

# »» Arbeitsmärkte im Euroraum: Reform- erfolge sind gutes Zeichen für Beschäftigung

Nr. 155, 17. Januar 2017

Autoren: Dr. Philipp Ehmer, Telefon 069 7431-6197, research@kfw.de  
Ann-Christine Schwegmann

Die Arbeitsmärkte in der Eurozone erfüllen eine wichtige Funktion. Denn sie müssen in Abwesenheit nationaler Wechselkurse einen Großteil der Last bei der Anpassung an asymmetrische Schocks tragen. Gut funktionierende Arbeitsmärkte stellen sicher, dass diese Anpassungen reibungslos verlaufen und sind umso zentraler für den Erfolg der Eurozone, je weniger zwischenstaatliche Koordination und Ausgleich es zwischen den Mitgliedern gibt.

Im internationalen Vergleich entwickelter Volkswirtschaften sind die Arbeitsmärkte der großen Euroländer hoch reguliert. Ein umfassender Kündigungsschutz, wenig Flexibilität auf Ebene der Unternehmen und duale Strukturen kennzeichnen die nationalen Arbeitsmärkte. Mit den Reformen zwischen 2012 und 2016 haben insbesondere Frankreich, Italien und Spanien die richtigen Weichen gestellt und Schwächen adressiert. Erste Erfolge stellen sich ein. Viele Maßnahmen benötigen aber noch Zeit, bis sie ihre volle Wirkung entfalten können. Zudem verbleiben wunde Punkte. Zum Ausruhen auf dem Erreichten ist es daher zu früh.

## Funktionsfähigkeit von Arbeitsmärkten

### Die Rolle von Arbeitsmärkten in einer Währungsunion

Arbeitsmärkten kommt in der Eurozone eine hohe Bedeutung zu. Denn immer wieder kommt es hier zu asymmetrischen Schocks, also etwa plötzlich auftretenden Krisen, die nur Teile der Währungsunion betreffen. Mit der Einführung des Euro fielen nationale Wechselkurse als Anpassungsmechanismus an solche Schocks weg. Noch stärker als zuvor müssen daher Preise, Löhne oder Arbeitszeiten auf Änderungen in den wirtschaftlichen Rahmenbedingungen reagieren.

Insbesondere Löhne weisen gegenüber dem Wechselkurs jedoch Verharrungstendenzen auf, reagieren also langsamer auf ein verändertes Konjunkturbild. Dies stärkt den gesellschaftlichen Zusammenhalt, verzögert aber notwendige Anpassungsprozesse, wenn Arbeitszeitregelungen nicht ausreichend flexibel sind. Oft bleibt dann nur die Kündigung. Gut funktionierende Arbeitsmärkte in den Mitgliedsländern einer Währungsunion sind daher wichtig, damit eine reibungsarme Anpassung an regionale Verwerfungen erfolgen kann und Anstiege in der Arbeitslosigkeit begrenzt bleiben. Dabei muss die Wirtschaftspolitik mehreren Ansprüchen gerecht werden. Denn Effizienz kann im Wertesystem Europas nicht das alleinige Ziel sein. Ebenso muss eine angemessene soziale Absicherung derjenigen gewährleistet sein, deren Einkommen sinkt oder deren Jobsuche erfolglos verläuft.

### Starre Arbeitsmärkte im Euroraum

Im Vergleich zur OECD insgesamt sind die Arbeitsmärkte der größten vier Volkswirtschaften in der Eurozone – Deutschland, Frankreich, Italien und Spanien – hoch reguliert. Beispielsweise genießen Beschäftigte einen überdurchschnittlichen Kündigungsschutz. Die OECD quantifiziert diesen mithilfe des "strictness of employment protection index". Dafür wertet sie gesetzliche Normen und Tarifabkommen aus und misst die Kosten für Entlassungen von Arbeitnehmern. Der neueste verfügbare Wert für 2013 liegt im Mittel der großen Euroländer bei 2,45 gegenüber 2,04 für die OECD – hohe Werte stehen für einen ausgeprägten Kündigungsschutz. Für den sehr flexiblen US-amerikanischen Arbeitsmarkt beträgt der Wert gerade einmal 0,26.

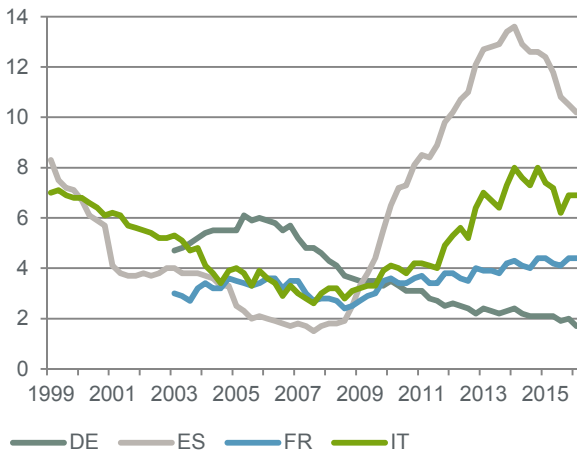
Der Kündigungsschutz dient Arbeitnehmern als Absicherung und ist sozialpolitisch wünschenswert. Gleichzeitig verhindert er schnelle Massenentlassungen in Krisenzeiten und trägt so zum Erhalt von Humankapital bei. Ein weitreichender Kündigungsschutz hat jedoch auch negative ökonomische Konsequenzen, denn er hebt die Hürden für Neueinstellungen. In der Erholungsphase nach einer Krise sind Unternehmen unter Umständen vorsichtiger bei der Schaffung von Arbeitsplätzen und es dauert länger bis sich eine positive Konjunkturentwicklung auf den Arbeitsmarkt niederschlägt. Firmen und ebenso Volkswirtschaften verlieren so einen Teil ihrer Flexibilität und können schlechter auf sich verändernde Rahmenbedingungen reagieren.

### Ausgeprägtes Insider-Outsider-Problem

Im Zusammenhang mit dem Kündigungsschutz spricht man von der „Insider-Outsider-Problematik“: Erfolgreich am Arbeitsmarkt etablierte Personen werden durch die Gesetzgebung geschützt, Personen ohne Arbeitsmarktzugang von ihr benachteiligt. Dies trägt zu struktureller Arbeitslosigkeit bei. An der Entwicklung der Langzeitarbeitslosenquote, d. h. Arbeitssuchende ohne Stelle seit mindestens einem Jahr in Relation zu Erwerbspersonen insgesamt, insbesondere Deutschlands und Italiens lässt sich ablesen, wie langwierig ein Abbau dieser Sockelarbeitslosigkeit sein kann (Grafik 1). So ging der Anteil Langzeitarbeitsloser in Deutschland erst ab 2007 merklich zurück – als der Konjunkturzyklus schon auf dem Höhepunkt war und die Finanzkrise kurz bevorstand. Von der Finanzkrise war die spanische Wirtschaft besonders schwer betroffen, daher stieg in der Folge die Zahl der Langzeitarbeitslosen massiv an. Erst die konjunkturelle Erholung und eine Arbeitsmarktreform brachten ab 2014 eine Trendwende.

**Grafik 1: Viele Langzeitarbeitslose in Spanien**

Arbeitslosenquote geglättet, nur Langzeitarbeitslose (>1 Jahr), in Prozent



Quelle: Eurostat

Unternehmen reagieren auf die durch eine starre Arbeitsmarktregulierung verminderte Flexibilität, indem sie Mitarbeiter mit befristeten Verträgen einstellen. Davon profitieren Arbeitslose zwar und die Firmen bewahren sich einen Teil ihrer Flexibilität. Allerdings verschiebt diese Praxis die Hürden nur hin zu den befristet eingestellten Arbeitnehmern, denen der Wechsel in ein unbefristetes Verhältnis weiterhin schwer fällt. Für befristet Beschäftigte ist ferner die langfristige Planungssicherheit eingeschränkt und es fehlen Anreize zur Weiterbildung und zum Aufbau von betriebs- sowie tätigkeitsspezifischem Humankapital. Folge davon ist ein schwaches Produktivitätswachstum.

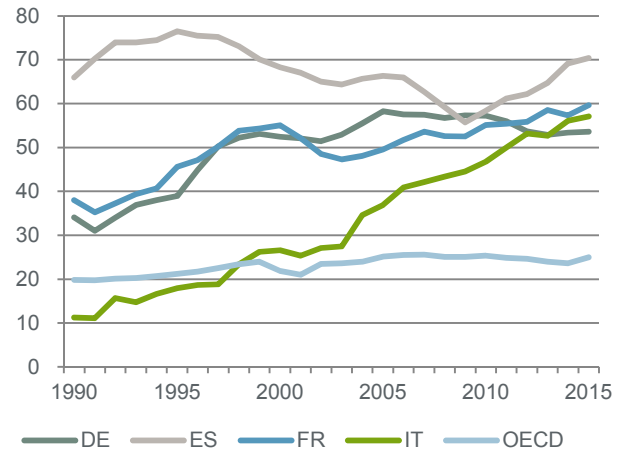
In den vier großen Euroländern liegt der Anteil befristet eingestellter Beschäftigter unter den jüngeren Arbeitnehmern besonders hoch. Während im Mittel der OECD-Mitglieder jeder Vierte der 15- bis 24-Jährigen befristet beschäftigt ist, beträgt die Quote in den Euroländern derzeit zwischen 55 und 70 % mit tendenziell steigendem Trend (Grafik 2).<sup>1</sup> Der niedrigere Anteil unbefristeter Arbeitsverhältnisse passt zum überdurchschnittlichen Kündigungsschutz in diesen Ländern. Der Korrelationskoeffizient zwischen dem "strictness of employment protection index" und dem Anteil befristeter Arbeitsverträge liegt in den OECD-Ländern bei 0,57.

**Löhne reagieren nicht auf die Konjunktur**

Fehlt Firmen die Flexibilität, mit Entlassungen und Neueinstellungen auf eine veränderte Konjunkturlage zu reagieren, könnten Löhne bei der Anpassung helfen. Auch diese sind auf den europäischen Arbeitsmärkten jedoch starr und tragen wenig dazu bei, etwa einen Anstieg der Arbeitslosigkeit in Krisenzeiten zu vermeiden. In der Eurozone reagiert die Lohnentwicklung nahezu gar nicht auf konjunkturelle Veränderungen. Der Reallohn je Beschäftigtem sank zwischen 1999 und 2015 nur in einem einzigen Jahr. Die konjunkturelle Lage war, gemessen an der Output Gap, dagegen in acht Jahren schlecht, z. B. durchgängig seit 2009 (dunkel eingefärbte Punkte in Grafik 3). Der gänzlich abwesende Zusammenhang zwischen Konjunktur und Löhnen erschwert die Anpassung auf den europäischen Arbeitsmärkten zusätzlich.

**Grafik 2: Mehr befristete Stellen als im OECD-Mittel**

Anteil Inhaber befristeter Stellen an allen Beschäftigten, 15–24 Jahre, in Prozent



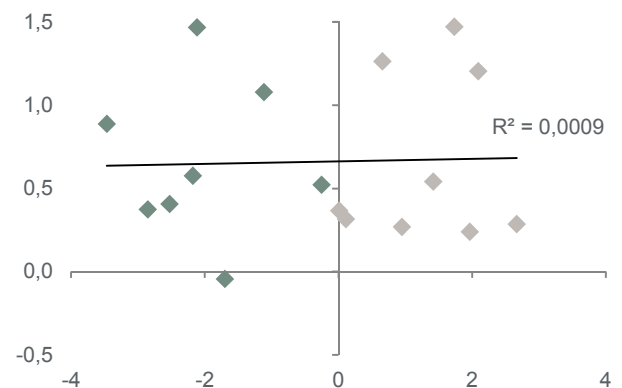
Quelle: OECD

Gleichzeitig sind die Arbeitszeitregelungen wenig flexibel und können notwendige Korrekturen ebenfalls nicht erleichtern.

Eine größere Reaktionsfähigkeit von Löhnen würde bedeuten, dass Gehälter in konjunkturell guten Phasen, in denen es größere Verteilungsspielräume gibt, stärker steigen müssten als bisher. Dadurch ließe sich zusätzlich der Konsum beleben. In konjunkturell schwächeren Zeiten sollte das Lohnwachstum moderater ausfallen. Dies könnte Unternehmen dabei unterstützen, Wettbewerbsfähigkeit hinzuzugewinnen und eine Wirtschaft schneller aus der Rezession führen.

**Grafik 3: Löhne unabhängig von Krise oder Aufschwung**

X-Achse: Output Gap Eurozone 1999–2015, Prozent des potenziellen BIP  
Y-Achse: Reallohn je Beschäftigtem Eurozone 1999–2015, in Prozent gg. Vj.



Quelle: Ameco

**Kriterien für die Beurteilung von Arbeitsmärkten**

Jenseits dieser empirischen Indizien wird die Funktionsfähigkeit und Flexibilität von Arbeitsmärkten von verschiedenen Institutionen beurteilt und quantifiziert. Am weitesten verbreitet ist der Ansatz des World Economic Forum.<sup>2</sup> Hier wird im Rahmen des "Global Competitiveness Index" (GCI) die Wettbewerbsfähigkeit von Volkswirtschaften weltweit anhand von zwölf Säulen ermittelt. Dazu zählt neben der Innovationsfähigkeit und der Qualität der Institutionen u. a. die Effizienz

der Arbeitsmärkte. Zehn Indikatoren wurden in der jüngsten jährlichen Ausgabe herangezogen, um die Wettbewerbsfähigkeit von Arbeitsmärkten zu bewerten. Diese umfassen direkt messbare Größen, wie die Höhe von Entlassungskosten gemessen in Wochenarbeitslöhnen oder die Erwerbsbeteiligung von Frauen. Den Kern der Kriterien zur Beurteilung von Arbeitsmärkten bilden jedoch z. T. schwer zu quantifizierende, oft auf rechtliche oder verhaltenstechnische Fragen abzielende Kriterien, die in Umfragen ermittelt werden.<sup>3</sup> Dazu gehören rechtliche Rahmenbedingungen für Einstellungen und Entlassungen, der Grad der Kooperationsbereitschaft zwischen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerseite, die Flexibilität in der Lohnfindung, die Steuerlast auf den Faktor Arbeit, das Verhältnis zwischen Entlohnung und Produktivität, die Verbreitung von Vetternwirtschaft sowie Schwierigkeiten zum einen bei der Suche nach geeigneten Arbeitnehmern und zum anderen bei der Einstellung von ausländischen Fachkräften.

Für die vier in diesem Beitrag untersuchten Volkswirtschaften weichen die Ergebnisse stark voneinander ab. Laut World Economic Forum liegt etwa der deutsche Arbeitsmarkt bei der so definierten Effizienz weltweit auf Rang 22, Frankreich

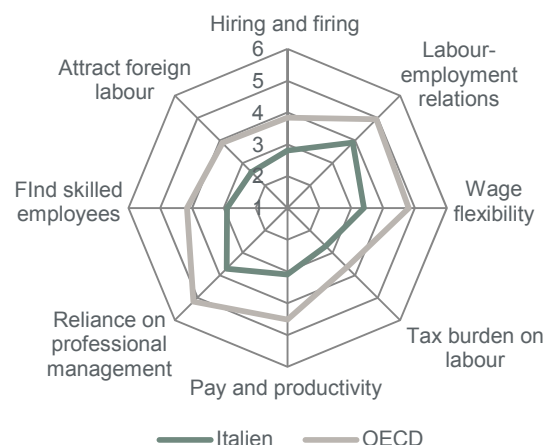
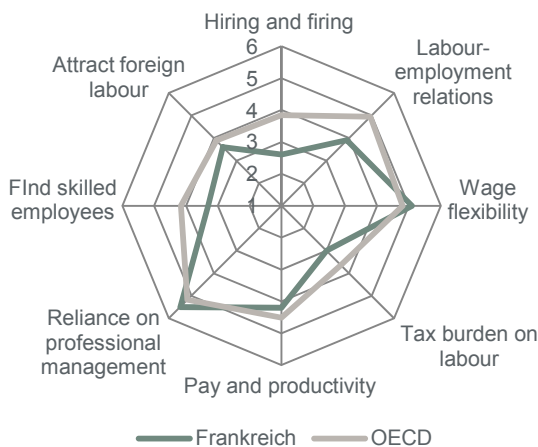
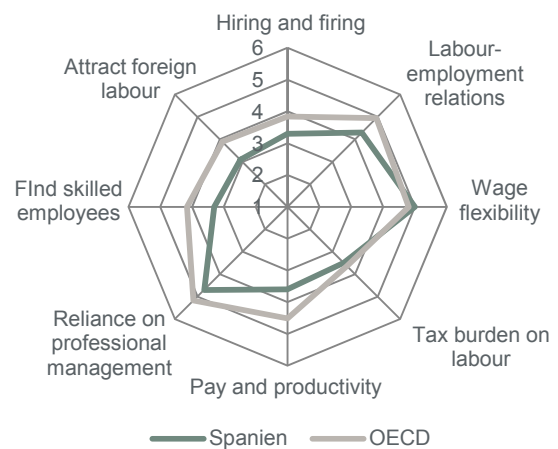
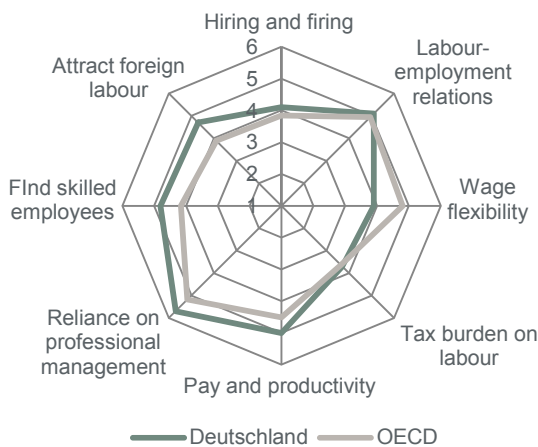
auf 51, Spanien auf 69 und Italien auf Rang 119 und damit deutlich hinter dem OECD-Mittel (Grafik 4).

Deutschland weist nach den Reformen des letzten Jahrzehnts einige Stärken auf dem Arbeitsmarkt auf. Laut der Befragung im GCI haben sich insbesondere die Voraussetzungen für Einstellungen und Entlassungen in den letzten gut zehn Jahren verbessert. Auch für Deutschland lassen sich jedoch Schwachstellen identifizieren. So ist der Lohnfindungsprozess im internationalen Vergleich immer noch stark zentralisiert.

Nach der Beurteilung des World Economic Forum herrscht vor allem in Frankreich, Italien und Spanien Verbesserungspotenzial in Bezug auf die Flexibilität und Effizienz der Arbeitsmärkte. Auch weil alle diese Länder seit der Finanzkrise Maßnahmen ergriffen und ihre Regulierung angepasst haben, während die Reformen in Deutschland weiter zurück liegen, stehen im Folgenden diese Länder im Vordergrund. Tabelle 1 am Ende dieses Beitrags fasst die jeweiligen Reformschwerpunkte in den Ländern zusammen.<sup>4</sup>

## Grafik 4: Hohe Unterschiede in der Arbeitsmarkteffizienz

Beurteilung der Arbeitsmarkteffizienz 2016, qualitative Kategorien, Punktwerte



Anmerkung: Werte zwischen 1 (am schlechtesten) und 7 (am besten)

Quelle: World Economic Forum

**Arbeitsmarktreformen**

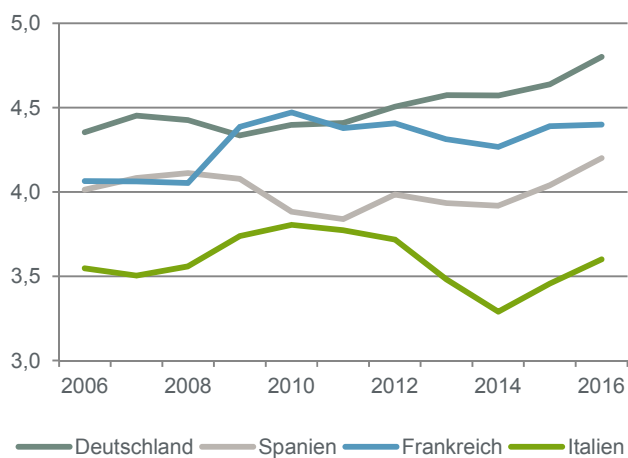
**Stoßrichtung: Flexibilität und Arbeitnehmerschutz**

Primäre Stoßrichtung der Reformen nach der Finanzkrise war eine Steigerung der Flexibilität von Firmen bei gleichzeitiger Sicherstellung eines ausreichenden Schutzes von Arbeitnehmern („flexicurity“). Die Flexibilität wird in den Ländern häufig erhöht, indem die Lohnfindung und Arbeitszeitenregelungen dezentralisiert und der Kündigungsschutz gelockert werden. Erfolg haben die Reformen daher vor allem dann, wenn Betriebe ihren gesteigerten Einfluss verantwortungsvoll nutzen und zur Entspannung auf den Arbeitsmärkten beitragen. Den Zielkonflikt mit der Absicherung von Arbeitnehmern löst man, indem man auf der anderen Seite beispielsweise befristete gegenüber unbefristeten Stellen verteuert und so die Segmentierung des Arbeitsmarktes bekämpft.

Die Reformen haben die Effizienz der Arbeitsmärkte, gemessen an der jeweiligen Gesamtbewertung in den Befragungen des World Economic Forum, in den letzten Jahren erhöht (Grafik 5). Dies gilt besonders für Spanien und Italien ab dem Jahr 2014. Die wichtigste Reform Frankreichs wurde erst 2016 verabschiedet, sodass sich die Auswirkungen erst in den nächsten Jahren zeigen werden.

**Grafik 5: Effizienterer Arbeitsmarkt in Spanien und Italien**

Beurteilung der Arbeitsmarkteffizienz insgesamt, Punktwerte



Quelle: World Economic Forum

**Frankreich – Arbeitsmarktreform im Schlusspurt vor den Präsidentschaftswahlen**

Eine der umfassendsten Arbeitsmarktreformen der letzten Jahre hat Frankreich vor wenigen Monaten verabschiedet. Die nach der Arbeitsministerin El Khomri benannte Reform greift grundlegende Probleme der französischen Arbeitsmarktregulierung auf:<sup>5</sup> So bleibt die 35-Stundenwoche zwar als Benchmark bestehen. Allerdings können Betriebe von Tarifverträgen abweichen, wenn sie mit mindestens 50 % ihrer Beschäftigten eine Einigung erzielen – notfalls reicht eine einfache Mehrheit in einem Referendum unter der Belegschaft. Firmen können für festgelegte Zeiträume z. B. die Zahl der maximalen täglichen und wöchentlichen Arbeitsstunden anpassen oder Lohnaufschläge für Überstunden reduzieren. Zudem präzisiert der Gesetzgeber die rechtlichen Voraussetzungen für betriebsbedingte Kündigungen und

schafft damit Planungssicherheit für Unternehmen. Dazu kommt eine Vereinfachung und Verkürzung des Verfahrens für Massenentlassungen.

**Mehr Flexibilität für Betriebe, Reform jedoch verwässert**

Die El Khomri-Reform erhöht die Rechtssicherheit sowie Flexibilität von Unternehmen und verbessert deren Reaktionsvermögen auf Veränderungen im wirtschaftlichen Umfeld. Zwar schneidet Frankreich bei der Lohnflexibilität laut GCI-Befragung derzeit schon gut ab. Allerdings funktioniert die Zusammenarbeit zwischen Gewerkschaften und Arbeitgebern nicht gut und es kommt häufig zu Arbeitskämpfen. Besonders die mangelnde Bereitschaft zur Kooperation zwischen den Sozialpartnern behindert den französischen Arbeitsmarkt.<sup>6</sup> Das neue Gesetz stärkt den Einflussbereich auf der betrieblichen Ebene und könnte das belastete Verhältnis zwischen Gewerkschaften und Arbeitgebern auf der übergeordneten Ebene in den Hintergrund treten lassen.

Der ursprüngliche Reformentwurf musste allerdings nach heftigen Protesten abgeschwächt werden. Opfer dieser Verwässerung ist vor allem die zuvor geplante Deckelung der von Arbeitsgerichten festgesetzten Abfindungssummen in Fällen unzulässiger Kündigungen geworden. Statt einer Obergrenze gibt es nun lediglich eine unverbindliche Orientierung für die Höhe dieser Zahlungen. Dies beschränkt die Planungssicherheit der Unternehmen und lässt eine Chance aus, zusätzliche Hürden für unbefristete Einstellungen zu beseitigen.<sup>7</sup>

**Weitere Reformen in Zukunft denkbar**

Die französische Arbeitsmarktreform setzt an den richtigen Punkten an. Der strenge Kündigungsschutz hemmt die Unternehmen. Laut GCI belegte Frankreich in den letzten Jahren bei den rechtlichen Rahmenbedingungen für Einstellungen und Entlassungen unter den OECD-Ländern den vorletzten Platz. Aus ökonomischer Sicht hätte die Reform noch weiter gehen können. Der IWF empfiehlt beispielsweise eine Stärkung der Arbeitsanreize für Bezieher von Transfereinkommen.<sup>8</sup> Frankreich gehört zu den Ländern mit den großzügigsten Unterstützungsleistungen für Arbeitslose sowohl in der Höhe der ausgezahlten Beträge als auch in der Bezugsdauer. Die Arbeitsmarktregulierung gilt nach der Befragung des World Economic Forum als primäres Hemmnis für die Wettbewerbsfähigkeit der französischen Wirtschaft. Daher sollten Reformen auch in Zukunft auf der wirtschaftspolitischen Agenda Frankreichs stehen.

**Italien – dualer Arbeitsmarkt hemmt Produktivität**

Italiens Arbeitsmarkt ist von einer besonders starken Segmentierung geprägt. Seit den 1990er-Jahren haben sich hier zahlreiche Formen atypischer Beschäftigungsverhältnisse und befristete Verträge mit abgeschwächtem Kündigungsschutz etabliert (s. Grafik 2). Daraus folgen insbesondere bei jüngeren Arbeitnehmern tendenziell eine kurze Firmenzugehörigkeit, niedrige Investitionen in Humankapital sowie ein Fokus auf einfache Tätigkeiten. Auf der anderen Seite genießen unbefristet Beschäftigte einen hohen Kündigungsschutz und entlassene Arbeitnehmer können unter bestimm-

ten Voraussetzungen vor Arbeitsgerichten ihre Wiedereinstellung erstreiten.<sup>9</sup> Die primäre Ursache für die strukturelle wirtschaftliche Schwäche Italiens wird in Faktoren wie einer zu hohen Steuerlast oder einer ineffizienten Verwaltung gesehen. Daneben trägt jedoch auch die Arbeitsmarktsegmentierung dazu bei, dass Italien seit 20 Jahren nahezu kein Produktivitätswachstum verzeichnen konnte.<sup>10</sup>

Laut Befragung im GCI gibt es in Italien vor allem in der Flexibilität der Lohnfindung und in der Kopplung von Löhnen und Produktivität Aufholbedarf gegenüber der OECD. So tragen die zentral ausgehandelten Löhne regionalen Differenzen in der Produktivität, die angesichts eines Nord-Süd-Gefälles in Italien ausgeprägt sind, nicht ausreichend Rechnung. In der Konsequenz liegt die Arbeitslosenquote im Süden merklich über dem Durchschnitt des Landes. Gleichzeitig ist die Lohnentwicklung im öffentlichen Sektor nicht durch adäquate Produktivitätsfortschritte gedeckt und persönliche Beziehungen spielen in der Besetzung von Management-Positionen eine zu große Rolle.<sup>11</sup>

### **Arbeitsmarktliberalisierung in den Jahren 2012 und 2014**

Die letzten beiden Arbeitsmarktreformen in Italien fanden 2012 und insbesondere 2014 statt. Beide Reformen zielten darauf ab, eine breitere Teilhabe an der wirtschaftlichen Erholung herbeizuführen, die Arbeitsmarktsegmentierung abzubauen und Missbrauch mit befristeten Verträgen einzudämmen. Beide Reformen sollten den rigiden Arbeitsmarkt flexibilisieren, indem sie den Kündigungsschutz lockern und gleichzeitig die soziale Absicherung von Arbeitnehmern verbessern. So wurden 2012 die Möglichkeiten für Entlassungen aus wirtschaftlichen Gründen erweitert und eine breitere, einheitliche Arbeitslosenunterstützung mit höheren Bezugsdauern für Transferereinkommen eingeführt. Die Politik verschärfte die rechtlichen Rahmenbedingungen für einige Typen befristeter Verträge und belegte befristete Verträge mit höheren Sozialabgaben – bei Rückerstattung in Fällen einer späteren Transformation in unbefristete Arbeitsverhältnisse.

Die „Jobs Act“ genannte umfassende Reform des Arbeitsmarktes von 2014 ging noch weiter: Sie lockerte den Kündigungsschutz, indem sie gerichtlich erzwungene Wiedereinstellungen gekündigter Arbeitnehmer, die aus wirtschaftlichen Gründen oder nach Restrukturierungen entlassen wurden, gänzlich unmöglich machte. Dies stärkt die Rechtssicherheit für Unternehmen erheblich. Der Jobs Act führte einen neuen Standard-Arbeitsvertrag ein mit nach Dienstalter gestaffelter und im Vergleich zu vorher insgesamt verringerter Abfindungshöhe. Flankiert wurde diese Maßnahme durch einen weiteren Ausbau der Arbeitslosenunterstützung. Parallel vereinfachte man den Gebrauch bestimmter befristeter Verträge, um die Hürden für den Eintritt in den Arbeitsmarkt und insbesondere die nach der Krise stark angestiegene Jugendarbeitslosigkeit zu verringern.

### **Italiens Job Act braucht mehr Zeit**

Seit Implementierung des Jobs Act im Jahr 2015 ist die Arbeitslosenquote nur mäßig gesunken. Auch liegt die Quote befristeter Arbeitsverhältnisse bei Neueinstellungen trotz Zu-

schüsse für unbefristete Stellen (s. u.) nach wie vor hoch. Ein Grund hierfür ist, dass der gelockerte Kündigungsschutz lediglich für den neu eingeführten Standard-Vertrag gilt. Altverträge unterliegen weiterhin dem bisherigen Arbeitsrecht. Daher braucht die Reform Zeit, um ihre volle Wirkung entfalten zu können.

Die Politik setzte 2015 fiskalische Anreize, um die Verbreitung des neuen Standard-Vertrags zu beschleunigen: Für drei Jahre konnten Betriebe sich von der Zahlung von Sozialversicherungsbeiträgen sowohl für neu eingestellte als auch für entfristete Mitarbeiter in Höhe von ca. 8.000 EUR befreien lassen. 2016 wurde diese Maßnahme verlängert, wenn auch mit einem niedrigeren Volumen. Die dennoch schleppende Entwicklung bei den unbefristeten Stellen ist zu einem erheblichen Teil der sich in Italien wieder verschlechterten Konjunktur geschuldet. Bei einer wirtschaftlichen Erholung dürften die Reformen greifen und sich die Lage auf dem Arbeitsmarkt schrittweise entspannen. Die Befragungen im Rahmen des GCI zeigen für 2015 und 2016 bereits Fortschritte (s. Grafik 5).

### **Spanien – Reform priorisiert dezentrale Lohnfindung**

Ähnlich wie in Italien ist auch der spanische Arbeitsmarkt stark segmentiert. Die Verbreitung von befristeten Arbeitsverträgen unter jungen Arbeitnehmern ist fast dreimal so hoch wie im Durchschnitt der OECD. Zugleich liegt die Jugendarbeitslosigkeit so hoch wie in Griechenland und deutlich über dem Mittel der Eurozone. Etwa die Hälfte aller Arbeitssuchenden ist seit mindestens einem Jahr arbeitslos. Bei insgesamt hoher Arbeitslosenquote und angesichts des Verlusts an Fähigkeiten und Wissen, die Phasen langer Arbeitslosigkeit mit sich bringen, belastet dies das langfristige Wachstumspotenzial des Landes.

Spanien unternahm seine Arbeitsmarktreformen im Jahr 2010 und vor allem im Jahr 2012. Die Stoßrichtung und Instrumente beider Reformen waren ähnlich: Erstens stärkte die Politik die dezentrale Lohnfindung. Betriebsvereinbarungen in Unternehmen erhielten gegenüber Abschlüssen auf Branchen- oder regionaler Ebene Priorität. Zudem wurden Firmen ermächtigt, Löhne und Arbeitszeiten temporär unilateral anzupassen, wenn „objektive Gründe“, z. B. ökonomischer oder organisationstechnischer Natur, vorliegen. Unternehmen werden dadurch flexibler und haben Alternativen neben Entlassungen, auf wirtschaftliche Schocks zu reagieren. Dies sichert die Beschäftigung in Krisenzeiten.

Zweitens lockerte auch Spanien mit den Reformen den für unbefristete Arbeitsverträge geltenden Kündigungsschutz. Zum einen müssen Betriebe bei Kündigungen nicht mehr nachweisen, dass eine Entlassung ihre künftige Profitabilität maßgeblich beeinflusst. Umsatzrückgänge in aufeinander folgenden Quartalen reichen als Begründung aus. Zum anderen halbieren sich die Entschädigungszahlungen nahezu, die bei unzulässigen Kündigungen zu zahlen sind.<sup>12</sup> Des Weiteren ist bei Kollektiventlassungen keine vorherige Autorisierung bei der Verwaltung mehr erforderlich und für Beschäftigte in kleinen und mittleren Unternehmen wird ein

neuer Arbeitsvertrag mit einjähriger Probezeit eingeführt. Durch diese Erleichterungen sollen die Hürden für Neueinstellungen sinken.

**Flexibilisierung wirkt, Segmentierung bleibt**

Nach Einschätzung der OECD hat die Dezentralisierung der Entgeltverhandlungen zur Lohnmoderation in Spanien beigetragen und für ein besseres Gleichgewicht zwischen Löhnen und Produktivität gesorgt.<sup>13</sup> Insbesondere die zusätzliche Flexibilität auf Unternehmensebene ist für Spanien in Anbetracht der konjunkturellen Volatilität in den letzten Jahren – erneute Rezession nach der Finanzkrise bis 2013, dynamische Erholung ab 2014 – wertvoll. Hilfreich zum Erhalt von Humankapital sind zudem die z. T. 2014 ausgeweiteten Trainings- und Ausbildungsprogramme für Langzeitarbeitslose und junge Arbeitssuchende. Kaum Einfluss hatte die Reform bisher dagegen auf die Arbeitsmarktsegmentierung. Der Anteil befristeter Stellen an Neueinstellungen liegt stabil bei etwa 90 %.<sup>14</sup> Hier besteht der größte Spielraum für weitere Verbesserungen.

**Tabelle 1: Schwerpunkte der Arbeitsmarktreformen**

	Dezentralisierung	Kündigungsschutz	Arbeitsmarktsegmentierung
Frankreich	X	X	
Italien		X	X
Spanien	X	X	X

Quelle: eigene Darstellung

**Fazit: Bedarf an effizienten Arbeitsmärkten im Euroraum größer als je zuvor**

Nach der Internetkrise hatte die üblicherweise mit Verzögerung auf die Konjunktur reagierende Arbeitslosenquote in der Eurozone im ersten Quartal 2004 bei 9,3 % ihr Maximum erreicht. Im Aufschwung vor der Finanzkrise sank die Quote 2008 auf den Tiefstand von 7,2 %. In der Finanz- und später in der Schuldenkrise stieg die Arbeitslosenquote im Jahr 2013 bis auf 12,1 % an, um in den folgenden vier Jahren auf derzeit 9,8 % zu sinken. Dieser Vergleich zeigt, dass der Abbau der Arbeitslosigkeit zuletzt in etwa genauso schnell erfolgte wie in der letzten Erholungsphase. Allerdings war die Arbeitslosigkeit im Euroraum 2013 auf ein Rekordniveau gestiegen. Im Höhepunkt des Konjunkturzyklus vor der Finanzkrise waren 11,5 Mio. Menschen ohne Arbeitsstelle. Aktuell liegt diese Zahl noch immer bei 16 Mio. Der Bedarf an neuen Stellen ist im Euroraum also größer als zuvor.

Gleichzeitig traten in der Schuldenkrise die besonderen Anforderungen an eine Währungsunion mit unzureichenden internationalen Ausgleichsmechanismen hervor. Solange es in der Eurozone keine Weiterentwicklung im Sinne einer engeren zwischenstaatlichen Koordination gibt, wird Flexibilität auf nationalen Märkten umso dringender gebraucht. Eine Flexibilisierung der Arbeitsmärkte hilft dabei, die Währungsunion strukturell zu stärken. Vor diesem Hintergrund sind die Reformen besonders zu würdigen – und zugleich ein Ansporn, diesen viel versprechenden Weg weiter zu gehen. ■

<sup>1</sup> Zum Teil ist diese Differenz dem System der Berufsausbildung mit befristeten Verträgen von Auszubildenden in einigen europäischen Ländern geschuldet. Auch bezogen auf die Gesamtbevölkerung liegt der Anteil der befristet Beschäftigten in allen vier Ländern jedoch überproportional hoch und in Spanien mehr als doppelt so hoch wie in der OECD insgesamt.

<sup>2</sup> Weitere Ansätze umfassen z. B. den "Labor Market Regulations Index" des Fraser Institute oder das "World Competitiveness Yearbook" des International Institute for Management Development.

<sup>3</sup> Befragt werden etwa 14.000 Wirtschaftsführer aus Großunternehmen und mittelständischen Betrieben aus ca. 140 Ländern.

<sup>4</sup> Freilich bestehen die jeweiligen Reformen aus komplexen Gesetzespaketen, die sich den Kategorien nicht immer zweifelsfrei zuordnen lassen. Die Tabelle ist demnach als stark simplifizierte Einordnung zu verstehen.

<sup>5</sup> Die El Khomri-Reform von 2016 ist in Teilen eine Weiterentwicklung früherer Reformen mit ähnlichem Fokus (Job Security Act 2013). Flankiert wird die Reform von fiskalischen Entlastungen für Firmen bei den Arbeitskosten über Steuergutschriften und Kürzungen von Sozialabgaben (CICE und Responsibility and Solidarity Pact).

<sup>6</sup> Vgl. Commerzbank 2016, Frankreich: Mehr als eine konjunkturelle Erholung?, Economic Research, Economic Insight.

<sup>7</sup> Vgl. Barclays 2016, France: The labour law and its ramifications, Economics Research, Euro Themes.

<sup>8</sup> Vgl. IWF 2016, France: Article IV consultation, IMF Country Report No. 16/227.

<sup>9</sup> Vgl. Fana, M., Guarascio, D. und V. Cirillo 2015, Labour market reforms in Italy: evaluating the effects of the Jobs Act, ISI Growth Working Paper.

<sup>10</sup> Vgl. Ehmer, P. 2016, Arbeitsproduktivität der großen Euroländer driftet auseinander – Italien fällt zurück, Fokus Volkswirtschaft Nr. 134, Juli 2016.

<sup>11</sup> Vgl. IWF 2016, Italy: Article IV consultation, IMF Country Report No. 16/222.

<sup>12</sup> Allerdings bleiben die Abfindungen mit maximal 24 Monatslöhnen im OECD-Vergleich hoch, vgl. OECD 2014, The 2012 labour market reform in Spain: A preliminary assessment, OECD publishing.

<sup>13</sup> Vgl. ebd.

<sup>14</sup> Vgl. IWF 2015, Recent labor market reforms: A preliminary assessment, Spain: selected issues, IMF Country Report No. 15/233.