Arbeit „entfernt vom Büro“.

Für die Mitarbeiter kann das heißen: steigende Anforderungen, Beschleunigung, alles wird komplexer, unsicherer, Verlust von Identität und Zugehörigkeitsgefühl.

Die Folgen könnten sein: mehr Stress, Rackern bis zum Umfallen (aber trotzdem „gut drauf sein“), Grenzen zwischen Arbeit und Privat verschwimmen, Gefahr der Selbstausbeutung.

– Der Begriff „Beschäftigung“ ändert seine Bedeutung

(1) Bisher war zumindest in Deutschland das unbefristete Arbeitsverhältnis zwischen Unternehmen und Mitarbeitern die Regel. Nicht selten führte dies zu einer lebenslangen Beschäftigung bei einer Firma und zu einem hohen Maß an Loyalität der Mitarbeiter zu ihrer Firma. Dies wird sich ändern. Mitarbeiter werden in einem weit höheren Maße als bisher eine Loyalität zu ihrer momentanen Aufgabe, zu einem Projekt entwickeln, als das bisher der Fall ist. Bietet die Firma nach Beendigung dieses Projektes eine neue interessante Aufgabe, bleibt der Mitarbeiter, andernfalls sucht er sich ein neues Projekt bei einer anderen Firma. Mit Geld allein sind die guten Mitarbeiter nicht zu halten.

Das Wort von dem „Unternehmen Silicon Valley“ mag hierfür stehen. Dies erfordert natürlich von den Firmen eine völlig andere Interpretation des Begriffes Loyalität, als es heute der Fall ist. Loyalität wird durch commitment und Begeisterung ersetzt. In den USA gibt es heute bereits den Satz „Zwanzig Jobs innerhalb eines Lebens ..... und drei Karrieren“.

(2) Wir werden neue Formen der Beschäftigung haben.

Hier eines von mehreren Modellen: Es gibt eine Kernbelegschaft mit hoher Kompetenz und Wertschöpfungspotenzial, ergänzend dazu gibt es ein Netz von Subunternehmern und Freelancern. Das sind hochspezialisierte, flexible, mobile Leute, die für Projekte „auf Zeit“ eingestellt werden. Die dritte Gruppe sind „Just-in-time“-Mannschaften, die für Routinearbeiten über Zeitarbeitsfirmen immer dann angefordert werden, wenn es um Ausgleich von Spitzenbedarf geht.

– Beschäftigungsfähigkeit durch Lebenslanges Lernen.

Für die Beschäftigten bedeutet dies vor allem eines: Lernen, Lernen, Lernen. Seit Jahren sprechen wir vom lebenslangen Lernen, dem sogenannten LLL, nun wird es eine absolute Notwendigkeit. Mitarbeiter müssen sich bewusst sein, dass sie für ihre eigene Beschäftigungsfähigkeit innerhalb und außerhalb der Unternehmen einstecken und sorgen müssen. Und das bedeutet, immer und überall hinzulernen, damit man am Ball bleiben kann. Hier müssen natürlich die Unternehmen den Rahmen bieten, aber auch andere Institutionen wie z.B. Volkshochschulen oder Trainingsanbieter auf dem Markt haben hier ihre Aufgabe. Und nicht zu vergessen die Universitäten, die lebenslanges Lernen auf akademischem Niveau ermöglichen müssen. Eine Aufgabe, der sie sich bisher, zumindest in Deutschland, nur unzureichend gestellt haben.

Welchen Rahmen Unternehmen hierfür bieten können, sei an einigen Beispielen erläutert. Die Firma Boeing bezahlt jedem Mitarbeiter die Studiengebühren für ein Studium, welches an einer akkreditierten Hochschule zu einem anerkannten Abschluss führt, und das unabhängig vom Studienfach. Ich rede hier nicht von Grundstudien, sondern von Master-Abschlüssen, die im angelsächsischen System eine Aufbauqualifikation darstellen.

Die schwedische Firma Skandia, eine Versicherungsgesellschaft, hat eine „Lernversicherung“ für ihre Beschäftigten in Schweden eingeführt, die folgendermaßen funktioniert. Der Mitarbeiter kann bis zu 5% des monatlichen Gehaltes als Versicherungsprämie einzahlen, die Firma legt den gleichen Betrag hinzu. Mit der Verzinsung spart der Mitarbeiter über die Jahre Kapital an, welches er dann dazu benutzen kann, seinen Lebensunterhalt zu finanzieren, wenn er für eine Weiterqualifikation temporär seine Tätigkeit aufgibt. Skandia garantiert jedem, der in diesem Modell lernt, seine Beschäftigung.

Lernen basiert auf dem Austausch von Informationen und Wissen. Deshalb kommt dem Knowledge Management eine fundamentale Bedeutung zu. Mitarbeiter müssen ihr Wissen teilen, damit sie voneinander lernen können. Wissen ist eine der wenigen Ressourcen, die sich durch Teilen vermehren. Wenn ich jedem von Ihnen eine DM oder besser einen Euro gebe, ist jeder von Ihnen um einen Euro reicher, ich jedoch um etliche Euro ärmer. Wenn ich jedem von Ihnen mein Wissen mitteile, habe ich mein Wissen behalten, Sie haben ihr Wissen gemehrt.

Mitarbeiter müssen von besten Beispielen lernen, man nennt das Neudeutsch „Best Practice Sharing“. Dazu müssen diese Beispiele natürlich bekannt sein. Firmen wie z.B. Siemens unternehmen bereits heute enorme Anstrengungen, um durch Datenbanken, Treffen von Mitarbeitern, Workshops oder durch intensive Nutzung des Intranet dieses Best Practice Sharing zu ermöglichen.

– Neuer Führungsstil gefragt.

Nicht nur auf der Mitarbeiterseite sind Veränderungen nötig, auch die Führungskräfte müssen sich verändern.

Führen durch Kontrollieren ist out, Führen durch klare Zielsetzungen und Coaching ist in. Allein durch die erhöhte Selbstverantwortung der Mitarbeiter kann der kontrollierende Führungsstil nicht mehr greifen.

Außerdem wird Kontrolle dann geradezu unmöglich, wenn der Mitarbeiter physisch gar nicht mehr neben seinem Chef sitzt, sondern in Telearbeit ganz woanders arbeitet.

Der Chef, der der Illusion nachhängt, er habe alles unter Kontrolle und könne alles kontrollieren, wird in dieser Welt scheitern. Hier kann Führung nur noch über klare, transparente und eindeutige Zielvereinbarungen zwischen Mitarbeiter und Führungskraft geschehen. Die Führungskraft weist den

Weg und hilft dem Mitarbeiter, diesen zu gehen. Führungskräfte müssen die Vernetzung der Mitarbeiter untereinander nachhaltig unterstützen und dafür Sorge tragen, dass Hürden für eine globale Kooperation der Mitarbeiter, aber auch Organisationseinheiten (wie z.B. kulturelle Differenzen, Misstrauen und Kommunikationsstile) weitgehend abgebaut oder abgemildert werden.

Hier wird der Chef zum „Beziehungsmanager“, der seine Mitarbeiter mental vernetzt, auf ein gemeinsames Ziel einschwört und so Vertrauen und Commitment schafft. Hierdurch wird ein Denken, Fühlen und Handeln in die gleiche Richtung erzeugt, welches wiederum wichtige Voraussetzungen schafft für bessere Kommunikation, Verständnis, Akzeptanz, Wissenstransfer und Erzeugung von Win-Win-Situationen im Team.

Die wichtigste Aufgabe der Führungskräfte ist wohl, das Netzwerk reibungslos funktionieren zu lassen. Hierfür sind besondere Kompetenzen nötig. Ich will einige wichtige nennen: Kommunikationsfähigkeit, Konsensbereitschaft, Konfliktfähigkeit, partizipativer Führungsstil und „last but not least“ eine Antenne haben für Netzwerkverbindungen. D.h. schwache Punkte in den Netzen entdecken und stärken, Barrieren (wie Autonomiestreben, Kulturdifferenzen) beseitigen und Win-Win-Situationen herbeiführen.

Das Binden von Mitarbeitern wird eine weitere Hauptaufgabe der Führungskraft sein, d.h. gute Mitarbeiter in der Firma zu halten. Wir haben eben von der nachlassenden Loyalität der Arbeitnehmer zu ihrer Firma gesprochen. Hier kommt der Führungskraft als Vorbild eine ganz wesentliche Rolle zu.

Ich möchte Ihnen ein Beispiel für die absolute Wichtigkeit dieser Aufgabe geben: Wenn wir einen 40-jährigen High-Potential-Mitarbeiter, den wir über die Jahre vielfältig gefördert haben, verlieren, kostet uns das eine Menge Geld. Wagt jemand von

Ihnen eine Schätzung dieser Summe? Ich kann es Ihnen sagen, denn wir haben es, mit all den Unwägbarkeiten, die einer solchen Berechnung inne- wohnen, ausgerechnet: Es sind etwa 1 Million DM. Wenn die Siemens AG bei etwa 440 000 Mitarbei- tern weltweit 100 dieser Mitarbeiter verliert, hat das ganz erhebliche Auswirkungen auf unser Er- gebnis.

Das E-Business stellt eine große Herausforderung dar. Eine Bedrohung für alle, die abwarten und nichts tun – aber eine große Chance für alle, die rechtzeitig die Wei- chen in diese neue Richtung stellen und sich darauf vor- bereiten.

## Die Autoren

- |                                 |                                                                                                                                                                       |
|---------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Dr. Bernhard Boockmann          | Wissenschaftlicher Mitarbeiter im Forschungsbereich Arbeitsmärkte, Personalmanagement und Soziale Sicherung am Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, Mannheim |
| Dr. Walter Eltis                | Emeritus Fellow des Exeter College, Oxford                                                                                                                            |
| Dr. Holger Feist                | Research Fellow an der Woodrow Wilson School of Public and International Affairs, Princeton University                                                                |
| Prof. Dr. Wolfgang Franz        | Präsident des Zentrums für Europäische Wirtschaftsforschung, Mannheim                                                                                                 |
| Günther G. Goth                 | Corporate Vice President der Siemens AG München und Leiter der Zentralabteilung Personal                                                                              |
| PJ Anders Linder                | Director of Communication und Senior Vice President der Swedish Employers' Federation                                                                                 |
| Ralf-Henning Peters             | Wissenschaftlicher Mitarbeiter im Forschungsbereich Arbeitsmärkte, Personalmanagement und Soziale Sicherung am Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, Mannheim |
| Lord Raymond Plant of Highfield | Labour Peer und Professor of European Political Thought an der University of Southampton                                                                              |
| Ulrich Schröder                 | Leiter des Referats Wirtschafts-, Banken- und Europapolitik der Deutsche Bank Research, Frankfurt                                                                     |
| W Stanley Siebert, Ph.D.        | Professor of Labour Economics, University of Birmingham                                                                                                               |
| Prof. Dr. Rüdiger Soltwedel     | Leiter der Forschungsabteilung Raumwirtschaft und Infrastruktur am Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel                                                |
| Dr. Viktor Steiner              | Leiter des Forschungsbereichs Arbeitsmärkte, Personalmanagement und Soziale Sicherung am Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, Mannheim                       |
| Dr. Werner Tegtmeier            | Staatssekretär im Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung                                                                                                      |

