

Die Arbeitsmärkte in den EU-Beitrittsländern

Anne Schüttpelz

Der Übergang zur Marktwirtschaft bedeutete einen radikalen Wandel für die Beschäftigungssysteme der Transformationsländer. Die Beschäftigungsstrukturen veränderten sich ebenso rasch wie die institutionellen Grundlagen der Arbeitsmärkte. Obwohl alle Beitrittsländer inzwischen weitgehend über marktwirtschaftliche Strukturen, Regulierungsmechanismen und eine Wettbewerbsfähigkeit verfügen, die den EU-Aufnahmekriterien genügen, differieren ihre Beschäftigungssysteme nach wie vor in wichtigen Punkten von denen der bisherigen EU-Mitglieder. Die transformationsbedingte Restrukturierung und Re-Allokation von Arbeitskräften ist noch nicht abgeschlossen, die Beschäftigungsregime werden durch den EU-Beitritt weiterem Anpassungsdruck ausgesetzt. Der Förderung der Mobilität der Arbeitskräfte und der Reform der sozialen Sicherungssysteme kommt zukünftig besondere Bedeutung zu, um die Leistungsfähigkeit der Arbeitsmärkte in den Beitrittsländern langfristig zu verbessern.

1

Einführung

Die Transformationsökonomien Mittel- und Osteuropas (MOE) befinden sich inmitten eines radikalen Strukturwandels mit substanziellen Verschiebungen auf den Arbeitsmärkten. Gleichzeitig mit dem Übergang zur Marktwirtschaft müssen in den EU-Beitrittsländern die Erfüllung der Beitrittskriterien (d.h. auch die Anpassung an die arbeits- und sozialpolitischen Regelungen der EU) ebenso wie eine erneute Beschleunigung des Strukturwandels bewältigt werden. Unmittelbar vor dem EU-Beitritt ist es daher Zeit, eine Zwischenbilanz zu ziehen und die sich herausbildenden Beschäftigungsregime sowie ihre Leistungsfähigkeit im Hinblick auf die Bewältigung der Transformation zu bewerten. Der vorliegende Beitrag hat zum Ziel, die bisherige Entwicklung der MOE-Beschäftigungssysteme¹ nachzuvollziehen und zu zeigen, wo diese im Vergleich zu den bestehenden EU-Mitgliedern zu verorten sind. Ich konzentriere mich dabei auf die den MOE-Arbeitsmärkten gemeinsamen Charakteristika, obwohl man im Blick behalten sollte, dass sich die Arbeitsmarktbedingungen, -institutionen und -strukturen auch innerhalb der MOE-Länder zum Teil deutlich unterscheiden.

2

Überblick über die MOE-Arbeitsmärkte

2.1 ALLGEMEINE ENTWICKLUNGEN

Die einzigartige Transformationssituation spiegelt sich deutlich in der Entwicklung von Wirtschaftswachstum und Beschäftigung wider (*Abbildung 1*). Nicht nur unterscheiden sich die MOE-Beitrittsländer von der EU durch die transformationsbedingte Rezession, der seit Mitte der 1990er Jahre eine begrenzte Konvergenz mit dem EU-Wachstum folgte (Neunhöffer/Schüttpelz 2002). Auffällig sind auch die Unterschiede in der Beschäftigungsentwicklung, die als Ausdruck struktureller Asymmetrien zwischen Ost- und Westeuropa zu werten sind. In MOE hat sich die Beschäftigung seit Beginn der Transformation drastisch verringert, und der Trend hat sich auch im einsetzenden wirtschaftlichen Aufschwung nicht umgekehrt. Infolgedessen ist das Beschäftigungsniveau inzwischen sehr niedrig: Mit Ausnahme Tschechiens liegen 2001 alle Beschäftigungsquoten in der Region unter dem EU-Durchschnitt von 64 % der erwerbsfähigen Bevölkerung (*Tabelle 1*).

Die geringe Reaktion der Arbeitsnachfrage auf das Wirtschaftswachstum lässt sich auf verschiedene Ursachen zurückführen (Knogler 2001; Nesporova 1999). Zum einen hat der deutliche Anstieg der Dienstleistungsbeschäftigung bislang nicht ausgereicht, um die Stellenverluste im industriellen und landwirtschaftlichen Sektor auszugleichen. Gleichzeitig sind die Beschäftigtenanteile in Landwirtschaft und

Industrie in den Beitrittsländern immer noch deutlich höher als in der EU, während der Dienstleistungssektor relativ klein ist (*Tabelle 2*). Besonders unterentwickelt im Vergleich zur EU sind unternehmensbezogene und soziale Dienstleistungen, Finanzdienstleistungen sowie das Hotel- und Gaststättengewerbe.

Zum anderen zeigen die bisherigen Erfahrungen, dass im Zuge der Transformation vor allem in der Industrie Produktion aus Bereichen mit niedriger Arbeitsproduktivität in solche mit hoher verlagert wird – das Wachstum ist vornehmlich Folge einer Reihe von Effizienzsteigerungen, von Rationalisierungen sowie Re-Allokationen

¹ Wenn nicht anders angegeben, beziehen sich alle Angaben auf die zehn Beitrittsländer Bulgarien, Tschechien, Estland, Ungarn, Lettland, Litauen, Polen, Rumänien, Slowenien und die Slowakei.

Anne Schüttpelz, Diplom-Politologin, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB)/Berlin.

Arbeitsschwerpunkte: Arbeitsmarktforschung, Beschäftigung und Europäische Integration, Transformation und Internationalisierung, Beschäftigungspolitik
e-mail: annes@wz-berlin.de

Ich möchte Silke Bothfeld, Holger Schütz und Michael Wortmann für Anregungen und Anmerkungen zu diesem Artikel danken. Alev Deniz hat mich bei der Erstellung der Tabellen und Abbildungen unterstützt.

zwischen den Unternehmen (Knogler 2001). Daraus ergibt sich die beobachtete Lücke zwischen Beschäftigungsentwicklung und Wirtschaftswachstum, die sich auch in der Entwicklung der Arbeitsproduktivität widerspiegelt: Einem kurzen Rückgang zu Beginn der Transformation folgte in allen Beitrittsländern ein mehr oder weniger ausgeprägtes Wachstum der Arbeitsproduktivität. In vielen Beitrittsländern steht allerdings ein Großteil der Unternehmensrestrukturierungen, vor allem in der Industrie, noch bevor, was sich auch in weiterhin sinkender Beschäftigung niederschlagen dürfte. Insofern handelt es sich bei der beobachteten „Entkopplung“ von Wirtschaftswachstum und Beschäftigung zwar theoretisch „nur“ um eine zeitliche Verzögerung, allerdings um eine sehr ausgeprägte.

Die Beschäftigungsdynamik in MOE ist überdies dadurch charakterisiert, dass die Anpassung an die Produktionsentwicklung kaum über Reduzierungen der Arbeitszeit erfolgt(e). Der Anteil der Teilzeitbeschäftigten ist deutlich niedriger als in der EU und beträgt zwischen 1 % in Rumänien und 7 % in Lettland, während er im EU-Durchschnitt bei 19 % liegt (European Commission 2002). Außerdem liegt die durchschnittliche Arbeitszeit, insbesondere bei Teilzeitbeschäftigten, in den meisten Ländern über den EU-Vergleichswerten (Tabelle 2). Atypische Arbeitsverhältnisse, wie Teilzeit und befristete Beschäftigung, sind in MOE seltener als in der EU und eher Resultat der schlechten Nachfragesituation auf den Arbeitsmärkten: Der Anteil unfreiwillig in solchen Verhältnissen Beschäftigter ist deutlich höher als in der EU.

2.2 ENTWICKLUNG VON ERWERBSBETEILIGUNG UND ARBEITSLOSIGKEIT

Die zehn MOE-Beitrittsländer haben eine Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter von etwa 70 Millionen und würden damit den Arbeitskräftepool der EU um ein Drittel erhöhen. Die Erwerbsbeteiligung, die vor der Transformation in der Region außerordentlich hoch war, nähert sich mittlerweile dem EU-Niveau an (Tabelle 1). Aufgrund des früheren Rentenalters ist die Erwerbsbevölkerung im Durchschnitt jedoch jünger, gleichzeitig sind die Erwerbsquoten der Frauen – außer in Ungarn und Bulgarien – nach wie vor höher als im EU-Durch-

Abb. 1: Entwicklung von Wachstum und Beschäftigung in MOE und der EU-15 (Index 1989 = 100)

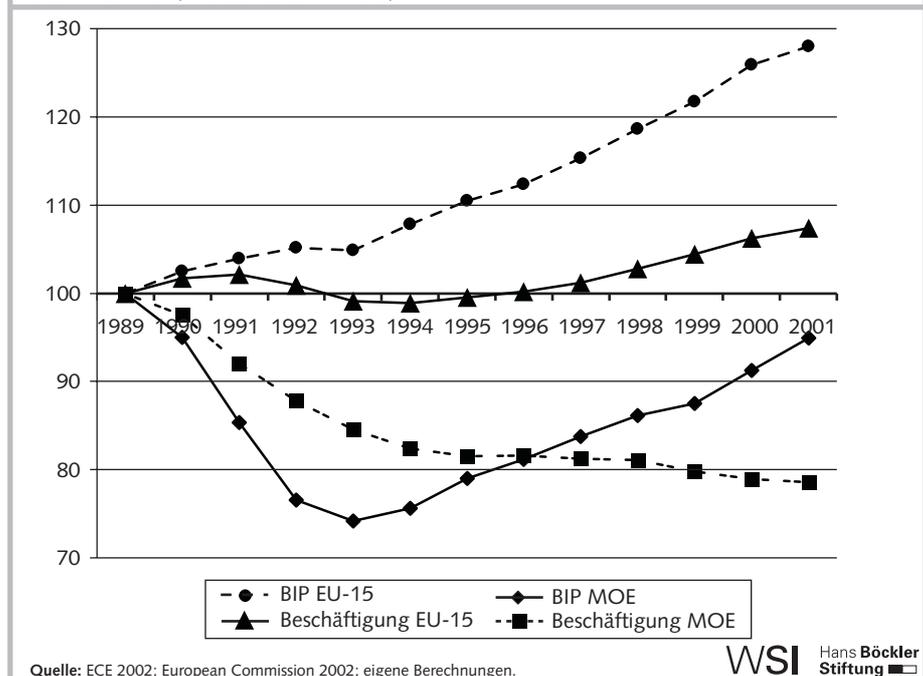


Tabelle 1: Beschäftigungs-, Erwerbs- und Arbeitslosenquoten 2001 (in %)

	Beschäftigungsquote 15–64 Jahre			Erwerbsquote 15–64 Jahre			Arbeitslosenquote +15 Jahre		
	Gesamt	Männer	Frauen	Gesamt	Männer	Frauen	Gesamt	Männer	Frauen
Bulgarien	50.7	53.6	47.9	63.3	67.8	59.1	19.9	20.8	18.9
Tschechien	65.0	73.2	57.0	70.7	78.5	63.0	8.0	6.7	9.6
Estland	61.1	65.6	56.9	69.9	74.5	65.6	12.4	11.8	13.1
Ungarn	56.3	63.3	49.6	59.7	67.6	52.2	5.7	6.3	4.9
Lettland	58.9	61.9	56.1	68.0	72.7	63.6	13.1	14.6	11.5
Litauen	58.6	59.8	57.4	70.4	74.5	66.5	16.5	19.4	13.5
Polen	53.8	59.2	48.4	66.1	71.6	60.8	18.4	17.0	20.0
Rumänien	63.3	68.6	58.2	68.3	74.3	62.4	6.6	7.0	6.0
Slowenien	63.6	68.5	58.6	67.5	72.5	62.5	5.7	5.4	6.0
Slowakei	56.7	61.8	51.8	70.4	77.4	63.6	19.4	20.1	18.6
EU15	64.0	73.0	54.9	69.2	78.1	60.2	7.6	6.6	9.0

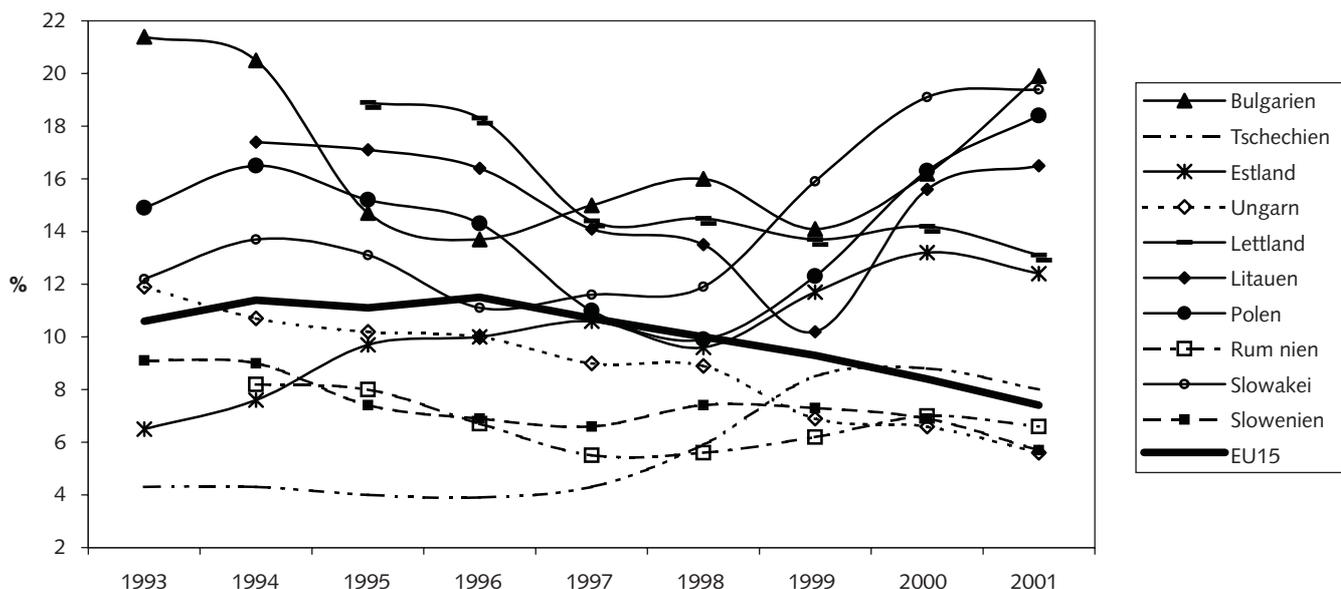
Quelle: European Commission 2002, S. 138

schnitt. Wie in der EU auch sind die Erwerbsquoten unter Hochschulabgängern am größten, die Erwerbsbeteiligung der gering Qualifizierten ist in der Transformation stärker zurückgegangen.

Gemessen an den Arbeitslosenquoten (nach ILO-Methodologie) lassen sich zwei Ländergruppen unterscheiden: Einerseits Tschechien, Slowenien, Rumänien und Ungarn, die über den gesamten Zeitraum zum Teil deutlich niedrigere Quoten aufweisen als die meisten anderen MOE- (und auch EU-) Länder, andererseits die übrigen Beitrittsländer, die zumeist Arbeitslosenquoten von weit über 10 % zu verzeichnen haben (Abbildung 2). Die Entwicklung der Arbeitslosigkeit in MOE zeigt:

- unterschiedlich starke Beschäftigungsrückgänge und Zunahmen der Inaktivität in den einzelnen Ländern seit Beginn der Transformation;
- eine gewisse Annäherung zwischen den Ländern der Region Mitte der 1990er Jahre, mit Beginn des Wirtschaftsaufschwungs, die vor allem auf den Abbau von Arbeitslosigkeit in den Ländern der zweiten Gruppe (d.h. mit hohen Arbeitslosenquoten) zurückging;
- ein erneuter rapider Anstieg der Arbeitslosigkeit seit Ende der 1990er Jahre, besonders in der Slowakei, Bulgarien, Polen und Litauen;
- eine gleichzeitige starke Divergenz der Arbeitslosigkeitsentwicklung in MOE und

Abb. 2: Entwicklung der Arbeitslosenquoten in den Beitrittsländern und der EU-15 (in %)



Quelle: European Commission 1999 und 2002; OECD 1997 und 2002.

WSI Hans Böckler Stiftung

Tabelle 2: Ergebnisse der Arbeitskräfteerhebung 2001 zur Struktur der Erwerbsbevölkerung

	EU-15	BG ¹⁾	CZ	EE	HU	LT ²⁾	LV	PL ²⁾	RO	SI	SK
Bevölkerung nach Bildungsgrad (25-64 J.), %											
- Primar-/ Sekundarstufe I	36.2	28.9	13.7	13.9	29.9	15.6	20.9	19.6	29.5	24.6	15.1
- Sekundarstufe II	42.2	49.8	74.8	56.6	56.1	39.4	61.0	68.7	60.6	61.2	74.3
- Fach-/ Hochschulabschluss	21.6	21.3	11.6	29.4	14.0	45.0	18.1	11.7	10.0	14.1	10.7
Beschäftigung nach Sektoren, %											
- Landwirtschaft ¹⁾	4.2	9.7	4.9	7.1	6.1	16.5	15.1	19.2	44.4	9.9	6.3
- Industrie	28.7	32.7	40.5	34.2	34.5	27.2	25.3	30.7	25.8	38.6	37.1
- Dienstleistungen	67.1	57.6	54.6	58.7	59.4	56.3	59.6	50.1	29.7	51.4	56.7
befristet Beschäftigte, %	13.4	6.8	8.1	2.8	7.5	6.5	7.1	11.9	3.0	13.1	5.0
Wochenarbeitszeit, Stunden											
- Vollzeitbeschäftigte	40.1	40.9	41.1	41.4	41.0	39.5	43.5	41.4	41.3	41.5	42.0
- Teilzeitbeschäftigte	19.8	21.1	25.2	22.2	24.2	21.3	22.0	23.6	33.7	19.5	24.4
Jugendarbeitslosenquote (15-24 Jahre)	14.0	39.3	16.3	24.5	10.5	30.9	22.9	41.5	17.6	15.7	38.9
Langzeitarbeitslosigkeit (12 Monate und mehr), %	44.0	63.1	52.9	46.6	44.8	56.2	59.1	50.1	48.6	63.3	58.3

Anmerkungen:

1) BG: Wegen des hohen Anteils an Personen, die eine Nebentätigkeit in der Landwirtschaft ausüben, vermittelt die Arbeitskräfteerhebung kein genaues Bild über die Gesamtbeschäftigung in diesem Sektor.
2) LT, PL: Die Angaben beziehen sich nur auf die Bevölkerung über 15 Jahren.

Quelle: Franco/Blöndal 2002, S. 4 f.

WSI Hans Böckler Stiftung

der EU (Arbeitslosenquoten 1999 – EU: 9,2 %, MOE: 10,4 % und 2001 – EU: 7,6 %, MOE: 13,1 %).

Allgemein lässt sich sagen, dass sich der starke Beschäftigungsrückgang in MOE zum Teil in Arbeitslosigkeit niederschlug, zum Teil (zeitverzögert) durch einen Rückgang der Erwerbsbeteiligung abgedeckt

wurde. Mittlerweile aber scheint die Möglichkeit des Rückzugs aus dem Erwerbsleben weitgehend ausgeschöpft zu sein, und die weiter sinkende Beschäftigung schlägt sich damit wieder in höherer Arbeitslosigkeit nieder. Die Arbeitsmarktdynamik in MOE in den 1990er Jahren war dadurch gekennzeichnet, dass die Übergänge aus Beschäftigung in Inaktivität höher waren

als die in Arbeitslosigkeit, während gleichzeitig in beträchtlichem Umfang auch Arbeitslose ganz aus dem Erwerbsleben ausgeschieden (Boeri/Terrell 2002). Gleichzeitig haben in bedeutendem Umfang Stellenwechsel stattgefunden. Problematisch ist insbesondere, dass sich in der Transformation ein stagnierender Pool Arbeitsloser herausbildete, weil kaum Übergänge in Beschäftigung stattfanden. Dies hat zu sehr hoher Jugend- und Langzeitarbeitslosigkeit in MOE geführt (Tabelle 2).

Ein wesentliches Problem der MOE-Arbeitsmärkte ist der regionale *mismatch*, d.h. die räumlichen Fehlallokationen zwischen Arbeitssuchenden und Arbeitsplatzangeboten. Die großen regionalen Disparitäten zeigen sich sowohl in der Verteilung der ausländischen Investitionen (UNCTAD 2002), als auch in der stark unterschiedlichen Wirtschaftskraft der einzelnen Regionen (Behrens 2002a) sowie in den Arbeitsmarktdaten. Die wirtschaftlichen Aktivitäten konzentrieren sich sehr stark auf den „westlichen Rand“ MOEs, vor allem auf die Länder Polen, Tschechien und Ungarn, sowie auf die Hauptstadtregionen (vor allem Prag, Bratislava und Budapest). Diese weisen gleichzeitig die höchsten Anteile an Dienstleistungsbeschäftigung auf, während die meisten MOE-Regionen nach wie vor stark industrialisiert bzw. landwirtschaftlich geprägt sind (European Commission 2001). Den ländlichen, peripheren

Gebieten fehlen häufig Verkehrsanbindungen an die urbanen Arbeitsmärkte, Innovationszentren und Bildungsmöglichkeiten und damit das Potenzial für die wirtschaftliche Modernisierung (European Commission 2002). Diese Situation schlägt sich in deutlichen regionalen Arbeitsmarktungleichgewichten nieder, die am stärksten in der Slowakei, Bulgarien und Ungarn ausgeprägt sind. In der Slowakei etwa beträgt die Differenz zwischen der Region mit der niedrigsten und der höchsten Beschäftigungsquote 19 Prozentpunkte. Die regionalen Arbeitslosenquoten variieren noch stärker und liegen in MOE insgesamt zwischen 2 % in der ungarischen Hauptstadtregion und über 32 % im Nordwesten Bulgariens (Behrens 2002b). Obwohl diese Variationen bislang etwa mit der Spannbreite regionaler Ungleichgewichte in der bisherigen EU vergleichbar sind, ist davon auszugehen, dass sich die Disparitäten der regionalen Arbeitsmärkte nach dem EU-Beitritt weiter verstärken werden (European Commission 2002). Die Restrukturierungen und Reallokation der Arbeitskräfte werden dazu führen, dass die Arbeitslosigkeit insbesondere in den ländlichen und altindustriellen Regionen stärker steigt, während neue Beschäftigung vor allem in den Dienstleistungsbranchen der Hauptstädte entsteht.

2.3 QUALIFIKATIONEN

Ein weiteres *mismatch*-Problem betrifft die Qualifikationen der Arbeitskräfte, von denen viele durch den Strukturwandel, neue Technologien und Arbeitsorganisation überflüssig wurden. Ein Blick auf die Berufsstruktur in MOE zeigt, dass – in Übereinstimmung mit der abweichenden Branchenstruktur – manuelle Berufe unter den Beschäftigten im Vergleich zur EU überrepräsentiert sind, während hochqualifizierte nicht-manuelle Berufe (Manager, freie und technische Berufe) unterrepräsentiert sind (European Commission 2002). Obwohl die Transformationsländer auf ein formal relativ gut gebildetes Arbeitskräftepotenzial zurückgreifen können (Tabelle 2), stimmt dieses doch in vielerlei Hinsicht nicht mit den Anforderungen einer postindustriellen Wirtschaft überein: Der Anteil an Arbeitskräften mit Hochschulabschluss ist niedriger als in der EU, die Schuldauer ist kürzer und die Inhalte der Berufsausbildung häufig veraltet. Der Zusammenbruch der Planwirtschaft hatte ernsthafte Konse-

quenzen für die Berufsausbildung, die unter sinkenden Bildungsausgaben, dem teilweisen Rückzug der Privatwirtschaft aus der Ausbildung und steigenden Kosten leidet (ETF 2000). Viele junge Leute eignen sich daher Qualifikationen an, die auf dem Arbeitsmarkt gar nicht nachgefragt werden, während für andere Berufe Ausbildungsmöglichkeiten fehlen (Nesporova 1999).

Erst in jüngster Zeit wurde mit dem Aufbau von Informations- und Analysesystemen begonnen, die die Planung von Bildung und Weiterbildung gemäß den Bedürfnissen des Arbeitsmarktes ermöglichen sollen. Obwohl einzelne Unternehmen und die Arbeitsämter Weiterbildungsmaßnahmen durchführen, fehlt es in MOE noch weitgehend an politischen Konzepten in diesem Bereich. Die Arbeitsmarktdaten zeigen jedoch, wie wichtig koordinierte Weiterbildungsprogramme gerade für niedrig Qualifizierte in den Beitrittsländern sind (European Commission 2002). Die Arbeitsmärkte in den Beitrittsländern sind stärker segmentiert als in der EU, in der Slowakei zum Beispiel liegt die Beschäftigungsquote für niedrig Qualifizierte bei lediglich 17 % (d.h. nur 17 % der erwerbsfähigen Bevölkerung mit geringem Qualifikationsniveau sind beschäftigt!), während sie für Hochqualifizierte 86 % beträgt. Der Ausbau angemessener Qualifizierungsmaßnahmen ist für die MOE-Arbeitsmärkte demzufolge von herausragender Bedeutung.

3 Arbeitsmarktinstitutionen

Ein weiterer Faktor, der in Zusammenhang mit der schlechten Beschäftigungssituation in MOE häufig diskutiert wird, sind institutionelle Begrenzungen der Arbeitsmarktflexibilität. Argumentiert wird gewöhnlich, dass insbesondere umfassende Maßnahmen des Beschäftigungsschutzes, ineffektive Arbeitsmarktpolitiken, Lohnregulierung und starke Gewerkschaften sowie hohe steuerliche Belastungen der Arbeitskräfte kontraproduktiv für die Entwicklung der Arbeitsmärkte sind.² Es lässt sich aber zeigen, dass die MOE-Beschäftigungsregime teilweise flexibler sind als EU-Arbeitsmärkte und insofern die größeren Arbeitsmarktprobleme kaum erklären können. Im Folgenden sollen einzelne in-

stitutionelle Aspekte der MOE-Arbeitsmärkte etwas genauer dargestellt werden.

3.1 BESCHÄFTIGUNGSSCHUTZ

Verglichen mit westlichen Ländern gibt es in MOE seit der Überarbeitung der Arbeitsgesetze zu Beginn der Transformation keinen besonders rigiden Beschäftigungsschutz mehr, auch von Seiten der Arbeitgeber werden relativ flexible Beschäftigungsregelungen attestiert. Nach einer Umfrage des International Institute for Management Development (1998) rangieren die MOE-Länder auf einer Flexibilitätsskala von 1–10 mit Werten zwischen 5,2 für Polen und 7,2 für Ungarn (das damit flexibler eingestuft wird als der US-Arbeitsmarkt mit 6,9). Bedacht werden sollte außerdem, dass, obwohl in vielen Ländern soziale Überlegungen bei Entlassungen berücksichtigt werden müssen, die verbreitete Anwendung von Frühverrentungsmaßnahmen sowie die Ausweitung von Erziehungszeiten häufig entgegengesetzte Effekte produziert haben. Beide Maßnahmen sind wesentlich für die hohen Übergänge in Inaktivität verantwortlich, die dazu beigetragen haben, die Arbeitslosigkeit zu dämpfen und in gewisser Weise die Struktur der Erwerbsbevölkerung zu „flexibilisieren“.

3.2 GEWERKSCHAFTEN UND LOHNPOLITIK

Die MOE-Länder haben ihre ursprünglich zentralisierten Lohnverhandlungssysteme zusehends liberalisiert und nun mit westlichen Ländern im Wesentlichen vergleichbare Gewerkschaften und Koordinationsgrade (vgl. dazu auch die Beiträge von Kohl/Platzer und Schroeder in diesem Heft). Obwohl die Gewerkschaftsdichte noch relativ hoch ist – die Mitgliedschaft in den Gewerkschaften variiert zwischen 34 % aller Beschäftigten in Polen und 62 % in der Slowakei – wird die Verhandlungsmacht der Gewerkschaften durch ihre Konkurrenz untereinander geschwächt. Im Gegensatz zu den sehr unterschiedlichen Lohnverhandlungsmustern in der EU, ergibt sich für MOE ein eher einheitliches Bild:

² So etwa Riboud/Sánchez-Páramo/Silva-Jáuregui 2002, auf die sich der folgende Abschnitt in großen Teilen bezieht.

Zum Teil werden Rahmenbedingungen durch tripartistische Verhandlungen auf nationaler Ebene festgelegt, die meisten Lohnverhandlungen finden aber auf Firmen- und zum Teil auf Branchenebene statt. Im privaten Sektor werden die Löhne meist einseitig von den Arbeitgebern gesetzt. Diese Situation reflektiert sowohl die Schwäche der Gewerkschaften, als auch das individualisierte Vorgehen der Arbeitgeber und die begrenzte Verbindlichkeit tripartistischer Regelungen in MOE (Kohl/ Lecher/Platzer 2002).

Auch die staatliche Lohnregulierung hat nur einen geringen Einfluss auf die Entwicklung der MOE-Arbeitsmärkte (Boeri/Terrell 2002). Die zu Beginn der Transformation aus Furcht vor Inflation eingeführten Maßnahmen zur Begrenzung der Lohnsteigerung wurden in den meisten MOE-Ländern bereits Mitte der 1990er Jahre abgeschafft. Der ursprünglich auf einem mit Westeuropa vergleichbaren Niveau (45–50 % des Durchschnittslohns) eingeführte Mindestlohn sank sukzessive, weil die Nominallöhne nicht der hohen Inflation angepasst wurden. Im Ergebnis haben die Mindestlöhne in MOE für die überwältigende Mehrheit der Beschäftigten keine Relevanz.

Im Gegensatz zu den bisher genannten institutionellen Faktoren kann man davon ausgehen, dass die Lohnsummensteuern (Steuern und Sozialabgaben) für die Erklärung der Beschäftigungs- und Einkommensdynamiken in MOE eine größere Rolle spielen. Sie sind in MOE relativ hoch (zwischen 33 % in Estland und 50 % in der Slowakei, in Westeuropa maximal 40 %). Im Verlaufe der Transformationskrise hat der fiskalische Druck zugenommen, hohe Steuern und Abgaben zu erheben, was aber gleichzeitig die Informalisierung der Wirtschaft und damit weiter sinkende Staatseinnahmen begünstigt. Dieses Dilemma beschränkt die Handlungsoptionen der MOE-Regierungen und kann negative Konsequenzen für die Arbeitsmarktentwicklung haben, insofern sich die hohen Lohnkosten als Barriere für die Modernisierung der Produktionsstrukturen bzw. die Entwicklung von kleinen und mittleren Unternehmen erweisen.

3.3 ARBEITSMARKTPOLITIK

Alle MOE-Länder haben ein Spektrum passiver und aktiver Arbeitsmarktpolitik

implementiert, das mit den in westlichen Ländern üblichen Maßnahmen korrespondiert, allerdings mit niedrigeren Budgets. Die ursprünglich relativ großzügige Arbeitslosenunterstützung wurde bald gekürzt, als die Zahl der Arbeitslosen rapide zunahm und fiskalische Konsolidierung notwendig wurde. Verschiedene Studien haben die Arbeitsmarkteffekte dieser Kürzungen untersucht, da theoretisch gewöhnlich argumentiert wird, dass (großzügige) Arbeitslosenunterstützung negative Beschäftigungsanreize setzt (Boeri/Terrell 2002). Keine dieser empirischen Arbeiten konnte allerdings signifikante Anstiege der Übergänge von Arbeitslosigkeit in Beschäftigung feststellen, nachdem die Zahlungen an Arbeitslose in MOE drastisch reduziert wurden (Boeri/Lehmann 1999). Aufgrund dieser Befunde kann man davon ausgehen, dass das heutige, eher niedrige Niveau der Arbeitslosenunterstützung kein Hindernis für mehr Beschäftigung in MOE darstellt. Die Lohnersatzquoten in MOE liegen derzeit zwischen 10 % in Estland und 64 % in Ungarn (EU-Durchschnitt: 60 %), die maximale Dauer der Arbeitslosenunterstützung ist mit der in westlichen Ländern vergleichbar (zwischen sechs Monaten in Tschechien und Estland und 24 Monaten in Polen und Slowenien).

Einige MOE-Länder haben versucht, Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik (wie Arbeitsvermittlung, Weiterbildung, Lohnsubventionen, Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen u.ä.) Priorität gegenüber den Lohnersatzzahlungen einzuräumen. In der Praxis geben die meisten Länder der Region allerdings, ebenso wie die meisten westeuropäischen, mehr Mittel für die passive als für die aktive Arbeitsmarktpolitik aus. Inwieweit die aktive Arbeitsmarktpolitik in MOE Auswirkungen auf die Verringerung der Arbeitslosigkeit (und insbesondere die Dauer der Arbeitslosigkeit) hat, ist umstritten (Boeri/Terrell 2002). Sie scheint jedoch zumindest die Chancen benachteiligter Gruppen auf dem Arbeitsmarkt zu verbessern, wie *Terrell/Sorm* (1999) für die Tschechische Republik zeigen konnten.

Boeri/Terrell (2002) argumentieren auf Grundlage der hier skizzierten institutionellen Situation der MOE-Arbeitsmärkte, dass die normalerweise in der „Flexibilisierungsdebatte“ benannten Arbeitsmarktinstitutionen in den Transformationsländern keine nennenswerte Rolle für die Begrenzung von Beschäftigungs- und Lohnanpas-

sungen spielen. Das einzige „Flexibilitäts-hindernis“ stellen in MOE die sozialen Sicherungssysteme dar: „In countries with weak unions, low and unenforced minimum wages, and low and falling unemployment benefits, the whole battery of subsidies available to nonemployed individuals of working age acts as a floor for wage levels.“ (Boeri/Terrell 2002, S. 68) D.h. abgabenfinanzierte Sozialleistungen fungieren in den Transformationsländern als de facto Mindestlöhne und begrenzen die Lohnspreizung nach unten. Dies habe gerade die notwendige Reallokation der Arbeitskräfte in MOE sozial ermöglicht: „Contrary to conventional wisdom, constraining wage flexibility from below may foster structural change, rather than hinder it.“ (Boeri/Terrell 2002, S. 73)

4

Die Auswirkungen der EU-Osterweiterung auf die Arbeitskräftemigration aus MOE

Im Vorfeld der EU-Osterweiterung wurde vielfach versucht, die zu erwartende Arbeitsmigration aus den Beitrittsländern in die gegenwärtige EU zu simulieren. Die Szenarien über die langfristigen Zuwanderungen nach Einführung der Freizügigkeit variieren je nach Methodik, nehmen aber im Wesentlichen an, dass die Zuströme im Zeitverlauf abnehmen (vgl. auch *Fassmann/Münz* in diesem Heft). Die Studien stimmen darin überein, dass es keine dramatische Zunahme der Migration geben wird und die Einflüsse auf die EU-Arbeitsmärkte gering bleiben. Allerdings wird sich die Arbeitsmigration auf bestimmte EU-Länder (vor allem Österreich und Deutschland) konzentrieren und einzelne Regionen, Branchen und Arbeitsmarktsegmente stärker betreffen. Insbesondere in Grenzregionen wird es zu Veränderungen der Arbeitsmärkte aufgrund einer zunehmenden Zahl von Pendlern kommen.

Für die Auswirkungen auf die Arbeitsmärkte der Beitrittsländer selbst ist vor allem das Qualifikationsprofil der Auswandernden relevant. Nicht die Massenmigration weniger Qualifizierter, sondern die Wanderung von Fachkräften wird das Hauptproblem sein. Aufgrund der bisherigen Erfahrungen mit Zuwanderung in die EU wird erwartet, dass überwiegend for-

mal relativ hoch gebildete Arbeitskräfte mit unterschiedlichen Qualifikationen aus MOE kommen (Bauer/Zimmermann 1999). Bisher werden Fachkräfte aus MOE in der EU tendenziell unterqualifiziert (vor allem in der verarbeitenden Industrie und im Baugewerbe) beschäftigt. Es ist aber durchaus möglich, dass sie in zunehmendem Maße auch um hochqualifizierte Arbeitsplätze konkurrieren, zumal mit dem EU-Beitritt die Anerkennung formaler Qualifikationen verbessert wird. Für die Beitrittsländer bedeutet das, dass mit den Ost-West-Wanderungen vermutlich ein *brain-drain* verbunden sein wird. Vor diesem Hintergrund gewinnen die Bemühungen um die Verbesserung der Bildungs- und Weiterbildungssysteme in den Beitrittsländern besondere Relevanz.

Die Erweiterung wird auch die bestehenden regionalen Disparitäten nicht unbedingt abbauen. Insbesondere die Wachstumsregionen an den Westgrenzen Ungarns, der Slowakei und Polens verfügen über eine relativ entwickelte Infrastruktur und qualifizierte Arbeitskräfte (European Integration Consortium 2000). Hier sind daher, besonders unter jüngeren Arbeitnehmern, starke Abwanderungsbewegungen bzw. Pendelverhalten zu erwarten, was zu Fachkräftemangel auf den Arbeitsmärkten der Herkunftsregionen führen dürfte. Gleichzeitig werden sich die Arbeitsmarktchancen in den peripheren Regionen kaum verbessern, zumal sie auch tendenziell über ein niedrigeres Bildungsniveau verfügen. Die OECD (1998) rechnet allerdings damit, dass ein Großteil der Migration nach der EU-Osterweiterung aus den weniger entwickelten in die entwickelteren Beitrittsländer gerichtet sein wird.

5

Schlussfolgerungen: Die MOE-Arbeitsmärkte vor der EU-Integration

Die Transformation war für alle Länder der Region mit einem beträchtlichen Rückgang der Beschäftigung und einer sektoralen Re-Allokation der Arbeitskräfte verbunden. Die massive Arbeitskräftefreisetzung schlug sich zum Teil im Wachstum der offenen Arbeitslosigkeit und zum Teil in einem Rückgang der Erwerbsbeteiligung nieder. Trotz länderspezifischer Differenzen dieser Entwicklung lassen sich eine hohe und andauernde Arbeitslosigkeit, verbunden mit starker Langzeitarbeitslosigkeit und großen regionalen Differenzen als wesentliche Merkmale der Arbeitsmärkte in den Transformationsländern festhalten. Die MOE-Arbeitsmärkte unterscheiden sich von denen der EU auch in ihrer Beschäftigungsstruktur: Nach wie vor sind viele Arbeitskräfte in Landwirtschaft und Industrie beschäftigt, der Dienstleistungssektor ist im Vergleich zur EU unterentwickelt. Atypische Beschäftigungsverhältnisse sind in MOE wesentlich seltener als in der EU, beruhen aber häufiger auf Arbeitsmarktzwängen. Die Erwerbspersonen sind im Durchschnitt jünger und die Frauenerwerbsquoten ist nach wie vor deutlich höher. Der „ererbte“ Vorsprung der Beitrittsländer bei geschlechtsspezifischen Arbeitsmarktindikatoren zeigt sich auch in den geringeren Differenzen der Beschäftigungs- und besonders der Arbeitslosenquoten zwischen Frauen und Männern in MOE. Eines der größten Arbeitsmarktprobleme MOEs ist das Ausmaß des *mismatch* von angebotenen und nachgefragten Qualifikationen: Die Arbeitsmarktchancen niedrig und hoch qualifizierter Arbeitskräfte klaffen in MOE noch weiter auseinander als in der EU, wie die jeweiligen Differenzen der Beschäftigungs- und Arbeitslosenquoten zeigen.

Des Weiteren sind die MOE-Arbeitsmärkte durch relativ flexible institutionel-

le Rahmenbedingungen und ein funktionierendes soziales Sicherungsnetz für die Erwerbslosen gekennzeichnet. Diese Situation scheint eine gute Basis für die Bewältigung des Strukturwandels auch nach dem EU-Beitritt darzustellen (European Integration Consortium 2000; Brusis 1999). Zu berücksichtigen ist dabei allerdings, dass sich die MOE-Länder gegenwärtig in einer entscheidenden Phase ihrer Sozialstaatsbildung befinden, da sich die Institutionenbildung in diesem Bereich in den ersten Jahren der Transformation eher auf Notmaßnahmen (etwa die Einführung der Arbeitslosenversicherung) reduzierte. Ergebnis der Reformen sind vorerst hybride institutionelle Arrangements, die Kompromisse zwischen konservativ-korporatistischen und liberal-residualen Wohlfahrtskonzepten darstellen (Götting 1998). Die ursprünglich weit verbreitete Orientierung an korporatistischen Modellen, dem bismarckschen Versicherungsprinzip und der Leistungsorientierung wurde im Verlaufe der 1990er Jahre zunehmend eingeschränkt. Die schlechte ökonomische Situation und (Re-)Finanzierungsprobleme des Staates spielten dabei ebenso wie der Einfluss der neoliberalen Konzepte von IWF und Weltbank eine wesentliche Rolle (Deacon 2000). Trotz des umfassenden Gestaltungsanspruchs der Europäischen Kommission in MOE im Vorfeld der EU-Osterweiterung ist ein konsistenter beschäftigungspolitischer Ansatz – im Sinne präferierter institutioneller Arrangements oder eines ordnungspolitischen Leitbildes – von Seiten der EU bisher nicht zu erkennen (Brusis 1999). Es bleibt daher zu beobachten, wie die widersprüchlichen Einflüsse, denen die MOE-Beschäftigungssysteme im Zuge der EU-Integration ausgesetzt sind – Orientierung am „Europäischen Sozialmodell“ einerseits, haushaltspolitische Zwänge und Forderungen nach mehr Arbeitsmarktflexibilität und Verringerung der Lohnkosten andererseits – sich letztlich auf die Arbeitsmarktstrukturen auswirken werden.

LITERATUR

- Bauer, Th.K./Zimmermann, K.F.** (1999): Assessment of Possible Migration Pressure and its Labour Market Impact Following EU Enlargement to Central and Eastern Europe (IZA Research Report 3), Bonn
- Behrens, A.** (2002a): Regional Unemployment Rates in the Central European Candidate Countries 2001 (Statistics in focus, Theme 1–6)
- Behrens, A.** (2002b): Regionales Bruttoinlandsprodukt in den Bewerberländern 1999 (Statistik kurz gefasst, Thema 1 – 2), Europäische Gemeinschaften
- Boeri, T./Lehmann, H.** (eds.) (1999): Symposium: Unemployment and Labor Market Policies in Transition Countries, in: *Journal of Comparative Economics* 1
- Boeri, T./Terrell, K.** (2002): Institutional Determinants of Labor Reallocation in Transition, in: *The Journal of Economic Perspectives* 1, pp. 51–76
- Brusis, M.** (1999): Residuales oder europäisches Wohlfahrtsmodell? Die EU und die sozialpolitischen Reformen in Mittel- und Osteuropa, in: *PROKLA* 114, S. 73–94
- Deacon, B.** (2000): Eastern European Welfare States: The Impact of the Politics of Globalization, in: *Journal of European Social Policy* (2), pp. 146–161
- ETF** (2000): Transnational Analysis of Vocational Education and Training Reforms in Central and Eastern Europe (Download unter <http://www.etf.eu.int/etfweb.nsf/pages/downloadccpubgen>).
- European Commission** (1999): *Central European Countries' Employment and Labour Market Review* 1, Luxembourg
- European Commission** (2001): *Employment and Labour Market in Central European Countries* 1, Luxembourg
- European Commission** (2002): *Employment in Europe 2002. Recent Trends and Prospects*, Luxembourg
- European Integration Consortium** (DIW, CEPR, FIEF, IAS, IGIER) 2000: *The Impact of Eastern Enlargement on Employment and Labour Markets in the EU Member States. Final Report*, Berlin/Milano
- Franco, A./Blöndal, L.** (2002): *Arbeitskräfteerhebung. Wichtigste Ergebnisse 2001 – Kandidatenländer* (Statistik kurz gefasst, Thema 3–20)
- Götting, U.** (1998): *Transformation der Wohlfahrtsstaaten in Mittel- und Osteuropa. Eine Zwischenbilanz*, Opladen
- International Institute for Management Development** (1998): *The World Competitiveness Yearbook*, Lausanne
- Knogler, M.** (2001): *Die Arbeitsmärkte der Beitrittskandidaten vor dem Hintergrund der EU-Osterweiterung* (Working Papers. 228), Osteuropa-Institut, München
- Kohl, H./Lecher, W./Platzer, H.-W.** (2002): *Arbeitsbeziehungen in Ostmitteleuropa zwischen Transformation und EU-Beitritt*, Bonn
- Nesporova, A.** (1999): *Employment and Labour Market Policies in Transition Economies*, Geneva
- Neunhöffer/Schüttpelz** (2002): „Offene“ und „geschlossene“ Transformation: Von peripheren und noch periphereren Kapitalismen in Osteuropa, in: *Prokla* 128, Nr. 2, S. 377–398.
- OECD** (1997): *Employment Outlook*, Paris
- OECD** (1998): *SOPEMI – Trends in International Migration: Annual Report 1998*, Paris
- OECD** (2002): *Employment Outlook*, Paris
- Riboud, M./Sánchez-Páramo, C./Silva-Jáuregui, C.** (2002): *Labor Markets of the Accession Countries: Fit to Join?*, in: *Transition Newsletter* 4–5, pp. 6–9
- Terrell, K./Sorm, V.** (1999): *Labor Market Policies and Unemployment in the Czech Republic*, in: *Journal of Comparative Economics* 1, pp. 33–60
- UNCTAD** (2002): *World Investment Report 2002. Transnational Corporations and Export Competitiveness*, New York/Geneva