
Tarifsystem, Lohn- und Stabilisierungspolitik in Dänemark

Ein Beispiel für kontrollierte Dezentralisierung der Lohnverhandlungen

Michael Mesch

1. Einleitung

Das Tarifsystem und die Lohnpolitik in Dänemark waren in den zurückliegenden zwei Jahrzehnten von erheblichen Änderungen geprägt. Dabei ist durchaus von einer gewissen Dezentralisierung der Lohnverhandlungen zu sprechen. Dezentralisierung bedeutet allerdings nicht den Übergang zu vollkommen unkoordinierten Lohnverhandlungen auf der Ebene der Unternehmungen und Betriebe, sondern den Übergang von zentralisierten, branchenübergreifenden Verhandlungen der Dachverbände der Sozialpartner zu koordinierten und synchronisierten Kollektivvertragsverhandlungen auf der Branchenebene. Dabei spielten auf der Gewerkschaftsseite Verhandlungsgemeinschaften für umfassende Wirtschaftsbereiche eine immer größere Rolle.

Die Ursachen für diese Veränderungen sind in den wirtschaftlichen Problemen Dänemarks in den siebziger und achtziger Jahren und im Scheitern der zentralisierten Lohnverhandlungen zu suchen.

Das ab 1982 verfolgte, mittelfristig orientierte Stabilisierungskonzept, dessen Hauptziel in der Wiederherstellung eines außenwirtschaftlichen Gleichgewichts bestand, wählte die Hartwährungsoption. Dieser währungspolitische Kurs bedurfte der Unterstützung durch eine Lohnpolitik, welche auf die Erhaltung der internationalen Konkurrenzfähigkeit Bedacht nahm.

Im Rahmen dieser Stabilisierungspolitik spielte zunächst imperative staatliche Einkommenspolitik eine wichtige Rolle. Erst nach Beendigung der staatlichen Eingriffe und der Aufhebung der Lohnindexierung gewannen die Tarifverbände die Kontrolle über die Lohnentwicklung zurück. Ende 1987 trafen die Sozialpartner und die Regierung eine Ab-

sprache über eine mit den Wettbewerbserfordernissen im besonderen und dem Stabilisierungskonzept im allgemeinen konsistente Lohnpolitik.

Die Veränderungen im Lohnverhandlungssystem, die sich Ende der achtziger und Anfang der neunziger Jahre vollzogen, lassen sich mit dem Begriff „kontrollierte Dezentralisierung“ charakterisieren. Die indirekte Koordination der Abschlüsse erfolgte durch „*pattern bargaining*“, wobei der exponierte Wirtschaftssektor die Lohnführerschaft übernahm. Dies ermöglichte die Dämpfung des nominellen Lohnauftriebs. Somit hatte die Lohnpolitik wesentlichen Anteil an den stabilisierungspolitischen Erfolgen im Hinblick auf Preisstabilität und Leistungsbilanz.

2. Die wirtschaftliche Anpassung an die beiden Ölpreisschocks

Dänemark befand sich bereits vor dem ersten Ölpreisschock in einer vergleichsweise ungünstigen wirtschaftlichen Situation, gekennzeichnet durch hohe Inflation, Marktanteilsverluste dänischer Exporte und ein erhebliches Leistungsbilanzdefizit. Die massive Ausweitung des öffentlichen Sektors und der durch staatliche Förderungen und steuerliche Sonderregelungen begünstigte Boom der Bauwirtschaft Ende der sechziger und Anfang der siebziger Jahre setzten inflationäre Mechanismen in Gang, welche das „Skandinavische Inflationsmodell“ auf den Kopf stellten: Die Überhitzung im geschützten Sektor bewirkte dort hohe nominelle und reale Lohnsteigerungsraten, welche dann durch die Marktmechanismen und die Lohnpolitik der Gewerkschaften auf den exponierten Sektor übertragen wurden. Infolgedessen verschlechterte sich ab Mitte der sechziger Jahre die internationale Wettbewerbsfähigkeit des exponierten Sektors, gemessen an den relativen Lohnstückkosten in gemeinsamer Währung, und im Ausland traten beträchtliche Marktanteilsverluste ein. 1973, am Ende der Hochkonjunktur, beschleunigte sich diese Entwicklung nochmals: Die Effektivverdienste in der Industrie stiegen um 18,8%, real 9,5%, wodurch die relativen Lohnstückkosten rund 13% höher als 1964 lagen.

Der erste Ölpreisschock verschärfte die wirtschaftliche Lage. Die dänischen Terms of Trade verschlechterten sich drastisch (-17,5% 1973/74). Durch die Bindung der Löhne an einen Verbraucherpreisindex wurde die importierte Inflation sehr rasch auf die inländische Kostenstruktur übertragen. Die Teuerungsrate sprang 1974 auf 15,3%. Die Effektivverdienste in der Industrie stiegen (trotz staatlicher Zwangsschlichtung!) um 21,5%, was die internationale Konkurrenzfähigkeit nochmals beeinträchtigte. Aufgrund der Terms of Trade-Verluste und der außerordentlich hohen Lohnzuwachsraten entstand 1974/75 eine erhebliche negative reale Arbeitskostenposition (1). Das Leistungsbilanzdefizit erhöhte sich. Zu diesen Problemen trat steigende Arbeitslosigkeit hinzu.

Die von den Sozialdemokraten geführten Mitte-Links-Koalitionsregierungen suchten die schwere Rezession, welche die dänische Wirtschaft 1974/75 durchlief, mittels expansiver Fiskalpolitik zu überbrücken: Der Überschuß im gesamtstaatlichen Budget im Ausmaß von 3% des BIP im Jahre 1974 verwandelte sich in ein Nettodefizit von rund 1,5% im folgenden Jahr. Dieser expansive wirtschaftspolitische Kurs war jedoch aufgrund der offenen außenwirtschaftlichen Flanke nicht durchzuhalten: 1976 stieg das Leistungsbilanzdefizit sprunghaft auf 4,9% des BIP.

Geboten war in dieser Situation die Einschränkung des privaten Verbrauchs durch eine Senkung der real verfügbaren Einkommen der privaten Haushalte und die Verschiebung der Ressourcen in den exponierten Sektor. Einige wirtschaftspolitische Optionen, die dafür prinzipiell zu erwägen waren, kamen nicht in Frage: Eine Abwertung der Krone zur Verbesserung der Konkurrenzfähigkeit schied aus, da die Indexbindung der Löhne die positiven Effekte rasch aufgehoben hätte. Bis 1979 verfolgte Dänemark daher eine Hartwährungspolitik. Eine Senkung der real verfügbaren Einkommen via *fiscal drag* im Einkommensteuersystem war durch die im Jahre 1975 beschlossene Steuerreform unmöglich: Ab 1976 (und bis 1979) wurde der Einkommensteuertarif jährlich gemäß der Steigerungsrate der Stundenlöhne in der Industrie angepaßt. Diese Maßnahme erschwerte die Aufgabe der Stabilisierungspolitik, denn sie hatte eine Erhöhung der real verfügbaren Einkommen der Haushalte zur Folge. Restriktive Fiskalpolitik war daher nur mittels Anhebung der indirekten Steuern realisierbar. Diese Steuererhöhungen dämpften zwar den privaten Verbrauch, trugen aber gleichzeitig zur anhaltend hohen Teuerung bei.

Das zweite Instrument, dessen sich die Regierungen bedienten, war die imperative Einkommenspolitik. Der Reichstag machte von der Möglichkeit der Zwangsschlichtung per Gesetz Gebrauch und lockerte die Bindung der Löhne an die Verbraucherpreisentwicklung (siehe unten Abschnitt 3).

Diese wirtschaftspolitische Strategie brachte bis 1979 keine greifbaren Erfolge. Die staatliche Einkommenspolitik hatte nur geringe Wirkung, da die Lohndrift die Rückgänge in den Tariflohnsteigerungsraten und in der automatischen Indexierung teilweise kompensierte. Die negative reale Arbeitskostenposition konnte daher nicht beseitigt werden, die Wettbewerbsfähigkeit der verarbeitenden Industrie besserte sich nicht entscheidend. Die Leistungsbilanz wies weiterhin ein erhebliches Defizit aus, die Inflationsrate schwankte um die Zehn-Prozent-Marke und die Arbeitslosenrate verharrte auf dem für dänische Verhältnisse ungewohnt hohen Niveau.

Der zweite Ölpreisschock veranlaßte zur Aufgabe der Hartwährungspolitik. Im Zeitraum 1979 bis 1982 wurde die Krone mehrmals abgewertet. Dies hatte eine Verbesserung der relativen Lohnstückkosten in gemeinsamer Währung um rund 15% zur Folge. Selbst unter den Bedingungen der schwachen internationalen Konjunktur stiegen die Exporte

wesentlich, so daß Marktanteile zurückgewonnen werden konnten, und das Leistungsbilanzdefizit verringerte sich. Trotz des positiven Außenbeitrags geriet die dänische Wirtschaft 1980/81 in eine schwere Rezession. In dieser Phase nahm die Arbeitslosenrate sehr stark zu und erreichte 1981 9,2%. Gleichzeitig stieg das Nettodefizit des Budgets auf 6,9% des BIP.

3. Die Krise der zentralisierten Lohnverhandlungen in den siebziger Jahren

3.1 Das dänische Lohnverhandlungssystem

Die Zuwächse der Effektivverdienste der Arbeitnehmer im privaten Sektor setzten sich bis Mitte der achtziger Jahre aus drei Bestandteilen zusammen: erstens aus der Erhöhung der Tariflöhne, welche entweder zentral von den Dachverbänden oder dezentral auf der Ebene der Branchen bzw. Berufsgruppen ausgehandelt wurden; zweitens aus jenen zusätzlichen Beträgen, die sich aus der Lohnindexierungsautomatik ergaben; drittens aus der Lohndrift.

- Tarifloohnerhöhungen: Bis in die frühen siebziger Jahre kennzeichnete eine starke Zentralisierung das Tarifverhandlungssystem. Der dänische Gewerkschaftsbund LO, die größte der gewerkschaftlichen Dachorganisationen (siehe Anhang „Die dänischen Gewerkschaften“), und der Arbeitgeberdachverband DA verhandelten alle zwei Jahre über ein Rahmenabkommen, das die Erhöhungen der tariflichen Minimal- bzw. Normallöhne, Arbeitszeit- und Urlaubsregelungen, Sozialleistungen, Ausbildungsprogramme und ähnliches regelte. Die in der Folge auf Branchenebene bzw. für bestimmte Berufsgruppen von den Einzelgewerkschaften und den jeweiligen Arbeitgeberorganisationen abgeschlossenen Kollektivverträge orientierten sich am Inhalt der Generalvereinbarung. Während die Mitgliedsorganisationen der DA verpflichtet waren, ihrem Dachverband die Verhandlungsergebnisse zur formellen Genehmigung vorzulegen, besaß die LO kein derartiges Vetorecht gegenüber den Abschlüssen der Einzelgewerkschaften.

Auch die Abkommen im privaten Sektor außerhalb des LO-DA-Segments übernahmen im wesentlichen die dort vereinbarten Regelungen.

Die Tarifverträge ließen sich nach der Entlohnungsform unterscheiden: Im gesamten öffentlichen Sektor und in einigen Tarifbereichen des privaten Sektors, insbesondere für unqualifizierte Arbeitskräfte, fand das sog. Normallohnsystem Anwendung. Die Tarifverträge legten die Normallöhne bzw. -gehälter jeweils für die gesamte Geltungsperiode fest. Für die Metallindustrie und andere Industriezweige, die

Büros und den Handel galt das sog. Minimallohnsystem, d. h. der Kollektivvertrag regelte ausschließlich die Mindestlöhne, wobei diese Regelungen jeweils nur für eine kleine Minderheit unmittelbare Bedeutung hatten. Die Istlöhne wurden von den Arbeitgeber und den gewerkschaftlichen Vertrauensleuten in den Betrieben ausgehandelt. Im Unterschied zu den Kollektivverträgen trat nach diesen betrieblichen Vereinbarungen keine Friedensverpflichtung in Kraft. Zum Minimallohnsystem gehörte ferner eine Begünstigungsklausel, welche den Arbeitnehmern auch während der Geltungsdauer einer bestehenden Betriebsvereinbarung die Möglichkeit zur Wiederaufnahme von Lohnverhandlungen in den Betrieben für den Fall bot, daß in vergleichbaren Unternehmungen höhere Löhne gezahlt wurden.

Sowohl im Normal- als auch im Minimallohnsystem erfolgte die Festlegung der Tariflohnerhöhungen nicht prozentuell, sondern in Form von einheitlichen zusätzlichen Absolutbeträgen pro Stunde. Diese Vorgangsweise entsprang den egalitären Zielsetzungen der gewerkschaftlichen Lohnpolitik. Die mächtigen Einzelgewerkschaften HK und SiD, die vor allem unqualifizierte Arbeitskräfte vertraten, setzten in den zentralen Abkommen ein weiteres nivellierendes Element durch: Die den Niedriglohnbeziehern im Normallohnsystem gewährten zusätzlichen Fixbeträge lagen regelmäßig über jenen für die Niedriglohnbezieher im Minimallohnsystem. Auf diese Weise wurde die Lohndrift zumindest teilweise antizipiert.

- Indexierungsautomatik: Die Stundenlöhne waren kollektivvertraglich an einen speziellen Verbraucherpreisindex gebunden, welcher die Preiseffekte der Änderungen von indirekten Steuern und Subventionen nicht berücksichtigte. Für jeden Anstieg dieses Index um drei Prozentpunkte innerhalb eines halben Jahres gelangte ein fixer Betrag zur Auszahlung (jeweils im Jänner und Juli). Diese Lohnindexierungsautomatik bot zwar keine volle Kompensation für die Teuerung, war aber dennoch das umfassendste System dieser Art in Westeuropa und trug wesentlich zur Reallohnrigidität im Gefolge des ersten Ölpreisschocks bei. Aufgrund der Auszahlung gleicher Absolutbeträge besaß auch die Lohnindexierung eine nivellierende Wirkung.
- Lohndrift: Die Lohndrift resultierte erstens aus den Betriebsverhandlungen über die Istlöhne für die Arbeitnehmer im Minimallohnsystem. In der zweiten Hälfte der siebziger Jahre entfielen mehr als fünfzig Prozent des Effektivverdienstzuwachses der Facharbeiter auf die Driftkomponente. Zweitens bestand auch im Normallohnsystem die Möglichkeit für zusätzliche Lohnverhandlungen, beispielsweise bei der Einführung oder Änderung des Akkordsystems.

Aufgrund der größeren Bedeutung der übertariflichen Lohnzuschläge im Minimallohnsystem waren Facharbeiter stärker von der Lohndrift begünstigt als unqualifizierte Arbeitskräfte. Diese Verteilung der Lohndrift hob somit die nivellierende Wirkung, die sowohl von den Rahmenabkommen als auch von der Lohnindexierung ausging, wieder zumindest teilweise auf. Die Auseinandersetzungen zwischen ver-

schiedenen Arbeitnehmergruppen und deren Gewerkschaften über die relativen Löhne hatten eine Lohn-Lohn-Spirale zur Folge, welche die überhöhten nominellen Lohnzuwächse Mitte der siebziger Jahre mitbestimmten.

Der öffentliche Sektor umfaßte wesentlich mehr Beschäftigte als das LO-DA-Segment des privaten Sektors, dennoch akzeptierten alle Tarifparteien des öffentlichen Bereichs die Lohnführerschaft des exponierten Sektors. Die Tarifverträge im öffentlichen Sektor enthielten Verdienstentwicklungsgarantien, welche die dortige Lohn- und Gehaltsentwicklung an die Entwicklung der Effektivverdienste im privaten Sektor koppelten, um den öffentlich Bediensteten eine partielle Kompensation für die fehlende Lohndrift zu bieten. Diese Regelungen legten fest, daß letztere zeitlich verzögert zwei Drittel der Differenz zwischen der Zuwachsrate der Effektivverdienste im privaten Sektor und jener der Löhne und Gehälter im öffentlichen Sektor ausbezahlt erhielten.

Das Verhandlungssystem im dänischen öffentlichen Sektor bestand aus zwei Segmenten: dem staatlichen und dem kommunalen Segment. In beiden Bereichen bildeten die drei Gewerkschaftsdachorganisationen LO, FTF und AC jeweils eine Verhandlungsgemeinschaft. Im staatlichen Segment führte CFU die Verhandlungen mit dem Finanzministerium, im kommunalen verhandelte KTO mit den Kommunen und Ämtern. Den Verhandlungsgemeinschaften oblag zwar die Verhandlungsführung, den Abschluß der Tarifverträge nahmen aber die einzelnen Gewerkschaften vor. Während die gewerkschaftlichen Verhandlungskartelle ursprünglich nur für Beamte kollektive Regelungen ausgehandelt hatten, wurden im Laufe der siebziger Jahre auch die Vertragsbediensteten einbezogen.

3.2 Staatliche Einkommenspolitik 1975–1980

Nach dem ersten Ölpreisschock stand die Lohnpolitik vor der schwierigen Aufgabe, die Preis-Lohn-Spirale, welche die Konkurrenzfähigkeit dänischer Erzeugnisse im Ausland gefährdete, möglichst rasch zu brechen.

Doch in den folgenden drei Lohnrunden 1975, 1977 und 1979 blieben die von LO und DA geführten Verhandlungen über ein zentrales Rahmenabkommen jeweils ergebnislos. Da auch die Bemühungen der staatlichen Schlichter erfolglos waren, intervenierte jeweils der Reichstag und beschloß bindende Lohnbestimmungen. Diesen Beschlüssen gingen jeweils temporäre Lohn- und Preisstopps voraus.

Für das Scheitern der zentralen Lohnverhandlungen in der zweiten Hälfte der siebziger Jahre waren die unterschiedlichen Standpunkte in bezug auf die anzustrebenden vertikalen Lohndifferentiale wesentlich. Der dänische Gewerkschaftsbund LO hatte wesentlich geringeren Einfluß auf die angeschlossenen Einzelgewerkschaften als etwa die schwedische und die norwegische Schwesterorganisation. Die beiden Mit-

gliedsverbände SiD und HK, die jeweils überwiegend Niedriglohngruppen repräsentierten, besaßen das größte Gewicht. Diese zwei Verbände bestanden – wie erwähnt – darauf, daß die LO in den zentralen Verhandlungen jeweils höhere Anhebungen für die Niedriglohngruppen im Normallohnsystem forderte. Die DA aber konnte angesichts der Knappheit qualifizierter Arbeitskräfte kein Interesse an einer Verringerung der vertikalen Lohnunterschiede haben. Übertarifliche Lohnzuschläge, welche die nivellierende Wirkung des Rahmenabkommens und der Lohnindexierung kompensiert und die ursprünglichen Relationen wieder hergestellt hätten, wären den Arbeitgebern zu teuer gekommen; sie lehnten daher sowohl die Verhandlungsangebote der LO als auch die Vermittlungsvorschläge ab.

Welchen Einfluß hatte die staatliche Einkommenspolitik auf die Lohnentwicklung?

- Ökonometrische Schätzungen zeigten, daß die politischen Interventionen zu Tariflohnsteigerungsraten führten, die durchwegs unter jenen lagen, die auf der Grundlage der für den Zeitraum 1960–1975 geschätzten Zusammenhänge zu erwarten gewesen wären (3).
- Die Indexierungsautomatik dominierte die Effektivverdienstentwicklung in den Jahren 1975 und 1976. Die Lockerung der Indexbindung, welche einen Bestandteil der gesetzlichen Lohnfestlegungen bildete, bewirkte 1977 bis 1980 eine deutliche Dämpfung dieser Lohnzuwachskomponente.
- Die Lohndrift war der wichtigste Bestimmungsfaktor der Verdienstentwicklung in den Jahren 1977 bis 1980 und lag jeweils über den aufgrund der genannten Regressionen zu erwartenden Werten. Für die Einzelgewerkschaften bestand in den Verhandlungen auf Betriebs Ebene angesichts steigender Mitgliederzahlen trotz der zunehmenden Arbeitslosigkeit kein Anreiz zu zurückhaltender Lohnpolitik; die Zwangsschlichtungen besaßen nur geringe Legitimität.

Die staatliche Intervention kam zu spät, um bereits 1975 die Lohn-Preis-Lohn-Spirale, die zu ähnlich hohen nominellen Lohnzuwachsen wie 1974 führte, zu brechen und die nochmalige Vergrößerung der negativen realen Arbeitskostenposition zu unterbinden. Die mit der Lohnindexierungsautomatik institutionalisierte, überaus großzügig gestaltete Teuerungskompensation bewirkte in dieser Phase eine außerordentliche Reallohnrigidität. In den Jahren 1977 bis 1980 hatte die staatliche Einkommenspolitik eine Dämpfung der Tariflohnsteigerungsrate und der Lohnindexierung zur Folge. Dies wurde jedoch teilweise durch erhöhte Lohndrift kompensiert, so daß der Nettoeffekt der lohnpolitischen Interventionen gering war. Die negative reale Arbeitskostenposition konnte nicht beseitigt werden; dies blieb ein Hauptproblem der Stabilisierungspolitik.

Das Scheitern der zentralisierten Lohnpolitik, welches die internationale Konkurrenzfähigkeit der dänischen Unternehmungen untergrub, ließ den Arbeitgeberdachverband DA für eine grundlegende Reform des Lohnsetzungsprozesses eintreten. Erstens sollte die Einflußnahme des

Parlaments auf die Löhne beendet und die Kompetenz für die Lohnfestsetzung den Tarifparteien auf der Branchen- und Betriebsebene übertragen werden. Zweitens sollte die aus der Vielfalt der Berufsgewerkschaften und dem (weitgehenden) Fehlen von umfassenden Industriegewerkschaften herrührende sehr hohe Zahl von Kollektivverträgen gesenkt werden, um die Koordination der Abkommen zu ermöglichen und die Kontrolle der Lohnentwicklung zu gewährleisten. Dazu waren drittens organisatorische Änderungen erforderlich. Angestrebt wurde die Bildung von Verhandlungsgemeinschaften, welche sowohl auf Arbeitgeber- als auch auf Arbeitnehmerseite jeweils alle wichtigen Organisationen eines größeren Wirtschaftsbereichs zusammenfassen würden.

Die Arbeitgeber sahen dabei das bereits bestehende Verhandlungs- und das Lohnsystem in der Metallindustrie als Vorbild an. Die organisatorische Zersplitterung wurde in dieser wichtigen Branche bereits in den fünfziger Jahren überwunden. Seitdem schlossen jeweils die Metallarbeitgeber und die Verhandlungsgemeinschaft der Gewerkschaften (CO-Metal) einen einzigen Kollektivvertrag für die gesamte Branche ab. Dieser Verhandlungsmodus besaß somit den Vorteil, daß unkontrollierbare Lohn-Lohn-Spiralen, die bei Auseinandersetzungen zwischen verschiedenen Arbeitnehmergruppen und deren Gewerkschaften über die relativen Löhne drohten, unterbunden waren. Zudem gewährleistete das geltende Minimallohnsystem aufgrund der Zweistufigkeit des Verhandlungsablaufs ein höheres Maß an Flexibilität. Das Hauptproblem bestand darin, daß in den anderen Bereichen des privaten Sektors Verhandlungsgemeinschaften wie in der Metallbranche nicht existierten.

4. Stabilisierungspolitik und Wirtschaftsentwicklung 1982–1986

4.1 Das mittelfristige Stabilisierungskonzept der konservativ-liberalen Koalition

Die Anpassung der dänischen Wirtschaft an den zweiten Ölpreisschock und die folgende internationale Rezession verlief unbefriedigend. Die Abwertungen in den Jahren 1979 bis 1982 bewirkten eine wesentliche Verbesserung der internationalen Konkurrenzfähigkeit, dennoch erhöhte sich das Leistungsbilanzdefizit 1982 erneut, nämlich auf 4,2% des BIP. Die Weichwährungsoption erleichterte fraglos die kurzfristige Anpassung des exponierten Sektors, zeigte aber auch rasch ihre Kehrseite: Die Abwertungen erweckten die Erwartung weiterer Wechselkurskorrekturen, und diese Erwartungen schlugen sich in Zinssätzen von über 20% nieder.

Die realen Investitionen in Maschinen und Ausrüstungen verzeichneten 1980 und 1981 einen Rückgang um insgesamt 23%. Auch der starke Investitionszuwachs in der konjunkturellen Erholung des Jahres 1982 vermochte den vorherigen Rückgang bei weitem nicht wettzumachen, so

daß die ohnehin schmale industrielle Basis deutlich geschwächt aus dieser Phase hervorging. Und die Inflationsrate blieb trotz steigender Arbeitslosigkeit über der Zehn-Prozent-Marke.

Gleichzeitig nahm das Nettodefizit der öffentlichen Haushalte außerordentlich stark zu und erreichte 1982 den Rekordwert von 9,1% des BIP. Dies war einer der höchsten Abgänge im gesamten OECD-Bereich und entsprach mehr als 60% der privaten Ersparnis.

Die seit Mitte der siebziger Jahre verfolgte Stop-Go-Politik war somit gescheitert. Die neue, ab September 1982 regierende konservativ-liberale Koalition unter der Führung von Premierminister Schlüter präsentierte ein mittelfristiges wirtschaftspolitisches Konzept, in dessen Mittelpunkt die Stärkung des exponierten Sektors stand. Eine Verbesserung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit und die erhöhte Profitabilität dieses Sektors sollten die Beseitigung des außenwirtschaftlichen Ungleichgewichts und eine Wiederherstellung der Grundlagen für anhaltendes Wirtschaftswachstum und einen höheren Beschäftigungsstand ermöglichen. Gleichzeitig hatte zu diesem Zweck eine Dämpfung des privaten und öffentlichen Verbrauchs zu erfolgen.

Einkommenspolitik, Hartwährungspolitik und restriktive Budgetpolitik mit ausgabenseitigem Schwerpunkt bildeten die Instrumente, welche im Rahmen dieses Konzepts vorgesehen waren.

Nach dem Fehlschlag der Abwertungsstrategie fiel der Einkommenspolitik die Aufgabe zu, eine Umverteilung von Ressourcen zugunsten der Profitabilität im exponierten Sektor herbeizuführen. Im Zusammenwirken mit der Einschränkung der staatlichen Transfers an die Haushalte würde eine Dämpfung des privaten Konsums herbeigeführt werden. Die gestärkte Wettbewerbsfähigkeit der Exportwirtschaft und die Restriktion der Inlandsnachfrage sollten dann den Ausgleich der Leistungsbilanz bis 1986/87 ermöglichen.

Die Hartwährungspolitik wurde als Mittel angesehen, die Tarifparteien zu moderaten Lohnabschlüssen zu veranlassen. Eine konsequente Beibehaltung dieses Kurses würde zudem eine Senkung der sehr hohen nominellen Zinssätze erlauben und die privaten Investitionen stimulieren. Der schrittweise Abbau des Budgetdefizits durch ausgabenseitige Einsparungen bis zum Jahr 1990 würde ebenfalls zu letzterem beitragen.

Ein umfangreiches Maßnahmenpaket leitete im Oktober 1982 die Umsetzung dieses mittelfristig orientierten Stabilisierungsprogramms ein. Dieses stellte bereits die wesentlichen Weichen; in den nächsten Jahren folgten weitere Pakete, und ab 1985 sah sich die Regierung zu einer Akzentuierung der Schritte veranlaßt.

Das Maßnahmenbündel von Oktober 1982 beinhaltete eine einkommenspolitische Komponente und legte die budgetpolitische Linie fest. Die einkommenspolitischen Interventionen galten den außerordentlich starken Lohn-Preis-Rigiditäten: Die Koppelung zwischen Preisen einerseits und Löhnen sowie Sozialtransfers andererseits wurde per Gesetz aufgehoben, ebenso die Bindung der Löhne im öffentlichen Sektor an jene im privaten Sektor (siehe im einzelnen Abschnitt 5 unten).

Was die Staatsausgaben anbelangt, wurde angestrebt, deren reales Niveau in den Folgejahren nicht weiter anzuheben, sondern unverändert beizubehalten. Für die Arbeitslosenversicherung wurde das Einfrieren des Maximalbetrages, der pro Tag zur Auszahlung gelangen konnte, bis 1985 festgelegt. Bis dahin war diese Obergrenze zweimal jährlich entsprechend den Änderungen eines speziellen Verbraucherpreisindex angehoben worden. Gleichzeitig erfolgte eine starke Erhöhung der Sozialversicherungsbeiträge von Arbeitnehmern und vor allem von Arbeitgebern, um das staatliche Budget teilweise von den gestiegenen Kosten der Arbeitslosigkeit zu entlasten. In den nächsten Jahren folgten weitere Anhebungen dieser Sozialversicherungsabgaben. Auf der Steuereinnahmenseite gab sich die Regierung zunächst damit zufrieden, die automatische Indexierung des Einkommensteuertarifs zu suspendieren.

Angesichts des Scheiterns der Verhandlungen in der Lohnrunde Anfang 1985, der Expansion des privaten Konsums und des erneut steigenden Leistungsbilanzdefizits verschärfte die Regierung ab 1985 den Austeritätskurs. Angestrebt wurde die zusätzliche Dämpfung der Arbeitskosten, die deutliche Eindämmung des privaten Verbrauchs und damit gleichzeitig die Verringerung des Importüberhangs.

Im April 1985 legte der Reichstag per Gesetz die Tariflohnerhöhungen für den privaten und den öffentlichen Sektor fest. Die Lohnindexierung wurde für ein weiteres Jahr suspendiert und dann endgültig abgeschafft. Der Maximalbetrag der Arbeitslosenunterstützung blieb auch 1985 und 1986 eingefroren. (Ab 1987 wurde die Anhebung jeweils im Budget fixiert.) Ferner schränkte dieses Maßnahmenpaket zwecks Bremsung des Konsumbooms die Vergabe von Verbraucherkrediten ein und unterwarf mittlere und höhere Einkommen einer Zwangsanleihe (im Ausmaß von jährlich jeweils 8% jener Summe, die 150.000 dkr überstieg). Die Indexierung des Einkommensteuertarifs wurde auf 2% beschränkt.

Im Dezember 1985 unternahm die Regierung in Reaktion auf die Überhitzung der Bauwirtschaft verschiedene Schritte zur Drosselung der Bautätigkeit. Die Restriktion auf der Steuereinnahmenseite ging seit 1984 über die Begrenzung der Indexierung des Einkommensteuertarifs hinaus: In den Jahren 1984 bis 1986 erfolgten Erhöhungen der indirekten Steuern, insbesondere der Energiesteuern.

Diese Stabilisierungspakete führten einen Wechsel im Vorzeichen des Budgetsaldos herbei, eine wesentliche Dämpfung der inländischen Nachfrage trat jedoch erst im Gefolge der sog. „Kartoffeldiät“ von Oktober 1986 ein (siehe unten Abschnitt 9).

4.2 Expansion der Inlandsnachfrage und außenwirtschaftliches Ungleichgewicht

In der Periode 1982 bis 1986 verzeichnete Dänemark unter allen Ländern Westeuropas das höchste Wachstum von Output, Beschäftigung

Tabelle 1:

Wirtschaftsindikatoren Dänemark

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Wachstum des BIP (real) %	-0,4	-0,9	3,0	2,5	4,4	4,3	3,6	0,3	1,2	0,6	1,4	1,0	1,2	1,4	4,7
Wachstum des privaten Konsums (real) %	-3,7	-2,3	1,4	2,6	3,4	5,0	5,7	-1,5	-1,0	-0,4	0,0	1,4	0,7	2,8	7,0
Wachstum der Bruttoinvestitionen (real) %	-12,6	-19,2	7,1	1,9	12,9	12,6	17,1	-3,8	-6,6	1,0	-1,7	-5,4	-8,2	-1,9	5,2
Wachstum der Exporte (real) %	5,2	8,2	2,5	4,9	3,5	5,0	0,0	5,1	7,8	4,2	6,9	7,7	3,7	-1,4	5,8
Wachstum der Importe (real) %	-6,8	-1,7	3,8	1,8	5,5	8,1	6,8	-2,0	1,5	4,5	1,2	4,9	-0,5	-4,2	12,5
Leistungsbilanzsaldo (% des BIP)	-3,7	-3,0	-4,2	-2,6	-3,3	-4,6	-5,4	-2,9	-1,2	-1,1	-1,0	1,7	3,4	4,1	2,3
Netto-Budgetsaldo des Gesamtstaates (% des BIP)	-3,3	-6,9	-9,1	-7,2	-4,1	-2,0	3,4	2,4	0,6	-0,5	-1,5	-2,1	-2,6	-4,4	-4,2
Arbeitslosenrate (% der Erwerbstätigen)	7,0	9,2	9,8	10,4	10,1	9,0	7,8	7,8	8,6	9,3	9,6	10,5	11,2	12,2	12,0
Veränderung der Beschäftigung %	-0,5	-1,3	0,4	0,3	1,7	2,5	2,6	0,9	-0,6	-0,6	-1,0	-1,8	-0,1	-0,6	0,5
Veränderung der Kompensation je Beschäftigten im Unternehmenssektor %	11,1	8,7	11,2	9,0	6,0	4,8	5,1	7,2	3,5	4,5	5,4	4,9	3,1	2,8	3,6
Steigerung der Verbraucherpreise %	12,3	11,8	10,1	6,9	6,3	4,7	3,7	4,0	4,5	4,8	2,6	2,2	2,1	1,7	2,0
Veränderung der Lohnstückkosten im Unternehmenssektor %	8,7	7,1	7,2	6,2	3,5	3,8	4,4	6,6	0,2	1,6	1,4	2,0	0,6	-0,7	-1,7

Quelle: OECD

und Investitionen. Der Aufschwung der Jahre 1982–1983 ging über in die Hochkonjunktur 1984–1986. Entgegen der Konzeption der Regierung war dies jedoch nicht exportgeleitetes Wachstum; vielmehr bestimmte die Expansion der inländischen Nachfrage die Dynamik.

Getragen wurde das Wachstum 1982 und nach einer Pause erneut 1984–1986 vor allem von der außerordentlich starken Zunahme der Investitionen, sowohl in Maschinen und Ausrüstungen als auch im Wohnbau (siehe Tabelle 1). Stark sinkende Zinssätze (minus 8 Prozentpunkte von Oktober 1982 bis Mai 1983!), die steigende Nachfrage und die wesentlich verbesserte Ertragslage stimulierten die private Investitionstätigkeit. Die Investitionsquote im Unternehmenssektor stieg von 17% (1982) auf 23% (1986), den höchsten Wert seit 1960. Die Industrieproduktion nahm in dieser Phase kräftig zu.

Der Beitrag des privaten Konsums zum Wirtschaftswachstum erhöhte sich von Jahr zu Jahr; insbesondere in den Jahren 1985 und 1986 war ein sehr starker Zuwachs zu verzeichnen. Da die real verfügbaren Einkommen der privaten Haushalte während dieser Periode stagnierten, ging dies zu Lasten der Sparquote (4). Für diesen Rückgang waren erstens Vermögenseffekte maßgeblich: Infolge der Halbierung der nominellen Zinssätze stiegen die Grundstückspreise 1982–1986 um 85%. Zweitens kam den Konsumenten entgegen, daß die steuerliche Absetzbarkeit von Zinszahlungen bis 1987 unangetastet blieb, was bei hohen Grenzsteuersätzen für sehr niedrige, sogar negative reale Netto-Zinssätze sorgte. Dies führte zu einem kreditfinanzierten Konsumboom.

Damit ist auch die Schwachstelle des wirtschaftspolitischen Stabilisierungsprogramms angesprochen. Die starke Expansion des privaten Verbrauchs war unvereinbar mit der Wiederherstellung des außenwirtschaftlichen Gleichgewichts. Die aus dem Absinken der Zinssätze resultierenden Vermögenseffekte schlugen sich rasch und kräftig im privaten Konsum nieder. Die restriktiven Maßnahmen ab 1985 waren zu schwach, das Austeritätspaket von Oktober 1986 und die Steuerreform, welche die Begünstigung der Konsumentenkredite einschränkte, kamen zu spät, um den privaten Verbrauch zu dämpfen und den hohen Importüberhang zu verhindern.

Entgegen den Erwartungen wuchsen die Exporte durchwegs schwächer als 1980 und 1981. Nur 1983 ergab sich ein positiver Außenbeitrag, 1984–1986 nahmen jeweils die Importe wesentlich stärker zu als die Ausfuhren. Diese enttäuschende Exportentwicklung ist nicht nur, aber in erster Linie auf die Verschlechterung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit zurückzuführen. Die relativen Lohnstückkosten in gemeinsamer Währung stiegen bis 1986 nahezu auf das Niveau von 1979, also vor den Abwertungen. Dafür waren zwei Gründe ausschlaggebend. Erstens verlief die Produktivitätsentwicklung trotz der kräftigen Expansion der betrieblichen Ausrüstungsinvestitionen relativ schwach, da es sich bei letzteren überwiegend um Kapazitätserweiterungen handelte. Zweitens stieg der exportgewichtete effektive Wechselkurs der Krone in den Jahren 1985 und 1986. Die relativen Arbeitskosten hingegen fielen während des gesamten Zeitraums leicht.

Außer der Verschlechterung der Wettbewerbsfähigkeit sind weitere Ursachen der ungenügenden Exportdynamik zu nennen: der Mangel an qualifizierten Arbeitskräften, welcher die Kapazitätsauslastung beschränkte; die ungünstige Produktpalette der dänischen Ausfuhren. Letztlich ist zu berücksichtigen, daß die starke Binnennachfrage viele Unternehmungen dazu veranlaßte, sich auf den Inlandsmarkt zu konzentrieren.

Infolge der geschilderten Tendenzen trat nur 1983 eine vorübergehende Verringerung des Leistungsbilanzdefizits ein, danach nahm dieses wesentlich zu und erreichte 1986 den Rekordwert von 5,4% des BIP. Die Verschlechterung ist auf eine Passivierung der Handelsbilanz und auf den deutlichen Anstieg des Defizits in der Kapitalertragsbilanz zurückzuführen. Bestimmend für die letztere Position waren die hohen Netto-Zinszahlungen auf die Auslandsschulden. Die im Zusammenhang mit der inländischen Öl- und Erdgasgewinnung stehenden Investitionen belasteten in diesem Zeitraum aufgrund des hohen Importanteils die Leistungsbilanz stark.

Die gesamtwirtschaftliche Beschäftigung nahm mit Fortdauer der Hochkonjunktur immer rascher zu, 1985 und 1986 erhöhte sich auch die Beschäftigung in der verarbeitenden Industrie erheblich. Infolgedessen sank die Arbeitslosenrate auf 7,8% im Jahre 1986, dies trotz steigender Frauenerwerbstätigkeit.

Den größten Erfolg erzielte die Stabilisierungspolitik in bezug auf die Budgetkonsolidierung. Das Nettodefizit der öffentlichen Haushalte konnte vom Höchstwert des Jahres 1982 kontinuierlich verringert werden; aufgrund der Verschärfung des Austeritätskurses ab 1985 ergab sich im Jahr 1986 bereits ein Überschuß im Ausmaß von 3,4% des BIP. Gemäß der ursprünglichen Konzeption sollte die Konsolidierung fast ausschließlich durch ausgabenseitige Maßnahmen erfolgen. Es gelang, die jährlichen Staatsausgaben im Zeitraum 1982 bis 1986 jeweils real konstant zu halten, wie dies vorgesehen war. Das Wachstum der Beschäftigung im öffentlichen Sektor wurde gebremst.

Auf der Einnahmenseite wirkte sich die günstige Konjunktur stark aus. Die Effekte der automatischen Stabilisatoren wurden für die Defizitsenkung genutzt. Darüber hinaus aber ging die Hälfte des diskretionären Konsolidierungseffekts in den Jahren 1983–1986 auf höhere direkte und indirekte Steuern zurück. Dies war wie erwähnt im 1982 präsentierten Konzept nicht geplant. Die in den Stabilisierungspaketen enthaltenen Erhöhungen von Steuern und Abgaben schlugen kräftig zu Buche; die Steuerquote stieg bis 1986 auf 50,5%.

Der Erfolg der Einkommenspolitik, welche die institutionalisierte Preis-Lohn-Bindung beendete, schlug sich nicht nur in einer Halbierung der nominellen Tariflohnzuwachsrate, sondern auch in einer noch stärkeren Senkung der Teuerungsrate nieder. 1986 belief sich die Inflationsrate nur noch auf 3,7%. Daraus wird ersichtlich, daß die ab Herbst 1982 eingeschlagene, nicht-akkommodierende Wirtschaftspolitik sehr rasch Glaubwürdigkeit erlangte. Dafür war erstens ausschlaggebend, daß die

Regierung trotz der starken Abwertung der schwedischen Krone im Oktober 1982 konsequent an der Hartwährungspolitik festhielt. Zweitens stärkte die energische Budgetkonsolidierung die Glaubwürdigkeit der anti-inflationären Strategie. Nur so ist der überaus rasche Rückgang des Zinsniveaus zu erklären. Drittens bot bereits der Verlauf der Lohnrunde 1983 ein Indiz dafür, daß sich die inflationären Erwartungen stark abschwächten.

Bis 1986 hatte die Stabilisierungspolitik somit einige wesentliche Erfolge aufzuweisen. Der konjunkturelle Aufschwung war aber nicht exportgeleitet, wie dies konzipiert war, sondern basierte auf der kräftigen Expansion der inländischen Nachfrage. Das rasche Wirtschaftswachstum erleichterte die Budgetkonsolidierung und ermöglichte die Senkung der Arbeitslosenrate. Die Einkommenspolitik erreichte eine erhebliche Verringerung der nominellen Tariflohnzuwachsrate und eine noch stärkere Dämpfung der Inflation. Das Ziel jedoch, das außenwirtschaftliche Gleichgewicht wiederherzustellen, wurde weit verfehlt: Die steigende Inlandsnachfrage löste einen Importsog aus und reduzierte die Kapazitäten und die Anreize für den Export. Wie in der Vergangenheit war das Bemühen, gleichzeitig Arbeitslosigkeit und Leistungsbilanzdefizit zu bekämpfen, gescheitert.

5. Die Übergangsphase: Lohnverhandlungen und staatliche Einkommenspolitik 1981–1986

Die achtziger Jahre bildeten eine Phase des Übergangs von zentralisierten Lohnverhandlungen und imperativer staatlicher Einkommenspolitik zu kontrollierter Dezentralisierung der Lohnverhandlungen und trilateralen Absprachen. Dieser Übergang vollzog sich nicht ohne Rückschläge.

Vor der Lohnrunde 1981 stimmten die Dachverbände der Arbeitgeber und -nehmer darin überein, den politischen Einfluß auf die Tariflohnfestsetzung auszuschalten. Die Position der DA wurde bereits oben im Abschnitt 3.2 dargelegt. Für die ablehnende Haltung der LO gegenüber einer fortgesetzten Intervention durch die sozialdemokratische Regierung war ausschlaggebend, daß die Gewerkschaften vergeblich versucht hatten, für die Zwangsschlichtung qualitative Kompensationen (Mitbestimmung etc.) zu erhalten (5). Beide Tarifparteien mußten an einer Wiederherstellung ihrer Kontrolle über die Lohnentwicklung interessiert sein, andernfalls drohte eine Schwächung ihrer Legitimität. Um ein Patt bei den zentralen Verhandlungen und einen dann folgenden Eingriff per Gesetz zu verhindern, einigten sich LO und DA darauf, die Lohnverhandlungen erstmals seit 1958 auf der Ebene der Branchen bzw. Berufsgruppen zu führen.

Wie oben im Abschnitt 4.1 erläutert, spielte die Einkommenspolitik im mittelfristigen Stabilisierungsprogramm der ab September 1982 regierenden Mitte-Rechts-Koalition eine wichtige Rolle.

Deren Maßnahmenpaket von Oktober 1982 (6)

- verhängte vor der Lohnrunde 1983 einen fünfmonatigen Lohnstopp und fror in diesem Zeitraum Gewinnmargen und Dividenden ein;
- suspendierte bis Februar 1985 die Lohnindexierung und bis April 1985 die Bindung des oberen Grenzbetrags der Arbeitslosenunterstützung an die Preisentwicklung;
- begrenzte die Tariflohnerhöhung im öffentlichen Sektor für 1983 und 1984 auf jeweils 4% (bei einer Teuerungsrate von 10%), womit die automatische Koppelung an die Effektivverdienstentwicklung im privaten Sektor außer Kraft gesetzt war. Gleichzeitig verstand die Regierung diese 4%-Marke als Richtlinie für die Tarifverhandlungen im privaten Sektor.
- erhöhte die Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeiträge zur Sozialversicherung merklich.

Mangels Einigung auf der Branchenebene fiel in der Lohnrunde 1983 die Initiative erneut den Zentralverbänden LO und DA zu, die ein zweijähriges Rahmenabkommen vereinbarten (7). Dabei wurde die staatliche Richtlinie einer durchschnittlichen Erhöhung von 4% in beiden Jahren eingehalten, eingeschlossen die etwas höheren Zuwächse für die Niedriglohnbezieher in beiden Lohnsystemen. Das zentrale Abkommen enthielt auch einen sog. „Lohnregulierungsmechanismus“, welcher die Anzahl der während der Geltungsdauer möglichen Lohnverhandlungen in den Betrieben auf drei begrenzte. Diese Regelung hatte eine Verringerung der Lohndrift zur Folge, was wiederum erheblich zur Senkung der Inflation beitrug. Zweitens schränkte sie die – letztlich erfolglosen, aber inflationstreibenden – Versuche einzelner Arbeitnehmergruppen, ihre jeweilige Position in der Lohnhierarchie durch betriebliche Lohnvereinbarungen zu verbessern, ein und behinderte somit das Fortbestehen von Lohn-Lohn-Spiralen. Letztlich bewirkte die Eindämmung der Lohndrift auch eine abnehmende Häufigkeit von Arbeitskonflikten (8).

Während der Lohnrunde 1985 zeigte der Ablauf der Gespräche bald, daß die Vorstellungen der Tarifparteien sehr weit auseinanderklafften. So wie in den Jahren zuvor waren die Gewerkschaften bereit, einen Beitrag zur Verbesserung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit dänischer Erzeugnisse zu leisten, forderten aber zumindest die Erhaltung der Kaufkraft der Löhne und Gehälter. Die DA lehnte letzteres ab. Die Regierung Schlüter leistete dem Arbeitgeberdachverband Rückendeckung; der Wirtschaftsminister sprach sich für ein Einfrieren der Löhne aus. So gestützt, konnte die Arbeitgeberseite völlig unnachgiebig auftreten, wußte sie doch, daß die Regierung im Falle des Scheiterns der Verhandlungen und der Schlichtung auf dem Gesetzeswege eine für die Arbeitgeber vorteilhafte Regelung durchsetzen würde.

Erwartungsgemäß blieben die Verhandlungen ergebnislos und lehnten die Arbeitgebervertreter auch den Vermittlungsvorschlag des Schlichters ab. Die Regierungsmehrheit würde schon ein besseres Ergebnis erzwingen! Am 1. April 1985 trat die gesetzliche Zwangsschlichtung in Kraft, deren Inhalt entgegen der in der Vergangenheit stets geübten Ge-

wohnheit nicht dem Vermittlungsvorschlag entsprach (9). Die enthaltenen Tariflohnsteigerungsraten für den privaten und den öffentlichen Sektor lagen für 1985 und 1986 jeweils deutlich unter der erwarteten Teuerungsrate. Den öffentlich Bediensteten wurde allerdings erneut eine Verdienstentwicklungsgarantie gegenüber dem privaten Sektor zugestanden. Ferner verfügte das Gesetz die Aufhebung der Lohnindexierung für ein weiteres Jahr; im Juni 1986 erfolgte dann die endgültige Abschaffung der Preis-Lohn-Bindung. In der Arbeitszeitfrage kam die Regierung der LO ein wenig entgegen: Für Dezember 1986 wurde eine Verkürzung der Wochenarbeitszeit im privaten Sektor von 40 auf 39 Stunden bei vollem Lohnausgleich festgelegt. Zu den einkommenswirksamen Maßnahmen dieses Stabilisierungspakets zählte – wie erwähnt – auch die Zwangsanleihe für Besserverdienende.

Die Lohn- und Einkommenspolitik erwies sich als kurzfristig erfolgreich; die nominelle Zuwachsrates der effektiven Stundenverdienste in der verarbeitenden Industrie sank von 9,9% (1982) auf 4,8% (1984). Wesentlich für diese Dämpfung des nominellen Lohnauftriebs war, daß die nicht-akkommodierende Wirtschaftspolitik der neuen Regierung sehr rasch Glaubwürdigkeit erlangte, und dies auch und gerade bei den Gewerkschaften, wie bereits die Lohnrunde 1983 zeigte. Auch die Aufhebung der Lohnindexierung trug zur Reduktion des Effektivverdienstanstiegs bei, da die Substitutionselastizität zwischen zentral und dezentral festgelegten Lohnzuwächsen für einige Beschäftigtengruppen unter eins lag (10).

Der reale Stundenverdienst in der verarbeitenden Industrie nahm in den Jahren 1979 bis 1984 um insgesamt 4,8% ab, stagnierte 1985 und erhöhte sich 1986 nur infolge der Arbeitszeitverkürzung. Die entsprechende Entwicklung der Produktreallöhne begünstigte den Anstieg der Ertragsraten in der Industrie auf Werte, die jenen Ende der sechziger Jahre glichen.

Die Reallöhne reagierten freilich mit erheblicher Verzögerung auf den Anstieg der Arbeitslosigkeit. Ökonometrische Schätzungen bestätigten deren geringe Flexibilität in bezug auf die Arbeitsmarktsituation, insbesondere hinsichtlich der offenen Arbeitslosigkeit (11). Vermutlich bildete die Großzügigkeit der dänischen Arbeitslosenversicherung, vor allem was die Dauer der Anspruchsberechtigung betraf, einen Grund für die geringe Reallohnreagibilität bezüglich der Arbeitslosenrate (12).

Obwohl sich die relativen Löhne in nationaler Währung im Beobachtungszeitraum zugunsten Dänemarks entwickelten, verschlechterte sich die internationale Wettbewerbsfähigkeit des exponierten Sektors beträchtlich. Dafür waren wie erwähnt die Aufwertung der Krone und der vergleichsweise geringe Produktivitätsfortschritt ausschlaggebend.

Letztlich belegen auch die dänischen Erfahrungen aus den achtziger Jahren, daß imperative Einkommenspolitik in Phasen günstiger Konjunktur mit rasch steigender Beschäftigung nur vorübergehende Erfolge erzielen kann. Im Jahr 1987 zeigte sich, daß der nominelle Lohnauftrieb

bloß zurückgestaut worden war; die ehrgeizigen Ziele der Einkommenspolitik erwiesen sich letzten Endes als unvereinbar mit der eingetretenen Expansion der Inlandsnachfrage.

6. Die Lohnrunde 1987

Einen wichtigen Schritt im Reformprozeß des dänischen Lohnverhandlungssystems bedeutete die Lohnrunde 1987. Die Kollektivvertragsverhandlungen fanden synchronisiert auf der Ebene der Branchen statt. Der rasche Abschluß in der wichtigsten Industriebranche, der Metallindustrie, zwischen den Metallarbeitgebern JA und dem gewerkschaftlichen Verhandlungskartell CO-Metal wirkte als Signal. Dieser Kollektivvertrag hatte eine Geltungsdauer von vier Jahren, wobei die Minimalloohnerhöhungen nur für die ersten beiden Jahre festgelegt waren (13); Tariflohnverhandlungen für die verbleibenden zwei Jahre sollten 1989 geführt werden. Auf der Unternehmens- bzw. Betriebsebene trafen die Verhandlungspartner Istlohnregelungen ebenfalls für die ersten beiden Jahre, weitere Anpassungen sollten nach den Tariflohnverhandlungen des Jahres 1989 erfolgen.

Arbeitszeitregelungen trafen die Tarifpartner in der Metallindustrie hingegen für die gesamte Geltungsdauer. Vereinbart wurden die etappenweise Verkürzung der Wochenarbeitszeit von 39 auf 37 Stunden bei vollem Lohnausgleich für niedrige und mittlere Einkommen bis 1991 sowie die weitere Flexibilisierung der Arbeitszeit.

Abkommen in den übrigen Verhandlungsbereichen des DA-LO-Sektors folgten binnen kurzer Frist. Auch die Lohnabschlüsse außerhalb dieses Sektors orientierten sich weitgehend an den Ergebnissen der Verhandlungen der Lohnführer, nämlich der Tarifpartner in der Metallbranche.

Für die Angestellten, deren Wochenarbeitszeit damals 37,5 Stunden betrug, wurde eine Verkürzung auf 37 Stunden mit 1. September 1990 vereinbart. Die Verdienstentwicklungsgarantie für die öffentlich Bediensteten beinhaltete ab 1987 eine Kompensation im Ausmaß von 80% (bisher 66%) der Lohndrift im privaten Sektor. Diese Aufbesserung bildete ein Zugeständnis an die militanten Gewerkschaften der öffentlich Bediensteten, deren Gehaltszuwächse in den Jahren zuvor hinter jenen im privaten Sektor zurückgeblieben waren.

Zieht man eine Bilanz der Änderungen im dänischen Lohnverhandlungssystem während der achtziger Jahre, so läßt sich feststellen, daß die Zurückdrängung des politischen Einflusses auf die Tariflohnfestsetzung, die Aufhebung der automatischen Lohnindexierung und die Beschränkung der Lohndrift die Bedeutung der Kollektivvertragsverhandlungen im Lohnbestimmungsprozeß wesentlich stärkten. War in den siebziger Jahren die Lohnentwicklung überwiegend von Lohndrift und Indexierungsautomatik bestimmt gewesen, so bildeten in den

achtziger Jahren erneut die Kollektivvertragsverhandlungen den wichtigsten Bestimmungsgrund der Entwicklung der effektiven Löhne und Gehälter.

Die Lohnrunde 1987 zeigte ein neues, für die Zukunft richtungsweisendes Muster: Die Kollektivvertragsverhandlungen fanden synchronisiert auf der Ebene der Branchen statt, wobei die Tarifpartner in der exportorientierten Metallindustrie die Lohnführerschaft für alle übrigen Bereiche ausübten. Ist es berechtigt, im Vergleich zu den siebziger Jahren von einer Dezentralisierung der Lohnverhandlungen zu sprechen? Eine solche trat hinsichtlich des Ablaufs, nicht aber in bezug auf die Ergebnisse ein. Ein Rahmenabkommen zwischen den Dachverbänden gab es in der Lohnrunde 1987 nicht mehr, aber die indirekte Koordinierung der Kollektivvertragsverhandlungen in Form der Lohnführerschaft einer wichtigen Branche stellte ein hohes Maß an Übereinstimmung zwischen den Tariflohnentwicklungen in den einzelnen Branchen sicher.

Das Ausmaß der Lohndrift im Jahre 1987 zeigte, daß das Stabilisierungspaket von Oktober 1986, welches auf eine stärkere Dämpfung des inländischen Verbrauchs abzielte, zu spät kam. Diese Verschärfung des Austeritätskurses konnte nicht mehr verhindern, daß die Arbeitsmarktengpässe der Jahre 1985–1986 (insbesondere in der Bauwirtschaft und in der Metallbranche) mit Verzögerung in der Effektivverdienstentwicklung Niederschlag fanden. Für die Erklärung der hohen Lohndrift (rund 4%) im Rezessionsjahr 1987 ist somit der Stau effekt der imperativen Einkommenspolitik der Vorjahre heranzuziehen und wohl auch die nach Qualifikationsstufen ungleiche Verteilung der Arbeitslosigkeit zu berücksichtigen.

Infolge der Arbeitszeitverkürzungen und der Lohndrift stiegen die effektiven Stundenverdienste in der verarbeitenden Industrie 1987 um 9,3% (real 5,1%), was gegenüber den Jahren 1984–1986 eine Verdoppelung der jährlichen Zuwachsrates bedeutete. Daraus resultierte eine weitere wesentliche Verschlechterung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit des exponierten Sektors.

Dieser Anstieg der in gemeinsamer Währung ausgedrückten Lohnstückkosten in der verarbeitenden Industrie um insgesamt nicht weniger als 20% in den Jahren 1986–87 veranlaßte die Regierung zu einer Entlastung der Exporte im Maßnahmenpaket von Dezember 1987. Eine solche ergab sich in erster Linie aus der Änderung der Bemessungsgrundlage der Sozialversicherungsabgaben der Arbeitgeber: An die Stelle der Lohnsummensteuer trat eine Abgabe im Ausmaß von 2,5% der Mehrwertsteuer-Bemessungsgrundlage. Dieser Schritt entlastete die Exporte und belastete die Importe; die preisbezogene Konkurrenzfähigkeit der Ausfuhren verbesserte sich um 5%.

Die Gewerkschaften waren angesichts der dargelegten Beeinträchtigung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit des exponierten Sektors im Dezember 1987 zu einer lohnpolitischen Absprache mit den Arbeitgebern und der Regierung bereit. Vereinbart wurde, daß die dänische

Lohn- und Gehaltsentwicklung in den folgenden Jahren nicht über derjenigen der wichtigsten Handelspartner liegen sollte.

Dieses dreiseitige Abkommen spiegelte das Umdenken von Unternehmen, Gewerkschaften und Politikern bezüglich des wirtschaftspolitischen Kurses wider. Über nachhaltige Stabilisierungsbemühungen im Hinblick auf Teuerung, außenwirtschaftliches Gleichgewicht, Staatshaushalt und -verschuldung bestand ein breiter Konsens; niemand wollte zum einstigen Muster der Stop-Go-Politik zurückkehren. Die trilaterale Absprache trat an die Stelle der imperativen staatlichen Einkommenspolitik.

7. Organisatorische Reformen auf der Arbeitgeberseite

In Hinsicht auf die innerorganisatorischen Reformen erlangte die Arbeitgeberseite einen Vorsprung gegenüber den Gewerkschaften (14). Die DA, der wichtigste Arbeitgeberdachverband, strebte wie erwähnt eine starke Verringerung der Zahl der Kollektivverträge an. Dies hätte allerdings entsprechende Organisationsstrukturen vorausgesetzt. Die Vielzahl der angeschlossenen Fachverbände – Ende der achtziger Jahre rund 150 – bildete in diesem Zusammenhang ein Haupthindernis. Die große Zahl der sehr kleinen Organisationen war für eine effiziente Interessenvertretung ungeeignet. Viele Unternehmungen gehörten infolge dieser Zersplitterung mehreren Fachverbänden an und unterlagen den Regelungen mehrerer Kollektivverträge.

Diese Probleme veranlaßten eine Welle von Zusammenschlüssen und verstärkte Kooperation. Die Anzahl der Mitgliedsverbände der DA sank auf 51 im Jahre 1990 und 30 Mitte 1994. Den mit Abstand wichtigsten Zusammenschluß stellte jener der Metallarbeitgeber JA und des Allgemeinen Industrieverbandes zum Verband der Industriearbeitgeber IA (ab 1. Jänner 1990) dar. Dieser besaß mit rund 45% der Lohnsumme ein klares Übergewicht innerhalb der DA. Bedeutende Fusionen erfolgten auch in der Bauwirtschaft, im Bankwesen und im Transportsektor.

Die Generalversammlung der DA beschloß im Mai 1989, daß letztlich eine Organisationsstruktur mit nur fünf großen Fachverbänden anzustreben wäre (zwei Industrieverbände, Bauwirtschaft, Einzelhandel und Fremdenverkehr etc., Großhandel und Transport etc.). Die zukünftigen Rollen der Dachorganisation sollten in erster Linie in der Koordination, der politischen Interessenvertretung und der Servicefunktion liegen (15). In bezug auf die koordinierende Funktion ist festzuhalten, daß die DA nach wie vor das Vetorecht gegenüber Abschlüssen der Mitgliedsverbände und die Kontrolle über den zentralen Fonds für industrielle Konflikte besitzt.

1991 schließlich erfuhr die starke Position der Industrie innerhalb der DA eine weitere Aufwertung durch die Fusion des Verbands der Industriearbeitgeber IA mit „Industrierädet“, einer Organisation, welche die Produzenteninteressen der Industrieunternehmungen vertreten hatte.

Der solcherart geschaffene Verband der dänischen Industrien DI nimmt somit die Interessen der Industrieunternehmen auf allen Gebieten wahr, sowohl in Hinsicht auf Arbeitsmarkt- als auch Produktmarktbelange.

8. Auf dem Wege zu neuen Verhandlungsstrukturen der Gewerkschaften

Auch im Gewerkschaftsdachverband LO erfolgten zahlreiche organisatorische Zusammenschlüsse, so daß die Zahl der Mitgliedsgewerkschaften von 57 im Jahre 1971 auf 32 im Jahre 1989 und auf 25 Mitte 1994 sank (16). Zwischen der Organisationsstruktur der Gewerkschaften, d.h. der Existenz einer Vielzahl von allgemeinen, Berufs- und Facharbeitergewerkschaften, und der Verhandlungsstruktur, insbesondere der Tendenz zu Verhandlungen auf der Branchenebene, bestand ein offensichtlicher Widerspruch. Vorrangiges Ziel der internen Reformen war daher eine neue Struktur der Verhandlungsorganisationen, d.h. die Bildung von wenigen, umfassenden Verhandlungsgemeinschaften. Lange Zeit verhinderten die in dieser Frage entgegengesetzte Standpunkte vertretenden mächtigen Einzelgewerkschaften Dansk Metal und SiD (Gewerkschaft der an- und ungelernten Arbeiter) eine Einigung.

Die in den achtziger Jahren vorherrschende Tendenz zu Kollektivvertragsverhandlungen auf der Ebene der Branchen oder noch größerer Bereiche und die Reformschritte im Arbeitgeberdachverband DA erhöhten den Druck auf die LO, rasch zu handeln. Im November 1989 beschloß der Gewerkschaftskongreß, die Bildung von fünf sektoralen Verhandlungsgemeinschaften in die Wege zu leiten: Industrie; Bauwirtschaft; Handel, Transport und sonstige Dienstleistungen; staatliche Verwaltung; kommunale Verwaltung. Drei (Bauwirtschaft, jene für den öffentlichen Sektor) der fünf geplanten Verhandlungseinheiten bestanden bereits weitgehend.

Der Aufbau der Verhandlungsgemeinschaften sollte weder kurz- noch mittelfristig eine Auflösung der Einzelgewerkschaften herbeiführen, sondern den Ausbau der Zusammenarbeit ermöglichen, wobei die Einzelgewerkschaften gewisse Kompetenzen an die Verhandlungskartelle abzugeben hätten (17).

Dansk Metal, welche die Interessen der Facharbeiter vertrat, lehnte die 5 Kartell-Lösung ab. In der bestehenden Verhandlungseinheit CO-Metal dominierte Dansk Metal. In einem industrieweiten Verhandlungskartell wäre diese Führungsposition nicht mehr gegeben. Die Metallarbeitergewerkschaft befürchtete, Mitglieder an die Technikergewerkschaft TL zu verlieren, falls der Einfluß der Facharbeiter auf die Kollektivvertragsverhandlungen zurückginge. Der Zusammenschluß aller Industriearbeitgeber aber drängte Dansk Metal inhaltlich in die Defensive. Die Bildung einer dem Industriearbeitgeberverband IA entsprechenden Verhandlungseinheit auf Gewerkschaftsseite stellte eine logische Reaktion dar.

In der Gewerkschaft der an- und ungelernten Arbeiter SiD wiederum bestand die Befürchtung, daß die Verhandlungseinheiten langfristig in Industriegewerkschaften umgewandelt würden, was die Auflösung von SiD bedeutete. Der 5 Kartell-Lösung stimmte SiD nur zu, da es sich um das geringere Übel handelte; im Falle von neun Verhandlungseinheiten wäre die Zersplitterung von SiD noch größer.

Der Gewerkschaftskongreß im November 1991 sollte einen endgültigen Beschluß über die zukünftige Verhandlungsstruktur fassen, doch ein solcher kam nicht zustande (18). Dies war überraschend, denn Dansk Metal unter neuer Führung stimmte damals zugunsten der vorgeschlagenen 5 Kartell-Lösung: Die Tatsache, daß in der Lohnrunde 1991 in der Industrie nur noch zwei Verhandlungsbereiche bestanden (Metallbranche, alle übrigen Branchen), überzeugte die Metallarbeitergewerkschaft von der Unabwendbarkeit einer einzigen Verhandlungsgemeinschaft für die gesamte Industrie.

Was einen Beschluß über die Errichtung der Verhandlungseinheiten verhinderte, war die ablehnende Haltung von SiD. Der nationale Vorstand von SiD suchte eine drohende zweifache Schwächung der eigenen Kompetenzen abzuwenden: Erstens besaßen die vier Branchensektionen von SiD bereits die Kompetenz zum eigenständigen Abschluß von Kollektivverträgen; zweitens hätte die Abtretung von Kompetenzen an die fünf Verhandlungsgemeinschaften eine weitere Schwächung bedeutet. Die Führung von SiD sah unter diesen Umständen die wirkungsvolle Vertretung der Interessen der an- und ungelernten Arbeiter nicht mehr gewährleistet.

Das Ausbleiben eines formellen Beschlusses hatte aber nicht das Ende des Kartellkonzepts zur Folge. Die fünf Verhandlungsgemeinschaften bestanden weiter bzw. setzten den eigenen Aufbau fort. Treibende Kraft hinter diesen Aktivitäten war nicht mehr der in dieser Frage blockierte Dachverband LO, sondern waren die Einzelgewerkschaften. Die Zahl der Verhandlungseinheiten stieg auf sechs, da der bestehenden Verhandlungsgemeinschaft für die graphischen Gewerbe die Gleichrangigkeit zugestanden wurde.

Im Mai 1992 schließlich erfolgte die Gründung der Verhandlungsgemeinschaft CO-Industrie für die gesamte verarbeitende Industrie, wobei die Sektion Industrie von SiD ihre Verhandlungskompetenzen der neuen Einheit übertrug. Die Bildung der sechs Verhandlungsgemeinschaften brachte eine gewisse Schwächung der LO mit sich, doch der Dachverband behielt die wichtigen Aufgaben der Koordination, der Zusammenarbeit mit den anderen Gewerkschaftsdachverbänden und der internationalen Vertretung.

9. Austeritätspolitik und wirtschaftliche Entwicklung 1987–1994

9.1 Stabilisierungspolitik unter dem Druck des außenwirtschaftlichen Ungleichgewichts

Angesichts der unerwarteten Expansion der Binnennachfrage und des daraus resultierenden außenwirtschaftlichen Ungleichgewichts betonte die Regierung im Herbst 1986 die Notwendigkeit einer mehrjährigen Sanierungsphase mit dem Ziel, das außerordentlich hohe Leistungsbilanzdefizit abzubauen und die Zunahme der Auslandsverschuldung zu stoppen. Der Weg dorthin sollte über eine Verbesserung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit bei annähernder Stabilisierung der Inlandsnachfrage führen.

Der Fiskalpolitik fiel die Schlüsselrolle in bezug auf die Dämpfung des privaten und öffentlichen Verbrauchs und die Anhebung der privaten Ersparnisbildung zu. Aus diesem Grund war vorgesehen,

- das reale Niveau der Staatsausgaben weiterhin einzufrieren, wobei der öffentliche Konsum jährlich real um 0,5% verringert werden sollte.
- die Beschäftigung im öffentlichen Dienst abzubauen. 1985 waren 29,7% der Erwerbstätigen im öffentlichen Bereich tätig; nur in Schweden lag dieser Anteil höher.
- die negativen Anreize für die private Ersparnisbildung im Steuersystem zu eliminieren.

1986, im Jahr des Rekordabgangs in der Leistungsbilanz, erhöhte sich der exportgewichtete effektive Wechselkurs der dänischen Krone um 6%. Dennoch hielt die Regierung am Hartwährungskurs fest. Dieser hatte sich im Hinblick auf die Brechung der inflationären Erwartungen als überaus erfolgreich erwiesen. Die Geldpolitik stellte auf Zinssenkung ab, soweit der Wechselkurs, die Leistungsbilanzentwicklung und die konjunkturelle Lage dies zuließen.

Die real verfügbaren Einkommen der privaten Haushalte sollten gemäß dem mittelfristigen Stabilisierungskonzept nicht oder nur geringfügig steigen, um die Exportwirtschaft zu entlasten und die Konsumnachfrage zu dämpfen. Da der Hartwährungskurs bei den Gewerkschaften bereits Glaubwürdigkeit erlangt hatte, konnte die Regierung von einer Fortsetzung der imperativen Einkommenspolitik Abstand nehmen. Sie suchte in diesem für die gesamtwirtschaftliche Sanierung im allgemeinen und die Preisstabilität und die Wettbewerbsfähigkeit im besonderen entscheidenden Bereich stärker als bis dahin die Zusammenarbeit mit den Sozialpartnern (siehe oben Abschnitt 6).

Wie oben im Abschnitt 4.1 ausgeführt, hatte die Regierung ab 1985 in Anbetracht der zunehmenden Leistungsbilanzprobleme den Austeritätskurs verschärft. Das Maßnahmenpaket von Oktober 1986 stellte den entscheidenden Schritt in diese Richtung dar. Die sog. „Kartoffeldiät“ umfaßte vor allem Maßnahmen zur Verringerung des kreditfinanzierten

privaten Verbrauchs, u. a. eine Steuer von 20% auf bestimmte Zinszahlungen, die bis Ende 1987 in Kraft blieb, und Restriktionen für Ratenzahlungen. Entscheidend für die künftige Entwicklung der privaten Sparquote aber war die Einschränkung (von bis zu 72% auf 50%) der steuerlichen Absetzbarkeit von Hypothekarzinsen; die Immobilienpreise fielen in der Folge rasch und stark. Außerdem beinhaltete das Paket eine weitere Erhöhung der Energiesteuern.

Die Beeinträchtigung der internationalen Konkurrenzfähigkeit durch die Aufwertung und die hohen Lohnzuwächse veranlaßte – wie bereits im Abschnitt 6 dargelegt – die Regierung Ende 1987 dazu, ein Paket mit exportstützenden Maßnahmen zu schnüren und mit den Sozialpartnern eine Absprache über eine moderate Lohnentwicklung zu treffen. Der wesentlichste Punkt des sog. „Weihnachtspakets“ war die Umgestaltung der Sozialversicherungsabgaben der Arbeitgeber, welche die Exporte erheblich entlastete (siehe oben Abschnitt 6). Im Dezember 1991 mußte der Reichstag diese Arbeitsmarktabgabe der Arbeitgeber allerdings aufheben, wofür ein Urteil des EU-Gerichtshofes ausschlaggebend war. Statt dessen wurde der Mehrwertsteuersatz von 22 auf 25% erhöht.

Mit 1. Jänner 1990 erfolgte zwar eine Senkung des Körperschaftsteuersatzes von 50 auf 40%, aber dies war begleitet von verringerten Möglichkeiten zur Bildung steuerfreier Rückstellungen und erhöhten Lohnnebenkosten, so daß per Saldo keine Entlastung der Unternehmungen eintrat.

Im Jahr 1990 wies die dänische Leistungsbilanz erstmals wieder einen Überschuß aus. Trotz steigender Arbeitslosigkeit setzte die Regierung eine leicht einschränkende Fiskalpolitik und den Hartwährungskurs fort. Sie beabsichtigte, mehrere Jahre lang eine aktive Leistungsbilanz aufrechtzuerhalten, um die Auslandsverschuldung (rund 40% des BIP) abzubauen. Der diesbezügliche jährliche Schuldendienst belief sich Anfang der neunziger Jahre auf etwa 4% des BIP. Der Anstieg der Auslandsschulden in den siebziger und achtziger Jahren war für Konsumzwecke verwendet worden und hatte nicht zu einer höheren Wachstumsrate der Arbeitsproduktivität geführt.

Die Bekämpfung der strukturellen Arbeitslosigkeit rückte immer mehr in den Vordergrund. Im Herbst 1991 beschloß die Regierung ein Bündel von beschäftigungspolitischen Maßnahmen, die durchwegs auf der Angebotsseite ansetzten.

Anfang 1993 löste eine von den Sozialdemokraten geführte Koalitionsregierung die konservativ-liberale Minderheitsregierung ab. Erstere hielt prinzipiell an dem Stabilisierungskonzept fest, beabsichtigte aber in den Jahren 1993 und 1994 einen fiskalischen Stimulus zu geben, um die Arbeitslosigkeit zu senken. Angesichts des vergleichsweise niedrigen strukturellen Budgetdefizits war diese temporär expansive Finanzpolitik zu rechtfertigen und mit dem mittelfristigen Sanierungskurs in Einklang zu bringen. Die neue Regierung betonte gleichzeitig, daß für eine wesentliche und nachhaltige Senkung der Arbeitslosigkeit vor allem angebotsseitige Maßnahmen ergriffen werden müßten.

Im Budget für 1993 wurden folgerichtig die öffentlichen Investitionen, die Förderung von Wohnungssanierungen und die Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik erhöht. Das Budget für 1994 enthielt weitere stimulierende Maßnahmen, welche das BIP gemäß Modellrechnungen um rund 1,2% anheben sollten. Nochmals aufgestockt wurden die Mittel für Infrastrukturinvestitionen und die aktive Arbeitsmarktpolitik. Auch die große Steuerreform wirkte expansiv, denn sie hatte 1994 einen Einnahmenausfall im Ausmaß von 0,5% des BIP zur Folge.

Die Arbeitslosigkeit, die ab 1991 über der 10%-Marke lag, hatte überwiegend nicht-zyklische Ursachen. Die Höhe der NAIRU, die von der OECD auf 8 bis 9% geschätzt wurde, belegt dies nachdrücklich (19). Einer der Faktoren, die dazu beitrugen, war die Ausgestaltung der Arbeitslosenunterstützung: Die Einkommensersatzquoten lagen sehr hoch, besonders für Niedriglohngruppen (bis zu 90%), weshalb für diese wenig Anreiz für aktive Arbeitsplatzsuche bestand. Dieser Effekt wurde überdies verstärkt durch die außergewöhnlich lange Unterstützungsdauer (bis zu 10 Jahre), schwache Zugangskriterien und Zumutbarkeitsbestimmungen.

Die im Juni 1993 beschlossene Reform der Arbeitslosenunterstützung ließ zwar die Ersatzquoten unverändert, beseitigte aber die Möglichkeit, durch Teilnahme an temporären Beschäftigungsprogrammen das Anrecht auf weitere Unterstützungszahlungen zu erneuern (20). Mit dem Ziel, die Qualifikation der Arbeitslosen zu verbessern, wurden die Angebote zur Ausbildung, Weiterbildung und Beschäftigung erweitert (21).

Die Option der Notenbank, die Zinsen wesentlich zu senken und den Abstand zum deutschen Zinsniveau zu verringern, blieb so lange verbaut, als die dänische Währung ein Ziel der internationalen Spekulation bildete. Dies war 1992 und 1993 – trotz der im internationalen Vergleich sehr günstigen fundamentalen Wirtschaftsdaten – mehrmals der Fall. Mit der Erweiterung der Bandbreiten im EWS auf 15% in beiden Richtungen im Sommer 1993 war zunächst auch eine Abwertung der Krone verbunden. Notenbank und Regierung ließen jedoch keinen Zweifel an ihrem Ziel aufkommen, die Krone möglichst bald wieder in die alte, enge Bandbreite (2,25% Schwankungsmarge nach beiden Seiten) zurückzuführen. Bis zur Jahreswende 1993/1994 war dies erreicht. Die sinkende Tendenz der Zinsen setzte sich – abgesehen von diesen Unterbrechungen – fort. Zweifellos zählt die Krone gegenwärtig zu den europäischen Hartwährungen.

1994 lief die große Steuerreform an, die bis 1998 eine wesentliche Änderung der dänischen Steuerstruktur und für die meisten Beschäftigten eine Verringerung des kombinierten (Einkommensteuer und Sozialversicherungsabgaben) Grenzsteuersatzes um 6 bis 9 Prozentpunkte herbeiführen wird (22):

- Die Grenzsteuersätze bei der Einkommensteuer werden von 52 bis 68% (1993) auf 38 bis 58% (1998) gesenkt. Gleichzeitig erfolgt allerdings eine Verbreiterung der Bemessungsgrundlage durch Streichung verschiedener Sonderregelungen.

- Zur Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik und der Arbeitslosenunterstützung trat 1994 eine als Lohnsummensteuer konstruierte Arbeitsmarktabgabe in Kraft. Der betreffende Arbeitnehmerbeitrag wird von 5% des Bruttolohns (1994) auf 8% (1997) steigen, jener der Arbeitgeber von 0,3% (1997) auf 0,6% (1998).
 - Die Umweltsteuern, vor allem auf den Energie-, aber auch auf den Wasserverbrauch, werden verfünffacht.
- Mittelfristig ist diese Steuerreform aufkommensneutral konzipiert, wirkt aber in den ersten Jahren expansiv.

9.2 Stagnation der Binnennachfrage und außenwirtschaftliche Erfolge

Im Zuge der Hochkonjunktur Mitte der achtziger Jahre, die alle Komponenten der Inlandsnachfrage erfaßte, öffnete sich – wie oben im Abschnitt 4.2 bereits dargelegt – die außenwirtschaftliche Flanke immer weiter. Restriktive fiskal- und geldpolitische Maßnahmen, die einer fortgesetzten, untragbaren Verschlechterung der außenwirtschaftlichen Lage (Leistungsbilanzpassivum, Auslandsverschuldung) steuern sollten, führten 1987 einen Rückgang der Binnennachfrage herbei. Die folgenden Jahre bis 1992 waren von einer anhaltenden Schwäche der Inlandsnachfrage gekennzeichnet. Ausschlaggebend dafür, daß dennoch durchwegs ein geringes Wachstum des realen BIP verzeichnet werden konnte, war jeweils der positive Außenbeitrag. Die durchschnittliche reale Wachstumsrate des BIP belief sich in den Jahren 1987–1993 auf 1,0%.

Damit stand die dänische Wirtschaftsentwicklung weiterhin in einem Gegensatz zur westeuropäischen Wachstumstendenz. In den Jahren 1982–1986 wies Dänemark einen Wachstumsvorsprung gegenüber Westeuropa auf, in den Jahren 1987–1991 durchwegs einen Rückstand. Diese Relation kehrte sich während der westeuropäischen Rezession der Jahre 1992 und 1993 erneut um.

Eine Rezession trat in Dänemark nur im zweiten Halbjahr 1992 ein. 1993 begann die konjunkturelle Erholung, die 1994 in einen kräftigen Aufschwung überging.

Der private Konsum ging in den Jahren 1987–1990 zurück und stieg in den beiden Folgejahren leicht. Bis 1992 war das reale Niveau des Jahres 1986 jedoch nicht erreicht. Erst 1993 leistete der private Verbrauch einen wesentlichen Wachstumsbeitrag.

Maßgeblich für diese Schwäche des privaten Verbrauchs, die trotz leicht steigender Reallöhne eintrat, war die Zunahme der Sparquote der privaten Haushalte. Im Zuge des Immobilienpreisbooms hatte diese Sparquote 1985 und 1986 negative Werte angenommen (siehe oben Abschnitt 4.2). Ab 1987 erhöhte sie sich wesentlich und erreichte 1991 rund 6% des verfügbaren Einkommens (23). Ausschlaggebend für diesen Anstieg war die Steuerreform des Jahres 1987, welche die Abzugsfähigkeit von Zinszahlungen einschränkte. Da die Steuervorteile in den Grundstückspreisen kapitalisiert waren, schlug sich diese Steuerreform rasch

in sinkenden Immobilienpreisen nieder. Das Netto-Vermögen der Haushalte sank drastisch. Die Unsicherheit infolge der Vermögenseinbußen und der steigenden Arbeitslosigkeit veranlaßte die Haushalte, mehr zu sparen.

Der öffentliche Verbrauch stieg in der Rezession 1987 wesentlich. In den Jahren 1989 bis 1991 schlug sich die nach wie vor leicht einschränkende Ausrichtung der Budgetpolitik in Rückgängen dieser Nachfragekomponente nieder. Die neue Mitte-Links-Regierung setzte 1993 zahlreiche expansive Maßnahmen, was in einer starken Zunahme des öffentlichen Verbrauchs zum Ausdruck kam.

Nach dem Boom der Jahre 1984–1986 erfolgte 1987–1988 ein zyklischer Rückgang der Maschinen- und Ausrüstungsinvestitionen der Unternehmungen. Die lebhaftete Exporttätigkeit und die verbesserte Ertragslage bewirkten 1989–1990 einen Anstieg. Ursächlich für den erneuten Rückgang dieser Investitionen in den Jahren 1991–1993 waren zum einen die gedrückten Absatzaussichten infolge der westeuropäischen Rezession. Hinzu kam, daß sich die Unternehmungen vor und nach dem negativen Ausgang des Referendums über den Vertrag von Maastricht im Juni 1992 mit Investitionen zurückhielten und solche ins Ausland verlagerten.

Diese rückläufige Tendenz der Maschinen- und Ausrüstungsinvestitionen ist allerdings zu relativieren, ging sie doch von einem sehr hohen Stand im Jahre 1986 aus. Die entsprechende Investitionsquote der Unternehmungen lag daher auch Anfang der neunziger Jahre signifikant höher als Anfang der achtziger Jahre (24).

Wesentlich ausgeprägter war die Abnahme der Bauinvestitionen. Letztere war für den fast durchwegs negativen Wachstumsbeitrag der Bruttoinvestitionen insgesamt im Zeitraum 1987–1993 ausschlaggebend.

Die Exportdynamik war die eigentliche Wachstumsstütze in der Beobachtungsperiode. Die Ausfuhren verzeichneten in den Jahren 1987–1992 jeweils starke Zuwächse. Die dänischen Exporteure konnten vor allem den durch die deutsche Einheit ausgelösten Importsog nutzen. Die Tatsache, daß es auch 1992 gelang, eine signifikant positive Steigerungsrate zu erzielen, ist als besonderer Erfolg zu werten. Der vorübergehende Rückgang im folgenden Jahr war eine Folge der internationalen Rezession und der zahlreichen Abwertungen in anderen Ländern im Herbst 1992.

Interessant ist, daß die dänischen Exporteure Anfang der neunziger Jahre wesentliche Marktanteile gewinnen konnten, obwohl die kostenmäßige Wettbewerbsfähigkeit deutlich ungünstiger war als in den Jahren 1981–1985 und kaum besser als Ende der siebziger Jahre. Zieht man den historischen linearen Zusammenhang zwischen dem Niveau der relativen Lohnstückkosten in gemeinsamer Währung und der Veränderungsrate der Exporte heran, so hätten Anfang der neunziger Jahre Marktanteilsverluste eintreten müssen (25). Ausschlaggebend für die Exporterfolge war offensichtlich die von der Hartwährungspolitik erzwungene Umstrukturierung und verstärkte Auslandsorientierung der

Industrieproduktion. Es gelang mittelständischen Unternehmen in bemerkenswertem Maße, Produktionen von qualitativ hochwertigen Erzeugnissen für internationale Märkte aufzubauen.

In jedem einzelnen der betrachteten Jahre erzielte Dänemark einen z. T. starken Exportüberschuß. Die Leistungsbilanz verbesserte sich ab 1987 laufend. 1990 wies sie erstmals seit 1963 einen Aktivsaldo aus. 1993 konnte ein Rekordüberschuß im Ausmaß von 4,1% des BIP verbucht werden. Diese überaus positive Entwicklung ging neben den Exporterfolgen der Industrie auf die Dämpfung der Inlandsnachfrage und die wesentlich verbesserten Dienstleistungsexporte (Seefracht, Tourismus) zurück. Sehr günstig auf die Handelsbilanz wirkte sich auch die bemerkenswerte Steigerung des Selbstversorgungsgrades im Energiebereich aus (1992 rund 55%); daran hatte nicht nur die Nutzung von Erdöl- und Gasvorkommen in der Nordsee, sondern auch die konsequent durchgeführte Energie(spar)politik Anteil.

Die Leistungsbilanzüberschüsse der Jahre 1990–1993 hatten zur Folge, daß die Auslandsverschuldung in Relation zum BIP um 9 Prozentpunkte auf 31% verringert werden konnte.

Der Netto-Überschuß des gesamtstaatlichen Budgets verringerte sich 1987–1988; 1989 wechselte das Vorzeichen des Saldos, und in den folgenden Jahren erhöhte sich das Netto-Defizit leicht auf 2,6% des BIP im Jahre 1992. Diese Tendenz spiegelte ganz überwiegend die Wirkung der automatischen Stabilisatoren wider (26). Die Entstehung eines strukturellen Defizits wurde die längste Zeit verhindert; 1992 betrug es lediglich etwa 1% des BIP. Dies war einer der niedrigsten Werte im OECD-Bereich. Erst in den Jahren 1993–1994 bewirkte die expansive Ausgabenpolitik einen deutlichen Anstieg des tatsächlichen und des strukturellen Defizits. Für 1995 ist der Wechsel zu einem Konsolidierungskurs vorgesehen.

Die Wachstumsschwäche der dänischen Wirtschaft schlug sich in der Beschäftigungsentwicklung nieder. Von 1988 bis 1993 sank die gesamtwirtschaftliche Beschäftigung kontinuierlich. Erst 1994 erfolgte wieder ein Anstieg.

Die Beschäftigtenzahl in den öffentlichen Diensten war im Zeitraum 1982–1988 nur schwach und stark unterproportional gestiegen. In den Folgejahren erhöhte sich der Beschäftigtenanteil der öffentlichen Dienste an der Gesamtbeschäftigung wieder, da letztere sank, während die Beschäftigung im öffentlichen Bereich leicht zunahm. Im Zeichen der temporär expansiven Budgetpolitik stieg die Zahl der Einstellungen in diesem Bereich 1993 deutlich. Das ursprüngliche Ziel eines Beschäftigungsabbaus wurde somit weit verfehlt; es rückte in den Hintergrund gegenüber der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit.

Spätestens Ende der achtziger Jahre wurde die Arbeitslosigkeit zum gravierendsten Problem der Wirtschaftspolitik. Die Arbeitslosenrate stieg von 7,8% (1987) auf 12,2% (1993). Diese Zunahme war einerseits auf die rückläufige Arbeitskräftenachfrage bei erheblichen Produktivitätsfortschritten, andererseits – wie erwähnt – auf strukturelle Fakto-

ren zurückzuführen. 1994 bewirkte der Beschäftigungszuwachs einen Rückgang der Arbeitslosigkeit.

Während Dänemark Ende der siebziger Jahre im westeuropäischen Vergleich sehr hohe Inflationsraten aufwies, zählte es Anfang der neunziger Jahre zu den Ländern mit großer Preisstabilität. Die Inflationsrate erhöhte sich zwar bis 1989, in der Folge aber verringerte sich der Preisauftrieb kontinuierlich. 1993 verbuchte Dänemark die niedrigste Inflationsrate Europas (1,7%); eine ähnlich geringe Teuerungsrate hatte sich zuletzt 1960 ergeben. Maßgeblich für dieses hohe Maß an Preisstabilität waren die Beibehaltung der Hartwährungspolitik und die geringen nominellen Lohnzuwächse (siehe nächster Abschnitt).

Abschließend läßt sich folgende Bilanz der Stabilisierungspolitik in den Jahren 1987 bis 1994 ziehen: Die Erhöhung der privaten Ersparnis erwies sich als die notwendige Bedingung der mittelfristigen Strategie. Die Dämpfung der inländischen Nachfrage via Fiskalpolitik ermöglichte die Beseitigung des außenwirtschaftlichen Ungleichgewichts und schuf die Voraussetzungen für eine Verschiebung von Ressourcen zu den Unternehmungen des exponierten Sektors. Unter Beibehaltung der Hartwährungspolitik führte der Weg zu einer derartigen Reallokation von Ressourcen in den exponierten Sektor über eine Erhöhung der Profitabilität durch moderate Lohnentwicklung. Letztere war nicht zuletzt das Ergebnis einer zwischen Regierung und Sozialpartnern abgestimmten Einkommenspolitik (siehe oben Abschnitt 6).

Das Festhalten an der Hartwährungspolitik trotz mehrerer gegen die Krone gerichteten Spekulationswellen und die Fortsetzung einer soliden, an der mittelfristigen Konsolidierung orientierten Fiskalpolitik stärkten die Erwartungen bezüglich anhaltender Preisstabilität.

Die Wachstumsschwäche und die erhöhte Arbeitslosigkeit waren der Preis der Wiederherstellung des außenwirtschaftlichen Gleichgewichts. Leistungsbilanzdefizit oder hohe Arbeitslosigkeit – das blieb auch Anfang der neunziger Jahre das Dilemma der dänischen Wirtschaftspolitik.

10. Die Lohnrunden 1991 und 1993: Zunehmende Bedeutung der gewerkschaftlichen Verhandlungsgemeinschaften

Die zwischenzeitlichen Lohnverhandlungen des Jahres 1989 (aufgrund der Wiedereröffnungsklauseln im Rahmen der vierjährigen Kollektivverträge) und die Lohnrunde 1991 standen im Zeichen des von den Sozialpartnern und der Regierung im Jahre 1987 abgeschlossenen Abkommens über eine im internationalen Vergleich maßvolle Lohnpolitik.

In der Lohnrunde 1991 erfolgte der erste Abschluß im privaten Sektor zwischen CO-Metal und der Industriearbeitgebervereinigung IA (27). Die folgenden Istlohnverhandlungen auf der Unternehmens- und Betriebsebene wurden auf der Arbeitgeberseite wie in der Vergangenheit vom Branchenverband koordiniert und kontrolliert. Die Tarifpartner ei-

nigten sich allerdings darauf, daß diese Form der Kontrolle über die Ist-lohnentwicklung ab 1993 nicht mehr praktiziert werden sollte.

Der Kollektivvertrag für die Metallbranche beinhaltete auch die Einführung einer Zusatzpensionsversicherung ab 1. Jänner 1993. Diesen branchenspezifischen Pensionsfonds verwaltet gegenwärtig eine eigene Gesellschaft mit einem von den Tarifpartnern paritätisch besetzten Vorstand. Die Finanzierung erfolgte zunächst durch einen Arbeitnehmerbeitrag im Ausmaß von 0,6% der Bruttolöhne und einen Arbeitgeberbeitrag von 0,3%. Die Arbeitnehmer können ihre Beiträge vom steuerpflichtigen Einkommen abziehen.

Mit der Einführung einer beitragsfinanzierten Zusatzpension zur steuerfinanzierten Volkspension folgten große Teile des privaten Sektors dem öffentlichen Dienst, wo 1989 der Kreis der von derartigen Zusatzpensionsregelungen erfaßten Arbeitnehmer erweitert wurde. Aus makroökonomischer Sicht erschienen diese Regelungen vorteilhaft, da sie zur Anhebung der privaten Ersparnis führen würden. Durch diesen Schritt entfernte sich Dänemark vom nordeuropäischen System der ausschließlich steuerfinanzierten Pension.

Die für im weiteren Sinn sozialen Zwecke ausgehandelten Lohnanteile sind ein neues Kennzeichen der dänischen Tarifpolitik. Zu diesen sozialen Zwecken zählen neben der Zusatzpension vor allem Ausbildungsfonds.

Parallel dazu liefen Gespräche zwischen der IA einerseits und dem Industriekartell der LO (gebildet von den Einzelgewerkschaften SiD und KAD) andererseits für die Industrie außerhalb der Metallbranche. Dieses Abkommen orientierte sich in hohem Maße am Abschluß in der Metallindustrie. Bemerkenswert ist an ersterem zudem, daß dort auch eine Annäherung an das Minimallohnsystem erfolgte: Erstmals wurde den Verhandlungen auf der Betriebsebene die Verteilung der im Kollektivvertrag vereinbarten Lohnerhöhung überlassen. Damit vollzog sich auch in diesem Tarifsegment der Übergang auf ein zweistufiges Verhandlungssystem.

Nur noch zwei Kollektivverträge deckten in dieser Lohnrunde den Großteil des industriellen Sektors ab. Die anderen Abschlüsse im LODA-Sektor folgten inhaltlich den in der Industrie getroffenen Vereinbarungen.

Im staatlichen Verhandlungssegment wurden im Zuge der Tarifrunde 1991 die bis dahin rund 300 Tarifverträge zu einem gemeinsamen Vertrag zusammengefaßt. Spezielle Absprachen zwischen Einzelgewerkschaften und dem jeweiligen Arbeitgeber ergänzten den gemeinsamen Text. Eine Neuerung war auch, daß ein bestimmter Teil der Lohnerhöhungen auf lokaler Ebene zur Verteilung gelangte. Auch im kommunalen Verhandlungssegment, wo rund 500 Tarifverträge bestanden, vereinbarten die Tarifpartner eine zukünftige Vereinfachung der Vertragsstruktur (28).

Die Lohnrunde 1991 bestätigte somit die Tendenz zur Zusammenlegung von Verhandlungsbereichen. Die Zahl der Kollektivverträge nahm

ab und die Verhandlungsgemeinschaften der LO spielten auch im privaten Sektor bereits eine wichtige Rolle.

Die Lohnrunde 1993 lief unter dem Eindruck der Rezession und der hohen Arbeitslosigkeit ab. Den ersten Kollektivvertragsabschluß erzielten die Tarifpartner in der Industrie (29). Erstmals traten die 1992 gebildete LO-Verhandlungsgemeinschaft für den industriellen Sektor, CO-Industri, und der 1991 durch Fusion entstandene Verband der dänischen Industrie DI als Verhandler auf. Der neue Verhandlungsbereich faßt sechs bis dahin bestehende Bereiche (u. a. Metall, Plastik, Chemie, Schuhe) mit insgesamt rund 200.000 Beschäftigten zusammen. Für alle erfaßten Industriezweige gilt nun das Mindestlohnsystem, d. h. der Kollektivvertrag enthält nur Mindestlohnbestimmungen, und die Istlöhne werden auf Betriebsebene ausgehandelt. Der Vertrag billigt den Gewerkschaften das Recht zu, jährlich einmal über die Anpassung der Istlöhne zu verhandeln. Die Beiträge von Arbeitgebern und -nehmern zum branchenspezifischen Pensionsfonds wurden erhöht.

Das Ergebnis für die Industrie bildete die Richtlinie für die weiteren Abschlüsse inner- und außerhalb des LO-DA-Sektors. Der Arbeitgeberdachverband DA nahm dabei eine eng koordinierende Rolle ein; erstmals in der Geschichte wurde ein Mitgliedsverband der DA wegen zu hoher Lohnabschlüsse ausgeschlossen.

Die Reform der Verhandlungsstruktur im privaten Sektor, welche die Tarifpartner in den achtziger und frühen neunziger Jahren in die Wege leiteten, verfolgt das Ziel, die Anzahl der Kollektivverträge stark zu verringern, von rund 650 in den achtziger Jahren auf 20 bis 25 oder letztlich noch weniger. Die Lohnrunde 1993, in der erstmals für den Großteil des industriellen Sektors nur ein einziger Kollektivvertrag vereinbart wurde, brachte in dieser Hinsicht einen wesentlichen Fortschritt.

Tabelle 2:

Die Lohnentwicklung im dänischen Unternehmenssektor 1987–1993
(jährliche Veränderung in %)

	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Nominallöhne und							
-gehälter je Besch.	6,6	5,8	4,5	5,2	4,4	3,1	2,3
Konsumreallohn (1)	1,9	1,8	0,2	2,4	2,2	1,0	0,8
Produktreallohn (2)	1,6	1,2	-1,2	1,1	0,1	0,8	0,9
Arbeitsproduktivität (3)	0,3	3,3	2,8	3,9	2,9	2,5	2,6

(1) Deflationiert mit dem impliziten Preisdeflator für den Konsum

(2) Kompensation je Beschäftigten deflationiert mit dem impliziten Preisdeflator für die Produktion des Unternehmenssektors

(3) Output je Beschäftigten

Quelle: OECD

Nach der Beschleunigung des Zuwachses der nominellen Effektivverdienste im Jahr 1987, worin der durch die imperative Einkommenspolitik verursachte Rückstau zum Ausdruck kam, verringerte sich die Lohninflation erheblich. Von 1990 bis 1993 sank die nominelle Steigerungsrates der Löhne und Gehälter je Beschäftigten im Unternehmenssektor von 5,2 auf 2,3% (siehe Tabelle 2). Dieser Rückgang ist sowohl auf die moderaten Tariflohnabschlüsse als auch auf die sich infolge der Arbeitsmarktsituation abschwächende Lohndrift zurückzuführen. Die Zuwachsraten in den Jahren 1992 und 1993 waren die niedrigsten seit den frühen fünfziger Jahren. Und die nominellen Steigerungsraten lagen unter jenen in den wichtigsten konkurrierenden Ländern, wie dies im dreiseitigen Abkommen von 1987 beabsichtigt worden war.

Der Konsumreallohn je Beschäftigten im Unternehmenssektor stieg von 1986 bis 1993 um insgesamt 10,7%. Signifikant geringer waren die jährlichen Zuwachsraten des Produktreallohns in diesem Bereich (siehe Tabelle 2). Wesentlich ist, daß der prozentuelle Zuwachs des Produktreallohns mit Ausnahme des Jahres 1987 jeweils deutlich unter der Wachstumsrate der Arbeitsproduktivität lag. Damit wurde die Umverteilung zu den Gewinnen, welche eine wichtige Komponente des mittelfristigen Stabilisierungskonzepts bildete, realisiert.

Nachdem sich – wie erwähnt – die internationale Wettbewerbsfähigkeit der dänischen verarbeitenden Industrie, gemessen an den relativen Lohnstückkosten in gemeinsamer Währung, in den Jahren 1986–1987 aufgrund der Lohninflation und der Aufwertung der Krone erheblich verschlechtert hatte, trat in den folgenden Jahren tendenziell eine leichte Verbesserung ein (30). Ausschlaggebend für diesen Trend war, daß die günstige Veränderung der relativen Löhne in nationaler Währung und der rasche Produktivitätsfortschritt die anhaltende Aufwertungstendenz der Krone überkompensierten. Die jährlichen Zuwachsraten der realen Arbeitsproduktivität im Unternehmenssektor lagen von 1988 bis 1993 zwischen 2,5 und 3,9%. Dies war ein Ergebnis des relativ hohen Investitionsniveaus; die Kapitalausstattung je Arbeitskraft besserte sich in qualitativer und quantitativer Hinsicht, insbesondere was Maschinen und Ausrüstungen betraf.

Die moderate Lohnpolitik bildete die Voraussetzung für die Fortsetzung der Hartwährungspolitik auch in der Phase der Währungsturbulenzen Anfang der neunziger Jahre. Im Hinblick auf die Dämpfung des Preisauftriebs und die außenwirtschaftliche Stabilisierung erzielte dieses Instrumentenbündel – wie oben ausgeführt – eindrucksvolle Ergebnisse.

11. Resümee: kontrollierte Dezentralisierung der Lohnverhandlungen

Die Entwicklungen in westeuropäischen Ländern zeigen, daß unter den Schlagworten „Dezentralisierung der Lohnverhandlungen“ ganz unterschiedliche Inhalte zu verstehen sind. In Großbritannien beispiels-

weise verlief die Dezentralisierung unkontrolliert, bedeutete den Übergang auf ein System, worin Kollektivvertragsverhandlungen, wenn überhaupt, überwiegend in den Unternehmungen und Betrieben geführt werden und eine Koordination dieser Verhandlungen überhaupt nicht mehr stattfindet. Gleichzeitig sank die Bedeutung der Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände für die Lohnentwicklung, der Organisationsgrad der Gewerkschaften fiel, einzelne Arbeitgeberverbände lösten sich sogar auf.

In Dänemark hingegen war die Dezentralisierung der Lohnverhandlungen ein von den Tarifpartnern kontrollierter Vorgang, welcher keinen Bruch mit der Vergangenheit herbeiführte, sondern die Grundlagen des Lohnverhandlungssystems, ja des dänischen Typs der Sozialpartnerschaft überhaupt unangetastet ließ. Sie beinhaltete einerseits den Übergang von zentralisierten, branchenübergreifenden Verhandlungen der Dachverbände der Tarifpartner zu koordinierten und synchronisierten Kollektivvertragsverhandlungen auf der Ebene der Branchen und zuletzt zunehmend für umfassendere Wirtschaftsbereiche. Die neu geschaffenen sektoralen Arbeitgeberverbände und die ebenfalls neuen sektoralen Verhandlungsgemeinschaften der Gewerkschaften sind nun die wichtigsten Akteure in den Kollektivvertragsverhandlungen. Andererseits schloß die Dezentralisierung eine Aufwertung der Verhandlungen auf der Unternehmens- und Betriebsebene ein, da im Rahmen des Mindestlohnsystems, welches immer größere Anwendung fand, diese über die Istlohnzuwächse entscheiden.

Die Zusammenlegung von Tarifbereichen zu sektoralen Segmenten, die indirekte Koordinierung der Abschlüsse durch „*pattern bargaining*“ und die Synchronisierung verhinderten, daß die Dezentralisierung der Tarifverhandlungen zu „*leap frogging*“ und einem beschleunigten Preisauftrieb führten. Ganz im Gegenteil, die neuen Verhandlungsstrukturen und -abläufe begünstigten die Dämpfung der Lohninflation, da der exponierte Industriesektor die Lohnführerschaft innehatte.

Die Lohnpolitik leistete somit einen wesentlichen Beitrag zu den stabilisierungspolitischen Erfolgen Dänemarks Ende der achtziger und Anfang der neunziger Jahre, insbesondere in bezug auf die Preisstabilität und den Abbau des außenwirtschaftlichen Ungleichgewichts.

In den siebziger Jahren hatten erstens die Koordinationsziele der Tarifverbände und die tatsächlichen Koordinationskapazitäten des Verhandlungssystems nicht mehr übereingestimmt. Zweitens war die Frage der relativen Löhne in den zentralen Verhandlungen von LO und DA sehr stark in den Vordergrund getreten; gerade in diesem Bereich aber hatten sich die Standpunkte von Arbeitgebern und -nehmern immer weiter voneinander entfernt, und auch auf der Gewerkschaftsseite waren zunehmend diesbezügliche Konflikte aufgebrochen. Infolgedessen waren die zentralen Verhandlungen erfolglos geblieben. Die Konsequenz dieses Scheiterns waren die politischen Interventionen.

Mit dem Ende dieser staatlichen Eingriffe und der Aufhebung der automatischen Lohnindexierung gewannen die Tarifverbände die Kontrol-

le über die Lohnentwicklung zurück, die sie in den siebziger Jahren verloren hatten. Mithin gingen die Arbeitgeberverbände und die Gewerkschaften aus der kontrollierten Dezentralisierung der Tarifverhandlungen mit gestärkter Legitimität und erneuerter (relativer) Autonomie hervor.

Die Schaffung von sektoralen Arbeitgeberverbänden und die Errichtung von sektoralen Verhandlungsgemeinschaften der Gewerkschaften bildeten die Voraussetzungen für die Tarifverhandlungen auf der Ebene weniger, umfassender Wirtschaftsbereiche. Diese „Zentralisierung innerhalb der Dezentralisierung“ stellte die Alternative zu einer unüberschaubaren Vielfalt von kleinen und kleinsten Verhandlungsbereichen dar, der gegenüber jeder Koordinationsversuch zum Scheitern verurteilt wäre.

Im Vergleich zu den siebziger Jahren definierten die Tarifverbände ihre Koordinationsziele weniger anspruchsvoll. Auf Gewerkschaftsseite galt dies insbesondere im Hinblick auf die vertikalen Lohndifferentiale, wie die rasche Ausbreitung des Minimallohnsystems Anfang der neunziger Jahre belegte. Durch die Bildung sektoraler Verhandlungssegmente und die Synchronisation erhöhte sich gleichzeitig die Koordinationskapazität des Gesamtsystems.

12. Anhang: Die dänischen Gewerkschaften

Dänemark zählt zu jenen wenigen westeuropäischen Ländern, wo in der Gewerkschaftsorganisation nicht das Industriegruppenprinzip vorherrscht. Es besteht vielmehr eine Vielfalt aus allgemeinen Gewerkschaften, Facharbeiter-, Industrie-, Berufs- und Vorarbeiter- bzw. Managergewerkschaften.

Die drei Gewerkschaftsdachorganisationen LO, FTF und AC sind Mitglieder des Europäischen Gewerkschaftsbundes.

Der größte der Dachverbände, der dänische Gewerkschaftsbund LO, organisiert anders als die schwedische Schwesterorganisation neben qualifizierten und unqualifizierten Arbeitern auch Angestellte und Beamte. Die 25 angeschlossenen Einzelgewerkschaften haben (Stand 1. Juli 1994) 1,51 Millionen Mitglieder (31). Die gemessen an der Mitgliederzahl wichtigsten Einzelgewerkschaften sind der Verband der Handels- und Büroangestellten HK, die Gewerkschaft der an- und ungelernten Arbeiter SiD, die Gewerkschaft der öffentlich Bediensteten, die Metallarbeitergewerkschaft Dansk Metal und die Gewerkschaft der Arbeiterinnen KAD.

Mitglieder der Dachorganisation der Angestellten und Beamten FTF sind vor allem mittlere Angestellte und Beamte. Die 39 zugehörigen Einzelgewerkschaften zählen insgesamt rund 340.000 Mitglieder, wovon etwa drei Viertel im öffentlichen Sektor beschäftigt sind (32).

Der Zentralorganisation der Akademiker AC sind 21 Verbände angeschlossen, deren Mitgliederstand sich auf 125.000 beläuft. Rund sechzig Prozent der Mitglieder sind im öffentlichen Sektor tätig.

Außerdem existiert ein eigener Dachverband für leitende Angestellte und Vorarbeiter (LH), der 65.000 Mitglieder zählt.

Der Organisationsgrad der dänischen Gewerkschaften ist sehr hoch, die OECD schätzte ihn 1988 auf 73,2 Prozent (ohne Pensionisten und Arbeitslose). Dieses Niveau hängt mit der wichtigen Rolle der gewerkschaftlichen Vertrauenspersonen in den Betrieben und damit zusammen, daß die Gewerkschaften die Arbeitslosenversicherungskassen verwalten.

Anmerkungen

- (1) Siehe OECD ES (1982/3) 35. Der von der OECD verwendete Ausdruck für reale Arbeitskostenposition ist "real labor cost gap". Die reale Arbeitskostenposition wird definiert als Differenz zwischen der tatsächlichen Veränderung der realen Arbeitskosten und dem Zuwachs der gesamtwirtschaftlichen Arbeitsproduktivität, korrigiert um Terms of Trade-Effekte.
- (2) Flanagan (1990) 399.
- (3) Flanagan, Soskice, Ulman (1983) 487.
- (4) OECD ES (1987/8) 16.
- (5) Flanagan, Soskice, Ulman (1983) 494.
- (6) Siehe im einzelnen EIRR 107 (1983) 27ff.
- (7) Siehe dazu EIRR 111 (1983) 20ff.
- (8) Scheuer (1992) 192.
- (9) Siehe im einzelnen EIRR 136 (1985) 11.
- (10) Andersen, Risager (1990) 166f.
- (11) Vgl. ebd. 153; Calmfors (1990) 43ff.
- (12) Siehe Calmfors, Nymoen (1990) 431.
- (13) Siehe im einzelnen EIRR 158 (1987) 12f.
- (14) Zu den Reformen in der DA siehe ausführlich Due, Madsen, Jensen (1995).
- (15) Siehe hierzu auch EIRR 190 (1989) 21f.
- (16) Zur Diskussion über Verhandlungsgemeinschaften in der LO siehe vor allem Due, Madsen, Jensen (1995).
- (17) Vgl. auch EIRR 194 (1990) 20ff.
- (18) EIRR 216 (1992) 17f.
- (19) OECD ES (1990/1) 35.
- (20) Diese temporären Beschäftigungsmaßnahmen hatten sich als kontraproduktiv erwiesen, denn sie eröffneten die Möglichkeit, sehr lange außerhalb des regulären Arbeitsmarktes zu bleiben. Siehe Jackman (1990) 315.
- (21) Siehe EIRR 235 (1993) 4f.
- (22) OECD ES (1993/4) 42f.
- (23) Ebd. 16.
- (24) OECD ES (1992/3) 23.
- (25) Ebd. 21.
- (26) OECD ES (1993/4) 37.
- (27) Siehe im einzelnen EIRR 207 (1991) 20ff.
- (28) Meinertz (1993) 90.
- (29) Siehe EIRR 230 (1993) 5f.
- (30) OECD ES (1993/4) 18, 20.
- (31) EIRR 251 (1994) 4.
- (32) Due, Madsen, Jensen (1995).

Literatur

- Amoroso, Bruno, Development and Crisis of the Scandinavian Model of Labour Relations in Denmark, in: Baglioni, Guido; Crouch, Colin (Hrsg.), *European Industrial Relations – The Challenge of Flexibility* (London 1990) 71–96.
- Andersen, Torben M.; Risager, Ole, Wage Formation in Denmark, in: Calmfors, Lars (Hrsg.) (1990) 137–181.
- Boje, Thomas P.; Madsen, Per Kongshøj, Wage formation and incomes policy in Denmark in the 1980s, in: Dore, Ronald; Boyer, Robert; Mars, Zoe (Hrsg.), *The Return to Incomes Policy* (London 1994) 94–117.
- Calmfors, Lars (Hrsg.), *Wage Formation and Macroeconomic Policy in the Nordic Countries* (Stockholm, Oxford 1990).
- Calmfors, Lars, Wage Formation and Macroeconomic Policy in the Nordic Countries: A Summary, in: ders. (Hrsg.) (1990) 11–60.
- Calmfors, Lars; Nymoen, Ragnar, Real wage adjustment and employment policies in the Nordic countries, in: *Economic Policy* 8 (1990) 397–448.
- Due, Jesper; Madsen, Jørgen Steen; Jensen, Carsten Strøby, Major Developments and Changes in the Danish Industrial Relations since 1980, in: Mesch, Michael (Hrsg.), *Sozialpartnerschaft und Arbeitsbeziehungen in Europa* (erscheint in Wien 1995).
- Due, Jesper; Madsen, Jørgen Steen; Petersen, L. K.; Jensen, Carsten Strøby, Adjusting the Danish Model. Towards Centralized Decentralization, in: Crouch, Colin; Traxler, Franz (Hrsg.), *Organized Industrial Relations in Europe: What Future?* (erscheint in Aldershot 1995).
- Elvander, Nils, Incomes policies in the Nordic countries, in: *International Labour Review* 129/1 (1990) 1–21.
- European Industrial Relations Review (EIRR, versch. Jahrgänge).
- Flanagan, Robert J.; Soskice, David W.; Ulman, Lloyd, *Unionism, Economic Stabilization and Incomes Policies: European Experience* (Washington D. C. 1983).
- Flanagan, Robert J., Centralized and Decentralized Pay Determination in Nordic Countries, in: Calmfors, Lars (Hrsg.) (1990) 395–412.
- Jackman, Richard, Wage Formation in the Nordic Countries Viewed from an International Perspective, in: Calmfors, Lars (Hrsg.) (1990) 289–322.
- Meinertz, Inken, Dänemark, in: Bispinck, Reinhard; Lecher, Wolfgang (Hrsg.), *Tarifpolitik und Tarifsysteme in Europa* (Köln 1993) 80–104.
- Mesch, Michael, Einkommenspolitik in Westeuropa, in: *Wirtschaft und Gesellschaft* 10/2 (1984) 237–269.
- OECD Economic Surveys, Denmark (OECD, Paris, versch. Jahrgänge).
- Scheuer, Steen, Denmark: Return to Decentralization, in: Ferner, Anthony; Hyman, Richard (Hrsg.), *Industrial Relations in the New Europe* (Oxford 1992) 168–197.