

Arbeiten aus dem

OSTEUROPA-INSTITUT MÜNCHEN

Working Papers

Nr. 235

Februar 2002

Arbeitsmarktpolitische Herausforderungen in den Ländern der EU-Beitrittskandidaten

Michael KNOGLER

ISBN 3-921396-68-9

Gutachten

erstellt im Auftrag des
Bundesministeriums der Finanzen



Inhaltsverzeichnis

Kurzfassung.....	vii
1. Einleitung.....	1
1.1. Transformation und Beschäftigungsentwicklung: ein kurzer Überblick.....	1
1.2. Mikroökonomische Beschäftigungsbarrieren erfordern Reform der Arbeitsmärkte.....	5
1.3. Aufbau der Studie.....	6
2. Die europäische Dimension der Arbeitsmarktpolitik.....	7
2.1. Geringe Integrationsfortschritte innerhalb der EU	8
2.2. . . . eröffnen Gestaltungsspielraum für die Beitrittskandidaten....	9
3. Lohnfindung und Arbeitsbeziehungen.....	12
3.1. Theoretische Grundlagen: Dezentralisierte Systeme der Lohnfindung fördern den Anpassungsprozess auf den Faktor- und Gütermärkten.....	12
3.2. Trotz gesteigener Flexibilität keine beschäftigungsfreundliche Lohnentwicklung in den Beitrittskandidaten	14
3.3. Lohnfindungssysteme in den Beitrittskandidaten: unkontrollierte Deregulierung der Arbeitsbeziehungen.....	17
3.4. Die Mindestlöhne sind in den Beitrittskandidaten stark gesunken. U.U. negative Beschäftigungswirkungen im Verbund mit anderen Sozialleistungen	22
3.5. Der soziale Dialog sollte gestärkt und dezentral ausgerichtet werden	24
4. Besteuerung der Arbeitseinkommen.....	26
4.1. Theoretische Grundlagen: Hohe Lohnnebenkosten behindern Beschäftigungswachstum	26
4.2. Zu hohe Besteuerung der Arbeitseinkommen in den Beitrittskandidaten	27
4.3. Abbau der hohen Besteuerung, um die Fiskalfalle zu überwinden und Anreize für mehr Beschäftigung zu setzen.....	28

5.	Beschäftigungsschutz	30
5.1.	Theoretische Grundlagen: Zu rigider Beschäftigungsschutz behindert Beschäftigungsaufbau	30
5.2.	Beschäftigungsschutzvorschriften in den Beitrittskandidaten insgesamt liberaler als innerhalb der EU. Hohe Restriktionen bei Massenentlassungen	32
5.3.	Reformen im Bereich der Arbeitnehmerrechte sollten auf Klein- und Mittelbetriebe fokussiert werden.....	36
6.	Arbeitslosengeld	41
6.1.	Theoretische Grundlagen: Zu hohe Lohnersatzraten verstärken Arbeitslosigkeit	41
6.2.	Arbeitslosenunterstützung in den Beitrittskandidaten aufgrund fiskalischer Zwänge zunehmend restriktiver ausgestaltet	42
6.3.	Reformen: Beseitigung von Arbeitslosigkeitsfallen durch Koordination mit dem gesamten Sozialsystem	45
7.	Qualifizierung des Humankapitals	46
7.1.	Theoretische Grundlagen: Humankapital ist wichtiger Wachstumsfaktor.....	46
7.2.	Die Systeme der Ausbildung in den Beitrittskandidaten entsprechen nicht den Anforderungen einer Marktwirtschaft.....	47
7.3.	Reformen der Ausbildungssysteme zur Überwindung des Skill mismatch	54
8.	Beschäftigungsfreundliche Arbeitsmarktpolitik bleibt wichtig.....	55
	Literatur.....	58

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1	BIP und Beschäftigungswachstum in den Beitrittskandidaten, 1989-99 kumuliert, real in %.....	2
Tabelle 2	Die Europäische Sozialcharta und der Arbeitsmarkt.....	11
Tabelle 3	Schätzungen der Arbeitsmarktflexibilität.....	14
Tabelle 4	Gewerkschaften und kollektive Lohnverhandlungen in den Beitrittskandidaten.....	18
Tabelle 5	Bewertungen der EU-Kommission zum sozialen Dialog.....	20
Tabelle 6	Besteuerung der Arbeitseinkommen in ausgewählten Beitrittskandidaten.....	27
Tabelle 7	Employment Protection Regulation in CEE Economies.....	32
Tabelle 8	Beschäftigungsschutzvorschriften in Polen (nachr.: Deutschland)....	33
Tabelle 9	Summary indicators of the strictness of employment protection legislation.....	36
Tabelle 10	Rechtsvorschriften im Bereich des Arbeitsrechts.....	37
Tabelle 11	Bewertungen der EU-Kommission zur Anpassung an den gemeinschaftlichen Besitzstand im Bereich der Arbeitnehmerrechte.....	39
Tabelle 12	Arbeitslosengeldsysteme in ausgewählten Beitrittskandidaten 1997.	43
Tabelle 13	Lohnersatzraten nach Bezugsdauer für eine alleinstehende Person, 1997-98 in % des Bruttolohns.....	45
Tabelle 14	Educational attainment of the workforce at the outset of transition (percent of labour force).....	49
Tabelle 15	Barrieren der zukünftigen Geschäftsentwicklung.....	53
Tabelle 16	Wirtschaftswachstum und Arbeitslosigkeit in den Beitrittskandidaten, 1999-2002.....	55
Tabelle 17	Alternative Szenarien für Polen 2010.....	57

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1	Produktion und Beschäftigung in ausgewählten Transformationsländern, T0-T7/9, in %.....	3
Abbildung 2	Beitrittskandidaten: Anteil des Privatsektors an der Beschäftigung 1991/2000 in %.....	4
Abbildung 3	Wechselkursbereinigte Lohnstückkosten in ausgewählten Beitrittskandidaten 1990-2000,.....	17
Abbildung 4	Steuerkeil bei den Arbeitskosten in ausgewählten Ländern 19981 in % der Bruttoarbeitskosten (Bruttolöhne plus Arbeitgeberbeiträge).	28
Abbildung 5	Arbeitslosenquote 25-59 Jahre nach Ausbildungsniveaus, 1998 in %.	48
Abbildung 6	Partizipationsrate am Ausbildungssystem von Jugendlichen der Alterstufe 14 bis 19 Jahren, 1995-1998 in %, Durchschnittswerte aller mittel- und osteuropäischen Beitrittskandidaten.....	50
Abbildung 7	Partizipationsrate an der Berufsausbildung von Jugendlichen der Alterstufe 14 bis 19 Jahren, 1995-1998 in %, Durchschnittswerte aller mittel- und osteuropäischen Beitrittskandidaten.....	50
Abbildung 8	Share of general and vocational education at the upper secondary level, 1998-99 enrolment	51
Abbildung 9	Bevölkerung im Alter von 30-39 und 25-59 Jahren mit mindestens gehobener Sekundärausbildung (oder höher) 1998 in %.....	52

Kurzfassung

Für die unbefriedigende Beschäftigungsentwicklung in den Ländern der mittel- und osteuropäischen Beitrittskandidaten (im folgenden kurz Beitrittskandidaten) können – zumindest in den ersten Jahren der Transformation – transformationsspezifische Ursachen, aber auch Fehler bei der Stabilisierungs- und Wachstumspolitik, als Erklärungstatbestände herangezogen werden. Mit zunehmenden Fortschritten bei der Implementierung marktwirtschaftlicher Systeme einschließlich Fortschritten bei der Unternehmensrestrukturierung und Liberalisierung der Gütermärkte rücken jedoch die institutionellen Rahmenbedingungen der Arbeitsmärkte in den Vordergrund.

Institutionelle Rahmenbedingungen der Arbeitsmärkte für unbefriedigende Beschäftigungsentwicklung verantwortlich

Mikroökonomisch orientierte Reformen für mehr Flexibilität der Arbeitsmärkte

Neben der Schaffung eines günstigen makroökonomischen Rahmens für eine nachhaltige Erholung der Arbeitsmärkte sind mikroökonomisch orientierte Reformen für mehr Flexibilität der Arbeitsmärkte notwendig. Von deren Umsetzung sind allerdings keine kurzfristigen Erfolge zu erwarten. Die Reform der Ausbildungssysteme etwa ist ein komplexes, ressourcenintensives Unterfangen, dessen positive Ergebnisse sich erst mittelfristig in steigender Beschäftigung und verminderter Arbeitslosigkeit niederschlagen werden. Auch der Abbau der hohen Steuerbelastung erfordert angesichts der angespannten Lage in vielen Sozialkassen Reformen im Sozialsystem und eine stärkere Zielorientierung der sozialen Leistungen. Hinzu kommt, dass sich die makroökonomischen Rahmenbedingungen für eine Erholung der Arbeitsmärkte in den Beitrittskandidaten verschlechtert haben. Unter dem Einfluss der schlechten Wirtschaftsentwicklung innerhalb der EU haben sich auch die Konjunkturaussichten für die Länder der Beitrittskandidaten verdüstert. Für 2002 wird in einigen Ländern noch mit einer Wachstumsabschwächung gerechnet, die sich auch negativ auf die Haushalte dieser Länder auswirken wird und damit den Spielraum für öffentliche Ausgabenprogramme verringert.

Mikroökonomisch orientierte Reformen für mehr Flexibilität der Arbeitsmärkte

Um so stärker müssen nun die – begrenzten – Möglichkeiten der Arbeitsmarktpolitik genutzt werden. Die Erfahrungen in westeuropäischen Ländern zeigen, dass von einer beschäftigungsfreundlichen Politik Erträge in zweifacher Hinsicht erwartet werden können. Zum einen ermöglicht der Abbau von Rigiditäten

Beschäftigungsfreundliche Politik führt zu höherem ...

der Arbeitsmärkte schnelleres Wachstum als dies bei einer abwartenden Politik der Fall wäre. Flexiblere Beschäftigungsformen sowie der Abbau von Barrieren zur Arbeitsaufnahme können zusätzliche Beschäftigung bringen und das effektive Arbeitsangebot erhöhen. Zweitens ist der Beschäftigungsgehalt des Wachstums in diesem Fall höher. Vor allem in arbeitsintensiven Bereichen können neue Beschäftigungsmöglichkeiten geschaffen werden. Eine beschäftigungsfreundliche Lohnentwicklung führt schließlich dazu, dass Arbeitsplätze mit geringerer Produktivität erhalten bleiben. Im Ergebnis dieser Faktoren ist das aggregierte Produktivitätswachstum geringer (und die Beschäftigung damit höher) als bei alternativen Politiken.

... und beschäftigungsintensiverem Wachstum

Arbeitsmarktpolitische Reformen müssen in den Beitrittskandidaten den Anforderungen der Beschäftigungspolitik der Gemeinschaft (Europäische Beschäftigungsstrategie) Rechnung tragen. Weder die beschäftigungspolitischen Leitlinien noch die Bestimmungen der Europäischen Sozialcharta (als Bestandteil des *aquis*) treffen allerdings genaue Vorgaben etwa für ein bestimmtes Modell des Arbeitsmarktes. Gegen die Vorstellung einer stärkeren Koordinierung oder gar Harmonisierung der europäischen Arbeitsmarktpolitik sind zudem gute Argumente vorgebracht worden.

Die Beitrittsländer sollten ihren Gestaltungsspielraum nutzen und sich nicht an den z.T. überregulierten Arbeitsmärkten der alten EU-Mitgliedsstaaten orientieren

Die Beitrittsländer sollten daher ihren Gestaltungsspielraum nutzen und sich nicht an den z.T. überregulierten Arbeitsmärkten der alten EU-Mitgliedsstaaten orientieren. Eher bietet sich eine Orientierung an den Strategien der beschäftigungspolitisch erfolgreichen EU-Länder an, die durch eine hohe Arbeitsmarktflexibilität gekennzeichnet sind. Hier kam jeweils eine unterschiedliche, auf die spezielle Situation abgestimmte Wirtschafts-, Sozial- und Arbeitsmarktpolitik zum Einsatz.

Reformen zur Stärkung der Arbeitsnachfrage

Die Entwicklung der Arbeitsmärkte wird auf der Nachfrageseite stark von der Lohnentwicklung beeinflusst. Die realen Lohnstückkosten weisen in den Beitrittskandidaten seit Mitte der neunziger Jahre eine steigende Tendenz auf (Ausnahme Ungarn). Dies gilt der Tendenz nach auch für die wechselkursbereinigten Lohnstückkosten, die insbesondere in Polen stark angestiegen sind. Vor allem im staatlichen Sektor liegen die Löhne deutlich höher als in privaten Unternehmen. Die Frage einer Begrenzung des Lohnwachstums bzw. einer Orientierung am Produktivitätsfortschritt bleibt damit im Hinblick auf die künftige Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit in den nächsten Jahren überaus aktuell.

Steigende Lohnstückkosten in den Beitrittskandidaten gefährden Wettbewerbsfähigkeit

Vor diesem Hintergrund steigt – parallel zum notwendigen Abbau des staatlichen Einflusses auf die Lohnbildung – die Bedeutung funktionierender Arbeitsbeziehungen einschließlich eines sozialen Dialogs auf allen Ebenen, der dazu beitragen kann, die Voraussetzungen für beschäftigungsintensives Wachstum von der Lohnseite her abzusichern. Der soziale Dialog konzentriert sich bislang in den Beitrittskandidaten auf tripartistische Organe in Form unterschiedlich benannter Wirtschafts- und Sozialräte auf nationalstaatlicher Ebene (eine Ausnahme stellt Ungarn dar, wo auch auf Landesebene kein echter sozialer Dialog stattfindet). Ein autonomer bilateraler Dialog (ohne staatliche Beteiligung) auf sektoraler und betrieblicher Ebene ist dagegen aufgrund der Vertretungsdefizite der Verbände der Privatwirtschaft, aber auch der Zersplitterung der Gewerkschaften (Ausnahme: Tschechien), bislang noch nicht in Gang gekommen.

Ein funktionierender sozialer Dialog kann die Voraussetzungen für beschäftigungsintensives Wachstum schaffen

Grundsätzlich sollten die Beitrittskandidaten in Richtung einer stärker dezentralen Ausrichtung der Arbeitsbeziehungen vorgehen. Zu empfehlen wäre eine Kombination von Absprachen der Sozialpartner auf nationaler Ebene und dezentrale Lohnverhandlungen. Damit könnte der gesellschaftliche Konsens über eine generelle Orientierung der Lohnpolitik an gesamtwirtschaftlichen Notwendigkeiten von einer flexiblen Anpassung an branchentypische, aber auch regionale Besonderheiten flankiert werden. Diesem Aspekt kommt im Hinblick auf den EU-Beitritt bzw. den späteren Beitritt zur Währungsunion besondere Bedeutung zu, da bei fehlendem Wechselkursmechanismus eine hohe, auch regionale Flexibilität auf den Arbeitsmärkten erforderlich ist. Rigiditäten der Arbeitsmärkte, die die Anpassung behindern, geraten mit fortschreitender Integration unter zunehmenden Druck und bergen die Gefahr in sich, die Arbeitslosigkeit zu erhöhen.

Die Beitrittskandidaten sollten ihre Arbeitsbeziehungen auch im Hinblick auf den späteren Beitritt zur Währungsunion dezentral ausrichten

Neben den Lohnfindungssystemen beeinflussen die Belastungen der Löhne durch Steuern und Sozialabgaben die Lohn- und Beschäftigungsentwicklung. Diese bewegt sich in den Beitrittskandidaten auf sehr hohem Niveau und erreicht in Polen und Ungarn den höchsten Wert innerhalb der OECD. In Verbindung mit der Einkommenssteuer ergibt sich in diesen Ländern ein Steuerkeil von über 40% der Bruttoarbeitskosten (Bruttolöhne plus Arbeitgeberbeiträge). Ungarn liegt mit einem Wert von 52% hinter Belgien an der Spitze der OECD-Länder, gleichauf mit Deutschland. Besonders drängend stellt sich das Problem, wenn ein hoher Steuerkeil bereits bei relativ niedrigem Lohnniveau greift (Polen).

Die hohe Belastung der Löhne durch Steuern und Sozialabgaben ...

Empirische Studien zeigen für die Beitrittskandidaten klar einen negativen Zusammenhang zwischen hoher Besteuerung der

Arbeitseinkommen und Beschäftigung. Die Beschäftigung geriet in diesen Ländern damit in eine „Fiskalfalle“, d.h. ein Gleichgewicht mit exzessiver Besteuerung, niedrigem Beschäftigungsniveau und Steuerumgehung. Die ausgedehnte Schattenwirtschaft kann als Reaktion darauf interpretiert werden.

... wirkt negativ auf die Beschäftigungsentwicklung

Zu empfehlen ist vor diesem Hintergrund eine deutliche Senkung der Steuersätze bzw. Beitragsraten zu den Sozialversicherungsfonds bei gleichzeitiger Verbreiterung der Bemessungsgrundlage. Damit könnte dem Teufelskreis von niedrigerer Beschäftigung, hoher Arbeitslosigkeit und hoher Besteuerung der Arbeitseinkommen, um diese zu finanzieren, entgegen gewirkt werden. Durch eine Reduzierung des Steuerkeils könnte gleichzeitig zumindest ein Teil der Schattenwirtschaft wieder in die offizielle Wirtschaft zurückgeholt, und damit das allgemeine Steueraufkommen erhöht werden. Die Entwicklung in Slowenien zeigt, dass von einer Reduzierung der Sätze für Sozialabgaben und einer Reduzierung der Steuersätze für Unternehmenssteuern insgesamt keine negativen Wirkungen auf das gesamte Steueraufkommen ausgehen. Trotz sinkender Sätze bei den Sozialabgaben und einer Verringerung der Unternehmenssteuer blieb das Steueraufkommen gemessen in Relation zum BIP weitgehend konstant, gleichzeitig stiegen die Beschäftigungsraten bzw. sank die Arbeitslosigkeit.

Senkung der Steuersätze bei gleichzeitiger Verbreiterung der Bemessungsgrundlage zur Überwindung der „Fiskalfalle“

Neben Löhnen und Lohnnebenkosten wirkt die Ausgestaltung der Arbeitnehmerrechte (Beschäftigungsschutz) durch die damit verbundenen Kosten auf die Arbeitsnachfrage. Im Zuge ihrer Annäherung an Europa haben sich die Beitrittskandidaten eher an der westeuropäischen Ausprägung der Arbeitsmarktregulierung orientiert. In Ungarn, Tschechien und Polen sind die Regulierungen bezüglich festangestellter und zeitlich befristet angestellter Arbeitskräfte fließender und liberaler ausgestaltet als in Westeuropa. Stringenter als im EU-Durchschnitt sind dagegen die Vorschriften bei Entlassungen. Dies kommt beispielsweise in längeren Kündigungsfristen zum Ausdruck.

Beitrittskandidaten orientieren sich an der westeuropäischen Ausprägung der Arbeitsmarktregulierung

Insgesamt wird es in den Beitrittskandidatenländern darum gehen, die richtige Balance zwischen dem Abbau von Beschäftigungsbarrieren einerseits und der notwendigen Sicherheit für Arbeitnehmer andererseits zu finden. Restriktive, kostenintensive Regulierungen etwa im Bereich des Kündigungsschutzes sollten gerade im Hinblick auf kleine und mittlere Unternehmen modifiziert werden. Bei den Verhandlungen im Rahmen der gemeinsamen Bewertungen sind die Beitrittskandidaten gut beraten, hier auf möglichst flexible Regelungen zu dringen, um erstens den Prozess der Unternehmensneugründungen nicht zu behindern,

Flexible Regelungen vor allem im Bereich der Kleinunternehmen, um die Beschäftigungsentwicklung im privaten Sektor zu fördern

zweitens keine zusätzlichen Beschäftigungsbarrieren aufzubauen und drittens eine Verdrängung in die Schattenwirtschaft mit entsprechenden Steuerausfällen und der daraus resultierenden Fiskalfalle zu vermeiden. Gerade der kleinbetriebliche private Bereich bietet die Chance, als Auffangbecken für den zum Teil noch ausstehenden Beschäftigungsabbau in Problembranchen zu fungieren und damit dem Problem der hohen Arbeitslosigkeit entgegen zu wirken. Sonderregelungen für diesen Bereich erscheinen sinnvoll und wurden in einigen Ländern wie Slowenien bereits eingeführt.

Förderung des Arbeitsangebots durch abgestimmte Reformen der Sozialleistungen (einschl. Arbeitslosengeld) und Qualifizierung des Humankapitals

Auf der Seite des Arbeitsangebots muss sichergestellt werden, dass die Systeme der Arbeitslosenunterstützung nicht die Anreize zur Arbeitssuche vermindern bzw. Barrieren für die Aufnahme schlechter bezahlter Jobs aufbauen. Zu Beginn der Transformation wurden in den Ländern der Beitrittskandidaten relativ großzügige Formen der Arbeitslosenunterstützung eingeführt, die nominale Lohnersatzraten ermöglichten, die der Höhe nach denen in vielen OECD-Staaten entsprachen und die Tendenz zur langfristigen Arbeitslosigkeit verstärkten. Die hohe Inflation bei fehlender Indexierung der Lohnersatzleistungen schmälerten in der Folge den Realwert der Arbeitslosenunterstützung. Vor dem Hintergrund der angespannten Finanzlage in den öffentlichen Haushalten wurden angesichts des stärker als erwarteten Anstiegs der registrierten Arbeitslosigkeit die Anspruchsvoraussetzungen gestrafft und die Bezugsdauer verringert. Lediglich Slowenien behielt zunächst ein relativ großzügiges System bei, was die Differenz zwischen der in Umfragen erhobenen Arbeitslosigkeit und der registrierten Arbeitslosigkeit erklärt.

Empirische Studien haben den Effekt der Arbeitslosengeldsysteme auf das Arbeitsangebot in westlichen Ländern, die Lohnersatzraten zwischen 20 und 60% (EU: 40-60%) sowie zeitlich begrenzte Zahlungen aufweisen, untersucht. Im Ergebnis dieser Studien kann festgehalten werden, dass Lohnersatzraten in dieser Größenordnung keine adversen Effekte auf das Arbeitsangebot ausüben. Eine zeitliche Begrenzung von Arbeitslosengeldzahlungen empfiehlt sich jedoch. Die Arbeitslosengelder und die daraus resultierenden Lohnersatzraten liegen in den Beitrittskandidaten, bei allen Problemen der Berechnungen und Vergleichbarkeit der Daten, innerhalb dieser Spanne. Sie sind zudem aufgrund der

Zunächst großzügige Arbeitslosenunterstützung zu Beginn der Transformation

Angespannte Finanzlage und Inflation führt zu massiver Verringerung des Realwerts der Arbeitslosenunterstützung

Niedrige Lohnersatzraten in den Beitrittskandidaten

inflationären Entwicklung sowie der angespannten Haushaltslage in diesen Ländern im Sinken begriffen.

Allerdings ergeben sich zumindest z.T. in Verbindung mit anderen Sozialleistungen adverse Effekte auf das Arbeitsangebot. Häufig werden Transfers an Arbeitslose durch verschiedene Kanäle gesteuert mit unterschiedlichen Anspruchsvoraussetzungen. Eine Folge davon ist, dass umfassende und kohärente Daten über den Umfang der tatsächlichen Zahlungen an einzelne Arbeitslose nicht vorliegen. Die Schaffung einer solchen Datenbasis sollte in allen Beitrittskandidaten Vorrang haben. Damit würde besser eingeschätzt werden können, ob die gegenwärtige Struktur der Transfers „Arbeitslosigkeits- bzw. Armutsfallen“ enthält, die u.U. durch beschäftigungsbezogene Leistungen für bestimmte Kategorien von Beschäftigten adressiert werden sollten.

Möglicherweise adverse Effekte in Verbindung mit anderen Sozialleistungen

Schaffung einer umfassenden Datenbasis sollte Vorrang haben

Die Veränderung der Arbeitsnachfrage zieht im Zuge der notwendigen strukturellen Anpassungen auch veränderte Qualifikationsanforderungen an die Beschäftigten nach sich. Mit zunehmender Integration in die EU bzw. die Weltwirtschaft müssen sich die Beitrittskandidaten aber auch den raschen technologischen Veränderungen, die sich in den industrialisierten Ländern abzeichnen, stellen. Häufig wird als Pluspunkt der mittel- und osteuropäischen Länder ein gut oder gar im Vergleich mit westeuropäischen Industriestaaten überdurchschnittlich qualifiziertes Humankapital genannt.

Strukturwandel stellt veränderte Qualifikationsanforderungen an die Beschäftigten

Im Gegensatz dazu zeigt ein genauerer Blick auf das Ausbildungssystem, insbesondere das System der beruflichen Bildung, dass dieses in der aus dem planwirtschaftlichen System übernommenen Form nicht den Anforderungen einer Marktwirtschaft gerecht wird. Ein wesentlicher Schwachpunkt der Qualifikationsstruktur der Beschäftigten in den Beitrittskandidaten ist die aus den früheren Systemen ererbte, zu starke Schwerpunktsetzung auf eine eng gefasste Berufsausbildung, die die funktionelle Flexibilität der Beschäftigten nicht hinreichend gewährleistet. Darüber hinaus ist zwar das formale Qualifikationsniveau in den Beitrittskandidaten relativ hoch (am höchsten in den Baltischen Staaten sowie Tschechien), die Qualität der Ausbildung entspricht aber nicht vergleichbaren Standards in westlichen Industrieländern. Insbesondere bei der Tertiärausbildung liegen die Beitrittskandidaten hinter dem EU-Durchschnitt zurück.

Ausbildungssysteme in den Beitrittskandidaten werden nicht den Anforderungen einer Marktwirtschaft gerecht

Zwar formal hohes Qualifikationsniveau, aber zu stark auf enge Berufsausbildung fokussiert

Vernachlässigung der Hochschulbildung

Insofern muss das Ausbildungssystem in diesen Ländern nun im Hinblick auf die Anforderungen einer modernen Marktwirtschaft reorientiert werden. In einer Reihe von Ländern ist bereits eine Reform der Berufsausbildung in Gang gekommen, die die Ausbildung der Jugendlichen näher an den Bedürfnissen des Ar-

Verbesserung der Allgemeinbildung

beitsmarktes ausrichten soll. Verstärkt werden Anstrengungen unternommen, die Allgemeinausbildung auf der Sekundar- und Tertiärstufe zu verbessern und auszubauen. In diesem Bereich ist bereits ein wachsender Zustrom zu verzeichnen.

Sorgen bereitet jedoch die Tatsache, dass ein erheblicher Anteil der Jugendlichen nicht lange genug im Ausbildungssystem verbleibt, um die wachsenden Möglichkeiten der Ausbildung wahrzunehmen. Signifikant ist in einigen Ländern die Zahl der Schüler, die die Pflichtschulausbildung nicht beenden (Bulgarien, Rumänien) bzw. die Zahl der Schulabbrecher, die ihre Ausbildung vorzeitig abbrechen bzw. die Abschlussprüfung nicht erfolgreich ablegen. Eine ähnliche Entwicklung innerhalb der EU, wenn auch nicht so ausgeprägt wie in den Beitrittskandidaten, hat bereits zu Befürchtungen über die mögliche Verfestigung neuer Formen des sozialen Ausschlusses geführt. Der Lissabonner Gipfel hat daher die Mitgliedsstaaten aufgefordert, die Zahl der 18 bis 24jährigen mit lediglich unterer Sekundarausbildung, die nicht weiterführende Schulen besuchen, bis 2010 zu halbieren.

Zu viele Jugendliche scheiden zu früh aus dem Bildungswesen aus

Um dieses Ziel auch in den Beitrittskandidaten zu realisieren, müssen Anstrengungen, die Qualität der Ausbildung nach dem Pflichtschulalter zu verbessern, fortgesetzt und intensiviert werden. Daneben muss sichergestellt werden, dass mehr und mehr Jugendliche den Übergang vom Pflichtschulbesuch zu weiterführenden Schulen vollziehen. Dazu müssen sowohl Maßnahmen zur Verbesserung der Ausbildung im Pflichtschulalter als auch Maßnahmen zur Förderung des Übergangs in den weiterführenden Ausbildungsbereich unternommen werden.

Verbesserter Übergang zu weiterführenden Schulen

1. Einleitung

Im Zuge der Transformationsrezession kam es in den mittel- und osteuropäischen Ländern in einer Kombination von systembedingten Ursachen (u.a. Nachfrageverlagerungen aufgrund der Liberalisierung), externen Ursachen (Zusammenbruch des RGW) und Fehlanpassungen auf der Angebotsseite (verzerrte betriebliche Anreize, fehlende Institutionen)¹ zu einem massiven Rückgang von Produktion und Beschäftigung. Aber auch nach Überwindung der Transformationsrezession und dem Einschwenken auf einen Wachstumspfad sind die Arbeitsmärkte der Beitrittsländer – trotz zum Teil erheblicher Unterschiede zwischen den einzelnen Ländern – durch unbefriedigendes Beschäftigungswachstum und durch, von einigen Ausnahmen abgesehen, hohe und z.T. noch steigende Arbeitslosigkeit geprägt.²

Zumindest in den ersten Jahren der Transformation können transformationsspezifische Ursachen, aber auch Fehler bei der Stabilisierungs- und Wachstumspolitik, als Erklärungstatbestände herangezogen werden. Mit zunehmenden Fortschritten bei der Implementierung marktwirtschaftlicher Systeme einschließlich Fortschritten bei der Unternehmensrestrukturierung und Liberalisierung der Gütermärkte rücken jedoch die institutionellen Rahmenbedingungen der Arbeitsmärkte in den Vordergrund.

1.1. Transformation und Beschäftigungsentwicklung: ein kurzer Überblick

Tabelle 1 zeigt die kumulierte reale Produktions- und Beschäftigungsentwicklung sowohl in der Rezessions- als auch in der Aufschwungphase. Die verzögerte Reaktion der Beschäftigung auf die Produktionsentwicklung kann zunächst als „normales“ kurzfristiges Phänomen gedeutet werden, wie es auch in Marktwirtschaften im Konjunkturverlauf anzutreffen ist. Die Beurteilung der geringeren Beschäftigungselastizität des Wachstums in der Wachstumsphase wird in dieser Hinsicht allerdings dadurch erschwert, dass die Aufschwungphase zu kurz ist und in einigen Ländern bereits 1996 wieder unterbrochen wurde.

Neben diesem eher kurzfristigen konjunkturellen Aspekt erklärt auch der notwendige Strukturwandel die verzögerte Reaktion der Beschäftigung. Da hierbei die Produktion aus Bereichen und Sektoren mit niedriger Arbeitsproduktivität in Bereiche mit hoher Produktivität verlagert wird, folgt die Zunahme der Beschäftigung der Zunahme der Produktion mit einiger Verzögerung.

Für die verzögerte Reaktion der Beschäftigung auf den Produktionseinbruch sowohl in der Rezessionsphase als auch in der einsetzenden Wachstumsphase können darüber hinaus eine Reihe von transformationsspezifischen Ursachen ausgemacht werden. Ein wesentlicher Faktor ergibt sich aus der Ausgangslage zu Beginn der Transformation, die

¹ Vgl. dazu ausführlich Vincentz, Quaisser (1998), Kap.2.

² Vgl. ausführlich Knogler (2000).

durch die für die planwirtschaftlichen Systeme typische Überbeschäftigung charakterisiert werden kann.

Tabelle 1

BIP und Beschäftigungswachstum in den Beitrittskandidaten, 1989-99
kumuliert, real in %

	Zeitperiode vor dem Wachs- tums- beginn	BIP- Wachs- tum	Beschäfti- gungs- wachstum	Beschäfti- gungs- elastizität des Wachstums	Zeitperiode ab Wachs- tumsbeginn	BIP- Wachs- tum,	Beschäfti- gungs- wachstum	Beschäfti- gungs- elastizität des Wachstums
Bulgarien	1989-1993	-23,9	-26,2	-1,1				
Tschechien	1989-1992	-13,1	-8,8	-0,7	1993-1996	13,6	2,4	0,2
Ungarn	1989-1993	-18,1	-26,8	-1,5	1994-1999	21,4	0,0	0,0
Polen	1989-1991	-17,8	-9,9	-0,6	1992-1998	42,5	3,1	0,1
Rumänien	1989-1992	-25,0	-4,5	-0,2	1993-1996	17,6	-10,3	-0,6
Slowak.Rep.	1989-1993	-24,9	-15,4	-0,6	1994-1998	32,9	-3,3	-0,1
Slowenien	1991-1992	-5,5	-5,5	1,0	1993-1999	33,1	-4,2	-0,1
Estland	1991-1994	-23,0	-14,2	-0,6	1995-1998	24,6	-7,6	-0,3
Lettland	1991-1993	-44,6	-13,8	-0,3				
Litauen	1991-1994	-40,7	-11,7	-0,3	1995-1998	21,9	-1,1	-0,1

Quelle: ECE, eigene Berechnungen.

Entsprechend musste zunächst diese Überbeschäftigung (gemessen an der Differenz zwischen kumuliertem Wachstum und kumulierter Veränderung der Beschäftigung) abgebaut werden. Damit war ein überproportionaler Beschäftigungsabbau zu erwarten. Wie Abbildung 1 zeigt, erfolgte der Abbau der Überbeschäftigung am ausgeprägtesten in den führenden mitteleuropäischen Reformländern (Ungarn, Polen, Slowenien und die Slowakische Republik, mit Ausnahme von Tschechien). Die schnellere und entschiedener Reformpolitik in diesen Ländern (Liberalisierung, Privatisierung und die Schaffung eines günstigen Klimas für neue Unternehmen) führte zu einem schnelleren Rückgang der Beschäftigung in den ersten Jahren der Transformation, dem dann jedoch sehr viel rascher eine positive Beschäftigungsentwicklung folgte.

In einer zweiten Ländergruppe deutlich unterhalb der Referenzlinie (GUS, Litauen und Lettland) hat die Überbeschäftigung zwischen 1989 und 1998 noch zugenommen und spiegelt die Verzögerungen im Reformprozess dieser Länder wider. Eine dritte Ländergruppe, bestehend aus Tschechien, Estland, Bulgarien und Rumänien bewegt sich nahe an der Referenzlinie. Das Niveau der Überbeschäftigung blieb hier sehr hoch und bewegte sich 1998 etwa auf dem Niveau von 1989.

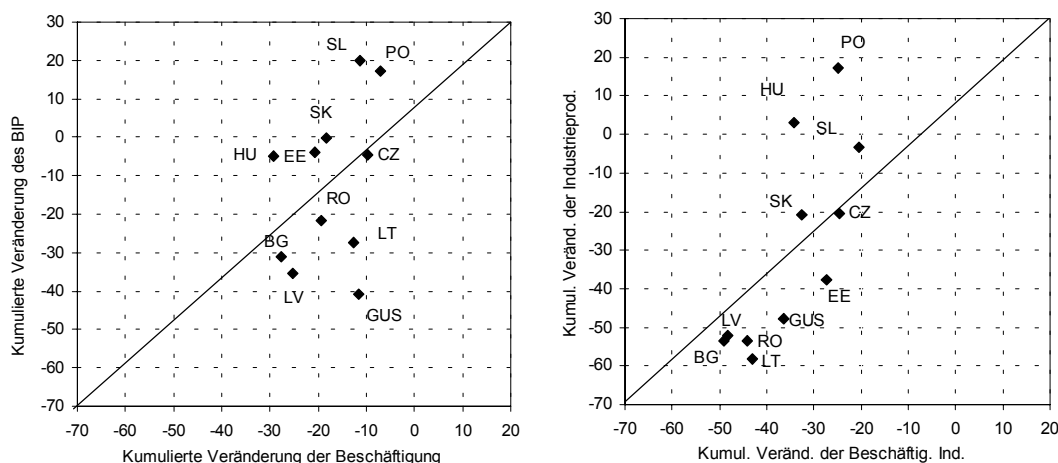
In den beiden letztgenannten Ländergruppen reagierten die Arbeitsmärkte im wesentlichen zu Lasten der Reallöhne und dem Aufbau von Zahlungsrückständen für Löhne. Die Beschäftigung wurde dagegen auf einem vergleichsweise hohen Niveau beibe-

halten. Ursache dieser Reaktion war die zögerliche Haltung vieler Regierungen dieser Länder, angesichts des Fehlens umfassender Systeme der sozialen Sicherung massive Erhöhungen der offenen Arbeitslosigkeit hinzunehmen. Stattdessen wurden Beschäftigte in den Betrieben gehalten (oft zu sehr niedrigen oder gar keinen Löhnen), um sie an den typischerweise von den Unternehmen erbrachten Sozialleistungen als Ersatz für fehlende staatliche Sicherungssysteme teilhaben zu lassen.

Ein langsames Reformtempo führte in diesen Ländern damit zwar zunächst zu einem weniger dramatischen Beschäftigungseinbruch, wirkte dann aber verzögernd auf den Beschäftigungsaufbau. Die Unternehmen konnten die Produktion in der Wachstumsphase, erhöhen ohne ihren Arbeitskräftebestand auszuweiten, in dem die versteckte Arbeitslosigkeit partiell aufgelöst wurde. In der Folge stieg die Arbeitsproduktivität der bereits Beschäftigten stark an, neue Arbeitsplätze wurden dagegen kaum geschaffen. Der zögerliche Abbau der Überbeschäftigung wirkte zudem negativ auf die Effizienz, Rentabilität und in der Folge die Investitionen. Dies führte wiederum zu einer Verlangsamung des gesamten Erholungsprozesses.

Abbildung 1

Produktion und Beschäftigung in ausgewählten Transformationsländern, T0-T7/9, in %



Anmerkung: Die Referenzlinie beschreibt die Situation, in der die kumulierte Änderung der Beschäftigung der kumulierten Veränderung des Outputs gleicht. Der horizontale Abstand von dieser Linie zeigt die Veränderung der Überschussbeschäftigung. Länder oberhalb (unterhalb) der Linie weisen eine Abnahme (Zunahme) der Überschussbeschäftigung auf.

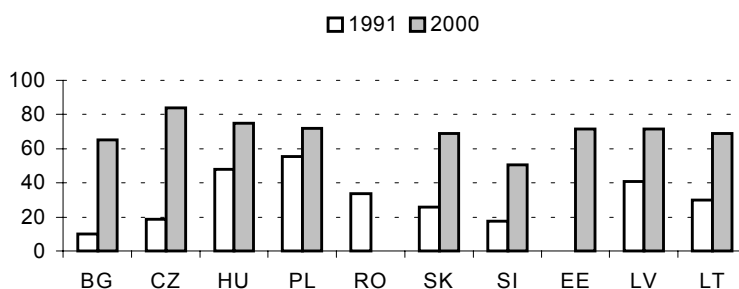
T0 bezeichnet das letzte Jahr vor Transformationsbeginn. Es wird für Bulgarien, Tschechien, Ungarn, Polen, Rumänien und die Slowakische Republik das Jahr 1989, für Slowenien und die drei baltischen Länder das Jahr 1991 angenommen.

Quelle: ECE, eigene Berechnungen.

Eine weitere transformationsspezifische Barriere für rasches Beschäftigungswachstum ergibt sich aus der im Zuge der Transformation erforderlichen Reallokation der Beschäftigung vom dominierenden staatlichen Sektor hin zum privaten Sektor. Es kann angenommen werden, dass diese – ebenso wie der Abbau der Überbeschäftigung – zunächst mit einem Rückgang der Beschäftigung verbunden sein würde, da der Abbau der Arbeitskräfte im staatlichen Bereich leichter und schneller erfolgen könnte als die Schaffung neuer Arbeitsplätze im privaten Sektor. Die Entwicklung in Polen verdeutlicht exemplarisch diesen Zusammenhang. Hier sank im Zeitraum von 1989 bis 1995 die Beschäftigung im öffentlichen Sektor von 9,6 Mio. Beschäftigten auf 6 Mio. Beschäftigte. Im selben Zeitraum stieg die Beschäftigung im privaten Sektor von 4,24 Mio. auf 5,62 Mio. Beschäftigte. Damit fand nur ein Drittel der im öffentlichen Sektor Entlassenen eine alternative Beschäftigung im privaten Sektor. Insgesamt ist in den meisten Ländern der Beitrittskandidaten die Reallokation der Beschäftigung zum privaten Sektor noch nicht abgeschlossen. Während der staatliche Sektor z.T. noch Beschäftigungseinbußen zu verzeichnen hat, ist der private Sektor, der zu einem Großteil noch in der Schattenwirtschaft operiert, häufig durch kräftige Beschäftigungszuwächse charakterisiert. Die Bedingungen auf diesen Segmenten der Arbeitsmärkte unterscheiden sich deutlich (s.u.).

Abbildung 2

Beitrittskandidaten: Anteil des Privatsektors an der Beschäftigung 1991/2000
in %



Anmerkung: Angaben zu 2000: Polen 1999; Angaben zu 1991: Estland u. Lettland 1994

Quelle: Clement et.al. (2001).

Erhebliche Beschäftigungsverschiebungen erfolgten im Transformationsprozess auch zwischen den einzelnen Wirtschaftssektoren.³ Insbesondere die in den planwirtschaftlichen Systemen erfolgte hypertrophe Entwicklung bestimmter Bereiche vor allem innerhalb der Industrie wurde korrigiert, vernachlässigte Bereiche im Dienstleistungssektor

³ Vgl. ausführlich zu den strukturellen Verschiebungen der Beschäftigung ECE (2000a) Kap. 3.5., sowie Landmann (2000).

dagegen aufgebaut.⁴ Allerdings erfolgte der Strukturwandel zunächst hauptsächlich passiv, d.h. durch unterschiedlich hohe Produktionsrückgänge. Per saldo gingen damit negative Wirkungen auf die Gesamtbeschäftigung aus.

1.2. Mikroökonomische Beschäftigungsbarrieren erfordern Reform der Arbeitsmärkte

Empirische Untersuchungen zeigen, dass die Tiefe der strukturellen Anpassung hin zu einer effizienteren Allokation der Beschäftigung neben der makroökonomischen Politik wesentlich von der Qualität der durchgeführten strukturellen Reformen abhängt. Die Ausgangsbedingungen zu Beginn der Transformation determinieren dabei nicht den eingeschlagenen Reformweg. Von herausragender Bedeutung ist die Reform des Unternehmenssektors, die Potentiale für die mikroökonomische Anpassung schafft, die ihrerseits wiederum die Anpassung auf gesamtwirtschaftlicher Ebene induziert.⁵

Vor diesem Hintergrund wird der Einfluss der institutionellen Rahmenbedingungen der Arbeitsmärkte auf die Beschäftigungsentwicklung deutlich. Derzeit sind die Arbeitsmärkte dieser Länder noch weit davon entfernt, homogene Einheiten mit gleichförmigen Regeln der Lohnbildung und relevanten Regulierungen darzustellen. Nur ein Teil der Unternehmen ist in kollektive Lohnverhandlungen mit den Gewerkschaften eingebunden. Andere unterliegen einer strengen Finanzaufsicht, einer Lohnsummenbesteuerung oder anderen Restriktionen wie Vorschriften zu Abfindungszahlungen und Arbeitszeitbeschränkungen, von denen andere Unternehmen befreit sind. Vielfach werden Arbeitnehmer außerhalb der offiziellen Wirtschaft beschäftigt. Mit Boeri⁶ kann von einem regulierten und einem nicht-regulierten Sektor der Wirtschaft gesprochen werden. Im ersten überwiegen in der Regel große staatliche Unternehmen, die häufig über monopolartige Stellungen verfügen. Im unregulierten Sektor handelt es sich um kleine private Unternehmen, die zu einem Großteil in der Schattenwirtschaft operieren. Die größte Beschäftigungsdynamik ist in diesem Bereich zu verzeichnen, während der staatliche Sektor deutlich träger reagiert. Dies zeigt, dass insgesamt die Einflussfaktoren auf die Arbeitsnachfrage zunehmend weniger „transformationsspezifisch“ werden. Ein immer größerer Teil der Unternehmen produziert unter Wettbewerbsbedingungen mit harten Budgetschränken. Unter diesen Bedingungen hängen Neueinstellungen entscheidend von Kosten- und Ertragskalkulationen ab.⁷

Diese werden aber u.a. wesentlich durch die institutionellen Rahmenbedingungen des Arbeitsmarktes beeinflusst. Zu den wichtigsten Einflussfaktoren der Arbeitsnachfrage zählen, bei gegebener Größe und Qualität des Kapitalstocks, eine beschäftigungsfreund-

⁴ Vgl. Jackman, Pauna (1997).

⁵ Vgl. Mickiewicz, Zalewska (2001).

⁶ Boeri (1998), S.57ff.

⁷ Aus ökonomischer Sicht darf der Reallohn die Grenzproduktivität der Arbeit nicht übersteigen, wenn Arbeitslosigkeit vermieden werden soll.

liche, am Produktivitätswachstum orientierte Lohnentwicklung. Die Flexibilität der Löhne hängt wiederum u.a. von den Systemen der Lohnfindung, aber auch von gesetzlichen Regelungen zu den Mindestlöhnen ab. Die Arbeitsnachfrage wird aber nicht nur von den unmittelbaren Löhnen, sondern auch von den Lohnnebenkosten beeinflusst. Letztere haben in den Beitrittskandidaten z.T. ein sehr hohes Niveau erreicht und verstärken die Substitution von Arbeit durch Kapital. Eine weitere wesentliche Komponente für die Arbeitsnachfrage ist die Ausgestaltung des Beschäftigungsschutzes, die ebenfalls unmittelbar kostenwirksam wird.

Auf der Arbeitsangebotsseite hat die Absicherung über das System der Arbeitslosenunterstützung einen wesentlichen Einfluss, weil es die Motivation zur Arbeitsaufnahme beeinflusst. Es muss aber gleichzeitig die soziale Absicherung der Arbeitslosen gewährleisten. Das sich aufgrund des Restrukturierungsprozesses rasch wandelnde Profil der Arbeitsnachfrage bringt es mit sich, dass der Qualifizierung der Beschäftigten durch Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik eine zusätzliche hohe Bedeutung zukommt.

1.3. Aufbau der Studie

Vor diesem Hintergrund stehen in der vorliegenden Studie daher die mikroökonomischen Barrieren, die einer Ausweitung der Beschäftigung entgegenstehen, im Vordergrund. Hohe Wachstumsraten allein, obwohl gleichwohl Voraussetzung für dauerhaftes Beschäftigungswachstum, reichen für die Bekämpfung der in einigen Ländern noch steigenden Arbeitslosigkeit nicht aus. Neben der Schaffung eines günstigen makroökonomischen Rahmens für eine nachhaltige Erholung der Arbeitsmärkte sind mikroökonomisch orientierte Reformen für mehr Flexibilität der Arbeitsmärkte notwendig. Wie die Erfahrungen in den Mitgliedsländern der EU zeigen, fördert der Abbau von Beschäftigungsbarrieren am Arbeitsmarkt seinerseits das Wachstum und erhöht zugleich auch den Beschäftigungsgehalt des Wachstums.

Berücksichtigt werden muss bei allen Bereichen der Arbeitsmarktpolitik, dass die Beitrittskandidaten im Hinblick auf den Beitritt in die EU den Anforderungen des *acquis communautaire* gerecht werden müssen (Kap.2). In der Studie wird daher auch geprüft, welche spezifischen Anforderungen sich bei der Arbeitsmarktpolitik ergeben, bzw. welchen Spielraum die Beitrittskandidaten bei der Ausgestaltung ihrer Arbeitsmärkte haben.

Parallel zu den Anforderungen an die Arbeitsmarktpolitik im Zuge der Integration in die EU hat die Beschäftigungsentwicklung in den Ländern der Beitrittskandidaten eine Reihe von Problemfeldern ins Zentrum der arbeitsmarktpolitischen Anstrengungen zur Verbesserung der Angebots- und Nachfragebedingungen gerückt. Auf Seiten der Arbeitsnachfrage gehört dazu eine „beschäftigungsfreundliche“ Lohnentwicklung, die durch die Entwicklung kollektiver Lohnverhandlungen sowohl auf Branchen- als auch auf Unternehmensebene im privaten Sektor gefördert werden soll (Kap.3).

Daneben ist auch der Steuer- und Abgabenkeil, der zu einer Belastung der Unternehmen durch hohe Lohnnebenkosten beiträgt, als Problem erkannt worden und hat sich in Bemühungen zu einer Reform der Steuergesetze und der Struktur der Sozialabgaben niedergeschlagen (Kap.4).

Die Ausgestaltung der Arbeitnehmerrechte hat gerade in der Phase des schnellen Strukturwandels und des zunehmenden Wettbewerbsdrucks für die Beitrittskandidaten hohe Bedeutung. Sie beeinflusst die Flexibilität der Arbeitsmärkte und damit das Ausmaß, in dem sich die Beschäftigung in diesen Ländern anpasst (Kap.5). Überprüft werden u.a. die arbeitsmarktpolitischen Bedingungen für Arbeitskräfte, die von großangelegten Umstrukturierungen betroffen sind.

Auf der Angebotsseite wurden Anstrengungen unternommen, das System der Arbeitslosenunterstützung (einschließlich Frühverrentung und Sozialhilfe) so zu gestalten, dass keine Barrieren für die Annahme niedrig bezahlter Beschäftigungsverhältnisse aufgebaut werden bzw. die Motivation zur Annahme einer Arbeit nicht geschmälert wird (Kap.6).

Daneben hat sich die Erkenntnis durchgesetzt, dass das Problem der Arbeitslosigkeit auch aktiv angegangen werden muss. Insbesondere die Qualifizierung des Humankapitals hat einen hohen Stellenwert im Bereich der Arbeitsmarktpolitik, da in den Ländern der Beitrittskandidaten die Arbeitslosigkeit unter den schlecht Qualifizierten besonders hoch ist. Dies gilt insbesondere für die hohe Jugendarbeitslosigkeit, die in erster Linie Jugendliche ohne Ausbildung trifft (Kap.7). Aber auch unter den formell hoch Qualifizierten entsprechen angesichts des notwendigen Strukturwandels alte Ausbildungsprofile nicht mehr den neuen Anforderungen und erfordern Maßnahmen zur Anpassung der Qualifikationsprofile.

2. Die europäische Dimension der Arbeitsmarktpolitik

Die von den Beitrittskandidaten angestrebte Integration in die EU erfordert neben der Erfüllung der Kopenhagener Kriterien⁸ auch die kritische Überprüfung der Beschäftigungs- und Arbeitsmarktentwicklung bzw. der entsprechenden Politiken in diesen Ländern, da davon Auswirkungen auf die Art und Geschwindigkeit des Konvergenzprozesses zu erwarten sind. Dies wiederum hat Implikationen für die Effekte der Osterweiterung auf die Arbeitsmärkte der derzeitigen EU-Mitgliedsländer etwa durch Migration.⁹ Nicht zuletzt hat die EU selbst seit dem Luxemburger Beschäftigungsgipfel von 1997 das Beschäftigungsziel in den Katalog der Gemeinschaftspolitiken und –maßnahmen aufgenommen. Durch jährliche „Leitlinien für die Beschäftigungspolitik“ sowie durch Überprüfung der Umsetzung dieser Leitlinien anhand von Leistungsindikatoren soll das

⁸ Neben den wirtschaftlichen (funktionierende Marktwirtschaft; Fähigkeit, dem Wettbewerbsdruck innerhalb der EU standhalten zu können) und politischen (Demokratie und Menschenrechte) Kriterien gehört dazu auch die vollständige Übernahme des gemeinschaftlichen Besitzstandes.

⁹ Vgl. European Integration Consortium, Teil B, Abschnitt 3.3.

nicht voll genutzte Beschäftigungspotential ausgeschöpft und die Beschäftigungsquote in der EU an den Stand der wichtigsten Handelspartner angenähert werden. Der Europäische Rat von Köln hat schließlich 1999 einen Europäischen Beschäftigungspakt verabschiedet, der die bisherigen Initiativen bündelt und zusammen mit dem neu eingeführten makroökonomischen Dialog zu einer Reduzierung der Arbeitslosigkeit beitragen soll.

2.1. Geringe Integrationsfortschritte innerhalb der EU . . .

Allerdings sind die bislang erzielten Fortschritte in diesem Bereich gering. Im Gegensatz zu den erheblichen Anstrengungen und Ergebnissen der Handelsintegration innerhalb der EU sind die nationalen Arbeitsmärkte innerhalb der Gemeinschaft wenig integriert.¹⁰ Zwar ist der empirische Nachweis einer Integration der Arbeitsmärkte aufgrund theoretischer und methodischer Probleme relativ schwierig, dennoch kann der Stand der Integration anhand der Veränderungen der einschlägigen Indikatoren (Beschäftigung, Arbeitslosigkeit, Produktivität) relativ gegenüber Entwicklungen außerhalb der EU (etwa im Vergleich zu den USA) erfasst werden.¹¹ Entsprechende Untersuchungen zeigen, dass die Arbeitsmobilität nicht wesentlich von der voranschreitenden Integration beeinflusst wurde. Trotz signifikanter Lohn- und Arbeitslosigkeitsunterschiede innerhalb der Union, ist die Migration etwa im Vergleich zu den USA schwach entwickelt. Die wesentlichen Indikatoren der Arbeitsmärkte zeigen keine systematische Konvergenz (oder auch Divergenz, wie im Agglomerationsmodell zu erwarten). Lohndifferenziale zeigen keine klare Reaktion auf die wirtschaftliche Integration. Auch die Entwicklung der Lohnkosten in einzelnen EU-Ländern (weder vor noch nach dem Beitritt zur EU) zeigt kein klares Entwicklungsmuster in Richtung Konvergenz/Divergenz. Ähnlich scheinen auch Produktivitätsunterschiede innerhalb der EU relativ verfestigt. Lediglich der Anstieg der Arbeitslosigkeit zeigt sich als übergreifende Erscheinung innerhalb der EU.¹² Zur Erklärung der geringen Integrationsfortschritte werden neben sozio-kulturellen Faktoren strukturelle Barrieren auf nationaler Ebene, zu denen die unterschiedliche rechtliche und institutionelle Ausgestaltung der Arbeitsmärkte in den Mitgliedsstaaten gehört, herangezogen. Diese beinhalten u.a. die Lohnfindungssysteme sowie die Ausgestaltung von Arbeitnehmerrechten. Von diesen Strukturen gehen entscheidende Wirkungen auf die Mobilität der Arbeitskräfte aus, die einen Schlüsselfaktor, etwa im stärker integrierten amerikanischen Arbeitsmarkt, darstellt.

In den einzelnen Mitgliedstaaten ist damit ein jeweils national ausdifferenziertes Umfeld für Veränderungen von Beschäftigung, Arbeitslosigkeit, Lohnkosten und Produktivität gegeben, das unmittelbare Wirkungen auf den angestrebten Integrationsprozess hat. Es hat zwar nicht die Handelsintegration behindert, aber doch das Ausmaß beeinflusst,

¹⁰ Je nach theoretischem Ansatz kann die Integration des Handels und der Faktormärkte entweder in Richtung einer Integration der Arbeitsmärkte wirken (Heckscher-Ohlin-Samuelson) oder umgekehrt die Differenzierung der Arbeitsmärkte verfestigen (Agglomeration – Krugman). Vgl. ausführlich zu theoretischen und empirischen Aspekten der Integration der europäischen Arbeitsmärkte Raines (2000).

¹¹ Damit kann auch die Gültigkeit der beiden in Fußnote 9 genannten Modelle beurteilt werden.

¹² Vgl. Raines (2000), S. 32.

in dem die zunehmende Handelsintegration die Integration der Arbeitsmärkte nach sich gezogen hat. Je nach Ausgestaltung können die rechtliche und institutionelle Ausgestaltung der Arbeitsmärkte damit die Integration fördern oder sich als nachhaltige Barrieren erweisen.

2.2. . . . eröffnen Gestaltungsspielraum für die Beitrittskandidaten

Neben der Erfüllung allgemeiner Anforderungen, wie sie in den Kopenhagener Kriterien formuliert wurden, können die Bedingungen für den Beitritt in die EU in zwei Kategorien eingeteilt werden. Eine erste Kategorie umfasst spezifische und absolute Anforderungen, die die Kandidaten erfüllen müssen, und bei denen nur ein geringer Entscheidungsspielraum gegeben ist. Dazu zählen beispielsweise der gemeinsame Außentarif und daraus resultierende Anforderungen für die Zollunion und die vollständige Liberalisierung des Kapitalverkehrs. Mögliche Abweichungen von diesen Vorgaben sind nur in begrenztem Umfang und zeitlich eingeschränkt möglich.¹³

Eine zweite Kategorie umfasst eine große Spannweite von Bedingungen, Richtlinien und Erwartungen, oft in Form von Mindeststandards, wo die Kandidaten Spielraum besitzen, wo genau sie sich vor und nach dem Beitritt positionieren. Dazu gehört auch die Arbeitsmarktpolitik. Wie bereits die große Spannweite einschlägiger Regelungen und Vorschriften innerhalb der derzeitigen EU-Mitgliedsstaaten zeigt, haben die Beitrittskandidaten in der Frage der Arbeitsmarktpolitik substantiellen Spielraum. Unter dem *acquis communautaire* müssen die Kandidaten eine Reihe grundlegender Richtlinien in den Bereichen Gesundheit und Arbeitsschutz, Arbeitnehmerrechte, Lohnfindungssysteme usw. umsetzen. Sie besitzen aber substantielle Flexibilität, wie sie ihre Arbeitsmarktpolitik gestalten, solange sie die Mindeststandards erfüllen. Generell sollte die Gestaltung der Arbeits- und Gütermärkte die strukturelle Anpassung dieser Länder unterstützen und konsistent in ihre makroökonomischen Rahmenbedingungen eingepasst werden.

Der wesentliche Teil des *acquis*, der sich auf die Arbeitsmärkte bezieht, ist die Europäische Sozialcharta, die Mindeststandards als integralen Bestandteil funktionierender Marktwirtschaften vorgibt. Dazu zählen das Lohnfindungssystem, Sozialleistungen, die Rechte von Arbeitsmigranten, Arbeitsbedingungen, Abfindungszahlungen, Kündigungsschutz sowie die Rechte von Arbeitnehmervertretungen (vgl. Tabelle 2). Die revidierte Europäische Sozialcharta wurde bislang innerhalb der Gruppe der Beitrittskandidaten nur von Bulgarien, Estland, Rumänien und Slowenien ratifiziert.

Eingeführt wurde die Erfüllung des *acquis* als Voraussetzung für den EU-Beitritt im Rahmen der auf der Essener Tagung des Europäischen Rats im Dezember 1994 vereinbarten Heranführungsstrategie für die assoziierten Länder Mittel- und Osteuropas. Im

¹³ In diesen Bereichen ist die Frage, in wie weit die Beitrittskandidaten bereits die Anforderungen erfüllen bzw. welche Implikationen sich bei vollständiger Erfüllung ergeben. Eine besonders heikle Frage ist, ob die Liberalisierung des Kapitalverkehrs durchgeführt werden soll, auch wenn der Finanzsektor im betreffenden Land Schwächen aufweist.

Mai 1995 legte die Kommission ein Weißbuch vor, das eine detaillierte Darstellung der relevanten EU-Gesetzgebung auf dem Gebiet des Binnenmarktes enthielt. Die Kommission überwacht jährlich in ihren Fortschrittsberichten die Beschäftigungsentwicklung bzw. die Fortschritte bei der Umsetzung der Vorgaben im Bereich der Arbeitsgesetzgebung und sozialen Sicherung. Darüber hinaus hat die EU-Kommission mit einzelnen Beitrittskandidaten gemäß den Bestimmungen der Beitrittspartnerschaft gemeinsame Bewertungen der grundlegenden Herausforderungen ausgearbeitet, denen sich diese Länder im Bereich der Beschäftigungspolitik gegenübersehen. Hier werden auch gemeinsam vereinbarte Ziele für die Beschäftigungssysteme und den Arbeitsmarkt festgelegt, um entsprechende Reformen zu beschleunigen und schließlich die Beschäftigungspolitik der Gemeinschaft, wie sie mit der Europäischen Beschäftigungsstrategie formuliert wurde, vollständig zu übernehmen. Dieser Bewertungsprozess verläuft parallel zu den Verhandlungen über die Umsetzung der rechtlichen Bestimmungen („hard law“) des gemeinschaftlichen Besitzstandes (beispielsweise Richtlinien über Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz). Erreicht werden soll, dass sich alle Bewerberländer an der gemeinschaftlichen Beschäftigungspolitik orientieren und bereit sind, die Grundlagen zügig zu übernehmen, wenn sie der EU beitreten.

Weder die beschäftigungspolitischen Leitlinien noch die Bestimmungen der Europäischen Sozialcharta treffen allerdings genaue Vorgaben etwa für ein bestimmtes Modell des Arbeitsmarktes. Gegen die Vorstellung einer stärkeren Koordinierung oder gar Harmonisierung der europäischen Arbeitsmarktpolitik sind zudem gute Argumente vorgebracht worden. Bei fehlendem Wechselkursmechanismus muss ein Großteil der Anpassung bei asymmetrischen Schocks von den Arbeitsmärkten absorbiert werden. Geht man von einer geringen Mobilität der Arbeitskräfte in Europa aus, müssen die Löhne die Rolle des Wechselkurses übernehmen. Dies erfordert eine räumliche Differenzierung der Löhne entsprechend der jeweiligen Produktivität und eine Flexibilisierung der Arbeitsmärkte, wenn hohe Arbeitslosigkeit in einzelnen Regionen der Währungsunion vermieden werden soll.

Die gelegentlich geforderte Europäisierung der Tarifpolitik oder die Errichtung einer Sozialunion ist daher kontraproduktiv.¹⁴ Eine einheitliche oder gar verbindliche Europäische Beschäftigungspolitik könnte den sich in den einzelnen Ländern, aber auch innerhalb dieser Ländern unterscheidenden Problemlagen nicht gerecht werden.¹⁵ Maßnahmen zur Flexibilisierung der Arbeitsmärkte sollten daher länder- und regionenspezifischen Gegebenheiten Rechnung tragen. Vorgeschlagen wurde etwa ein „institutioneller Wettbewerb“ auf regionaler Ebene, um diejenigen institutionellen Rahmenbedingungen zu finden, die den jeweiligen regionalen Voraussetzungen (physische und institutionelle Infrastruktur einer Region, Besteuerung, Flexibilität der Verwaltung) am besten entsprechen und Wachstum und Beschäftigung auf regionaler Ebene fördern.¹⁶

¹⁴ Siebert (1998). Vgl. auch Dohse, Krieger-Boden (1998).

¹⁵ Vgl. Deutsche Bundesbank (1999).

¹⁶ Vgl. Soltwedel, Dohse u. Krieger-Boden (2000).

Tabelle 2

Die Europäische Sozialcharta und der Arbeitsmarkt

Institutional bargaining system	<p>„Everyone has the right to bargain collectively“ and countries should „promote where necessary the machinery for voluntary negotiations between employers and employer’s organizations and worker’s organizations, with a view to the regulation of terms and conditions of employment by means of collective agreements.“</p> <p>In addition, „the right of workers and employers to collective action in cases of conflicts of interest, including the right to strike...“ should be recognized.</p>
Migrant workers’ rights	<p>Countries signing the Charter agree „to promote co-operation, as appropriate, between social services, public and private, in emigration and immigration countries“ and „to secure for such workers...treatment not less favourable than that of their own nationals in respect of ...a)remuneration and other employment and working conditions; b)membership of trade unions and enjoyment of the benefits of collective bargaining; c)accommodation.“</p>
Conditions of work	<p>Countries signing the Charter agree to provide:</p> <p>„reasonable daily and weekly working hours“;</p> <p>„for public holidays with pay“;</p> <p>„for a minimum of four weeks’ annual holiday with pay“;</p> <p>„that workers performing night work benefit from measures which take account of the special nature of their work.“</p>
Severance protection	<p>Countries signing the Charter agree to recognize:</p> <p>„the right of all workers not to have terminated without valid reasons for such termination connected with their capacity or conduct based on the operational requirements of the undertaking, establishment or service“;</p> <p>„the right of workers whose employment is terminated without a valid reason to adequate compensation or other appropriate relief.“</p>
Protection from consequences of bankruptcy	<p>Countries signing the Charter agree to recognize:</p> <p>„that worker’s claims arising from contracts of employment or employment relationships be guaranteed by a guarantee institution or by any other effective form of protection.“</p>
Rights of workers’ representation	<p>Countries agree to undertake that workers’ representatives:</p> <p>„enjoy effective protection against acts prejudicial to them, including dismissal based on their status of activities“;</p> <p>„are afforded with such facilities as may be appropriate in order to enable them to carry out their functions promptly and efficiently.“</p>

Quelle: European Social Charter zit. n. IWF (2000), S. 162.

Vor diesem Hintergrund sollten die Beitrittsländer ihren Gestaltungsspielraum nutzen und sich nicht an den z.T. überregulierten Arbeitsmärkten der alten EU-Mitgliedsstaaten orientieren. Eher bietet sich eine Orientierung an den Strategien der beschäftigungspolitisch erfolgreichen EU-Länder wie Österreich und den Niederlanden an, die durch eine hohe Arbeitsmarktflexibilität gekennzeichnet sind. Hier kam jeweils eine unterschiedli-

che, auf die spezielle Situation abgestimmte Wirtschafts-, Sozial- und Arbeitsmarktpolitik zum Einsatz, innerhalb derer korporatistische Elemente eine große Rolle spielten. Hervorzuheben ist hier der gesellschaftliche Konsens über eine generelle Orientierung der Lohnpolitik an gesamtwirtschaftlichen Notwendigkeiten, flankiert von einer flexiblen Anpassung an branchentypische Besonderheiten.¹⁷

Gerade weil die Beitrittskandidaten umfangreiche strukturelle Anpassungen zu bewältigen haben, sollten sie Beschäftigungsbarrieren auf allen Ebenen der Arbeitsmärkte weitestgehend minimieren. Restriktive, kostenintensive Regulierungen etwa im Bereich der Arbeitnehmerrechte sollten gerade im Hinblick auf kleine und mittlere Unternehmen modifiziert werden (s.u.). Bei den Verhandlungen im Rahmen der Gemeinsamen Bewertungen sind die Beitrittskandidaten gut beraten, hier auf möglichst flexible Regelungen zu dringen, um den Prozess der Unternehmensneugründungen nicht zu behindern und damit keine zusätzlichen Beschäftigungsbarrieren aufzubauen.

3. Lohnfindung und Arbeitsbeziehungen

3.1. Theoretische Grundlagen: Dezentralisierte Systeme der Lohnfindung fördern den Anpassungsprozess auf den Faktor- und Gütermärkten

Im neoklassischen Standardmodell ist die Lohnbildung im wesentlichen das Ergebnis des Zusammenspiels von unregulierten Angebots- und Nachfragekräften auf den Arbeitsmärkten. De facto wird die Lohnfindung jedoch durch die institutionellen Rahmenbedingungen des Arbeitsmarktes beeinflusst. Hierzu zählen der Umfang gewerkschaftlicher Organisation und das Ausmaß kollektiver Verhandlungen. U.U. wird die Lohnfindung auch durch gesetzgeberische Bestimmungen zu den Mindestlöhnen beeinflusst.¹⁸

Die industriellen Arbeitsbeziehungen unterscheiden sich in einzelnen Ländern sowohl hinsichtlich des gewerkschaftlichen Organisationsgrads der Beschäftigten als auch hinsichtlich des Grads der Zentralisierung und Koordinierung von Verhandlungen über Löhne und Arbeitsbedingungen.

Vor dem Hintergrund unterschiedlicher industrieller Beziehungen können „Anti-Konvergenz“-Effekte entstehen, die aus der Segmentierung der Arbeitsmärkte insbesondere im Hinblick auf Arbeitslosigkeit und Lohnniveaus herrühren. So wurde argumentiert, dass ein starker Einfluss der Gewerkschaften zu einer höheren Arbeitslosenrate als die Marktträumungsrate führen kann.¹⁹ U.U. entsteht eine Teilung der Arbeitsmärkte in Insider-Outsider, da Gewerkschaften dazu tendieren, die Interessen ihrer Mitglieder zu verteidigen. Im Ergebnis dieser gesteigerten Verhandlungsmacht lassen es Gewerk-

¹⁷ Vgl. Bundesbank (1999).

¹⁸ Neben Mindestlohngesetzgebung und gewerkschaftlicher Organisation wird ein weiterer Grund für Lohnstarrheiten durch die Effizienzlohntheorien genannt, die darauf basieren, dass höhere Löhne produktivitätssteigernd wirken.

¹⁹ Vgl. die Zusammenfassung der Debatte in OECD (1994).

schaften u.U. zu, dass die Löhne über die Markträumungsrate hinaus in die Höhe getrieben werden und verhindern, dass die Reallöhne bei negativen Schocks sinken können. Dies behindert Restrukturierungen und mindert damit insgesamt die Beschäftigungsentwicklung.²⁰ Je nachdem wie stark der Arbeitsmarkt durch Oligopole (starke Arbeitgeberverbände) oder Oligopsone (starke Gewerkschaften) dominiert wird, kann sich die Lohnfindung von den integrierenden Effekten der stärkeren Handelsverflechtung abkoppeln.²¹

Andererseits können Gewerkschaften aber auch den geforderten Anpassungsprozess fördern. Unternehmen profitieren von einem stabilen nationalen, auf Konsens angelegten Lohnfindungsprozess, der mögliche Konflikte auf Unternehmensebene vermeidet. Insofern Systeme kollektiver Verhandlungen zu einer Verbesserung der Arbeitsbeziehungen führen, unterstützt dies nicht nur die Anpassung auf nationaler Ebene etwa durch Lohnbeschränkungen, sondern kann auch zur Flexibilisierung auf Unternehmensebene beitragen. Sie unterstützen damit die Einführung neuer Ausbildungsformen, flexiblerer Arbeitsabläufe sowie Maßnahmen zur Flexibilisierung der Beschäftigung.

Ähnlich wie kollektive Verhandlungen können auch gesetzliche Mindestlöhne dazu führen, dass die Löhne oberhalb der Markträumungsniveaus im neoklassischen Standardmodell liegen. Beschäftigungseinbußen und Effizienzverluste wären die Folge. Sie unterscheiden sich von kollektiven Verhandlungssystemen insofern, als sie die Stabilität der Unternehmensplanungen erhöhen können, da Mindestlöhne tendenziell weniger volatil und vorhersehbarer sind als durch Gewerkschaften ausgehandelte Löhne. Andererseits sind sie aber weniger flexibel, da Mindestlöhne in der Regel auf einem gemeinsamem Niveau für alle Branchen und Unternehmen festgesetzt werden. Soweit Mindestlöhne zwischen einzelnen Ländern differieren, kann die Anpassung der Faktorpreise u.U. behindert werden, da die Mindestlöhne sozusagen Veränderungen der relativen Faktorpreise nach unten „abriegeln“.

Neben diesem negativen Effekt von Mindestlöhnen können unter Bedingungen starker Marktmacht Anreize für Effizienzverbesserungen gesetzt werden, da Unternehmen gezwungen werden, Einsparungen in anderen Bereichen vorzunehmen. U.U. wird auch die Zusammensetzung der Produktionsfaktoren beeinflusst, indem entweder die Verwendung von mehr Kapital (mit dem Ergebnis steigender Produktivität bei potentiell sinkender Beschäftigung) oder die Verbesserung des Humankapitals durch Weiterqualifizierung von niedrig qualifizierten Beschäftigten gefördert wird.

²⁰ Demgegenüber könnte argumentiert werden, dass die Anpassung der relativen Löhne den Strukturwandel verlangsamt.

²¹ Etwa indem die Gewerkschaften gegen stärkeren Wettbewerb durch billige Importe, die Arbeitsplätze in bestimmten heimischen Industrien gefährden, oder gegen den Zustrom billigerer Arbeitskräfte kämpfen.

3.2. Trotz gesteigerter Flexibilität keine beschäftigungsfreundliche Lohnentwicklung in den Beitrittskandidaten

Wie oben bereits skizziert, ist eine hohe Flexibilität der realen und relativen Löhne eine wichtige Voraussetzung dafür, dass der Anpassungsprozess schneller und zu relativ geringen Kosten vonstatten geht.

Wir stellen im folgenden einige Indikatoren zur Lohnentwicklung bzw. zum Zusammenhang von Löhnen und Beschäftigung in den Beitrittskandidatenländern vor, die einen ersten Eindruck vom Ausmaß der Flexibilität der Arbeitsmärkte auch im Vergleich zum EU-Durchschnitt geben sollen. Genau genommen, hängt die Flexibilität von Arbeitsmärkten von einer Vielzahl institutioneller und rechtlicher Rahmenbedingungen ab. Die folgenden Indikatoren greifen insofern nur Einzelaspekte auf, können aber dennoch eine Tendenz widerspiegeln. Die von der EBRD verwendeten „Transition indicators“, die häufig zur Bewertung von Strukturveränderungen herangezogen werden, beinhalten leider keine Indikatoren zu den Arbeitsmärkten. Daneben muss bei einem Vergleich mit der EU auch die große Spannweite der Ausgestaltung der Arbeitsmärkte innerhalb der EU gesehen werden.

Die folgende Tabelle schätzt für fünf Beitrittskandidaten (Tschechien, Ungarn, Polen, Slowakische Republik und Slowenien) den Zusammenhang von Beschäftigungs- und Reallohnänderungen im Zeitraum von 1990 bis 1998. Zum Vergleich werden entsprechende Schätzungen für Frankreich, Italien, Deutschland und Spanien gegenübergestellt. Die Angaben zeigen, dass zu Beginn der Transformation die Beschäftigungsreaktion auf Lohnänderungen in den Beitrittskandidaten zwar statistisch signifikant, aber sehr bescheiden ausfiel. Dies zeigt, dass in der Frühphase der Transformation neben den Reallohnen noch viele andere Faktoren für die Beschäftigungsanpassung verantwortlich waren. Die Ergebnisse für die Periode von 1996-98 zeigen eine weitgehende Übereinstimmung mit den EU-Ländern. Demnach haben die Arbeitsmärkte der Beitrittskandidaten einen Teil der Anpassung bewältigt und funktionieren zumindest in gewisser Hinsicht ähnlich wie die Arbeitsmärkte der EU-Länder.

Tabelle 3

Schätzungen der Arbeitsmarktflexibilität

	Beitrittsländer ¹		EU-Länder ²
	1990-96	1996-98	1990-98
Elastizität der Arbeitsnachfrage	-0,06(2,08)	-1,23(7,88)	-1,22(3,98)

Anmerkung: *t*-Statistik in Klammern. Die Elastizität der Arbeitsnachfrage wurde für beide Ländergruppen in folgender Form geschätzt: $\log(\text{Employment}_{i,t}) = \text{constant} + \alpha \log(\text{Real wage}_{i,t}) + \beta \log(\text{real income}_{i,t})$, wobei *i* die Länder $i=1, \dots, n$ und *t* die Zeit bezeichnet.

¹ Tschechien, Ungarn, Polen, Slowakische Republik und Slowenien.

² Frankreich, Italien, Deutschland und Spanien.

Quelle: IMF (2000), S.161.

Andere Untersuchungen zeigen ebenfalls eine steigende Lohnflexibilität – wenn auch zum Teil deutlich differenziert in einzelnen Beitrittskandidaten -, die sich derjenigen in westeuropäischen Ökonomien annähert.²²

Allerdings vermitteln eine Reihe dieser Studien, insofern sie auf hoch aggregierten Daten beruhen, u.U. ein falsches Bild. Wie eingangs bereits erwähnt, sind die Arbeitsmärkte noch keine homogenen Einheiten mit gleichförmigen Regeln der Lohnbildung und relevanten Regulierungen. Neben dem regulierten staatlichen Sektor ist der, zum Großteil in der Schattenwirtschaft agierende, private Sektor zu unterscheiden, in dem viele der gesetzlichen Regulierungsvorschriften nicht greifen.

Vor diesem Hintergrund besteht die Gefahr, dass hohe Löhne (oder Regulierungen, die hohe Lohnnebenkosten implizieren) die Schaffung von Arbeitsplätzen im entsehenden unregulierten Sektor behindern. Diese Gefahr besteht insbesondere, wenn die kleinen privaten Unternehmen gezwungen sind, das Lohnniveau im offiziellen Sektor zu übernehmen und gleichzeitig die Lohnrestriktionen in diesem Sektor geringer sind.

Empirische Untersuchungen auf der Basis stärker disaggregierter Daten geben ein wenig klares Bild vom Ausmaß der Lohnflexibilität.²³ Insgesamt lässt sich erkennen, dass große Unternehmen mit Monopolstellung höhere Löhne bezahlen und zum Anstieg des Lohnniveaus in kleinen Arbeitsmarktsegmenten beitragen. Auch ausländische Firmen zahlen höhere Löhne ebenso wie staatliche Unternehmen, die keiner harten Budgetbeschränkung unterliegen. Privaten bzw. privatisierten Unternehmen gelingt es dagegen eher, das Lohnwachstum unterhalb des Produktivitätswachstums zu begrenzen.²⁴ Dies zeigt den Einfluss der eingangs erwähnten institutionellen Rahmenbedingungen. Während die Gewerkschaften in den traditionellen Branchen bzw. den Großunternehmen noch relativ starke Positionen besetzen, sind sie in den Kleinbetrieben nur schwach vertreten. Zudem existieren in der Regel keine Flächentarifverträge, so dass es offensichtlich keine starken Rückwirkungen aus gewerkschaftlich hoch organisierten Bereichen in den nicht-gewerkschaftlich vertretenen Bereich gibt.

Entscheidendes Kriterium zur Beurteilung der Lohnentwicklung ist jedoch der Zusammenhang zur Produktivitätsentwicklung. Die Steigerung der Arbeitsproduktivität ist wesentliche Voraussetzung für die Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit und damit für die Beschäftigungsentwicklung. In diesem Sinn impliziert eine „beschäftigungsfreundliche“ Lohnentwicklung, dass die Steigerung der Reallöhne im angemessenem Verhältnis zum Anstieg der Arbeitsproduktivität steht, um über Produktivitätsgewinne Anreize für Investitionen und beschäftigungssteigerndes Wachstum zu geben.

²² Vgl. Übersicht über Studien zur Elastizität der Arbeitsnachfrage in den Beitrittsländern vor und während der Transformation in Svejnar (1999), Tabelle 4. Festzustellen ist auch eine zunehmende Differenzierung der Löhne entsprechend den Ausbildungsniveaus der Beschäftigten. Vgl. Boeri (1998), S.51f.

²³ Vgl. Boeri (1998).

²⁴ So lagen etwa in Polen 1997 die Löhne in staatlichen Unternehmen zwischen 10% (Bauwirtschaft) und bis zu 50% (Handel) über den Löhnen in privaten Unternehmen des jeweiligen Sektors. European Commission (2001a), S.9.

Die Entwicklung der Reallöhne und der realen Lohnstückkosten²⁵ sowie der implizierten Produktivitätsgewinne bzw. -verluste seit Beginn der Transformation zeigt, dass von den Beitrittskandidaten nur Polen und Ungarn sowie in geringerem Umfang Slowenien und die slowakische Republik deutliche Produktivitätsgewinne im Bereich der Industrie aufweisen.²⁶ Mit Ausnahme von Ungarn weisen jedoch seit Mitte der neunziger Jahre die realen Lohnstückkosten in den Beitrittskandidaten eine steigende Tendenz auf. Eine Umkehr dieser Tendenz erfolgte 2000, wo es, mit Ausnahme von Lettland, aufgrund des starken Produktivitätsanstiegs zu einer deutlichen Abnahme der realen Lohnstückkosten kam.²⁷ Angesichts der stark gestiegenen Kosten für energiebezogene Inputs, impliziert dies jedoch nicht eine Erhöhung der Gewinnmargen, selbst in Branchen mit hoher Exportorientierung.

Hinzu kommt, dass der Anstieg der Arbeitsproduktivität neben dem Wirtschaftswachstum im wesentlichen auf einem Rückgang der Beschäftigung beruht. Der statistisch gemessene Anstieg der Arbeitsproduktivität spiegelt insofern zu einem guten Teil die vorangegangene Freisetzung von Arbeitskräften wider und kann insofern nicht als Orientierungslinie von Lohnforderungen dienen.²⁸

Für einen aussagekräftigen Vergleich, auch im Hinblick auf die Wettbewerbsfähigkeit im EU-Raum, können die wechselkursbereinigten Lohnstückkosten herangezogen werden. Da diese von der Entwicklung der Arbeitsproduktivität, den Nominallöhnen, dem Produzentenpreisindex und dem Wechselkurs beeinflusst werden, ist ihr Niveau und Entwicklungspfad stark von der Ausprägung des Stabilisierungs- und Reformprogramms sowie dem Timing der Reformen geprägt. Die folgende Abbildung zeigt die Entwicklung der wechselkursbereinigten Lohnstückkosten. Diese zeigen insbesondere in Polen und Tschechien einen stark steigenden Trend. Der Vergleich mit Österreich (jeweils zweite Säulengruppe) auf Grundlage der um Kaufkraftparitäten bereinigten Lohnstückkosten zeigt, dass sich generell die Wettbewerbsfähigkeit der Beitrittskandidaten seit Mitte der neunziger Jahre verschlechtert hat. Auch hier ist wiederum zu berücksichtigen, dass der Produktivitätsanstieg statistisch überzeichnet ist, insofern er auf einem Rückgang der Beschäftigung beruht. Bereinigt um Entlassungsproduktivitätseffekte wären die Lohnstückkosten also noch stärker angestiegen.

²⁵ Diese messen die Differenz zwischen den Wachstumsraten der realen Löhne und der Arbeitsproduktivität und spiegeln die Verschiebungen in den relativen Einkommenspositionen von Lohnempfängern und den Beziehern von Gewinnen wider.

²⁶ Vgl. dazu ausführlich Knogler (2001).

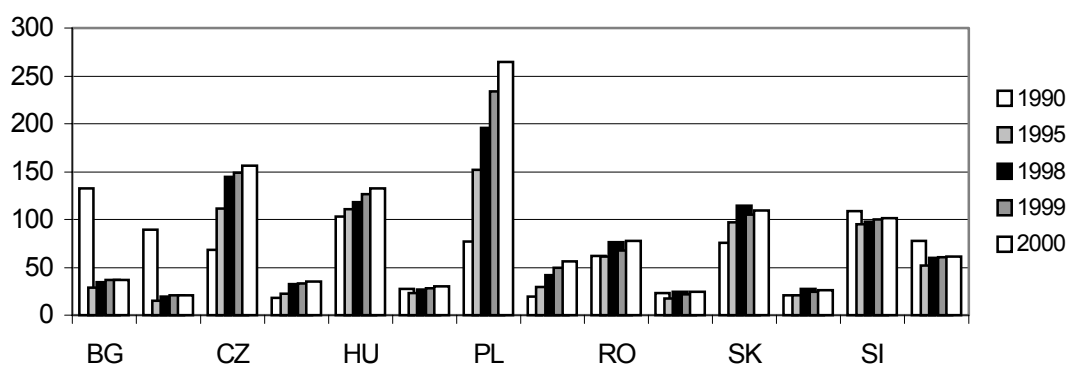
²⁷ Vgl. ECE (2001), S.122.

²⁸ In diesem Fall ergäbe sich das absurde Ergebnis, dass jede noch so hohe Lohnsteigerung sich quasi von selbst rechtfertigen würde: Sie würde zwar zu Beschäftigungseinbußen führen, stünde aber infolge der damit einhergehenden Erhöhung der Arbeitsproduktivität nachträglich im Einklang mit einer produktivitätsorientierten Lohnentwicklung. Daher kann der auf Entlassungen beruhende Produktivitätsanstieg keinen Verteilungsspielraum für höhere Lohnforderungen begründen.

Abbildung 3

Wechselkursbereinigte Lohnstückkosten in ausgewählten Beitrittskandidaten 1990-2000,

1989=100 (linkes Diagramm); Österreich=100 auf Kaufkraftparitätenbasis (rechtes Diagramm)



Quelle: WIIW

Trotz Verbesserungen bei der (unbereinigten) gesamtwirtschaftlichen Produktivität ist damit die internationale Wettbewerbsfähigkeit der Beitrittskandidaten noch nicht gesichert. Die positive Wirtschaftsentwicklung des letzten Jahres verdeckt diese Schwäche. Angesichts der noch bevorstehenden Restrukturierungen stellt die Sicherung einer beschäftigungsfreundlichen Lohnentwicklung ein vorrangiges Ziel der arbeitsmarktpolitischen Anstrengungen dar, um zusätzliche Impulse für die Arbeitsnachfrage zu setzen.

3.3. Lohnfindungssysteme in den Beitrittskandidaten: unkontrollierte Deregulierung der Arbeitsbeziehungen

Bevor im folgenden auf den Einfluss kollektiver Lohnfindungssysteme auf die Arbeitsmarktentwicklung eingegangen wird, geben wir zunächst einen Überblick über die unterschiedliche Ausgestaltung in den einzelnen Ländern Mittel- und Osteuropas. Wie oben bereits angedeutet, spielt sich der Verhandlungsprozess grundsätzlich auf drei Ebenen ab: auf nationaler Ebene, auf sektoraler oder regionaler Ebene oder auf Unternehmensebene. Auch wenn u.U. Verhandlungen auf allen drei Ebenen gleichzeitig stattfinden, ist das jeweilige Land doch durch die Dominanz einer Ebene charakterisiert. Daneben ist auch der Einfluss der Gewerkschaften, gemessen am gewerkschaftlichen Organisationsgrad der Beschäftigten unterschiedlich ausgeprägt.

Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über beide Aspekte der industriellen Arbeitsbeziehungen. Grundsätzlich ist in diesem Zusammenhang anzumerken, dass sich die Rolle der Gewerkschaften mit dem Ende der planwirtschaftlichen Systeme grundsätzlich gewandelt hat. Während sie früher im wesentlichen auf die Verwaltung von sozialen Sicherungsleistungen beschränkt waren, sind sie im Zuge der Transformation nun auch mit Fragen der Privatisierung, der Löhne und Beschäftigung befasst.

Tabelle 4

Gewerkschaften und kollektive Lohnverhandlungen in den Beitrittskandidaten

	Gewerkschaftlicher Organisationsgrad (%)	Ebene der Lohnverhandlungen			Reichweite der Kollektivverträge % ¹
		national	sektoral	Unternehmen	
Bulgarien	40			+	
Tschechien	35			+	45
Ungarn	40	+			<50
Polen	61		+		<50
Rumänien	50	+	+	+	
Slowakische Republik	32		+	+	
Slowenien	42	+			90
Estland	13			+	
Lettland	28	+			
Litauen	10			+	
Deutschland	33		+		90
Frankreich	10		+		92
England	39			+	47

¹ Zahl der Arbeitnehmer, die durch einen Kollektivvertrag abgedeckt sind, in % der gesamten Arbeitnehmerschaft.

Quelle: EBRD (2000), S.99; Kohl, Lecher, Platzer (2000), S. 14.

Insgesamt hat das Ende der Zwangsmemberschaft in den Gewerkschaften zu einem massiven Rückgang des Organisationsgrads geführt. Dieser schwankt jedoch stark zwischen den einzelnen Ländern, wobei die Variationsbreite in etwa derjenigen innerhalb der EU entspricht. Deutlich niedriger ist der Organisationsgrad in den Baltischen Staaten. Auch die Deckungsrate der Tarifverträge schwankt ebenso wie innerhalb der EU. Während Slowenien im oberen Drittel der europäischen Spitzengruppe mit Werten zwischen 85 und 95% anzutreffen ist, liegen Polen, Ungarn und Tschechien im unteren Drittel mit überwiegenden Firmentarifverträgen. Gewerkschaftlicher Organisationsgrad und Reichweite der Tarifverträge sind nicht korreliert. Wesentlich für die weitreichende Geltung von Kollektivverträgen ist die Allgemeinverbindlichkeitserklärung von vorhandenen Regelungen durch den Staat.

Eine Analyse des Standes der Arbeitsbeziehungen in Polen, Tschechien, Ungarn und Slowenien zeigt, dass die Transformation zu marktwirtschaftlich definierten Arbeitsbeziehungen noch in keinem dieser Länder abgeschlossen ist.²⁹ Hervorgehoben werden die Vertretungsdefizite der Verbände in der Privatwirtschaft auf betrieblicher Ebene, die Zersplitterung der Gewerkschaften (mit Ausnahme Tschechiens) und die unzulängliche Organisationsbereitschaft der Arbeitgeber auf der sektoralen Ebene sowie der starke Einfluss des Staates auf der regionalen und nationalen Ebene. Insgesamt ist in diesen

²⁹ Kohl, Lecher, Platzer (2000).

Ländern die Tendenz zur unkontrollierten Deregulierung der Arbeitsbeziehungen im Vergleich zu den EU-Ländern, wo sektorale und regionale Verbandsorganisationen und Tarifpolitik das Rückgrat der Arbeitsmarktparteien bilden (mit Ausnahme Großbritanniens), deutlich stärker ausgeprägt. Auch auf nationaler Ebene ist die Position von Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden gegenüber der Regierung aufgrund ihrer institutionellen und organisatorischen Schwäche eher schwach.

In den Ländern der Beitrittskandidaten wurden in den letzten Jahren Anstrengungen zur Anpassung und Modernisierung der die Arbeitsbeziehungen bestimmenden Normen vollzogen. Neben der Öffnung hin zu Pluralismus und Wettbewerb auch in den Arbeitsbeziehungen, stand im Blick auf den angestrebten EU-Beitritt das Bemühen im Vordergrund, bei notwendigen Rechtsänderungen auch bestimmte Standards der EU-Richtlinien zu berücksichtigen.

Als durchgängiges Strukturelement bildeten sich die aus der Tradition der Runden Tische hervorgegangenen tripartistischen Steuerungs- und Beratungsorgane in Form unterschiedlich benannter Wirtschafts- und Sozialräte auf nationalstaatlicher Ebene, die formal am ehesten den in vielen EU-Ländern bestehenden Bündnissen für Arbeit entsprechen. Allerdings haben diese Institutionen weder die Entstehung autonomer Arbeitgeberverbände fördern helfen, noch den z.T. ausufernden gewerkschaftlichen Pluralismus eindämmen können. Im Hinblick auf die Anpassung an EU-Recht sind in den einzelnen Ländern der Beitrittskandidaten in Einzelfragen Unterschiede im Status (z.B. im Bereich Arbeitszeit und Arbeitsschutz) sowie im Grad der jeweiligen Umsetzung festzustellen. Rechtsdefizite zeigen sich etwa in der Frage der dem *acquis* entsprechenden Minima an Informations- und Konsultationsrechten der Arbeitnehmervertretungen.

Tabelle 5 gibt einen Überblick über die Bewertungen in den Fortschrittsberichten der EU-Kommission vom November 2000.

Der Einfluss unterschiedlicher Systeme auf die Beschäftigungs- und Lohnentwicklung ist empirisch nicht eindeutig zu bestimmen. In Bezug auf Westeuropa kommen eine Reihe von Studien u.a. von Calmfors und Driffill³⁰ zum Ergebnis, dass eine bessere Performance im Hinblick auf die Arbeitslosigkeit und Inflation in Ländern mit entweder hoch zentralisierten (korporatistischen) oder dezentralisierten Lohnverhandlungssystemen zu beobachten ist. Lohnfindungssysteme, die „dazwischen“ liegen, also etwa auf regionaler oder Branchenebene anstatt auf nationaler oder Unternehmensebene, tendieren zu höheren Arbeitslosenraten. Hinzu kommt, dass im Hinblick auf den geforderten Integrationsprozess in dezentralisierten Systemen sich die Faktor- und Gütermärkte schneller anpassen und damit schneller die komparativen Vorteile eines Landes enthüllen als in stark zentralisierten Systemen, die u.U. Schwierigkeiten bei der Anpassung an die neuen Wettbewerbsbedingungen verursachen. Allerdings kommt die OECD zum Schluss, dass die Ergebnisse dieser Studien nicht immer eindeutig sind. Entscheidend scheint zu sein, in welchem Umfang eine Koordination zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern stattfindet.³¹

³⁰ Calmfors, Driffill (1998).

³¹ OECD (1997).

Tabelle 5

Bewertungen der EU-Kommission zum sozialen Dialog

<p>Bulgarien</p> <ul style="list-style-type: none"> • Die Sozialcharta des Europarates einschl. der Bestimmungen zum sozialen Dialog wurde ratifiziert. • Der soziale Dialog funktioniert noch nicht sehr gut, vor allem wegen der geringen Verhandlungsfähigkeit der Arbeitnehmer im Privatsektor. Defizite gibt es auf Unternehmensebene sowohl im öffentlichen wie im privaten Sektor, in letzterem insbesondere bei KMU. • Die Beteiligung der Sozialpartner muss strukturell besser verankert werden. Dies gilt insbesondere für den sozialen Dialog auf Zwischen-ebenen (sektoraler, regionaler Dialog). <p>Tschechien</p> <ul style="list-style-type: none"> • Durch Gesetzesänderungen wurde der soziale Dialog auf Unternehmensebene gestärkt. Verankert wurde ein besserer Schutz von Arbeitnehmervertretern sowie die stärkere Einbeziehung der Arbeitnehmer in die Entscheidungsfindung durch regelmäßige Information der Arbeitnehmer und Abstimmung mit ihnen auf der Unternehmensebene. • Die Regierung führt den Dialog mit den Sozialpartnern im Rahmen des Rates für wirtschaftliche und soziale Übereinkünfte. • Der autonome soziale Dialog insbesondere auf der sektoralen Ebene sollte gestärkt werden. <p>Estland</p> <ul style="list-style-type: none"> • Zur Verbesserung des rechtlichen Umfelds für den sozialen Dialog wurde das Gewerkschaftsgesetz verabschiedet. Der trilaterale und bilaterale Dialog wurde weiter gefördert und Schritte zur Einrichtung regionaler Beschäftigungsräte auf Bezirksebene eingeleitet, in denen die drei Sozialpartner vertreten sind. Diese Räte sollen arbeitsmarktpolitische Maßnahmen festlegen (Umschulung, berufliche Bildung). • Bei den Tarifverhandlungen auf Sektorebene ist keine Entwicklung festzustellen. • Es sollten mehr und bessere Tarifverträge auf Sektorebene abgeschlossen werden sowie die Verwaltungskapazitäten ausgebaut und der autonome soziale Dialog gefördert werden. 	<p>Ungarn</p> <ul style="list-style-type: none"> • Dem sozialen Dialog wird nicht die ihm gebührende Bedeutung beigemessen. Es besteht dringender Bedarf, die Entwicklung eines echten und ausgewogenen sozialen Dialogs aktiv zu fördern. Das Fehlen echter Konsultationen auf Landesebene schadet dem sozialen Dialog nicht nur auf europäischer Ebene, sondern auch auf den dezentralen Ebenen – auf der Ebene der einzelnen Sektoren, Gebietskörperschaften und Unternehmen – im Lande. • Ungarn muss Schritte zur Verstärkung eines autonomen Dialogs auf allen diesen Ebenen unternehmen. <p>Lettland</p> <ul style="list-style-type: none"> • Der soziale Dialog ist in Lettland weitgehend etabliert, doch die Zweiparteienstrukturen sind unterentwickelt und müssen erheblich gestärkt werden etwa durch die Förderung geeigneter Strukturen auf sektoraler Ebene und durch die regelmäßige Erfassung, Analyse und Überwachung von Tarifvereinbarungen. <p>Litauen</p> <ul style="list-style-type: none"> • Der soziale Dialog befindet sich noch im Anfangsstadium, insbesondere auf Seiten der Arbeitgeber. In diesem Bereich überwiegen Dreierstrukturen, bei denen der Regierung nach wie vor eine wichtige Rolle zukommt. Der bilaterale Sozialdialog ist weit weniger ausgeprägt, vor allem aufgrund der niedrigen gewerkschaftlichen Organisierung der Arbeitnehmer. Zudem werden die Gewerkschaften nicht immer von den neuen privatisierten Unternehmen anerkannt. • Kollektivverhandlungen über die die Arbeitsbeziehungen regelnde Fragen sind auf Branchenebene nicht sehr verbreitet, doch weit üblicher auf der Betriebsebene. • Die Kapazität der öffentlichen Verwaltung im Bereich des sozialen Dialogs ist zu stärken, etwa durch Förderung geeigneter Einrichtungen auf Branchenebene.
--	--

Tabelle 5, Forts.

Bewertungen der EU-Kommission zum sozialen Dialog

<p>Polen</p> <ul style="list-style-type: none"> • Der soziale Dialog wird durch den Dreierdialog bestimmt und findet innerhalb der Dreierkommission für Sozial- und Wirtschaftsfragen statt. Er wird dadurch behindert, dass sich die Gewerkschaft OPZZ im April 1999 zurückgezogen hat. Die Beschlüsse der Kommission sind damit für die Regierung nicht mehr verbindlich. • Ein autonomer sozialer Dialog auf Sektorebene fehlt immer noch, und auch auf Unternehmensebene wurden keine Fortschritte erzielt. In den meisten neuen Unternehmen findet ein sozialer Dialog nicht statt. • Erforderlich sind erhebliche Anstrengungen, um den sozialen Dialog so auszubauen, dass er die Umsetzung des gemeinschaftlichen Besitzstands auf lokaler Ebene erleichtert. Dazu gehört auch die Stärkung der Verwaltungskapazität der Regierung. <p>Rumänien</p> <ul style="list-style-type: none"> • Neue Gremien für den sozialen Dialog wurden in verschiedenen Bereichen eingerichtet. Auf der Sektorebene wurden beim sozialen Dialog und den Tarifverträgen keine Fortschritte registriert. Auch in Privatunternehmen und in KMU gibt es häufig weder einen sozialen Dialog noch Tarifverträge, was der effektiven Anwendung des Besitzstands in diesem Bereich abträglich sein könnte. • Trotz des geltenden Rechts werden zahlreiche Vorschriften ohne angemessene Konsultation der Sozialpartner und ohne richtige Anhörung des Wirtschafts- und Sozialrates erlassen. • Die Regierung sollte Strukturen für autonomen sozialen Dialog und den Abschluss von Tarifverträgen auf Sektor- und Unternehmensebene entwickeln. 	<p>Slowakische Republik</p> <ul style="list-style-type: none"> • Zum ersten Mal seit 1997 wurde ein dreiseitiges Allgemeines Abkommen für das Jahr 2000 unterzeichnet. • Der autonome soziale Dialog und die Strukturen der Sozialpartner auf sektorbezogener wie auf regionaler Ebene sind noch weiter zu verbessern. Darüber hinaus ist der Rat für wirtschaftliche und soziale Partnerschaft zu stärken, und den Tarifverhandlungen sollte auf allen Ebenen mehr Aufmerksamkeit gewidmet werden. Die Sozialpartner sollten allgemein mehr an der Sozial- und Beschäftigungspolitik beteiligt werden, damit sie bei der Übernahme und Umsetzung des gemeinschaftlichen Besitzstands eine Rolle spielen. <p>Slowenien</p> <ul style="list-style-type: none"> • In Einklang mit den im Vertrag von Amsterdam verankerten Bestimmungen über den sozialen Dialog bezog Slowenien die Sozialpartner verstärkt in die Vorbereitung von Rechtsvorschriften über beschäftigungspolitische und soziale Aspekte ein. Den Rahmen für den Dreierdialog bildet der Wirtschafts- und Sozialrat. • Keine besonderen Fortschritte sind dagegen beim Zweiparteiendialog insbesondere auf sektoraler Ebene auch innerhalb der Unternehmen zu verzeichnen. Hier müssen die Sozialpartner besser vorbereitet werden. Ergänzend sollte die Verwaltungskapazität der Regierung im Bereich des sozialen Dialogs verstärkt werden.
---	--

Eine exakte empirische Untersuchung zum Zusammenhang von Lohnfindungssystemen und wirtschaftlicher Performanz ist aufgrund der beschränkten Datenlage in den Beitrittskandidaten, aber auch aufgrund der oben angedeuteten methodischen Probleme nicht möglich.

3.4. Die Mindestlöhne sind in den Beitrittskandidaten stark gesunken. U.U. negative Beschäftigungswirkungen im Verbund mit anderen Sozialleistungen

In den meisten Transformationsländern wurde zu Beginn der Transformation das frühere Tarifsysteem abgeschafft und gesetzliche Mindestlöhne eingeführt. Zu Beginn der neunziger Jahre wurde der Mindestlohn relativ hoch angesetzt. Er bewegte sich zwar in allen Ländern deutlich unterhalb der Durchschnittslöhne, reichte aber in einigen Ländern an das Niveau der niedrigsten Einkommen heran.³² Eine Untersuchung der OECD zeigt, dass in Ungarn und Tschechien das Niveau der Mindestlöhne im weiteren Verlauf stark absank, und zwar sowohl real in absoluten Werten als auch im Vergleich zum Durchschnittslohn. In Polen stieg dagegen sowohl das absolute reale Niveau als auch die relative Höhe in Bezug zum Durchschnittslohn in den Jahren 1990 bis 1992 stark an. Seit-her ist der Mindestlohn relativ stabil in Bezug zu den Durchschnittslöhnen geblieben.

Im Vergleich mit anderen OECD-Ländern bewegt sich Tschechien mit einer Relation des Mindestlohns zum Durchschnittslohn von 21,2% (1997) am unteren Ende der Skala, während Ungarn und Polen mit 37,4% und 44,6% im Mittelfeld liegen. Nimmt man die untersten 20% der Lohneinkommen als Bezugsgröße, ergibt sich mit knapp 80% für Polen ein relativ hoher Wert.

Nach neueren Angaben liegt in Polen der monatliche Mindestlohn bei 700 PLN.³³ 1999 entsprach der Mindestlohn 38,3% des monatlichen Durchschnittslohns in Polen. Festgelegt wird der Mindestlohn durch das Ministerium für Arbeit und Sozialpolitik, wobei es keine gesetzlichen Vorschriften gibt, wie der Mindestlohn zu fixieren ist. Eine Arbeitsgruppe der tripartiten Kommission für soziale und wirtschaftliche Angelegenheiten gibt eine Empfehlung, die auf der Entwicklung des Konsumgüterpreisindexes Prognosen zur Lohnentwicklung sowie Haushaltsangaben des Statistischen Büros beruht.

Die Regierung hat eine Gesetzesvorlage an das Parlament eingereicht, die vorsieht, dass der Mindestlohn für das jeweils folgende Jahr durch Verhandlungen innerhalb der tripartiten Kommission festgelegt wird. Den Rahmen für diese Verhandlungen sollen die Inflationsprognose sowie der Preisindex, der um 50% der projektierten Reallohnsteigerung erhöht wird, bilden. Der Gesetzentwurf sieht keine Differenzierung des Mindestlohns vor, mit Ausnahme des Mindestlohns für Jugendliche in speziellen Berufsausbildungsprogrammen, der auf 10 bis 15% des Mindestlohns in Abhängigkeit vom Jahr der Ausbildung reduziert wird.

Im Unterschied zu Polen hat der Mindestlohn in Tschechien in Relation zum Durchschnittslohn stark an Wert verloren, da er über einen längeren Zeitraum nicht angepasst wurde. Viele Sozialleistungen, deren Höhe auf dem Subsistenzniveau beruht, liegen daher höher als der Mindestlohn. Die Arbeitsanreize für schlecht qualifizierte Beschäftigte am unteren Ende der Lohnskala wurden daher abgeschwächt. Um dieser Entwicklung entgegenzuwirken, hat die tschechische Regierung den Mindestlohn erhöht und schrittweise Anpassungen eingeleitet, um ihn oberhalb des Existenzminimums anzusie-

³² Vgl. Boeri (1998), S.54f. In Bulgarien und Rumänien lag der Mindestlohn in einigen Jahren über dem Mittelwert der niedrigsten 10% der Löhne.

³³ Vgl. European Commission (2001a), S.17.

deln. Um die Arbeitsanreize zu verstärken, müssen nun parallel die Voraussetzungen für den Bezug von Sozialleistungen überprüft und Anreizelemente in das System der sozialen Sicherung eingefügt werden.

Der Einfluss der gesetzlichen Mindestlöhne auf die Beschäftigung ist empirisch schwer auszumachen. Ähnlich wie bei den Lohnfindungssystemen gibt es auch innerhalb der EU deutliche Unterschiede. Im Wesentlichen lassen sich drei unterschiedliche Typen erkennen, nämlich gesetzliche Mindestlöhne (Frankreich, Niederlande, Portugal und Spanien), kollektive Vereinbarungen innerhalb der Branchen (Dänemark, Deutschland und Italien) sowie keine Mindestlohnbestimmungen (England). Eine Reihe von nationalen Studien hat jedoch keinen Zusammenhang zwischen Mindestlöhnen und Arbeitslosigkeit bzw. Lohnentwicklungen herstellen können. Eine Studie³⁴ kommt zum Ergebnis, dass ein Zehntel der holländischen Beschäftigten arbeitslos wurde, weil ihre Schattenlöhne unter das Niveau der Mindestlöhne sanken. Eine neuere Studie der OECD kommt zum Ergebnis, dass Mindestlöhne nur dann einen entscheidenden Einfluss auf die Beschäftigung haben, wenn sie auf relativ hohem Niveau, etwa nahe dem Durchschnittslohn, angesetzt werden.³⁵

Wie oben gezeigt, kann zumindest für einige Länder, wie etwa Polen, aufgrund der Nähe des Mindestlohns zu den Niedrigverdienern ein solcher Effekt nicht ausgeschlossen werden. Das Verhältnis Mindestlohn/Durchschnittslohn liegt hier zwar niedriger als in einer Reihe von OECD-Ländern mit entsprechenden gesetzlichen Bestimmungen (in Frankreich, Belgien, Luxemburg und den Niederlanden liegt die entsprechende Quote zwischen 50 und 60%), aber deutlich höher als in Ländern mit vergleichbaren Prokopfeinkommen. Insofern kann nicht ausgeschlossen werden, dass der Mindestlohn einen Einfluss auf die Arbeitsnachfrage hat. Da in einigen dieser Länder Sozialleistungen an den Mindestlohn gebunden sind, könnte eine Erhöhung des Mindestlohns die Arbeitsnachfrage über soziale Transfers beeinflussen.

3.5. Der soziale Dialog sollte gestärkt und dezentral ausgerichtet werden

Der Lohnentwicklung und damit auch den Lohnfindungssystemen kommt eine wichtige Rolle bei der künftigen Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit zu. Während eine Reihe von Faktoren, die zur Steigerung der Arbeitskosten beigetragen haben, inzwischen an Bedeutung verloren haben (weiche Budgetbeschränkungen, hohe Subventionen), stellen andere Faktoren wie das hohe Niveau der Lohnnebenkosten sowie mögliche Kostensteigerungen aufgrund der Übernahme von Regulierungen zum Gesundheits- und Arbeitsschutz im Zuge des EU-Beitritts neue Herausforderungen dar. Die Frage einer Begrenzung des Lohnwachstums bzw. einer Orientierung am Produktivitätsfortschritt bleibt damit in den nächsten Jahren überaus aktuell.

Neben anderen arbeitsmarktpolitischen Instrumenten kann der Aufbau funktionierender Arbeitsbeziehungen einschließlich eines funktionierenden sozialen Dialogs auf allen Ebe-

³⁴ Van Soest (1989).

³⁵ OECD (1998).

nen dazu beitragen, das Lohnwachstum auf das Produktivitätswachstums zu begrenzen, und damit die Voraussetzungen für beschäftigungsintensives Wachstum zu schaffen.

Der angestrebte EU-Beitritt erfordert angesichts der damit verbundenen wirtschaftlichen Anpassungsprozesse auch die Reform und Modernisierung der Arbeitsbeziehungen in diesen Ländern. Diese können als Schnittstelle von Gewerkschaften, Arbeitgebern und Staat einen wichtigen Beitrag zur Bewältigung der wirtschaftlichen und sozialen Herausforderungen leisten. Nicht zuletzt geht es auch um die politische Akzeptanz des EU-Beitritts, indem ein funktionierender sozialer Dialog dazu beiträgt, Ängste abzubauen und konkrete, für die Betroffenen akzeptable Veränderungsstrategien zu entwickeln.

Die Defizite in den Arbeitsbeziehungen sind auf allen drei Ebenen deutlich und erfordern weitere Reformen, die z.T. bereits eingeleitet wurden:³⁶

- auf der betrieblichen Ebene besteht ein Vertretungsdefizit der Verbände in der Privatwirtschaft insbesondere bei Neugründungen;
- auf der sektoralen Ebene stellt die Zersplitterung der Gewerkschaften und die mangelnde Organisationsbereitschaft der Arbeitgeber das zentrale Problem dar;
- auf der nationalen Ebene dominiert der Staat die bestehenden tripartitischen Institutionen.

Gleichzeitig stellen sich beim Aufbau der Arbeitsbeziehungen in den Beitrittskandidaten grundsätzlich die gleichen Probleme wie in den Arbeitsbeziehungen der bisherigen EU-Mitgliedsstaaten. Auch hier müssen neue Herausforderungen angenommen werden, wie etwa die Erosion des klassischen Betriebes durch interne und externe Flexibilisierung, die Problematik, in enger werdenden Arbeitsmärkten die Interessen atypischer Arbeitnehmer und Arbeitsloser mit zu vertreten und auf neue Berufsfelder im Dienstleistungsbereich einzugehen.

Die formalen Arbeitsbeziehungen und das Arbeitsrecht selbst bereiten im Zuge der EU-Annäherung die wenigsten Probleme. In diesem Bereich sind bereits intensive Vorarbeiten erbracht worden bzw. befinden sich im Prozess. Erhebliche Defizite zeigen sich bei der teilweise noch nicht etablierten Position der Sozialpartner selbst, sowohl auf Seiten der Gewerkschaften als auch insbesondere auf Seiten der Arbeitgeber. Die Kooperation mit westeuropäischen Partnern sowie ein entsprechender Erfahrungsaustausch kann dazu beitragen, diese Defizite abzubauen.

Angesichts der unterschiedlichen Lohnfindungssysteme in den alten EU-Mitgliedsländern hat die Gemeinschaft die Entwicklung transeuropäischer Arbeitsbeziehungen mit dem „sozialen Dialog“ zwischen den europäischen Arbeitnehmer- und Arbeitgebervertretungsorganen (Europäischer Gewerkschaftsbund EGB und die Union der Industrie- und Arbeitgeberverbände Europas UNICE) versucht zu fördern. Allerdings ist seine Bedeutung für die Arbeitsbeziehungen auf europäischer Ebene im Vergleich zu den nationalstaatlichen Bündnissen für Arbeit noch immer rudimentär.

Grundsätzlich sollten die Beitrittskandidaten in Richtung einer stärker dezentralen Organisation der Arbeitsbeziehungen vorgehen. Dafür spricht einmal die stark unter-

³⁶ Vgl. European Commission (2000a, 2000b, 2001a, 2001b)

schiedliche Ertragslage der Unternehmen im privaten und im staatlichen Sektor aber auch Unterschiede zwischen einzelnen Branchen und Sektoren, denen durch eine dezentrale Lohnfindung Rechnung getragen werden könnte. Diesem Aspekt kommt auch im Hinblick auf den EU-Beitritt bzw. den späteren Beitritt zur Währungsunion besondere Bedeutung bei, da diese bei fehlendem Wechselkursmechanismus eine hohe, auch regionale Flexibilität auf den Arbeitsmärkten erfordert, um ein Ansteigen der Arbeitslosigkeit zu begrenzen. Rigiditäten der Arbeitsmärkte, die die Anpassung behindern, geraten mit fortschreitender Integration damit unter zunehmenden Druck und bergen die Gefahr in sich, die Arbeitslosigkeit zu erhöhen. Dies gilt insbesondere für die kollektiven Verhandlungssysteme. Es ist derzeit nicht abzusehen, dass die Gewerkschaften in der Lage sind, die Lohnfindungsprozesse zu „pan-europäisieren“. Das Potential für koordinierte Verhandlungsstrategien deckt sich nicht mit dem nationalen Aufbau der Gewerkschaften. Die Entwicklung in beschäftigungspolitisch erfolgreichen EU-Ländern wie Dänemark und Irland (mit der starken Betonung dezentraler Lohnfindungsprozesse) zeigt, dass die Währungsunion den Trend zur Dezentralisierung verstärkt. Dem liegen letztlich strukturelle Gründe in Bezug auf die Integration der Güter- und Kapitalmärkte zugrunde. Die Marshall-Hicks-Regel der Arbeitsnachfrage impliziert, dass die Integration der Produkt- und Faktormärkte die Elastizität der Arbeitsnachfrage auf allen Ebenen (örtlich, regional, national) erhöht. Die Fähigkeit der Gewerkschaften, das Arbeitsangebot zu monopolisieren, wird dadurch erheblich eingeschränkt, da sie sich einer erhöhten Nachfrageelastizität gegenübersehen.³⁷

Zu empfehlen wäre eine Kombination von Absprachen der Sozialpartner auf gesamt-nationaler Ebene und dezentrale Lohnverhandlungen. Dadurch könnte die Makrokomponente etwa einer temporären Lohnzurückhaltung mit einer differenzierten Anpassung an branchentypische Besonderheiten kombiniert werden. Die Bemühungen zur Etablierung eines Systems von Sozialpartnern sollten daher mit einem klar abgegrenzten Aufgabenkatalog auf den verschiedenen Ebenen ergänzt werden. Während auf Betriebsebene Fragen der Lohnfindung im Vordergrund stehen sollten, sollten auf nationaler Ebene angemessene beschäftigungspolitische Strategien und Möglichkeiten ihrer Umsetzung im Vordergrund stehen.

Die Frage, ob gesetzliche Mindestlöhne festgelegt werden sollten, ist auch innerhalb der EU umstritten. Im Fall der Transformationsländer ist ein System von Mindestlöhnen besonders problematisch. Beschränkte Verwaltungskapazitäten sowie das relativ hohe Ausmaß der Schattenwirtschaft lassen an der Durchsetzbarkeit von Mindestlöhnen Zweifel aufkommen. Zudem ist hier die Differenz zwischen Existenzminimum und Durchschnittslohn viel geringer als in hoch entwickelten Marktwirtschaften. Insofern entsteht das Problem, den Mindestlohn hoch genug im Hinblick auf die Armutsbekämpfung anzusetzen, aber gleichzeitig niedrig genug, um nicht die Beschäftigungsanreize zu schmälern. Zur Bekämpfung der Armut wären familienbezogene Sozialleistungen der effektivere Weg.

³⁷ Die Marshall-Hicks-Regel besagt, dass die Elastizität der Arbeitsnachfrage umso höher ist, (1) je höher die Elastizität der Nachfrage nach dem mit dieser Arbeit produziertem Output; (2) je höher die Substitutionselastizität zwischen Arbeit und anderen Inputs; (3) je geringer die Elastizität des Angebots von konkurrierenden Inputs; und (4) je größer der Arbeitskostenanteil in der Produktion ist. Vgl. Burda (1999).

4. Besteuerung der Arbeitseinkommen

4.1. Theoretische Grundlagen: Hohe Lohnnebenkosten behindern Beschäftigungswachstum

Neben den Lohnfindungssystemen hat auch die Belastung der Löhne durch Steuern und Sozialabgaben einen Einfluss auf die Flexibilität der Arbeitsmärkte. Es ist der von Arbeitgebern zu zahlende Bruttolohn einschließlich aller lohnbezogenen Abgaben, der die Nachfrage nach Arbeitskräften determiniert. Daneben ist auch davon auszugehen, dass die Steuerschere zwischen Brutto- und Nettolöhnen Auswirkungen auf das gesamtwirtschaftliche Arbeitsangebot hat. Hohe Lohnnebenkosten haben einen substantiellen Einfluss auf das insgesamt Niveau der Löhne sowie die Lohnspreizung. Zudem verzögern hohe Lohnnebenkosten Anpassungen der Löhne, da sie in der Regel zentral von den politischen Entscheidungen abhängen. Insgesamt reagieren damit die Lohnkosten weniger flexibel auf Veränderungen der Löhne und erschweren damit die Angleichung der Faktorpreise.

Für Westeuropa wurde argumentiert, dass der relativ hohe Umfang des öffentlichen Sektors einen signifikanten Einfluss auf die Arbeitslosigkeit hatte. Der Staat finanziert die wachsenden Staatsausgaben zu einem erheblichen Teil durch lohnbezogene Steuern, was zu einer weiteren Öffnung der Steuerschere führte. Diese Steuerschere lässt die realen Lohnkosten im Vergleich zur Arbeitsproduktivität steigen und erhöht die Inflexibilität der Arbeitsmärkte.³⁸ Eine hohe Besteuerung der Arbeitseinkommen ist dabei eng mit einem höheren Niveau der Arbeitslosigkeit korreliert.³⁹

In dem Maße wie die Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeziehungen Regulierungsaufgaben oder das Transfersystem verhindern, dass die Steuer- und Abgabenlast von den Arbeitnehmern getragen wird, werden die Unternehmen tendenziell ihren Arbeitskräfteeinsatz durch Substitution, Rationalisierungsmaßnahmen oder Produktionsverlagerungen zu reduzieren versuchen. Umgekehrt können dort, wo Steuern und Sozialversicherungsbeiträge auf die Löhne überwälzt werden, Negativanreize in Bezug auf die Arbeitssuche oder die Leistungsbereitschaft entstehen. Hohe Steuersätze tragen zudem dazu bei, dass Unternehmen und Arbeitnehmer in die Schattenwirtschaft abwandern.⁴⁰ In den Ländern der Beitrittskandidaten stellt der große Umfang der Schattenwirtschaft aufgrund der Steuerumgehung infolge der hohen Besteuerung der Arbeitskosten ein besonders gravierendes Problem dar.

³⁸ Lindbeck (1985).

³⁹ Nickell (1997).

⁴⁰ OECD (2001a), S. 210ff.

4.2. Zu hohe Besteuerung der Arbeitseinkommen in den Beitrittskandidaten

Das Phänomen des „Steuerkeils“ zwischen dem realen Bruttoarbeitsentgelt aus der Sicht der Arbeitgeber und dem realen Nettoarbeitseinkommen aus der Sicht der Arbeitnehmer ist nicht nur in vielen Mitgliedstaaten der EU besonders ausgeprägt, sondern betrifft auch die Länder der Beitrittskandidaten. Insbesondere die Lohnsummensteuer liegt hier höher als in westeuropäischen Ländern. So erreichte der ungewichtete Durchschnittssteuersatz der Lohnsummensteuer in 12 Transformationsländern 1996 44%, verglichen mit einem Durchschnittssatz von 20% in 12 westeuropäischen Ländern 1992.⁴¹ Tabelle 6 gibt einen Überblick über die derzeitige Besteuerung der Arbeitseinkommen in den Beitrittskandidaten.

Tabelle 6

Besteuerung der Arbeitseinkommen in ausgewählten Beitrittskandidaten

	Lohnsummensteuer (Sozialabgaben)	Pers. Einkommensteuer	Gewinnsteuer
Bulgarien	34,7% (Unternehmen) 1% (Beschäftigte)	20-40%	20-27% zusätzl.: 10% Gemeinde- steuer
Tschechien	35% (Unternehmen) 12,5% (Beschäftigte)	15-40%	35%
Ungarn	43% (Unternehmen) 11,5% (Beschäftigte)	<42%	18%
Polen	17,9% (Unternehmen) 18,71% (Beschäftigte) 2,45% (Arbeitsfonds)	19,30,40%	30% (2000) 28% (2001-2)
Rumänien	40,0% (Unternehmen) 19%% (Beschäftigte)	18-40%	25%
Slowakische Republik	50,8%	<42%	29%
Slowenien	22,10 (Unternehmen) 15,90 (Beschäftigte)	17-50%	25%
Estland	33% (Unternehmen)	26%	26%

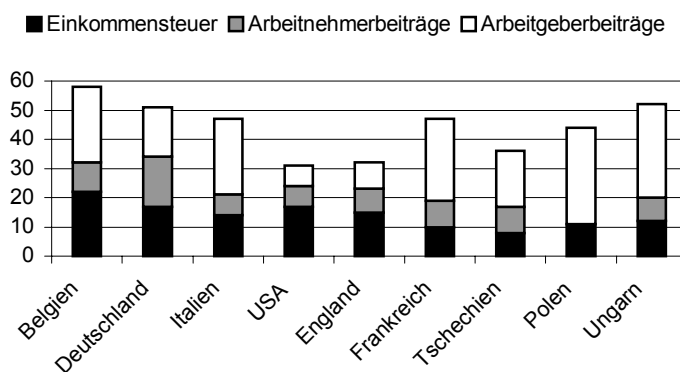
Quelle: OECD, EU, Nationale Steuergesetzgebung.

⁴¹ Renshaw (2000), S.15.

Deutlich wird die hohe Belastung der Unternehmen durch Lohnnebenkosten bei einem Vergleich der Beitrittskandidaten mit den OECD-Ländern. So erreicht in Polen und Ungarn 1998 die Belastung der Unternehmen durch die von Arbeitgeberseite abzuführenden Sozialabgaben einschl. der Lohnsummensteuer den höchsten Wert innerhalb der OECD mit 33 bzw. 32% der gesamten Arbeitskosten (Bruttolöhne plus Arbeitgeberbeiträge). Relativ niedrig ist dagegen das Niveau der von den Beschäftigten abzuführenden Beiträge. In Polen wurden inzwischen die Sozialabgaben zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern gesplittet. In Verbindung mit der Einkommensteuer ergibt sich ein vergleichsweise hoher Steuerkeil in Polen, Ungarn und Tschechien, der in diesen Ländern über 40% der Bruttoarbeitskosten (Bruttolöhne plus Arbeitgeberbeiträge) erreicht (Abbildung 4). Ungarn liegt hier mit einem Wert von 52% hinter Belgien an der Spitze der OECD-Länder, gleichauf mit Deutschland. Besonders drängend stellt sich das Problem dar, wenn ein hoher Steuerkeil bereits bei relativ geringen Lohnniveaus greift. Dies ist etwa in Polen der Fall, wo der Keil selbst bei einem Einkommen auf dem Niveau des Mindestlohns (ca. 40% des Durchschnittslohns) 38% der Bruttoarbeitskosten beträgt (unverheirateter Arbeitnehmer).

Abbildung 4

Steuerkeil bei den Arbeitskosten in ausgewählten Ländern 1998¹ in % der Bruttoarbeitskosten (Bruttolöhne plus Arbeitgeberbeiträge)



¹ Unverheirateter Arbeitnehmer mit Durchschnittseinkommen

Quelle: OECD.

4.3. Abbau der hohen Besteuerung, um die Fiskalfalle zu überwinden und Anreize für mehr Beschäftigung zu setzen

Im Zuge der Transformation verloren die Staatshaushalte in den Beitrittskandidaten aufgrund der Übertragung großer Teile der Wirtschaft an private Eigentümer einen wesentlichen Teil ihrer Einnahmen. Dies führte zu einer Erhöhung der Besteuerung der Ar-

beitseinkommen entweder direkt oder durch Beiträge zu verschiedenen sozialen Fonds. Diese Steuern und Beiträge waren leichter zu erheben als die Mehrwertsteuer oder Einkommenssteuern und wurden rasch zu einem wesentlichen Bestandteil der Einnahmenseite der Staatshaushalte. Die zu Beginn großzügig bemessenen Maßnahmen der passiven Arbeitsmarktpolitik (in erster Linie die Arbeitslosenunterstützung) bereiteten zunächst keine Probleme, da die Arbeitslosigkeit zu Beginn der Transformation noch niedrig war.

Mit zunehmender Arbeitslosigkeit bereitete die Finanzierung dieser Programme jedoch Schwierigkeiten, gleichzeitig sanken die Steuereinnahmen. Daraufhin wurde die Besteuerung der Arbeitseinkommen weiter erhöht mit negativen Folgen für die Arbeitsnachfrage. Im Gegensatz zu Untersuchungen über die OECD-Staaten⁴² zeigen Studien für die Länder der Beitrittskandidaten einen klaren negativen Zusammenhang zwischen hohen Lohnsummensteuern und Beschäftigungsquoten.⁴³ Die Beschäftigung in diesen Ländern geriet damit in eine „Fiskalfalle“, d.h. ein Gleichgewicht mit exzessiver Besteuerung, niedrigem Beschäftigungsniveau und Steuerumgehung. In diesem Zusammenhang kann die ausgedehnte Schattenwirtschaft als Versuch der Steuerumgehung angesichts der hohen Besteuerung der Arbeitseinkommen interpretiert werden.⁴⁴

Vor diesem Hintergrund empfiehlt sich eine deutliche Senkung der hohen Steuersätze bzw. Beitragsraten zu den Sozialversicherungsfonds bei gleichzeitiger Verbreiterung der Bemessungsgrundlage. Damit könnte dem Teufelskreis von niedriger Beschäftigung, hoher Arbeitslosigkeit und hoher Besteuerung der Arbeitseinkommen, um diese zu finanzieren, entgegengewirkt werden. Durch eine Reduzierung des Steuerkeils könnte gleichzeitig zumindest ein Teil der Schattenwirtschaft wieder in die offizielle Wirtschaft zurückgeholt, und damit das allgemeine Steueraufkommen erhöht werden. Die Entwicklung in Slowenien beispielsweise zeigt, dass von einer Reduzierung der Sätze für Sozialabgaben und einer Reduzierung der Steuersätze für Unternehmenssteuern insgesamt keine negativen Wirkungen auf das gesamte Steueraufkommen ausgehen. Trotz sinkender Sätze bei den Sozialabgaben und einer Verringerung der Unternehmensteuer blieb das Steueraufkommen gemessen in Relation zum BIP weitgehend konstant, da sowohl steigende Einnahmen aus der Unternehmenssteuer als auch aus Steuern auf Güter und Dienstleistungen, die Einnahmeausfälle bei den Sozialabgaben kompensierten. Gleichzeitig stiegen die Beschäftigungsraten bzw. sank die Arbeitslosigkeit.⁴⁵

Denkbar wäre auch eine Reduzierung der Sozialversicherungsbeiträge am unteren Ende der Lohnskala, wie sie in einigen EU-Ländern durchgeführt wurde. Dadurch entstanden Beschäftigungsmöglichkeiten für minderqualifizierte Arbeitskräfte. Einige Länder der EU haben zudem Steuergutschriften auf Arbeitseinkommen eingeführt, um die

⁴² Nickell, Bell (1997).

⁴³ Vgl. Boeri (1998), S. 87.

⁴⁴ Die Elastizität der Arbeitsnachfrage wird de facto durch die Schattenwirtschaft erhöht. Kleine Unternehmen beschäftigen häufig nur einen Teil ihrer Arbeitskräfte offiziell, ein zweiter Teil wird außerhalb der Bücher beschäftigt, um Steuern und Sozialabgaben einzusparen und um flexibler auf Fluktuationen reagieren zu können.

⁴⁵ Vgl. European Commission (2000a), Statistischer Anhang.

Anreize zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit im Niedriglohnbereich zu verstärken. Besonders wirksam ist diese Maßnahme in Verbindung mit einem relativ hohen Mindestlohniveau, da dadurch die Steuergutschrift mehr dem Arbeitnehmer als dem Arbeitgeber zugute kommt. Wie oben gezeigt, ist dies aber in den Beitrittskandidaten generell nicht gegeben.

5. Beschäftigungsschutz

Die Frage der Ausgestaltung von Arbeitnehmerrechten ist gerade in der Phase des schnellen Strukturwandels und des zunehmenden Wettbewerbsdrucks für die Beitrittskandidaten von hoher Bedeutung. Sie hat Einfluss auf die Flexibilität der Arbeitsmärkte und damit auf das Ausmaß, in dem sich die Beschäftigung in diesen Ländern anpasst. Beschäftigungsschutzmaßnahmen beziehen sich sowohl auf Regelungen bei Neueinstellungen (z.B. Begünstigungen bei Einstellung von Behinderten, Bedingungen für Zeitverträge) als auch bei Entlassungen (Massenentlassungen, vorgeschriebene Ankündigungsfrist, Abfindungszahlungen, Kurzarbeit).

5.1. Theoretische Grundlagen: Zu rigider Beschäftigungsschutz behindert Beschäftigungsaufbau

Im Zuge der wirtschaftlichen Integration in die EU sind zwei Einflusskanäle denkbar. Zum einen wurde argumentiert, dass die Integration zu Veränderungen in den Standards führt. Die zunehmende Handelsverflechtung hat zu einer Verbesserung der Arbeitsbedingungen weltweit geführt.⁴⁶ Demgegenüber wurde die Befürchtung geäußert, dass es im Zuge der Integration zu einer Nivellierung der Arbeitsstandards nach unten kommt. Unternehmen in Ländern mit einem höheren Standard der Arbeitnehmerrechte hätten demnach aufgrund der damit verbundenen Kosten einen Wettbewerbsnachteil gegenüber Ländern mit einem niedrigen Niveau der Standards. Als Schlussfolgerung wurde eine Verstärkung und Vereinheitlichung der internationalen Arbeitsstandards gefordert.

Zum anderen kann der Grad der Arbeitsmarktregulierung die wirtschaftliche Integration insbesondere im Hinblick auf die Anpassung zwischen den Branchen und Unternehmen beeinflussen. Er wird in der aktuellen Diskussion unmittelbar mit der Frage der Arbeitsmarktflexibilität verbunden. Diese besteht in der Fähigkeit von Unternehmen, Umfang und Struktur ihrer Beschäftigung an sich verändernde Märkte und Produktionsprofile anzupassen.⁴⁷

⁴⁶ Fields (1990).

⁴⁷ Es können zwei Arten von Flexibilität unterschieden werden. Numerische Flexibilität bezieht sich auf die Fähigkeit der Unternehmen, den Gesamtumfang und die Struktur ihres Arbeitskräftebestands zu modifizieren. In Abhängigkeit von den damit verbundenen Kosten wird die Produktionsflexibilität beeinflusst. Temporäre Flexibilität bezieht sich auf die Möglichkeit, die Arbeitszeit zu modifizieren. Dies stellte einen

Aus theoretischer Sicht lassen sich eine Reihe von potentiellen Vorteilen aber auch Kosten der Vorschriften zum Beschäftigungsschutz ableiten.⁴⁸ Aus Sicht der Beschäftigten verringern entsprechende Schutzvorschriften die wirtschaftliche Unsicherheit durch die Erhöhung der Arbeitsplatz- und Einkommenssicherheit. Tragen diese Vorschriften auch zu längerfristigen Beschäftigungsverhältnissen bei, ergeben sich daraus positive Anreize (sowohl für Arbeitgeber als auch Arbeitnehmer), Weiterqualifizierungsmaßnahmen insbesondere auch solche mit spezifischen Kenntnissen für das jeweilige Unternehmen durchzuführen. Entsprechende Investitionen in Ausbildungsmaßnahmen steigern die Produktivität der Beschäftigten an ihrem Arbeitsplatz und verbessern zugleich auch die Beschäftigungschancen bei eventuellen Freisetzungen.

Gleichzeitig wird in der Regel durch Beschäftigungsschutzvorschriften der Dualismus zwischen geschützten Beschäftigten (Insidern) und Arbeitssuchenden (outsidern) verstärkt. Zwar wird die Wahrscheinlichkeit von Entlassungen von „Insidern“ gesenkt, diejenigen, die freigesetzt werden, sind aber von einer länger andauernden Arbeitslosigkeit bedroht. In dem Maße, wie die Beschäftigungsschutzvorschriften die gesamten Neueinstellungen reduzieren, in dem Maße wird es auch bereits Beschäftigten erschwert, neue Beschäftigungsmöglichkeiten zu finden. Nicht zuletzt werden Arbeitgeber versuchen, die Kosten solcher Vorschriften auf die Löhne abzuwälzen.

Für die Unternehmen erhöhen diese Vorschriften, die wie eine Steuer auf Anpassungen der Beschäftigung wirken, die Arbeitskosten. Zwar können Unternehmen diese expliziten Kosten (etwa Abfindungen) vermindern, indem sie Beschäftigungsschwankungen reduzieren. Dies verursacht jedoch auch Kosten, wenn nicht benötigte Arbeitskräfte in Zeiten verminderter Nachfrage im Unternehmen gehalten werden.

Nach einer Untersuchung der OECD lässt sich empirisch kein eindeutiger Zusammenhang zwischen dem Grad der Arbeitsmarktregulierung, hier gemessen an einem spezifischen Aspekt der Arbeitsmarktregulierung, nämlich der Gesetzgebung zum Beschäftigungsschutz, und der Höhe der Arbeitslosigkeit bzw. Beschäftigung feststellen.⁴⁹ Beeinflusst wird dagegen die altersmäßige Struktur der Arbeitslosigkeit. So ist in Ländern mit strikten Regeln die Arbeitslosigkeit niedriger für männliche Beschäftigte im besten Erwerbsalter (25-45 Jahre), höher dagegen für andere Gruppen insbesondere Jugendliche. Insgesamt sind die Bewegungen in einem stark regulierten Arbeitsmarkt geringer. Sowohl die Dauer der Beschäftigungsverhältnisse als auch die Perioden der Arbeitslosigkeit sind länger. In Ländern mit strikten Regeln sind vergleichsweise weniger Arbeitskräfte von der Arbeitslosigkeit betroffen, wer jedoch arbeitslos wird, bleibt dies mit größerer Wahrscheinlichkeit über ein Jahr lang. Im Konjunkturaufschwung wird der Beschäftigungsaufbau gebremst, im Abschwung der Beschäftigungsabbau. Für den wenig regulierten Arbeitsmarkt gilt das Umgekehrte.⁵⁰

wichtigen Aspekt zur Erhöhung der Produktivität dar, entweder durch längere Maschinenlaufzeiten oder Anpassungen an Produktionsschwankungen etwa bei saisonalen Einflüssen.

⁴⁸ OECD (1999a), S.68f.

⁴⁹ OECD (1999a), S.49ff.

⁵⁰ Vgl. Walwei, Werner/, König (2001).

5.2. Beschäftigungsschutzvorschriften in den Beitrittskandidaten insgesamt liberaler als innerhalb der EU. Hohe Restriktionen bei Massenentlassungen

Im Zuge der Annäherung an Europa haben die Beitrittskandidaten eher die westeuropäische Ausprägung der Arbeitsmarktregulierung übernommen.⁵¹ Die folgende Übersicht zeigt einige der geltenden Richtlinien in den Beitrittskandidaten (ohne baltische Staaten).

Tabelle 7

Employment Protection Regulation in CEE Economies

Country	Law	Definition of mass redundancy	Required consultation with empl. rep's	Advance notice	Statutory Severance Pay
Bulgaria	Labour Code 1994 (Ch. 16,1)	Total or partial closing of enterprise or staff cuts	yes	30-90 days	up to 1 month, more if stipulated in collective agreements or labour contracts
Czech Republic	Labour Code 1993	Redundancies resulting from changing firm objective, new technical equip., increasing work efficiency, other organisational changes	yes	3 months	2 months' wages unless collective agreements state otherwise
Hungary	Labour Code 1992	Dismissals of 25% of employees or at least 50 people	yes	30-90 days depending on seniority	1 months' pay if job tenure was less than 3 years, up to 6 months' pay if job tenure exceeds 25 years
Poland	Act concerning of termination of employment relationships for reasons connected with establishments (1989)	Dismissals of at least 10% of the staff in establishments up to 100 workers or at least 100 workers in establishments employing more than 1000 workers	yes	45 days	1 months' pay for seniority up to 10 years, 2 months' pay for seniority of 10-20 years, 3 months' pay for seniority >20 years * compulsory allowance for lower income workers in new jobs, up to 6 months
Romania	Labour Code 1994	Dismissal due to organisational changes, insolvency or reallocation	yes	15 days	at least 3 months' average wages, possibly extended depending on seniority and sector of employment
Slovakia	Act No. 195/1991, Col. on severance pay after termination of labour contract – Labour Code (Act No. 45/1992 Col.) – Act. No 387/1996 on employment	at least 10 employees in a firm with 20-29 employees, at least 10% of employees in a firm with 100-299 employees, at least 30 employees in a firm with >299 employees	yes	3 months	2 months' wages, possibly extended up to 5 months' wages on the basis of collective agreements or an internal instruction of the employer
Slovenia	Labour Code	Following temp. redundancy of up to 6 months (at reduced pay), no numerical limits	yes	6 months	for employees with least two years' tenure: at least one half of the wage during the last three months, for each of year of prev. employment

Quelle: Boeri (1998), S.90f.

⁵¹ Im Gegensatz zu den durch „hire at will“ geprägten angelsächsischen Arbeitsbeziehungen.

Die OECD hat die Stringenz von Regulierungen der Arbeitnehmerrechte untersucht. Verwendet wurden insgesamt 22 Indikatoren wie z.B. die direkten Kosten für Entlassungen und Verzögerungen aufgrund prozeduraler Vorschriften für festangestellte und zeitlich befristete Mitarbeiter.⁵² Die folgende Übersicht zeigt beispielhaft die entsprechenden Regelungen für Polen. Zum Vergleich wurden die Angaben für Deutschland herangezogen.

Tabelle 8

Beschäftigungsschutzvorschriften in Polen (nachr.: Deutschland)

Administrative procedures for individual notice and dismissal								
Situation of a regular employee, after any trial period for the job, who is dismissed on personal grounds or individual redundancy, but without fault								
Notification procedures ¹				Estimated time before notice can start				
Requirement		Score (0-3)		Requirement		In days		
Poland	Notification to representative trade union of intention to terminate, including reasons for dismissal. In case the employee takes the case to the labour court, the court may require evidence of a warning procedure and of a fair account of trade union opinions		2		5 days for consultation with local trade union on justification for dismissal. (In case of objection, case will be submitted to upper levels which shall give their opinion within another 5 days.) Notice can then be served, usually by mail.		13	
Germany	Notification to employee, usually in writing, after oral or written warnings to employee in case of dismissal for lack of performance. Previous notification of planned dismissal, including reasons for termination, to works council (if one exists). In case of notice given despite works council objection and subsequent law suit, dismissal has to wait for decision by Labour Court		2.5		After notification, maximum 7 days for works council to object to dismissal. Notice can then be served, specifying the 1st or 15st of the month		17	

Required notice and severance pay for individual dismissal							
Case of a regular employee with tenure beyond any trial period, dismissed on personal grounds or economic redundancy, but without fault							
Type of worker		Notice/tenure			Severance pay/tenure		
Poland	All workers	2 weeks before 6 months, 1 month after 6 months, 3 months after 3 years. 2 weeks for school leavers in first job			Usually none, but 1 month in case of termination due to disability or retirement.		
Germany	All workers	2 weeks in trial period, 4 weeks < 2 years, 1 months < 5 years, 2 months < 8 years, 3 months < 10 years, 4 months < 12 years, 5 months < 15 years, 6 months < 20 years, 7 months > 20 years.			No legal entitlement, but can be included in collective agreements and social compensation plans.		

Notice periods and severance pay for individual dismissals at three length of service							
	Type of worker	Notice			Severance pay		
		9 months	4 years	20 years	9 months	4 years	20 years
Poland	All workers	1 month	3 months	3 months	0	0	0
Germany	All workers	4 weeks	1 month	7 months	0	0	0

⁵² OECD (1999a), S.54ff.

Tabelle 8, Forts.

Beschäftigungsschutzvorschriften in Polen (nachr.: Deutschland)

Conditions under which individuals dismissals are fair or unfair				
	Fair	Unfair	Score (0-3) ²	
Poland	Dismissals based on factors inherent in the employee or on economic grounds of redundancy of the job.	Data not available	0	
Germany	Dismissals based on factors inherent in the personal characteristics or behaviour of the employee (such as insufficient skill or capability), or business needs and compelling operational reasons.	Dismissals where the employee can be retained in another capacity within the same establishment or enterprise, and redundancy dismissals where due account has not been taken of „social considerations“.	2	
Compensation and related remedies following unjustified dismissal				
Poland	Reinstatement frequently ordered. Compensation up to 2 months depending on amount of salary earned in another job by the time of court decision.			
Germany	A reinstatement order is possible, although rarely taken up by the employee concerned. Compensation of up to 12 months, depending on the length of service (15 months if aged over 50, 18 months if aged over 55). In some cases, additional liability for wages from the expire date of the notice to the conclusion of the court hearing.			
Compensation pay and related provisions following unjustified dismissal				
Trial periods, compensation payable and extent of reinstatement				
	Type of worker	Trial period before eligibility arises	Typical compensation at 20 years tenure	Extent of reinstatement ³
Poland	All workers	Minimum 2 weeks, ranging up to 3 months	3 months	2
Germany	All workers	6 months	18 months	1.5
Regulation of fixed-term contracts				
	Valid cases other than „objective“ or „material“ situation ⁴	Maximum number of successive contract	Maximum cumulated duration of successive contracts	
	Current practice	Score (0-3) ⁵	Number	Time
Poland	No restrictions	3	2	No limit specified
Germany	Fixed-term contracts are now widely possible without specifying any objective reason	2.5	4 (no legal limit in case of objective reason)	24 months (no legal limit in case of objective reason).
Regulation of temporary work agency (TWA) employment				
	Types of work for which TWA employment is legal	Score (0-4) ⁵	Are there any restrictions on the number of renewals?	Maximum cumulated duration of temporary work contracts
Poland	General	4	Yes.	No limit specified
Germany	General, with exemption of construction industry	3	Yes.	12 months

Tabelle 8, Forts.

Beschäftigungsschutzvorschriften in Polen (nachr.: Deutschland)

Procedures and standards for collective dismissal				
	Definition of collective dismissal	Notification of employee representatives	Notification of public authorities	Delays involved
Poland	10%+ of workers in firms with < 1000 employees; 100+ workers in firms with 1000 employees and above.	Duty to inform competent trade union.	Notification off local employment office.	Information to trade union and Public Employment Service (PES) 45 days before implementation.
Germany	Within 30 days, > 5 workers in firms with 20-50 employees; > 10% or > 25 workers in firms with 60-499; > 30 workers in firms with > 500 employees.	Consultation with works council.	Notification of local employment office.	1 month delay after notice to PSE, can be extended to two months.
	Type of negotiation required	Selection criteria	Severance pay	
Poland	Agreement to be reached with trade union on alternatives to redundancy and ways to mitigate the effects.	Law lays down union participation, but no specific selection criteria for dismissal.	1 month < 10 years of service; 2 months < 20 years; 3 months > 20 years.	
Germany	Consultations on alternatives to redundancy and ways to mitigate the effects; social plan to be set up in conjunction with works council, regulating selection standards, transfers, lump-sum payments, early retirement, etc.	Social as well as economic considerations can enter the selection criteria, e.g. labour market prospects of concerned employees and economic viability of the company.	No legal requirements, but often part of social compensation plans.	

¹ Procedures are scored according to the scale 1 when a written statement of the reasons for dismissal must be supplied to the employee; 2 when a third party must be notified; and 3 when the employer cannot proceed to dismissal without authorisation from a third party.

² Scored 0 when worker capability or redundancy of the job are adequate and sufficient grounds for dismissal; 1 when social considerations, age or job tenure must when possible influence the choice of which worker(s) to dismiss; 2 when a transfer and/or retraining to adapt the worker to different work must be attempted prior to dismissal; and 3 when worker capability cannot be a ground for dismissal.

³ The extent of reinstatement is based upon whether, after a finding of unfair dismissal, the employee has the option of reinstatement into her/his previous job even when this is against the wishes of the employer. The indicator 1 is where this option is rarely made available to the employee, 2 where it is fairly often made available, and 3 where it is always made available.

⁴ All countries recognise the validity of fixed-term contracts in „objective“ situations, a term which typically refers to specific projects, seasonal work, replacement of temporary absent permanent workers (on sickness or maternity leave), and exceptional workload. ⁵Scored 0 if fixed-term contracts are permitted only for „objective“ or „material“ reasons (i.e. to perform a task which itself is of fixed duration); 1 if specific exemptions apply to situations of employer need (e.g. launching a new activity) or employee need (e.g. worker in search of their first job); 2 when exemptions exist on both the employer and the employee side; 3 when there are no restrictions on the use of fixed-term contracts.

⁵ Scored 0 if TWA employment is illegal, 1 to 3 depending upon the degree of restrictions, and 4 where no restrictions apply.

Quelle: OECD (1999a).

Tabelle 9

Summary indicators of the strictness of employment protection legislation

	Regular employment	Temporary employment	Collective dismissals	Overall EPL strictness ¹
United States	0,2	0,3	2,9	0,7
United Kingdom	0,8	0,3	2,9	0,9
Germany	2,8	2,3	3,1	2,6
France	2,3	3,6	2,1	2,8
Italy	2,8	3,8	4,1	3,4
Portugal	4,3	3,0	3,6	3,7
Czech Republic	2,8	0,5	4,3	2,1
Hungary	2,1	0,6	3,4	1,7
Poland	2,2	1,0	3,9	2,0

¹ Gewichteter Durchschnitt der Indikatoren für reguläre Verträge, Zeitverträge und Massenentlassungen.

Quelle: OECD (1999a), S. 66.

Die Zusammenfassung zu einem Gesamtindikator mit einer Skala 1 bis 6 (wobei 1 die am wenigsten restriktive Arbeitsmarktregulierung anzeigt) zeigt, dass die in die Untersuchung einbezogenen Länder Tschechien, Ungarn und Polen mit 2,1, 1,7 und 2,0 deutlich unterhalb des Durchschnitts der europäischen Länder (2,5) liegen (Tabelle 9). Deutlich wird auch die Orientierung am kontinentaleuropäischen Modell im Gegensatz zum angelsächsischen Raum. Restriktiver sind in den drei genannten Beitrittskandidaten jedoch die Bestimmungen bei Massenentlassungen.

5.3. Reformen im Bereich der Arbeitnehmerrechte sollten auf Klein- und Mittelbetriebe fokussiert werden

Wie eingangs erwähnt, existieren keine genau definierten Arbeitsmarktregulierungen innerhalb der EU, die bei einem Beitritt zu übernehmen wären. Die Europäische Sozialcharta enthält jedoch eine Reihe von Mindeststandards, die Grundlage für den Beitritt der MOE-Länder darstellen (s.o.). Im Anhang zum Essener Weißbuch werden zudem die wesentlichen geltenden Gemeinschaftsvorschriften für den Binnenmarkt u.a. in dem hier interessierenden Bereich des Arbeitsrechts und der Arbeitsbedingungen dargestellt.⁵³ Dabei werden auch zentrale Maßnahmen und Empfehlungen für die zeitliche Abfolge der Angleichungsschritte beschrieben, um die begrenzten Ressourcen konzentriert da einzusetzen, wo sie den größten Beitrag zum Prozess der Rechtsannäherung leisten können. Für jeden Bereich werden sogenannte „zentrale Maßnahmen“ vom Gros der geltenden Rechtsvorschriften unterschieden und eine Aufgliederung dieser zentralen Maßnahmen in zwei Dringlichkeitsstufen vorgeschlagen (Maßnahmen der Stufe I: höchste Priorität; Maßnahmen der Stufe II: zweite Priorität).

⁵³ Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1995), Annexe.

Im Bereich des Arbeitsrechts wurden vom Europäischen Rat seit 1975 acht Richtlinien angenommen und je nach Priorität in Maßnahmen der ersten und zweiten Stufe unterteilt (Tabelle 10). Als Voraussetzung für die Anwendung dieser Rechtsvorschriften in den Ländern der Beitrittskandidaten werden u.a. das Bestehen eines ausreichend festgelegten einzelstaatlichen Arbeitsrechts einschließlich entsprechender Kontrollmechanismen und Rechtstitel sowie die Einrichtung entsprechender Strukturen (etwa die Existenz von Arbeitnehmervertretern sowie einer zuständigen Behörde, die bei Massenentlassungen informiert werden muss; Garantieeinrichtungen zur Befriedigung der nichterfüllten einschlägigen Ansprüche der Arbeitnehmer) genannt.

Tabelle 10

Rechtsvorschriften im Bereich des Arbeitsrechts

Maßnahmen für Stufe I	
Richtlinie 75/129/EWG des Rates v. 17.2.1975 geändert durch Richtlinie 95/56/EWG des Rates v. 26.8.1992	Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über Massenentlassungen. Vorgesehen ist Information und Konsultation der Arbeitnehmervertreter und die entsprechende Meldung bei der zuständigen Behörde, bevor eine Entscheidung über die Einleitung von Massenentlassungen getroffen wird.
Richtlinie 77/187/EWG des Rates v. 14.2.1977	Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Wahrung von Ansprüchen der Arbeitnehmer beim Übergang von Unternehmen, Betrieben oder Betriebsteilen. Zum Zeitpunkt des Übergangs bestehende Arbeitsverträge oder Arbeitsverhältnisse gehen automatisch vom Veräußerer an den Erwerber über. Vor dem Vollzug des Übergangs werden die Arbeitnehmervertreter informiert und konsultiert.
Richtlinie 80/987/EWG des Rates v. 20.10.1980	Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über den Schutz der Arbeitnehmer bei Zahlungsunfähigkeit des Arbeitgebers. Ein Teil der zum Zeitpunkt des Eintritts der Zahlungsunfähigkeit des Arbeitgebers nicht erfüllten, das Arbeitsentgelt betreffenden Ansprüche der Arbeitnehmer wird über eine in jedem Mitgliedstaat eingerichtete Garantieeinrichtung befriedigt.
Richtlinie 94/33/EG des Rates v. 22.6.1994	Jugendarbeitsschutz. Untersagt ist die Beschäftigung von Jugendlichen unter 15 Jahren (mit einigen genau festgelegten Ausnahmen), regelt die Arbeitsbedingungen für die Altersgruppe 15-18 Jahre.
Maßnahmen für Stufe II	
Richtlinie 91/533/EWG des Rates v. 14.10.1991	Pflicht des Arbeitgebers zur schriftlichen Unterrichtung des Arbeitnehmers über die für seinen Arbeitsvertrag oder sein Arbeitsverhältnis geltenden Bedingungen.
Richtlinie 93/104/EWG des Rates v. 23.11.1993	Aspekte der Arbeitszeitgestaltung. Legt die täglichen, wöchentlichen und jährlichen Mindestruhezeiten sowie die wöchentliche Höchstarbeitszeit und die Bedingungen für die Nachtruhe fest.
Richtlinie 94/45/EG des Rates v. 22.9.1994	Einsetzung eines Europäischen Betriebsrates oder die Schaffung eines Verfahrens zur Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer in gemeinschaftsweit operierenden Unternehmen und Unternehmensgruppen. Ziel ist die grenzüberschreitende Information und Konsultation der Beschäftigten.

Quelle: Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1995) Anhang.

Der Stand der Anpassung an den gemeinschaftlichen Besitzstand variiert zwischen den einzelnen Beitrittskandidaten. Tabelle 11 zeigt die entsprechenden Bewertungen in den EU-Fortschrittsberichten bzw. den gemeinsamen Bewertungen der Beschäftigungspolitik.

Einige Studien haben den möglichen Einfluss einer Übernahme rigider EU-Standards auf die Arbeitsmarktflexibilität hinterfragt.⁵⁴ Insbesondere wird befürchtet, dass die Übernahme des westeuropäischen Stils der Arbeitsmarktregulierung negative Konsequenzen für neue Unternehmen und Industrien haben könnte. Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass die Anforderung der Europäischen Sozialcharta, wie oben gezeigt, lediglich Mindeststandards darstellen, die zumindest zum Teil, wie die Bewertungen der EU-Kommission zeigen, bereits in den Ländern der Beitrittskandidaten implementiert sind. Zudem besitzen die Beitrittskandidaten hier durchaus Gestaltungsspielraum, wie rigide einzelne Regelungen umgesetzt werden.

Dennoch ist nicht zu übersehen, dass einige Regelungen, etwa zu Massenentlassungen, mit Kostensteigerungen für die Unternehmen verbunden sind. Dabei geht es weniger um direkte Abfindungszahlungen an Arbeitnehmer als um die den Unternehmen von außen auferlegten Kosten für Entlassungen (formale Genehmigung durch Behörde, Aufstellung eines Sozialplans, Notwendigkeit einer eigenen Rechtsabteilung etc.). Während erstere möglicherweise durch Lohnanpassungen kompensiert werden können, wirken letztere wie eine Steuer auf Arbeitsplätze und bilden einen Keil zwischen Lohn und Grenzproduktivität der Beschäftigten.

Problematisch ist dies insbesondere im Hinblick auf kleine Unternehmen und Neugründungen, denen gerade angesichts des notwendigen Strukturwandels hohe Bedeutung zukommt. Die Gründung bzw. das Ausscheiden von Unternehmen ist nicht nur eine notwendige Voraussetzung für produktive Aktivitäten in sich rasch wandelnden Märkten, sondern dient zugleich auch der Verarbeitung und Weitergabe von Informationen, die in diesen Ländern vergleichsweise knapp sind. Dieser Prozess der Reallokation von Arbeitskräften und Ressourcen setzt auch Neugründungen voraus, die aber auch scheitern können. Werden Neueinstellungen bzw. Entlassungen mit zu hohen Kosten belastet, führt dies in der Tendenz zu einer Verringerung von Neugründungen und damit zu negativen Beschäftigungswirkungen.

Die Durchsetzung zu strikter Arbeitsmarktregulierungen behindert damit den Prozess des Strukturwandels durch Unternehmensgründungen bzw. treibt kleine Firmen in die Schattenwirtschaft. Insofern erscheint es angeraten, für kleine Unternehmen Ausnahmeregelungen zu treffen. Insgesamt wird es in den Beitrittskandidatenländern darum gehen, die richtige Balance zwischen dem Abbau von Beschäftigungsbarrieren einerseits und der notwendigen Sicherheit für Arbeitnehmer andererseits zu finden.

Wie aus obiger Tabelle hervorgeht, sind in Ungarn, Tschechien und Polen die Regulierungen bezüglich Festangestellten und befristet angestellten Arbeitskräften vergleichsweise liberal. Stringenter als im EU-Durchschnitt sind jedoch die Vorschriften bei

⁵⁴ Vgl. Burda (1998) und Gacs (1999).

Tabelle 11

Bewertungen der EU-Kommission zur Anpassung an den gemeinschaftlichen Besitzstand im Bereich der Arbeitnehmerrechte

<p>Slowenien</p> <ul style="list-style-type: none"> • In Slowenien hat die Regierung den Entwurf für ein neues Gesetz zu den Arbeitsbeziehungen vorgelegt. Damit sollen die Arbeitsbeziehungen flexibler gestaltet werden, indem die Verfahren bei Kündigungen und Einstellungen vereinfacht werden. • Das Gesetz enthält auch zusätzliche Vereinfachungen für kleine Unternehmen, die Entlassungsverfahren werden weniger kostenträchtig für die Arbeitgeber gestaltet. Damit soll der bisher eher schleppend verlaufende Gesetzgebungsprozess insbesondere im Bereich des Arbeitsrechts überwunden werden und ein Großteil des gemeinschaftlichen Besitzstands umgesetzt werden. <p>Slowakische Republik</p> <ul style="list-style-type: none"> • In der Slowakischen Republik wurden mit der Änderung des Arbeitsgesetzbuches und des Beschäftigungsgesetzes mehreren Forderungen im Rahmen des gemeinschaftlichen Besitzstandes Rechnung getragen. Dies umfasst die Zahlungsunfähigkeit des Arbeitgebers, Teilzeitarbeit. Der mit der Insolvenzrichtlinie geforderte Garantiefonds wurde zum 1.5.2000 eingerichtet. • Weitere Maßnahmen sind erforderlich im Zusammenhang mit Massenentlassungen, der Arbeitszeit, der Richtlinie über schriftliche Unterrichtung, der Entsendung von Arbeitnehmern und der Mitbestimmung sowie der Einsetzung von europäischen Betriebsräten. <p>Polen</p> <ul style="list-style-type: none"> • Nur geringe Fortschritte bei der Angleichung des Arbeitsrechts. Es wurden einige EG-Bestimmungen zu Massenentlassungen ins polnische Recht eingeführt. <p>Tschechien</p> <ul style="list-style-type: none"> • In Tschechien wurde mit Änderungen des Arbeitsgesetzes zum 1.1.2001 in einer ganzen Reihe von Bereichen der gemeinsame Besitzstand übernommen. Hierzu gehören Rechtsvorschriften über Massenentlassungen, den Untergang von Unternehmen sowie Regelungen für Arbeitnehmer mit befristeten Arbeitsverhältnissen. • Mit dem Gesetz über den Schutz der Arbeitnehmer bei Zahlungsunfähigkeit des Arbeitgebers, das am 1.7.2000 in Kraft trat, wurden die Rechtsvorschriften an den entsprechenden Besitzstand angeglichen. Die Verantwortung für Entscheidungen über Zeitpunkt und Höhe der Zahlungen an Arbeitnehmer bei Zahlungsunfähigkeit des Arbeitgebers wird von der Konkursverwaltung auf die Bezirksarbeitsämter übertragen (Fortschrittsbericht 2000). 	<p>Ungarn</p> <ul style="list-style-type: none"> • In Ungarn liegen dem Parlament Änderungsanträge zum Arbeitsgesetz vor, die auf eine weitere Angleichung an den gemeinschaftlichen Besitzstand abzielen. Es handelt sich dabei u.a. um die Bereiche Massenentlassungen sowie die vertragliche Regelung des Beschäftigungsverhältnisses. <p>Estland</p> <ul style="list-style-type: none"> • Das estnische Arbeitsrecht steht noch nicht in jeder Beziehung mit dem gemeinschaftlichen Besitzstand in Einklang. Defizite bestehen im Bereich der Massenentlassungen sowie der Versetzung von Arbeitnehmern. <p>Rumänien</p> <ul style="list-style-type: none"> • In Rumänien wurde das neue Arbeitsgesetzbuch noch nicht angenommen, so dass der Prozess der Übernahme des EG-Bestimmungen stagnierte. Wichtige Fragen wie der Schutz der Arbeitnehmerrechte im Falle von Massenentlassungen und Zahlungsunfähigkeit des Arbeitgebers wurden noch nicht umfassend angegangen. • Die Einrichtung eines nationalen Garantiefonds, der bei Zahlungsunfähigkeit des Arbeitgebers greifen soll, wird die entsprechenden Anforderungen der EG-Richtlinie erfüllen. <p>Litauen</p> <ul style="list-style-type: none"> • In Litauen sind im Arbeitsrecht u.a. noch Vorschriften zur Regelung der Verfahren für die Unterrichtung und Konsultation der Arbeitnehmervertreter einzuführen. Mit der geplanten Verabschiedung eines neuen Arbeitsgesetzbuches dürfte die vollständige Übernahme des gemeinschaftlichen Arbeitsrechts erreicht sein. <p>Lettland</p> <ul style="list-style-type: none"> • Die einschlägigen lettischen Rechtsvorschriften stehen derzeit nur teilweise mit dem Besitzstand in Einklang. Die meisten noch zu übernehmenden Rechtsvorschriften sollen mit dem neuen Arbeitsgesetz und Arbeitsschutzgesetz umgesetzt werden.
---	--

Quelle: EU-Fortschrittsberichte und Gemeinsame Bewertungen der Beschäftigungspolitik.

Entlassungen. Dies gilt beispielsweise für die längeren Kündigungsfristen. Angesichts des noch nicht abgeschlossenen Strukturwandels einschließlich des notwendigen Abbaus von Problemindustrien sollten Maßnahmen ergriffen werden, die die Beschäftigungsrestrukturierung erleichtern und zugleich den Prozess der Neugründungen stimulieren, um eine weitere Verlagerung von Arbeitskräften in neue wettbewerbsfähige Zweige zu stimulieren. In diesen Bereichen spielen in der Regel Kleinbetriebe eine überragende Rolle.

Die Problematik kann beispielhaft am Falle Polens dargestellt werden. Hier sind 62% der Beschäftigten in Kleinst- (1 bis 5 Beschäftigte) und Kleinunternehmen (6 bis 250 Beschäftigte) angestellt. Dieser hohe Stellenwert der Kleinbetriebe für die Gesamtbeschäftigung spricht für eine Flexibilisierung der Arbeitsmarktregulierungen, die im wesentlichen Ergebnis der Verhandlungen zwischen Gewerkschaften (die die Beschäftigten der großen Industriekonglomerate vertraten) und der Regierung als Vertreterin der staatlichen Unternehmen zu Beginn der 90er Jahre sind. Im Unterschied zu Großunternehmen haben kleine Betriebe ein engeres Tätigkeitsprofil und insgesamt deutlich weniger Möglichkeiten, Marktfluktuationen durch eine Diversifizierung ihrer Angebotspalette auszugleichen. Im Ergebnis ist daher der Anteil von befristet eingestellten Beschäftigten wesentlich höher.⁵⁵ Dieser betrieblichen Notwendigkeit steht aber das Verbot, einen befristeten Vertrag öfter als zweimal zu verlängern, entgegen (siehe Tabelle oben).

Auch die Anpassung der Arbeitszeit an Fluktuationen ist in Polen mit hohen Kosten verbunden. Die ersten beiden Überstunden über die gesetzlich vorgesehen 42 Wochenarbeitsstunden hinaus werden mit einem Zuschlag von 50%, alle weiteren Stunden mit einem Zuschlag von 100% vergütet. Die entsprechenden Regulierungen sollten besser an die Erfordernisse von Kleinbetrieben angepasst werden, indem die Verlängerung von längerfristigen Zeitverträgen erleichtert wird und etwa ein gesetzlicher Rahmen für die Annualisierung der Arbeitszeit geschaffen würde, um den Unternehmen mehr Flexibilität bei der Anpassung an Auftragsspitzen zu geben.

Insgesamt sollte bei den Anpassungen der Arbeitnehmerrechte im Zuge der Verhandlungen zur Übernahme des *acquis* der Aspekt der kleinen und mittleren Betriebe stärker beachtet werden. Gerade dieser Bereich bietet die Chance, als Auffangbecken für den zum Teil noch ausstehenden Beschäftigungsabbau in Problembranchen zu fungieren und damit dem Problem der hohen Arbeitslosigkeit entgegen zu wirken. Sonderregelungen für diesen Bereich erscheinen sinnvoll und wurden in einigen Ländern bereits eingeführt. So sieht etwa ein Entwurf zum Gesetz über Arbeitsbeziehungen der slowenischen Regierung eine Vereinfachung der Einstellungen und Entlassungsverfahren vor. Zusätzlich sind spezifische Vereinfachungen für kleine Unternehmen vorgesehen.

Angesichts der unterschiedlichen Ausprägung der Arbeitsmarktregulierungen in den einzelnen Beitrittsländern verbieten sich pauschale Empfehlungen. Richtschnur für Re-

⁵⁵ 19% aller Angestellten in KMU-Betrieben arbeiten außerhalb des Unternehmens, 24% mit befristeten Verträgen. 11% der Beschäftigten in Kleinstbetrieben haben keinen Arbeitsvertrag, und 8% sind als freie Mitarbeiter tätig. Vgl. OECD (2001b), S.74, Fußnote 26.

formen sollte jedoch der jeweils gegebene Flexibilisierungsbedarf in den einzelnen Ländern sein und nicht eine strikte Übertragung von EU-Regelungen, die ihrerseits u.U. reformbedürftig sind. Großzügige Ausnahmeregelungen für kleine Unternehmen scheinen angezeigt, um eine Verdrängung in die Schattenwirtschaft mit entsprechenden Steuerausfällen und der daraus resultierenden Fiskalfalle zu vermeiden. Ohnehin ist de facto im gegenwärtigen System dieser Zustand eingetreten: In der Regel unterliegen nur große Unternehmen diesen Regulierungen, die von kleinen Unternehmen auf die eine oder andere Weise umgangen werden.

Grundsätzlich gilt, dass die alleinige Deregulierung der gesetzlichen Beschäftigungsvorschriften für einen nachhaltigen beschäftigungspolitischen Erfolg nicht ausreicht. Sie schafft aber die Voraussetzungen, um im Verbund mit anderen Maßnahmen die Effizienz anderer beschäftigungspolitischer Interventionen zu erhöhen.

6. Arbeitslosengeld

6.1. Theoretische Grundlagen: Zu hohe Lohnersatzraten verstärken Arbeitslosigkeit

Neben Beschäftigungsvorschriften haben auch die Systeme der Arbeitslosenversicherung einen wichtigen Einfluss auf das Funktionieren der Arbeitsmärkte. Grundsätzlich wird davon ausgegangen, dass relativ großzügig bemessene Systeme der Arbeitslosenunterstützung die Anreize zur Arbeitssuche vermindern und damit zu einer höheren Arbeitslosenrate und einer geringeren Restrukturierung beitragen. Entscheidend ist das als Lohnersatzrate bezeichnete Verhältnis des verfügbaren Einkommens bei Arbeitslosigkeit zum verfügbaren Einkommen bei Beschäftigung. Je höher die Lohnersatzrate ist, umso geringer sind die Kosten der Arbeitslosigkeit für die Betroffenen und umso länger tendiert derjenige dazu, als Arbeitsloser auf Arbeitssuche zu sein.

Umgekehrt kann jedoch eine fehlende soziale Absicherung im Fall der Arbeitslosigkeit dazu führen, dass die Beschäftigten verstärkt Anstrengungen zur Sicherung ihrer Arbeitsplätze unternehmen. In der Regel erfolgt dies über den gewerkschaftlichen Einfluss auf die Beschäftigungspolitik der Unternehmen und führt damit zu den bereits erwähnten negativen Implikationen für die Beschäftigung.

Eine ganze Reihe von Studien hat empirisch die These unterstützt, dass relativ hohe Niveaus der Arbeitslosenunterstützung mit einer geringeren Anpassung auf den Arbeitsmärkten verbunden sind. Die OECD kommt zum Ergebnis, dass die geringere Anpassung der Arbeitsmärkte insbesondere durch signifikante time-lags beim Rückgang der Arbeitslosigkeit nach externen Schocks hervorgerufen wird. Hohe Arbeitslosenunterstützungen verstärken nicht nur die Langzeitarbeitslosigkeit, sondern fördern kürzere Beschäftigungszeiten, Frühverrentung und freiwillige Arbeitsplatzaufgaben.

6.2. Arbeitslosenunterstützung in den Beitrittskandidaten aufgrund fiskalischer Zwänge zunehmend restriktiver ausgestaltet

Zu Beginn der Transformation wurden in den Ländern der Beitrittskandidaten relativ großzügige Formen der Arbeitslosenunterstützung eingeführt, die sowohl Versicherungsselemente als auch Prinzipien der Sozialhilfe enthielten und nominale Lohnersatzraten ermöglichten, die der Höhe nach in vielen OECD-Staaten anzutreffen waren. Möglich war zu Beginn der Bezug von Arbeitslosenversicherungsentschädigungen, auch wenn vorher noch nicht gearbeitet wurde. Dies führte zu einer Ausweitung des Arbeitskräftepotentials um schwer vermittelbare Personengruppen und verstärkte die Tendenz zur langfristigen Arbeitslosigkeit.

Die hohe Inflation bei fehlender Indexierung der Lohnersatzleistungen schmälerten in der Folge den Realwert der Arbeitslosenunterstützung. Vor dem Hintergrund der angespannten Finanzlage in den öffentlichen Haushalten wurden angesichts des stärker als erwarteten Anstiegs der registrierten Arbeitslosigkeit die Anspruchsvoraussetzungen gestrafft und die Bezugsdauer verringert. So wurde in Tschechien, der Slowakischen Republik und Ungarn die maximale Bezugsdauer halbiert und in Polen eine maximale Bezugsdauer von einem Jahr eingeführt (zuvor ohne zeitliche Begrenzung). Lediglich Slowenien behielt zunächst ein relativ großzügiges System bei, was die Differenz zwischen der in Umfragen erhobenen Arbeitslosigkeit und der registrierten Arbeitslosigkeit erklärt. Letztere lag 1998 um fast sieben Prozentpunkten über der AKE-Quote.⁵⁶

Gegenwärtig ist der Bezug von Arbeitslosengeld daran geknüpft, dass mindestens 6 Monate im letzten Jahr (Estland) oder zwischen neun und zwölf Monate in einer längeren Periode (Tschechien, Ungarn, Polen) ein Beschäftigungsverhältnis vorlag. Häufig werden Vollzeit-Ausbildungsverhältnisse als Äquivalent zu einer Beschäftigung angesehen. In Polen und Ungarn haben Jugendliche mit geringer oder keiner Arbeitserfahrung keinen Anspruch auf Arbeitslosengeld. Die Bezugsdauer erstreckt sich von sechs Monaten in Tschechien und Estland bis zu einem Jahr in Bulgarien, Polen und Ungarn. In der Regel hängt die Bezugsdauer vom Alter, der Zeitdauer der vorangegangenen Beschäftigung sowie den Gründen der Arbeitslosigkeit ab. In Polen wird auch die regionale Arbeitsmarktsituation berücksichtigt. Arbeitssuchende in Regionen mit einer doppelt so hohen Arbeitslosigkeit wie im nationalen Durchschnitt erhalten Arbeitslosengeld für die Dauer von 18 Monaten, in Regionen mit geringer Arbeitslosigkeit nur für sechs Monate. Das Niveau der Arbeitslosenunterstützung ist in Estland und Polen für alle Anspruchsberechtigten gleich unabhängig vom zuletzt bezogenen Lohn.⁵⁷ In der Regel hängt die Höhe des Arbeitslosengeldes jedoch von der Dauer der vorangegangenen Beschäftigungsverhältnisse bzw. der Höhe des zuletzt bezogenen Lohns ab, wobei in Ungarn eine Obergrenze in Höhe des zweifachen Mindestlohns besteht.

⁵⁶ Vgl. Knogler (2001), Abbildung 15, S.40.

⁵⁷ Gegenwärtig liegt der Standardsatz des Arbeitslosengeldes bei PLN 446,7 monatlich (1.9.2000 bis 28.2.2001). Die Sätze werden nun halbjährlich mit dem Konsumgüterpreisindex angepasst. Dies entspricht 78% des monatlichen Netto-Mindestlohns und 29% des monatlichen Netto-Durchschnittslohns.

Tabelle 12

Arbeitslosengeldsysteme in ausgewählten Beitrittskandidaten 1997

<i>Attributes of the national unemployment benefit systems</i>	Bulgaria	Czech Republic	Estonia	Hungary	Poland
<i>Qualifying conditions</i>	Employed for 9 months in last 15 months, for seasonal work for 6 months in last 12 months	Employed for 12 months in last 3 years	Employed for 180 days in a period of 12 months	Employed for 12 months in last 4 years	Employed for 365 days within last 18 months
<i>Waiting period</i>	7 days	7 days	10 days (60 days for students, voluntary quit or dismissal due to misconduct)	none (180 days if quit job voluntarily)	7 days (3 months if quit job voluntarily in last 6 months)
<i>Disqualification</i>	Refusal of job or retraining without just reason, non-cooperation with NES	Refusal of suitable job or retraining without just reason, non-cooperation with NES	Refusal of 2 suitable jobs, retraining or public work without just reason, non-cooperation with NES	Refusal of adequate job, retraining or public work without reason, non-cooperation with NES	Refusal of 2 suitable jobs, retraining or public work without just reason, non-cooperation with NES
<i>Duration of payment</i>	6-12 months depending on age and length of employment 4 months in case of voluntary quit	6 months	6 months	3 - 12 months depending on length of employment	12 months
<i>Rate of benefits</i>	60% of previous gross wage 80% of minimum wage in case of voluntary quit	60% of previous wage for first 3 months 50% for other 3 months	Flat rate of 300 EEK	75% of previous wage for first 23-90 days 60% for the rest	260 Polish zloty (March 1996) subject to quarterly indexation, of which 80% when less than 5 years of employment, 120% when more than 20 years
<i>upper limit</i>	140% of min.wage	150% of subsistence minimum		200% of min.wage	
<i>lower limit</i>	80% of min.wage			8,600 HUF	
<i>Paid from</i>	Employment Fund	Employment Fund within state budget	State budget	Employment Fund	Employment Fund
<i>Contributions by :</i>					
<i>employers (% of wage fund)</i>	7%	3.2%	0%	4.2%	3%
<i>workers (% of wages)</i>	0%	0.4%	0%	1.5%	0%
<i>Average benefits as % of average wage</i>	29%	24% of gross AW 30% of net AW	7-8%	28.4% (1996)	36% of AW in March 1996
<i>Social assistance</i>	100% of min.wage	Up to subsistence level per family depending on family size and age	Means-tested subsidies for poor people	80% of minimum old-age pension per person	Up to subsistence level per family

Quelle: Nesporova (1999), Anhang.

Die Höhe des durchschnittlichen Arbeitslosengeldes schwankt von knapp 40% des nationalen Durchschnittslohns in Polen bis 7% in Estland.⁵⁸

Derzeit liegt der Standardsatz des Arbeitslosengeldes in Polen bei 447 PLN und entspricht damit 78% des monatlichen Netto-Mindestlohns bzw. 29% des durchschnittlichen Nettomonatslohns. Personen, deren Einkommen unterhalb eines garantierten Mindestniveaus liegen, erhalten in Polen Sozialhilfe, die seit Juni 2000 bei 401 PLN im Monat für eine alleinstehende Person bzw. 1132 PLN für ein Ehepaar mit zwei Kindern unter 15 Jahren liegt. Arbeitslose, deren Anspruch auf Arbeitslosenunterstützung ausläuft, bzw. der Anspruch unterhalb des garantierten Minimums liegt, können Sozialhilfe erhalten. Aufgrund der vorliegenden Daten kann nicht angegeben werden, wie viele der registrierten Arbeitslosen zusätzlich Sozialhilfe beziehen.⁵⁹

Außerordentlich niedrig ist das Niveau der Arbeitslosenunterstützung in Estland. Mit dem Gesetz über soziale Sicherung der Arbeitslosen vom 14.6.2000⁶⁰ traten einige Änderungen gegenüber den Angaben in der obigen Tabelle in Kraft. Die maximale Bezugsdauer wurde auf neun Monate verlängert, die Wartezeit beträgt sieben Tage. Die Anspruchsvoraussetzungen (180tägige Beschäftigung während der letzten 12 Monate) gelten nicht für Personen, die behinderte Kinder bis 18 Jahre bzw. Kinder bis 8 Jahre erziehen. Als weitere Ausnahmegründe gelten Betreuung einer kranken Person sowie krankheitsbedingte Arbeitsunfähigkeit.

Der einheitliche Satz des Arbeitslosengelds liegt derzeit bei 400 EEK und damit noch unterhalb des sozialen Existenzminimums, wie es für den Bezug der Sozialhilfe zugrunde gelegt wird. Die Lohnersatzrate liegt unter 10%. In nächster Zukunft ist auch keine Erhöhung der Sätze geplant. Vorgesehen ist die Einführung einer Arbeitslosenversicherung, die Zahlungen im Fall der Arbeitslosigkeit an die Höhe des früheren Einkommens knüpft. Das gegenwärtige Arbeitslosengeld soll dann in eine Arbeitslosenhilfe umgewandelt werden, die jene Personen erhalten, die keinen Anspruch auf Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung haben.

In Slowenien wurden 1998 mit dem „Gesetz über Veränderungen und Ergänzungen zum Gesetz für Beschäftigung und Arbeitslosenversicherung“ die Voraussetzungen für den Bezug von Arbeitslosengeld verschärft, die Bezugsdauer verkürzt sowie die Methode zur Festlegung der Höhe des Arbeitslosengeldes verändert.

Vergleichbare aktuelle Daten zu den Lohnersatzraten in den Beitrittsländern liegen nicht vor. Sie sind im Einzelfall schwierig zu berechnen und unterliegen zudem ständigen Änderungen. Tabelle 13 zeigt die jeweiligen Brutto-Lohnersatzraten für eine alleinstehende Person, die Anspruch auf Arbeitslosengeld hat.

Um den Einfluss der gesamten Sozialleistungen mit einzubeziehen, hat die OECD Schätzungen zu den Lohnersatzraten vorgelegt, die zumindest einen groben Vergleich der Beitrittskandidaten mit den westeuropäischen Ländern ermöglichen. Neben der Ar-

⁵⁸ Nesporova (1999).

⁵⁹ Vgl. European Commission (2001a), S.21.

⁶⁰ Social Protection of the Unemployed Act.

beitslosenunterstützung werden hier auch sonstige familienbezogenen Leistungen und Wohngeld in Relation zum Nettoeinkommen bei Beschäftigung gesetzt. Für eine alleinstehende Person ergibt sich eine breite Spannweite von 33% (Irland) bis 82% (Luxemburg), wobei Polen mit 38% am unteren Ende der Skala liegt. Tschechien mit gut 50% und Ungarn mit gut 60% liegen im Mittelfeld. Für Ehepaare mit Kindern liegen die Ersatzraten aufgrund höherer Leistungssätze gewöhnlich höher. Hier liegt Polen am untersten Ende mit 43%. Ungarn liegt im oberen Mittelfeld mit rund 70%, während sich Tschechien mit einem Wert von über 80% in der Spitzengruppe befindet.⁶¹

Tabelle 13

Lohnersatzraten nach Bezugsdauer für eine alleinstehende Person, 1997-98
in % des Bruttolohns

	0-3 Mon.	4-6 Mon.	7-12 Mon.	13-18 Mon.	19-24 Mon.	25-36 Mon.	37-48 Mon.	49-60 Mon.	Durchschnitt
Bulgarien	53	53	53	25	25	25	25	25	30
Tschechien	49	44	40	40	40	40	40	40	41
Ungarn	48	48	48	21	21	21	-	-	30
Polen	38	38	38	38	32	32	32	32	3
Rumänien	58	58	46	35	35	19	10	10	29
Slowakische Republik	54	49	49	41	41	41	41	41	43
Slowenien	70	60	60	60	60	19	15	15	34
<i>Ungewichteter Durchschnitt</i>	53	50	48	37	36	28	27	27	34

Quelle: Vecernik, Wörgötter (1999), S.505.

6.3. Reformen: Beseitigung von Arbeitslosigkeitsfallen durch Koordination mit dem gesamten Sozialsystem

Unzählige Studien haben den Einfluss des Niveaus und der Struktur des Arbeitslosengeldes auf die Motivation zur Jobsuche und die Bereitschaft, Arbeitsplätze zu bestimmten Lohnsätzen anzunehmen, untersucht. Zentraler Parameter ist die Lohnersatzrate, also das Verhältnis des Arbeitslosengeldes zum vorherigen bzw. zu erwartenden Einkommen. Die Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes spielt daneben ebenfalls eine wichtige Rolle, da die Intensität der Arbeitssuche und die Bereitschaft, angebotene Arbeitsplätze anzunehmen, vermutlich steigen wird, wenn der Bezug von Arbeitslosenunterstützungsleistungen schneller ausläuft. Empirische Studien haben den Effekt der Arbeitslosengeldsysteme auf das Arbeitsangebot in westlichen Ländern, die Lohnersatzraten zwischen 20 und 60% (EU: 40-60%) sowie zeitlich begrenzte Zahlungen aufweisen, untersucht. Im Ergebnis dieser Studien kann festgehalten werden, dass Lohnersatzraten in

⁶¹ OECD (1999b).

dieser Größenordnung keine adversen Effekte auf das Arbeitsangebot ausüben. Eine zeitliche Begrenzung von Arbeitslosengeldzahlungen empfiehlt sich jedoch.⁶²

Wie oben gezeigt, liegen die Arbeitslosengelder in den Beitrittskandidaten, bei allen Problemen der Berechnungen und Vergleichbarkeit der Daten, und die daraus resultierenden Lohnersatzraten innerhalb dieser Spanne. Sie sind zudem, aufgrund der inflationären Entwicklung sowie der angespannten Haushaltslage in diesen Ländern, im Sinken begriffen.

Allerdings ergeben sich zumindest z.T. in Verbindung mit anderen Sozialleistungen adverse Effekte auf das Arbeitsangebot. Häufig werden nämlich Transfers an Arbeitslose durch verschiedene Kanäle gesteuert mit unterschiedlichen Anspruchsvoraussetzungen. Eine Folge davon ist, dass umfassende und kohärente Daten über den Umfang der tatsächlichen Zahlungen an einzelne Arbeitslose nicht vorliegen. Die Schaffung einer solchen Datenbasis sollte in allen Beitrittskandidaten Vorrang haben. Damit würde besser eingeschätzt werden können, ob die gegenwärtige Struktur der Transfers „Arbeitslosigkeit- bzw. Armutsfallen“ enthält, die u.U. durch beschäftigungsbezogene Leistungen für bestimmte Kategorien von Beschäftigten adressiert werden sollten.

7. Qualifizierung des Humankapitals

7.1. Theoretische Grundlagen: Humankapital ist wichtiger Wachstumsfaktor

Wie eingangs bereits angedeutet, zieht die Veränderung der Arbeitsnachfrage im Zuge der notwendigen strukturellen Anpassungen auch veränderte Qualifikationsanforderungen an die Beschäftigten nach sich. Mit zunehmender Integration in die EU bzw. die Weltwirtschaft müssen sich die Beitrittskandidaten aber auch den raschen technologischen Veränderungen, die sich in den industrialisierten Ländern abzeichnen, stellen. Insbesondere die Einführung computerintensiver Technologien im Rahmen einer modernen Informations- und Wissensgesellschaft erhöht die Nachfrage nach gut ausgebildeten Arbeitskräften.

Die Kosten für den Erwerb neuer Qualifikationen müssen grundsätzlich entweder von den Unternehmen oder von den Beschäftigten selbst getragen werden. Allerdings kann es aufgrund der besonderen Qualität des Gutes Ausbildung zu einem Marktversagen kommen: Unternehmen sind u.U. zögerlich hinsichtlich Investitionen in die Ausbildung ihrer Belegschaft, da der Nutzen dieser Investition gewissermaßen bei den Beschäftigten inkorporiert ist, die neue Jobs annehmen können, bevor sich die Investition in ihre Arbeitskraft im alten Unternehmen „amortisiert“ hat. Umgekehrt verfügen einzelne Individuen u.U. nicht über die notwendigen Ressourcen für Ausbildungsmaßnahmen bzw. sind nicht bereit, auf gegenwärtiges Einkommen für künftige Einkommen zu verzichten, da die Erträge aus Ausbildungsinvestitionen unsicher sind.

⁶² Vgl. World Bank (1993); Atkinson, Micklewright (1991); Layard, Nickell, Jackman (1991); Barr (1998).

Diese externen Effekte bilden die Grundlage für Maßnahmen der Arbeitsmarktpolitik zur Verbesserung des Humankapitals. Entsprechende Maßnahmen in diesem Bereich können

- Engpässe im Angebot von Arbeitskräften mit einem speziellen Qualifikationsprofil in Bereichen, die im Zuge des industriellen Strukturwandels expandieren, beseitigen. Bereits in diesen Bereichen tätige Unternehmen verfügen u.U. nicht über die notwendigen Ressourcen um Qualifizierungsmaßnahmen durchzuführen (insbesondere vor dem Hintergrund der Abwerbungsgefahr bei einer Übernachfrage nach solchen Arbeitskräften), während andere Unternehmen vor dem Eintritt in dieses Marktsegment aufgrund der trägen Reaktion der Faktormärkte zurückschrecken.
- sowohl die Arbeitslosigkeit reduzieren bzw. die Dauer der Arbeitslosigkeit verkürzen, indem Arbeitskräftebewegungen zwischen Sektoren durch Qualifizierungsmaßnahmen erleichtert werden.

Generell zeigen neuere Wachstumstheorien, dass das Produktivitätswachstum stärker mit Investitionen in das Humankapital als in physisches Kapital zusammenhängt. So wurde argumentiert, dass von Investitionen in das Humankapital ganz erhebliche positive externe Effekte ausgehen, indem sie zu einer Erhöhung der Produktivität in der gesamten Wirtschaft beitragen.⁶³ Hierbei kann unterschieden werden zwischen Maßnahmen, die spezifische Fähigkeiten für bestimmte Sektoren oder Arbeitsplätze vermitteln und zwischen bereichsübergreifenden allgemeinen Fähigkeiten, die in der Regel durch das Bildungssystem vermittelt werden. Beides berührt einen weiteren Aspekt der Arbeitsmarktflexibilität, nämlich die funktionelle Flexibilität, die wesentlich im Restrukturierungsprozess ist. Sie beruht auf dem Leistungsvermögen der Beschäftigten, eine weitere Bandbreite von Aufgaben zu erledigen, sich schnell an wandelnde Anforderungen anzupassen und übertragene Aufgaben schnell und effizient abzuwickeln.

7.2. Die Systeme der Ausbildung in den Beitrittskandidaten entsprechen nicht den Anforderungen einer Marktwirtschaft

Häufig wird als Pluspunkt der mittel- und osteuropäischen Länder ein gut oder gar im Vergleich mit westeuropäischen Industriestaaten überdurchschnittlich qualifiziertes Humankapital genannt. Im Gegensatz dazu zeigt ein genauerer Blick auf das Ausbildungssystem, insbesondere das System der beruflichen Bildung, dass dieses in der aus dem planwirtschaftlichen System übernommenen Form nicht den Anforderungen einer Marktwirtschaft gerecht wird. Der Schwerpunkt lag zu stark auf einer spezifischen Berufsausbildung, die erworbenen Qualifikationen bezogen sich häufig auf ein bestimmtes Unternehmen und waren nicht übertragbar.⁶⁴

⁶³ Lucas (1988). Eine neuere Studie der OECD kommt zum Ergebnis, dass es einen signifikanten Einfluss des Ausbildungsstandes des Humankapitals auf das Wachstum gibt. So ergibt ein Jahr zusätzliche Ausbildung einen langfristigen Wachstumseffekt von zusätzlich 6%. Vgl. Bassanini, Scarpetta (2001).

⁶⁴ Vgl. Boeri (1999).

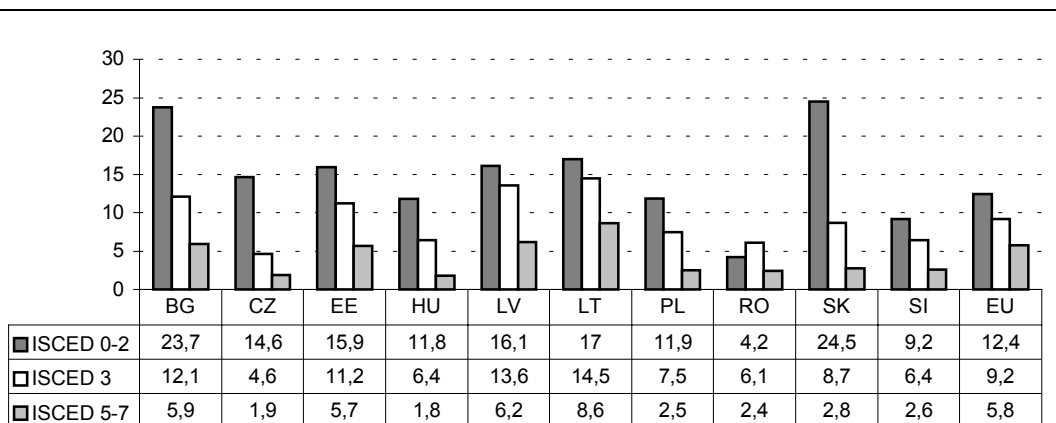
Die relativ hohe Anzahl von Beschäftigten mit höherer als primärer Ausbildung ist auf die weite Verbreitung einer eng berufsbezogenen Ausbildung zurückzuführen, die in der Regel eine ein- bis zweijährige Ausbildung parallel zur Absolvierung des Pflichtschulprogramms beinhaltet. Ein Teil dieser Ausbildung wurde in Unternehmen absolviert, was ebenfalls dazu beitrug, dass die Ausbildung sehr spezifisch angelegt war. Darüber hinaus war in den weiterführenden berufsausbildenden Schulen lediglich ein kleiner Teil der Schüler in Kursen eingeschrieben, die ein Abgangszeugnis beinhalteten. Die Sekundarschulen waren gemessen an OECD-Standards unterdurchschnittlich verbreitet (20-30% der relevanten Altersgruppe waren dort eingeschrieben im Vergleich zu bis zu 60% in Westeuropa).

Insgesamt hatten damit weitaus weniger Beschäftigte als in Westeuropa in den Ländern der Beitrittskandidaten zu Beginn der Transformation eine Sekundarausbildung abgeschlossen. Dies gilt auch für die Tertiärausbildung. Die mangelnde Ausrichtung des übernommenen Bildungssystems wird auch daran ersichtlich, dass Beschäftigte mit lediglich einer engen Berufsausbildung häufiger von Arbeitsplatzverlusten betroffen sind und geringere Chancen besitzen, wieder eine Arbeit zu finden.

Abbildung 5 zeigt den Zusammenhang von Bildungsniveau und Arbeitslosigkeit in den Beitrittsländern. Mit Ausnahme von Rumänien ist die Arbeitslosigkeit bei Personen mit niedrigem Bildungsstand höher als bei Personen mit Sekundarausbildung.

Abbildung 5

Arbeitslosenquote 25-59 Jahre nach Ausbildungsniveaus, 1998
in %



Quelle: ETF (2000), S.15.

Tabelle 14 zeigt einige Angaben zum Ausbildungsniveau der Beschäftigten zu Beginn der Transformation im Vergleich mit einigen OECD-Staaten. 1989 hatten deutlich weniger Beschäftigte eine Sekundarausbildung abgeschlossen als in den westlichen

Ländern. Der Unterschied in den Ausbildungsniveaus wird vor allem bei der höheren Bildung deutlich.

Tabelle 14

Educational attainment of the workforce at the outset of transition
(percent of labour force)

	Primary or lower	Vocational	Secondary	Higher
Bulgaria	44.6	15.8	30.0	9.6
former CSFR	26.0	21.0	43.8	9.2
Hungary	38.4	23.1	26.9	11.6
Poland	34.2	29.5	27.9	8.4
Romania	35.8	31.4	24.0	8.8
France	35.3	-	46.0	14.6
Netherlands	12.6	-	61.3	19.7
Spain	48.4	-	46.1	5.5

General secondary education is 4-5 year programmes allowing pupils to apply for university admission; vocational secondary 1-3 year specialized apprentice schools.

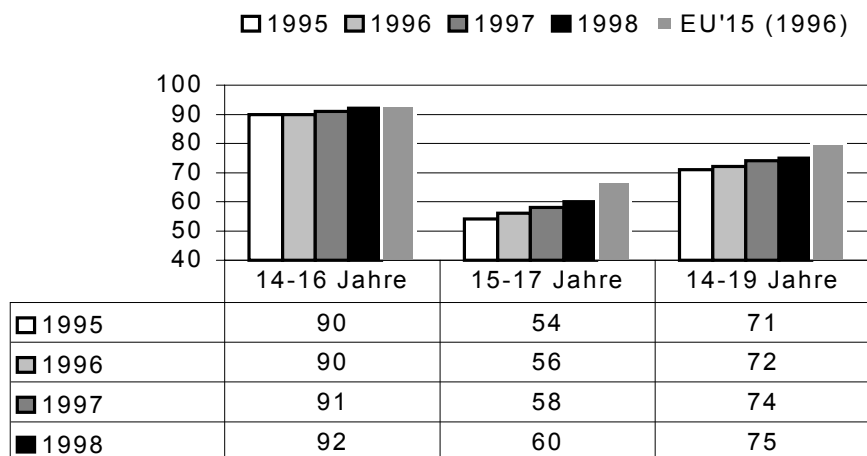
Quelle: Boeri (1998), S.26

Inwieweit die Beitrittskandidaten ihr Ausbildungssystem an das sich wandelnde Profil der Arbeitsnachfrage angepasst haben bzw. inwieweit sie den Schwerpunkt auf eine allgemeine Sekundärausbildung verlagert und eine Reduzierung der engen Berufsausbildung erreicht haben, geht aus den folgenden Angaben hervor.

Abbildung 6 zeigt die Teilnahme Jugendlicher an verschiedenen Formen der Ausbildung. Hier hat sich im Zeitraum von 1995 bis 1998 die Partizipationsrate in allen Beitrittskandidaten von rund 70% auf 75% erhöht. Zwar liegt in allen Alterstufen die Teilnehmerate an Ausbildungsmaßnahmen noch unterhalb des EU-Durchschnitts, der Abstand zum EU-Durchschnitt hat sich aber deutlich verringert. Besonders deutlich erhöht hat sich die Teilnahme Jugendlicher an Ausbildungsmaßnahmen in der Alterstufe von 17 bis 19 Jahren. Hier weisen Slowenien, Polen und die drei Baltischen Staaten 1998 höhere Werte als der EU-Durchschnitt (1996) auf. Zurückzuführen ist dieser Anstieg der Partizipationsrate auf die Verlängerung der Grundausbildung in einigen Ländern. Zudem bieten die Ausbildungssysteme nun mehr Möglichkeiten für eine Fortführung der Ausbildung an. Dies gilt sowohl für die Sekundarstufe (technisch orientierte Gymnasien, Berufsausbildungsprogramme, die zu einem dualen Abschluss führen etc.) sowie für die postsekundäre Stufe (Einrichtungen außerhalb der Universitäten). Daneben spielt auch die gestiegene Wertschätzung einer besseren Ausbildung auf Seiten der Jugendlichen, insbesondere im Hinblick auf bessere Chancen am Arbeitsmarkt, eine Rolle.

Abbildung 6

**Partizipationsrate am Ausbildungssystem von Jugendlichen
der Alterstufe 14 bis 19 Jahren, 1995-1998**
in %, Durchschnittswerte aller mittel- und osteuropäischen Beitrittskandidaten

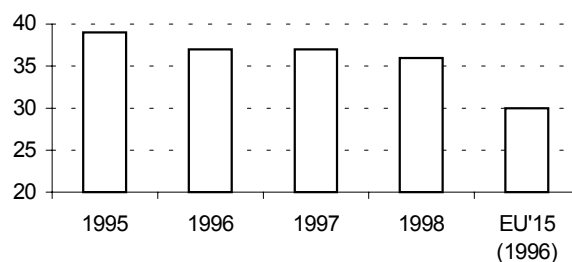


Quelle: ETF (2000), S.20.

Die Partizipationsrate an Formen der Berufsausbildung hat sich dagegen im Durchschnitt aller Beitrittskandidaten im gleichen Zeitraum verringert. Zwar liegen mit Ausnahme der Baltischen Staaten und Bulgarien alle anderen Staaten z.T. noch deutlich über dem EU-Durchschnitt, in den meisten der übrigen Länder sind die Partizipationsraten bei Jugendlichen aber rückläufig.

Abbildung 7

**Partizipationsrate an der Berufsausbildung von Jugendlichen
der Alterstufe 14 bis 19 Jahren, 1995-1998**
in %, Durchschnittswerte aller mittel- und osteuropäischen Beitrittskandidaten

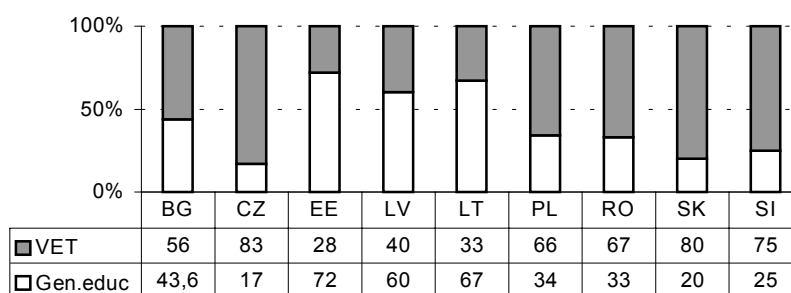


Quelle: ETF (2000), S.25.

Innerhalb der gehobenen Sekundarstufe dominieren in den Ländern der Beitrittskandidaten verschiedene Formen der beruflichen Bildung (Abbildung 8).

Abbildung 8

Share of general and vocational education at the upper secondary level, 1998-99 enrolment



Quelle: ETF (2000), S. 27.

Relativ wenige Studenten belegen eine allgemeine, nicht direkt berufsbezogene Ausbildung. Eine ähnliche Tendenz findet sich in den meisten EU-Ländern, darunter auch Deutschland, wo über drei viertel der Studenten dieser Stufe eine berufsbezogene Ausbildung absolvieren. Innerhalb der Berufsausbildung dominieren in den Beitrittskandidaten zunehmend Formen, die neben einer beruflichen Qualifikation auch einen allgemeinen Schulabschluss (Abitur) beinhalten und die Aufnahme eines Studiums ermöglichen. So bieten beispielsweise in Tschechien und der Slowakischen Republik spezielle Sekundarschulen sowohl eine Berufsausbildung als auch das Abitur an. Anschließend kann eine Berufsausbildung auf höherer Stufe erworben werden. In beiden Ländern ist ein steigendes Interesse an dieser Form der Ausbildung zu verzeichnen, da sie bessere Arbeitsmarktchancen für Jugendliche eröffnet.

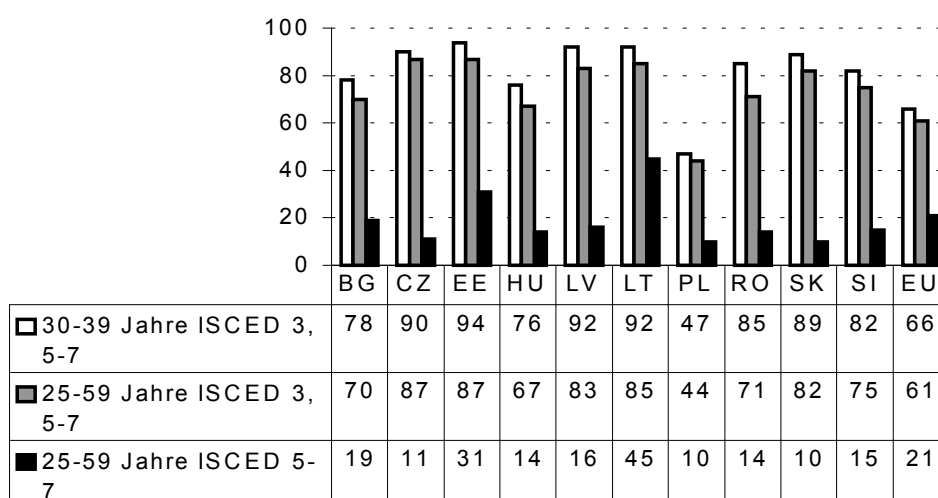
Insgesamt wird die Qualität des Humankapitals in den Beitrittsländern im Vergleich zum EU-Durchschnitt in Abbildung 9 durch zwei Indikatoren erfasst. Zum einen zeigt die Tabelle den Anteil der Beschäftigten im Alter von 25 bis 59 Jahren mit mindestens gehobener Sekundarausbildung. Dieser Wert kann als Indikator für die geforderte funktionelle Flexibilität des Humankapitals angesehen werden. Der zweite Indikator bezieht sich auf die Altersgruppe der 25 bis 39jährigen mit diesem Ausbildungsniveau, der Abschluss über den erreichten Fortschritt seit Beginn der Transformation gibt.

Die am besten ausgebildeteste Bevölkerung liegt in den Baltischen Staaten sowie Tschechien vor. Aber auch alle anderen Beitrittskandidaten liegen mit Ausnahme von Polen über dem Durchschnittswert der EU. Werte um die 90% erreichen in der Altersgruppe der 30-39 Jährigen innerhalb der EU lediglich Deutschland, Österreich, Däne-

mark, Finnland und Schweden. Die Differenzen zwischen den Altersgruppen sind ausgeprägter als im EU-Durchschnitt, was das gestiegene Bildungsniveau in den Beitrittsländern sowie das Potential für künftige Verbesserungen zeigt.

Abbildung 9

Bevölkerung im Alter von 30-39 und 25-59 Jahren mit mindestens gehobener Sekundärausbildung (oder höher) 1998
in %



Quelle: ETF (2000), S.45.

Deutlich unter dem EU-Durchschnitt liegen allerdings die Beitrittskandidaten mit Ausnahme von Litauen und Estland im Hinblick auf den Anteil der Bevölkerung mit Hochschulausbildung. Allerdings ist in den letzten Jahren eine Zunahme der Einschreibungen an den Hochschulen zu verzeichnen. Im Vergleich zum Stand zu Beginn der Transformation hat damit der Anteil der Hochschulabsolventen in den Beitrittskandidaten zugenommen.

Eine von der EBRD durchgeführte Befragung ausländischer Investoren und einheimischer Unternehmen zeigt, dass die Qualität des Humankapitals hinter derjenigen in westlichen Industrieländern zurückbleibt.⁶⁵ Entsprechend den Ergebnissen dieser Umfragen gibt es Qualitätsdifferenzen auch bei Beschäftigten mit höherer Ausbildung, wobei der Rückstand in den GUS-Staaten höher ist als in den Ländern der mittel- und osteuropäischen Beitrittskandidaten.

⁶⁵ EBRD (2000), Kap.6.

Deutlich wird in der Studie auch, dass die bisherige Restrukturierung und Einführung neuer Technologien nicht von einer ausreichenden Veränderung in der Beschäftigungszusammensetzung hinsichtlich Fähigkeiten und Ausbildungskategorien begleitet wird. Entsprechende Anpassungen im Ausbildungsprofil sind noch nicht abgeschlossen, insbesondere in den zurückgebliebenen Reformstaaten. Die negative Folge ist, dass viele gut qualifizierte Beschäftigte nicht an entsprechenden Arbeitsplätzen eingesetzt werden. Damit werden aber im Zeitablauf diese Fähigkeiten entwertet und der Abstand in der Qualität des Humankapitals größer.

Tabelle 15

Barrieren der zukünftigen Geschäftsentwicklung
 Unternehmen, die den jeweiligen Faktor als signifikante Barriere nannten, in %

	Ungarn		Rumänien	
	Verarbeitendes Gewerbe	Dienstleistungen	Verarbeitendes Gewerbe	Dienstleistungen
Anpassungsfähigkeit der Beschäftigten	40	29	27	30
Unzureichende IT-Kenntnisse	34	28	31	29
Unzureichende öffentliche Mittel für Ausbildung	27	18	36	36
Fehlende Anreize für betriebliche Ausbildungsmaßnahmen	26	25	55	45

Quelle: EBRD (2000), S. 122.

Gleichzeitig zeigen Befragungen, dass die Unternehmensentwicklung in diesen Ländern durch den Mangel an Fachkräften behindert wird (EBRD 2000, S.121f.)⁶⁶. Dieser bezieht sich vor allem auf Facharbeiter in der Produktion und weniger auf Beschäftigte in Bereichen außerhalb der unmittelbaren Produktion. Im einzelnen stellt die Kombination von unzureichenden Fertigkeiten, einschließlich unzureichender Kenntnisse der Informationstechnologien, und der mangelnden Anpassungsfähigkeit der Beschäftigten eine Barriere der Unternehmensentwicklung dar (Tabelle 15). So stellt sich beispielsweise in Ungarn die Anpassungsfähigkeit der Beschäftigten als wesentliche Wachstumsbarriere dar.

⁶⁶ Auch eine Studie des IWF zeigt, dass der Mangel an Fachkräften den Prozess der Unternehmensneugründungen behindert. Vgl. Brixiova, Li, Yousef (1999).

7.3. Reformen der Ausbildungssysteme zur Überwindung des Skill mismatch

Ein wesentlicher Schwachpunkt der Qualifikationsstruktur der Beschäftigten in den Beitrittskandidaten ist die aus den früheren Systemen ererbte zu starke Schwerpunktsetzung auf eine eng gefasste Berufsausbildung, die die funktionelle Flexibilität der Beschäftigten nicht hinreichend gewährleistet. Darüber hinaus ist zwar das formale Qualifikationsniveau in den Beitrittskandidaten relativ hoch, die Qualität der Ausbildung entspricht aber nicht vergleichbaren Standards in westlichen Industrieländern. Insbesondere bei der Tertiärausbildung liegen die Beitrittskandidaten hinter dem EU-Durchschnitt zurück. Insofern muss das Ausbildungssystem in diesen Ländern nun im Hinblick auf die Anforderungen einer modernen Marktwirtschaft reorientiert werden. Dabei ist zu berücksichtigen, dass sich auch in Westeuropa die Ausbildungssysteme rasch ändern, da die Entwicklung der wissensbasierten Gesellschaft vor allem neue Anforderungen an eine hochqualitative Allgemeinausbildung stellt, die die Grundlage für Mobilität und Flexibilität im späteren Berufsleben darstellt und auf der eine berufsspezifische Ausbildung aufbaut.

Obwohl damit eine veränderte Schwerpunktsetzung der Ausbildungssysteme in den Ländern der Beitrittskandidaten angezeigt ist, impliziert dies nicht eine großflächige Reduzierung der berufsbezogenen Ausbildung. Lehrlingsausbildung für junge Beschäftigte, die eine Mischung von arbeitsplatzbezogener Ausbildung und externer Berufsausbildung darstellen, werden auch weiterhin von hoher Relevanz sein. In einer Reihe von Ländern ist bereits eine Reform der Berufsausbildung in Gang gekommen, die die Ausbildung der Jugendlichen näher an den Bedürfnissen des Arbeitsmarktes ausrichten soll. Die Verbindung zwischen schulischer und betrieblicher Ausbildung soll verstärkt werden und die Arbeitgeber stärker in die Gestaltung der Ausbildungspläne mit einbezogen werden. Verstärkt werden Anstrengungen unternommen, die Allgemeinausbildung auf der Sekundar- und Tertiärstufe zu verbessern und auszubauen. In diesem Bereich ist bereits ein wachsender Zustrom zu verzeichnen.

Sorgen bereitet jedoch die Tatsache, dass ein erheblicher Anteil der Jugendlichen nicht lange genug im Ausbildungssystem verbleibt, um die wachsenden Möglichkeiten der Ausbildung wahrzunehmen. Vor allem beim Übergang vom Pflichtschulbesuch zu weiterführenden Ausbildungszweigen treten Probleme auf. In einigen Ländern wie Bulgarien und Rumänien beendet eine signifikante Zahl der Schüler nicht die Pflichtschulbildung (20% bzw. 28%). Relativ hoch ist die Zahl der Schulabbrecher, die ihre Ausbildung vorzeitig abbrechen bzw. die Abschlussprüfung nicht erfolgreich ablegen. Sie ist (mit Ausnahme von Slowenien und Estland) im Bereich der Berufsbildung (hier liegt die Spanne zwischen 3,6% in der Slowakischen Republik und 13,8% in Lettland und Slowenien) höher als bei Schülern allgemeinbildender Schulen (durchschnittlich 3% in den Beitrittskandidaten)⁶⁷.

Eine ähnliche Entwicklung innerhalb der EU, wenn auch nicht so ausgeprägt wie in den Beitrittskandidaten, hat bereits zu Befürchtungen über die mögliche Verfestigung

⁶⁷ Vgl. ETF (2000), S.30.f.

neuer Formen des sozialen Ausschlusses geführt. Eine Priorität liegt daher auf der Verringerung der Zahl der Schulabbrecher. So hat der Lissabonner Gipfel die Mitgliedsstaaten aufgefordert, die Zahl der 18 bis 24jährigen mit lediglich unterer Sekundarbildung, die nicht weiterführende Schulen besuchen, bis 2010 zu halbieren.⁶⁸

Um dieses Ziel auch in den Beitrittskandidaten zu realisieren, müssen Anstrengungen, die Qualität der Ausbildung nach dem Pflichtschulalter zu verbessern, fortgesetzt und intensiviert werden. Daneben muss sichergestellt werden, dass mehr und mehr Jugendliche den Übergang vom Pflichtschulbesuch zu weiterführenden Schulen vollziehen. Dazu müssen sowohl Maßnahmen zur Verbesserung der Ausbildung im Pflichtschulalter als auch Maßnahmen zur Förderung des Übergangs in den weiterführenden Ausbildungsbereich unternommen werden.

8. Beschäftigungsfreundliche Arbeitsmarktpolitik bleibt wichtig

Trotz relativ hohen Wachstums ist die Beschäftigungsentwicklung in den Beitrittskandidaten unbefriedigend. Die Arbeitslosigkeit ist im Jahr 2000 insgesamt in den Ländern der Beitrittskandidaten noch gestiegen und spiegelt den negativen Einfluss des Arbeitskräfteabbaus im Zuge der Umstrukturierungen und das hohe Produktivitätswachstum wider. Ausnahmen sind Slowenien und Ungarn mit rückläufigen Arbeitslosenquoten. Rigiditäten der Arbeitsmärkte und unzureichende Qualifikationsstrukturen der Beschäftigten verhindern bislang einen durchgreifenden Abbau der Arbeitslosigkeit selbst unter den Bedingungen hohen Wirtschaftswachstums.

Tabelle 16

Wirtschaftswachstum und Arbeitslosigkeit in den Beitrittskandidaten, 1999-2002

	Wirtschaftswachstum, real in %				Arbeitslosenquote (reg.) in %, Jahresmitte		
	1999	2000	2001*	2002**	1999	2000	2001
Bulgarien	2,4	5,8	4	3,5	12,8	18,2	17,1
Tschechien	-0,8	3,1	3,5	3,0	8,4	8,7	8,1
Ungarn	4,2	5,2	4,5	4,0	9,4	8,8	8,4
Polen	4,1	4,0	2,0	2,0	11,6	13,6	15,9
Rumänien	-3,2	1,6	4,0	3,5	11,4	11,2	8,7
Slowak.Republik	1,9	2,2	3,0	3,0	17,7	19,1	17,8
Slowenien	5,2	4,6	2,2	3,3	13,4	11,8	11,1
Estland	-0,7	6,9	4,5	4,0	6,4	6,2	7,5
Lettland	1,1	6,6	6,5	5,0	10,0	8,4	7,8
Litauen	-3,9	3,9	4	3,2	7,5	11,1	12,1

* Schätzung ** Prognose

Quelle: EBRD, WIIW.

⁶⁸ Vgl. European Commission (2000), S.73.f.

In 2001 ist eine Verbesserung der Situation auf den Arbeitsmärkten der meisten Beitrittskandidaten zu erkennen.⁶⁹ Mit Ausnahme von Polen, Estland und Litauen sanken die Arbeitslosenquoten, bleiben aber insbesondere in Polen, Bulgarien und der Slowakischen Republik auf sehr hohem Niveau. Angesichts des sich abschwächenden Wirtschaftswachstums und der Notwendigkeit zu einer restriktiven Wirtschaftspolitik, um makroökonomische Ungleichgewichte zu reduzieren, zeichnet sich kurzfristig jedoch keine durchgreifende Verbesserung der Lage auf den Arbeitsmärkten ab.

Die mit einer Reihe von Beitrittskandidaten erarbeiteten „Gemeinsamen Bewertungen der Beschäftigungspolitik“ stellen einen wichtigen Schritt in Richtung einer stärker systematischen Beschäftigungspolitik dar, an deren Ende die Integration in die Beschäftigungspolitik der EU stehen soll. Prioritäre Bereiche der Gemeinsamen Bewertungen sind die allgemeine und berufliche Bildung (lebenslanges Lernen einschließlich der Reform der Grundbildung), die Reform des Steuer und Sozialleistungssystems (Verringerung der Steuerlast insbesondere bei geringen Einkommen, Umgestaltung der Zahlungen bei Arbeitslosigkeit) aber auch die Stärkung der öffentlichen Arbeitsverwaltungen. Im Hinblick auf die Integration in die Gemeinsame Beschäftigungspolitik der EU müssen künftig auch stärker geschlechtsspezifische Aspekte der Beschäftigungsentwicklung beachtet werden.

In Vorbereitung auf den Beitritt haben eine Reihe von Ländern darüber hinaus mittelfristige beschäftigungspolitische Strategien erarbeitet, die als Grundlage für detailliertere jährliche nationale Beschäftigungspläne dienen sollen. Verstärkte Anstrengungen sind nun erforderlich, die geplanten Maßnahmen auch umzusetzen.

Von der Umsetzung mikroökonomisch orientierter Reformen für mehr Flexibilität der Arbeitsmärkte sind allerdings keine kurzfristigen Erfolge zu erwarten. Die Reform der Ausbildungssysteme etwa ist ein komplexes, ressourcenintensives Unterfangen, dessen positive Ergebnisse sich erst mittelfristig in steigender Beschäftigung und verminderter Arbeitslosigkeit niederschlagen werden. Auch der Abbau der hohen Steuerbelastung erfordert angesichts der angespannten Lage in vielen Sozialkassen Reformen im Sozialsystem und eine stärkere Zielorientierung der sozialen Leistungen.

Nicht zuletzt haben sich auch die makroökonomischen Rahmenbedingungen für eine Erholung der Arbeitsmärkte in den Beitrittskandidaten verschlechtert. Unter dem Einfluss der schlechten Wirtschaftsentwicklung innerhalb der EU haben sich auch die Konjunkturaussichten für die Länder der Beitrittskandidaten verdüstert. Für 2002 wird in einigen Ländern noch mit einer Wachstumsabschwächung gerechnet, die sich auch negativ auf die Haushaltsdefizite dieser Länder auswirken wird und damit den Spielraum für öffentliche Ausgabenprogramme verringert.

⁶⁹ Tabelle 16 enthält die registrierte Arbeitslosenquote. Angaben auf der Basis von Arbeitskräfteerhebungen (AKE), die allerdings nicht für alle Länder vorliegen, ergeben zum Teil deutlich abweichende Werte. So ergibt sich etwa für Slowenien im Jahr 2000 ein AKE-Wert von 7,2% und damit um 4,6 Prozentpunkte unterhalb der Quote der offiziell registrierten Arbeitslosen. Vgl. zu den Unterschieden zwischen beiden Quoten und ihren Interpretationen Knogler (2001) Abschnitt 4.3.

Tabelle 17

Alternative Szenarien für Polen 2010

		A	B	C
<i>Annahmen (jährliche Veränderung 2000-2010 in %)</i>				
BIP		4,5	5	5,5
Beschäftigung		0	0,8	1,5
Produktivität		4,5	4,2	4,0
<i>Partizipationsrate, in %</i>				
1995		66,9	66,9	66,9
2000		65,2	65,2	65,2
2010		65,2	65,2	68,2
<i>Ergebnisse des Szenarios 2010, in Tsd.; Quoten in %.</i>				
	2000 (tatsächlich)	A	B	C
Bevölkerung 15-64	26538	26898	26898	26898
Erwerbsbevölkerung	17311	17546	17546	18353
Erwerbstätige	14526	14526	15731	16858
Beschäftigungsquote	54,7	54,0	58,5	62,7
Arbeitslose	2785	3020	1815	1495
Arbeitslosenquote	16,1	17,2	10,3	8,1

Quelle: Corcoran (2001), S.8.

Um so stärker müssen nun die – begrenzten – Möglichkeiten der Arbeitsmarktpolitik genutzt werden. Die Erfahrungen in westeuropäischen Ländern zeigen, dass von einer beschäftigungsfreundlichen Politik Erträge in zweifacher Hinsicht erwartet werden können. Zum einen ermöglicht der Abbau von Rigiditäten der Arbeitsmärkte schnelleres Wachstum als dies bei einer abwartenden Politik der Fall wäre. Flexiblere Beschäftigungsformen sowie der Abbau von Barrieren zur Arbeitsaufnahme können zusätzliche Beschäftigung bringen und das effektive Arbeitsangebot erhöhen. Zweitens ist der Beschäftigungsgehalt des Wachstums in diesem Fall höher. Vor allem in arbeitsintensiven Bereichen können neue Beschäftigungsmöglichkeiten geschaffen werden. Eine beschäftigungsfreundliche Lohnentwicklung führt schließlich dazu, dass Arbeitsplätze mit geringerer Produktivität erhalten bleiben.

Im Ergebnis dieser Faktoren ist das aggregierte Produktivitätswachstum geringer als bei alternativen Politiken. Wie Tabelle 17 anhand des polnischen Beispiels zeigt, ist der Beschäftigungsgehalt bereits geringer Änderungen des BIP- und Produktivitätswachstumstrends substantiell auch in relativ kurzer Frist. Im obigen Szenario könnte mit einer beschäftigungsfreundlichen Politik im günstigsten Fall die Arbeitslosenquote bis 2010 halbiert werden.

Literatur

- Atkinson, A.B., Micklewright, J. (1991) „Unemployment Compensation and Labor Market Transitions: a Critical Review“, *Journal of Economic Literature*, Dec. 29(4), S.1679-1727.
- Barr, N. (1998) *The economics of the welfare state*, Oxford 3rd edition.
- Bassanini, A., Scarpetta, S. (2001) „Does Human Capital Matter for Growth in OECD Countries? Evidence from Pooled Mean-Group Estimates, *OECD Economics Department Working Papers* No. 282, 31.1.
- Boeri, T. (1999) „Transition with Labour Supply“, *SITE Working Papers* Nr. 146, December 6.
- Boeri, T., Burda, M.C., Köllö, J. (1998) *Mediating the Transition: Labour Markets in Central and Eastern Europe*, Forum Report of the Economic Policy Initiative no.4, London.
- Brixiova, Z., Li, W., Yousef, T. (1999) „Skill Acquisition and Firm Creation in Transition Economies“, *IMF Working Paper* 99/130, Washington D.C., September.
- Burda, M. (1998) „The consequences of EU enlargement for Central and East European labour markets“, *CEPR Discussion Paper Series* Nr. 1881, May.
- Burda, M. (1999) „European Labour Markets and the Euro: How much Flexibility do we really need?“, *CEPR Discussion Paper* No. 2217, August.
- Calmfors, L., Drifill, J. (1998) „Bargaining structure, corporatism and macro-economic performance“, *Economic Policy*, No.6, S.14-61.
- Clement, H., et.al. (2001) „Ostmittel- und Osteuropa im Aufholprozess. Wirtschaftslage und Reformprozesse in Ostmittel- und Südosteuropa sowie der Ukraine 2000/2001“, *Arbeiten aus dem Osteuropa-Institut München (Working Papers)* Nr. 232, Juli.
- Corcoran, T. (2001) „Labour market trends, policies and institutions in the candidate countries“, *Seminar on the impact of Enlargement on the EU Labour Market, Brussels* 15.3.
- Deutsche Bundesbank (1999) „Der Arbeitsmarkt in der Europäischen Währungsunion“, *Monatsbericht* Oktober.
- Dohse, D., Krieger-Boden, C. (1998) *Währungsunion und Arbeitsmarkt. Auftakt zu unabdingbaren Reformen*, Kieler Studien No. 290, Tübingen.
- EBRD (2000) *Transition Report 2000. Employment, skills, and transition*, London.
- Economic Commission for Europe (ECE) (2000a) *Economic Survey of Europe*, No. 1.
- ECE (2000b) *Economic Survey of Europe*, No. 2/3.
- ECE (2001) *Economic Survey of Europe*, No. 1.
- European Commission (2000) *Employment in Europe 2000*.
- European Commission (2000a) *Joint Assessment of Employment Policy Priorities of Slovenia*, 18 July,
http://europa.int/comm/employment_social/empl&esf/enlargement_en.htm
- European Commission (2000b) *Joint Assessment of Employment Policy Priorities of the Czech Republic*, 11 May,
http://europa.int/comm/employment_social/empl&esf/enlargement_en.htm

- European Commission (2001a) *Joint Assessment of Employment Priorities in Poland*, 29 January, http://europa.int/comm/employment_social/empl&esf/enlargement_en.htm
- European Commission (2001b) „Joint Assessment of Employment Priorities in Estonia“, March 19, http://europa.int/comm/employment_social/empl&esf/enlargement_en.htm
- European Integration Consortium (o.J.) *The Impact of Eastern Enlargement on Employment and Labour Markets in the EU Member States*.
- European Training Foundation (ETF) (2000) *Vocational education and training in Central and Eastern Europe. Report: Key Indicators – 2000*, Turin.
- Fields, G. (1990) „Labor standards, economic development and international trade“, in: Herzenberg, S., Perez-Lopez, S. (Eds), *Labor Standards and Development in the Global Economy*, United States Department of Labor, Washington DC.
- Gacs, J. (1999) „IIASA Interim Report-99-002“.
- International Monetary Fund (IMF) (2000) *World Economic Outlook*, Washington, D.C.
- Knogler, M. (2001) „Die Arbeitsmärkte der Beitrittskandidaten vor dem Hintergrund der EU-Osterweiterung“, *Arbeiten aus dem Osteuropa-Institut München (Working Papers)*, Nr.228, Feb.
- Kohl, Lecher, Platzer (2000) *Arbeitsbeziehungen in Ostmitteleuropa zwischen Transformation und EU-Beitritt*, Politikinformation Osteuropa Nr. 85, Bonn.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1995) *Weissbuch: Vorbereitung der assoziierten Staaten Mittel- und Osteuropas auf die Integration in den Binnenmarkt der Union*, KOM(95) 163, Mai.
- Landmann, M. (2000) „Structural Change in the Transition Economies, 1989-1999“, in: ECE (2000) No.2/3, S. 95-124.
- Layard, R., Nickell, S, Jackman, R. (1991) *Unemployment: Macroeconomic performance and the labour market*, Oxford.
- Lindbeck, A. (1985) „What is Wrong with the Western European Economies“, *World Economy*, Juni.
- Lucas, R. (1998) „On the Mechanics of Economic Development“, *Journal of Monetary Economics*, Juli.
- Mickiewicz, T., Zalewska, A. (2001) „Deindustrialisation and Structural Change During the Post-Communist Transition“, *William Davidson Institute Working Paper* 383, June.
- Nesporova, A. (1999) *Employment and Labour Market Policies in Transition Economies*, ILO Employment and Labour Market Policies Branch, Geneva.
- Nickell, S., Bell, B. (1997) „Would Cutting Payroll Taxes on the Unskilled Have a Significant Impact on Unemployment?“, in: D. Snower, D., G. de la Dehesa, G. de la. (Eds.), *Unemployment Policy: Government Options for the Labour Market*. CEPR, London 1997.
- Nickell, S. (1997) „Unemployment and labor market rigidities: Europe versus North America“, *Journal of Economic Perspectives*, 11, S.55-74.
- OECD (1994) *The OECD Jobs Study: Evidence and Explanations*, OECD Paris.
- OECD (1997) „Economic performance and the structure of collective bargaining“, in: *Employment Outlook*, Paris July 1997. S.63-92.

- OECD (1998) „Making the most of the minimum: statutory minimum wages, employment and poverty“, in: *Employment Outlook*, Paris 1998, S. 31-80.
- OECD (1999a) *Employment Outlook*, Paris July.
- OECD Observer (1999b) „How generous are benefits in OECD countries?“, 17.12.
- OECD (2001a) *Wirtschaftsausblick*, OECD.
- OECD (2001b) *Economic Surveys: Poland*, Paris.
- R. Jackman, R., Pauna, C. (1997) „Labour market policy and the reallocation of labour across sectors“, in: Zecchini, S.(Ed.), *Lessons From the Economic Transition. Central and Eastern Europe in the 1990s*. OECD, S. 373-392
- Raines, P. (2000) „The Impact of European Integration on the Development of National Labour Markets“, *ILO Employment Paper 1*.
- Renshaw, G. (2000) „Achieving Full Employment in Transition Economies“, *ILO Employment Paper 7*.
- Siebert, H. (1998) „Härtetest oder Ruhekekissen für die Wirtschaft? Der Euro setzt neue Parameter für die Wettbewerbspolitik“, *NZZ Dossier* v. 30.6.
- Social Protection of the Unemployed Act, www.legaltext.ee/en/andmebaas/
- Soltwedel, R., Dohse, D., Krieger-Boden, C. (2000) „European Labor Markets and EMU Challenges Ahead“, *Finance&Development*, June, S. 37-40.
- Svejnar, J. (1999) „Labor Markets in the Transitional Central and East European Economies“, in: Ahenfelter, O., Card, D. (eds.), *Handbook of Labor Economics*, Volume 3, 1999, S.2809-2857.
- van Soest, A. (1989) „Minimum wage rates and unemployment in the Netherlands“, *De Economist*, 137, S.279-308.
- Vecernik, J., Wörgötter, A. (1999) „Arbeitsmarktpolitik in Ost-Mitteleuropa“, *Wirtschaft und Gesellschaft*, Heft 4, S. 497-508.
- Vincentz, V., Quaisser, W. (1998) „Wachstumsfaktoren in Transformationsländern“, *Arbeiten aus dem Osteuropa-Institut München (Working Papers)*, Nr.211, Dez.
- Walwei, U., Werner, H., König, I. (2001) „Was und wie man von anderen lernen kann“, *IAB Werkstattbericht* Nr. 2/3 v. 1.1.
- World Bank (1993) *Poland. Income Support and the Social Safety Net during the Transition*, World Bank Country Study, Washington DC.