

**Veränderung bewältigen:  
Einen Rahmen für menschenwürdige  
Arbeit schaffen**

Siebte Europäische Regionaltagung  
Budapest, Februar 2005

# **Veränderung bewältigen: Einen Rahmen für menschenwürdige Arbeit schaffen**

**Bericht des Generaldirektors**

**Band II**

INTERNATIONALES ARBEITSAMT

ISBN 92-2-716757-9

---

*Erste Auflage 2005*

---

Die in Veröffentlichungen des IAA verwendeten, der Praxis der Vereinten Nationen entsprechenden Bezeichnungen sowie die Anordnung und Darstellung des Inhalts sind keinesfalls als eine Meinungsäußerung des Internationalen Arbeitsamtes hinsichtlich der Rechtsstellung irgendeines Landes, Gebietes oder Territoriums oder dessen Behörden oder hinsichtlich der Grenzen eines solchen Landes oder Gebietes aufzufassen.

Die Nennung von Firmen und gewerblichen Erzeugnissen und Verfahren bedeutet nicht, daß das Internationale Arbeitsamt sie billigt, und das Fehlen eines Hinweises auf eine bestimmte Firma oder ein bestimmtes Erzeugnis oder Verfahren ist nicht als Mißbilligung aufzufassen.

Veröffentlichungen des IAA können bei größeren Buchhandlungen, den Zweigämtern des IAA in zahlreichen Ländern oder direkt beim Internationalen Arbeitsamt, ILO Publications, CH-1211 Genf 22, Schweiz, bestellt werden. Diese Stelle versendet auch kostenlos Kataloge oder Verzeichnisse neuer Veröffentlichungen.

---

## Vorwort

In den ersten Jahren des einundzwanzigsten Jahrhunderts setzt sich die enge Integration Europas und Zentralasiens immer weiter fort, da sich gemeinsame demokratische Werte und offene Märkte entwickeln. Der vor uns liegende Weg ist nicht ohne Schwierigkeiten, denn auch Herausforderungen dieser grundlegenden Prinzipien sind möglich. Doch die Europäische Union der 25, die Gemeinschaft Unabhängiger Staaten, die Länder des Stabilitätspaktes und ihre Nachbarländer treten alle dafür ein, diese Grundlagen für Frieden und Wohlstand zu sichern. Als Beitrag zu diesem Prozeß untersucht dieser Bericht für die Siebte Europäische Regionaltagung einen wesentlichen Aspekt fundierter Politiken für regionale Integration in einer sich globalisierenden Welt – die Entscheidungsstrukturen in der Welt der Arbeit.

Der Titel des Berichts „*Veränderung bewältigen: Einen Rahmen für menschenwürdige Arbeit schaffen*“ macht deutlich, daß es im wesentlichen darum geht, wie Menschen mit Veränderungen in ihrem Arbeitsleben umgehen: Der Übergang von der Schule zum Erwerbsleben, von einem Beruf zum anderen, von einem Land zum anderen und von einer Vollzeitbeschäftigung zu einem wohlverdienten Ruhestand. Es geht um die Frage, wie Gesellschaften sich selbst organisieren, damit sie über die notwendige Flexibilität verfügen, um sich anzupassen, die Produktivität anheben, wachsen und im Wettbewerb stehen zu können, während sie gleichzeitig das richtige Maß an Sicherheit gewährleisten, das Familien und Gemeinschaften benötigen, um ein glückliches und erfülltes Leben zu führen.

Der Bericht behandelt die Folgen von prekärer Arbeit, struktureller Arbeitslosigkeit, Pensionsreformen und Outsourcing. Es wird betont, wie wichtig es ist, auf allen Ebenen das unternehmerische Denken, die Entwicklung von Unternehmen und ein positives Umfeld für produktive Investitionen zu fördern. Den Hintergrund bildet natürlich der Übergang von der staatlichen Planung zu einer Marktwirtschaft, der die politisch Verantwortlichen in der Region die letzten fünfzehn Jahre beschäftigt hat.

Die Feststellung, daß die einzige Konstante im Zeitalter der Globalisierung Veränderung ist, ist zwar ein Gemeinplatz, dennoch haben unsere Gesellschaften in vielfältiger Hinsicht noch nicht realisiert, was dies für Menschen und Unternehmen bedeutet. Um Wandel in positiver Weise angehen zu können, bedarf es des Vertrauens, daß der Wandel zu Verbesserungen führt. Wenn die Gefahr besteht, daß dies nicht der Fall ist, darf Arbeitslosigkeit nicht zu Armut führen; vielmehr sind Hilfsmaßnahmen für Anpassung und eine rasche beruf-

liche Wiedereingliederung erforderlich. Wandel, der nicht von Werten begleitet ist oder nur für wenige Vorteile bringt, ist sehr destabilisierend.

Seit ihrer Gründung im Jahr 1919 nach einem Europäischen Krieg, der sich weltweit ausbreitete und das Ende dessen markierte, was einige als das erste Zeitalter der Globalisierung bezeichnen, hat sich die IAO nicht nur mit der Bewältigung des Wandels in der Welt der Arbeit befaßt, sondern auch mit der Frage, was mit Veränderungen erreicht werden soll. Der einleitende Satz unserer Verfassung – „der Weltfriede kann auf die Dauer nur auf sozialer Gerechtigkeit aufgebaut werden“ – unterstreicht unser Eintreten für Fairneß bei der Arbeit, in der Gesellschaft und der Wirtschaft, nicht nur innerhalb, sondern auch zwischen Nationen.

Im einundzwanzigsten Jahrhundert findet das Ziel der IAO seinen Ausdruck im Streben nach menschenwürdiger Arbeit für alle. Die Möglichkeit, eine menschenwürdige und produktive Arbeit unter Bedingungen der Freiheit, Gerechtigkeit, Sicherheit und menschlichen Würde zu erhalten, ist ein gemeinsames Ziel der weltweiten Mitgliedschaft der IAO, die sich aus Regierungen, Arbeitgeberverbänden und Gewerkschaften zusammensetzt. Menschenwürdige Arbeit als globales Ziel ist auch das Leitthema des nächsten Strategischen grundsatzpolitischen Rahmens der IAO. Menschenwürdige Arbeit kann somit ein Kompaß für die eigene Integration der Region und für die wirtschaftliche und sozialen Beziehungen mit anderen Kontinenten sein.

„Ein Rahmen für menschenwürdige Arbeit“ behandelt somit die Frage, wie Regierungen, Arbeitgeber und Arbeitnehmer gemeinsam einen institutionellen Rahmen schaffen können, der zwischen Flexibilität für Unternehmen und Sicherheit für Arbeitnehmer einen Ausgleich schafft. Am Anfang des Berichts steht eine Diskussion der Bedeutung gut funktionierender Systeme zur Konzeption und Anwendung von Regeln für effiziente und gerechte Arbeitsmärkte, Arbeitsbeziehungen, die Unternehmensentwicklung, die Schaffung von Arbeitsplätzen und sozialen Schutz. Es wird betont, daß in offenen Wirtschaften das wichtigste Mittel, mit dem ein Land seine wirtschaftliche Leistungsfähigkeit verbessern kann, die Produktivitätsdividende ist, die sich aus verantwortungsbewußtem Handeln für menschenwürdige Arbeit ergibt.

Die folgenden Kapitel behandeln Phasen im Zyklus des Arbeitslebens, Jugendbeschäftigung, Beschäftigungsmobilität und -stabilität, Arbeitsmigration sowie ältere Arbeitnehmer und Pensionsreformen. Die Schwerpunkte liegen auf vier entscheidenden Übergangsphasen im Leben arbeitender Männer und Frauen. Gesellschaften, die im Verlauf des gesamten Lebenszyklus Unterstützung und Chancen bieten, zeichnen sich eher durch wirtschaftliche Wettbewerbsfähigkeit und sozialen Zusammenhalt aus. Ständig wiederkehrende Themen im Bericht sind die Bedeutung der Achtung grundlegender Rechte bei der Arbeit und die Gleichstellung der Geschlechter, während der soziale Dialog als Mittel angesehen wird, um Übereinkunft in bezug auf künftiges Handeln zu erzielen.

Zwar ist das Ziel der menschenwürdigen Arbeit für alle weltweit anerkannt, es gibt jedoch kein Patentrezept, wie dieses Ziel erreicht werden kann. Der Erfolg hängt vielmehr davon ab, daß jedes Land seine eigenen Prioritäten und Maßnahmen festlegt. Dennoch gibt es weitreichende Möglichkeiten für internationale Zusammenarbeit und gegenseitige Unterstützung. Menschenwürdige Arbeit ist eine ausgezeichnete Plattform für gute nachbarschaftliche Politik. Im Hinblick auf die Zukunft bietet die IAO einen Treffpunkt, wo Fortschritte auf dem Weg zu gemeinsamen Verpflichtungen evaluiert, Informatio-

nen über vorbildliche Praktiken ausgetauscht und Programme für Zusammenarbeit geplant werden können.

In den letzten Jahren entstand eine starke Partnerschaft zwischen der Europäischen Union und der IAO. Im Jahr 2004 unterzeichneten wir eine neue Kooperationsvereinbarung mit der Europäischen Kommission über gemeinsame Tätigkeiten. Grundlage der Vereinbarung ist die offensichtliche Ähnlichkeit zwischen der Lissabon-Strategie zur wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Erneuerung und der Agenda der IAO für menschenwürdige Arbeit.

Diese Beziehung wurde durch unseren Dialog über den Bericht der Weltkommission für die soziale Dimension der Globalisierung, *Eine faire Globalisierung: Chancen für alle schaffen*, vertieft. In der im Mai 2004 kurz nach der Veröffentlichung des Berichts im Februar herausgegebenen Mitteilung der Europäischen Kommission an den Rat wird die Übereinstimmung zwischen den Gedanken der Weltkommission und den Bemühungen der EU um mehr und bessere Arbeitsplätze und einen stärkeren sozialen Zusammenhalt beschrieben. So heißt es in der Mitteilung der Kommission: "Auf allen Ebenen (global, regional und national) sollte wesentlich mehr auf komplementäre und wechselseitig verstärkende Weise getan werden, um die Vorteile der Globalisierung auf alle auszudehnen". Im Zentrum der Bemühungen um eine ausgewogenere und stringenter Politik steht ein kohärenter globaler Ansatz für Wachstum, Investitionen und Beschäftigung.

Wir haben außerdem zahlreiche Programme für Zusammenarbeit mit Ländern entwickelt, die der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten und dem Stabilitätspakt angehören. Diese Tätigkeiten sind tief verwurzelt in der Vision eines Europas, das größer und stärker integriert ist.

Die internationale wirtschaftliche Integration führt noch nicht zu dem nachhaltigen Wachstum und den Investitionen, die erforderlich sind, um erwerbstätigen Männern und Frauen eine faire Chance auf eine menschenwürdige Beschäftigung zu geben. Bei der Entwicklung neuer Ansätze für diese grundlegende Forderung aller Familien und Gemeinschaften können Europa und Zentralasien eine Führungsrolle übernehmen, da diese Frage – trotz der zentralen Bedeutung der menschenwürdigen Arbeit für alle unsere Gesellschaften und politischen Prozesse – noch nicht zu einem zentralen Anliegen der internationalen Politikgestaltung geworden ist.

Europa und Zentralasien stehen im Mittelpunkt der weltweiten Aufmerksamkeit, da sie sich darum bemühen, die Konzepte einer sozialen Marktwirtschaft und des Wohlfahrtsstaates mit neuem Leben zu erfüllen und zu modernisieren, um den Herausforderungen der Globalisierung Rechnung zu tragen. Ein lange Zeit von Konflikten heimgesuchter Kontinent hat einen entscheidenden Schritt getan, um durch wirtschaftliche Integration und die Verbindung der Ziele der sozialen Gerechtigkeit mit Innovation und Wachstum den Frieden zu sichern. Der soziale Dialog zwischen Regierungen, Arbeitgeberverbänden und Gewerkschaften ist ein unverzichtbares Instrument um sicherzustellen, daß diese hehren Ziele auch weiterhin fest in der Wirklichkeit der Welt Arbeit und der Unternehmen verwurzelt sind. Die IAO ist bereit, ihre Mitglieder bei diesem Vorhaben zu begleiten, und freut sich auf die Erörterung dieses Berichts auf unserer Regionaltagung in Budapest und überall in Europa und Zentralasien.

*Juan Somavia*

## Inhalt

	<i>Seite</i>
<b>Vorwort</b> .....	<b>v</b>
<b>Akronyme und Abkürzungen</b> .....	<b>xiii</b>
<b>Zusammenfassungen und Diskussionspunkte</b> .....	<b>1</b>
<b>Einleitung</b> .....	<b>21</b>
<b>1. Globalisierung, Regierungsführung und ausgewogene wirtschaftliche und soziale Entwicklung</b> .....	<b>25</b>
1.1. Die Notwendigkeit einer besseren Regierungsführung .....	25
1.2. Interdependenz: Größere Möglichkeiten und Ungewißheiten .....	29
1.3. Wirtschaftliche und soziale Reformagenden .....	32
1.4. Regierungsführung und Wirtschafts- und Sozialreformen ..	40
<b>2. Konzentration auf die Jugendlichen als Schlüssel zur lebenslangen Beschäftigung</b> .....	<b>43</b>
2.1. Einleitung.....	43
2.2. Jüngste Entwicklungen auf den Jugendarbeitsmärkten .....	44
2.3. Nationale Politik zur Förderung der Jugendbeschäftigung .	54
2.4. Koordinierung der Maßnahmen für Jugendbeschäftigung auf internationaler Ebene .....	60
2.5. Schlußfolgerungen .....	62
<b>3. Ausgleich zwischen Flexibilität, Stabilität und Sicherheit auf europäischen Arbeitsmärkten</b> .....	<b>65</b>
3.1. Einleitung.....	65
3.2. Die Erfahrung der wirtschaftlich hochentwickelten Länder	68
3.3. Mittel- und osteuropäische sowie zentralasiatische Länder	77
3.4. Schlußfolgerungen .....	87
<b>4. Stärkung des auf Rechten beruhenden Rahmens für die Steuerung der Migration</b> .....	<b>91</b>
4.1. Einleitung.....	91

4.2. Die wichtigsten Probleme im Bereich der Migrationen .....	92
4.3. Grundsatzpolitische Herausforderungen in Europa .....	93
4.4. Die wesentlichen Fragen, Sektoren und Tendenzen .....	101
4.5. Schlußfolgerungen .....	108
<b>5. Alterung, Erwerbsbeteiligung und Rentenreform.....</b>	<b>111</b>
5.1. Einleitung .....	111
5.2. Die Alterung der Bevölkerung.....	112
5.3. Die Arbeitsmarktsituation älterer Arbeitnehmer .....	114
5.4. Regionale Rentenreformen .....	116
5.5. Grundsatzpolitische Antworten .....	124
5.6. Schlußfolgerungen .....	129
<b>Bibliographie.....</b>	<b>133</b>
<b>Tabellen</b>	
1.1. Umfrage zu den beiden wichtigsten Fragen, mit denen Ihr Land konfrontiert ist .....	26
1.2. Interne und externe ADI (in % des BIP) .....	30
1.3. Verhältnis von Beschäftigung zur Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter (in %) .....	38
2.1. Hauptindikatoren der Jugendarbeitsmärkte 1993 und 2003 .....	44
2.2. Anteil der Zeitarbeit in West- und Mitteleuropa nach Altersgruppen (in %) .....	53
3.1. Beitrag der Vollzeit-/Teilzeitarbeit und der unbefristeten/ befristeten Arbeit zum Beschäftigungswachstum 1991-2001 (durchschnittliches jährliches Wachstum).....	68
3.2. Qualität des Arbeitsplatzes, durchschnittliche Beschäftigungsdauer und Beschäftigungssicherheit.....	72
3.3. Verschiedene Beschäftigungssysteme (Daten für 2001) .....	75
3.4. Arbeitskräftefluktuation in ausgewählten Ländern Mittel- und Osteuropas und Zentralasiens in den neunziger Jahren (in %).....	79
3.5. Verteilung der Beschäftigung nach Beschäftigungsdauer, 2002 (in %) .....	80
3.6. Beschäftigungsschutzgesetzgebung (Ende der neunziger Jahre) Arbeitslosenleistungssysteme und Ausgaben für Maßnahmen der Arbeitsmarktpolitik, 2002.....	86
3.7. Beschäftigungsschutz oder Schutz der Beschäftigungsfähigkeit?.	86
4.1. Erwerbstätige Migranten und Nichtmigranten in ausgewählten EU-Ländern, 1995 und 2000 .....	94
4.2. Indikator einer geringen innereuropäischen Mobilität, 1998.....	95
4.3. Nettomigrationsrate, EU-10, 1991-2002 .....	97

4.4. Beschäftigung von ausländischen Arbeitnehmern nach Sektor, Durchschnitt für 2001-02 (Anteil aller ausländischen Beschäftigten in %)	103
5.1. Lebenserwartung mit 60 und durchschnittliches Erwerbsaustrittsalter, 2002	117
5.2. Rentenalter in den neuen EU-Mitgliedstaaten, 2003	120
5.3. Rentenalter in den Stabilitätspaktländern	121

### Abbildungen

2.1. Erwerbsbeteiligung junger Menschen (im Alter von 15 bis 24 Jahren) in Mittel- und Osteuropa, 1980-2001	45
2.2. Prozentuale Veränderung der Erwerbsbeteiligung und der Bruttoschulbesuchsraten Jugendlicher (von 15 bis 24 Jahren), 1990-2001	46
2.3. Jugendarbeitslosenquoten in Europa, 2001	47
2.4. Das Verhältnis von Jugendarbeitslosigkeit zu Erwachsenenarbeitslosigkeit in Europa, 2001	48
2.5. Inzidenz der Langzeitarbeitslosigkeit (über sechs Monate) bei Jugendlichen und Erwachsenen, 2000	49
2.6. Arbeitslosigkeit junger Männer und Frauen, 2002 (in %)	50
2.7. Anteil der informellen Wirtschaft am BIP, 1999-2000	52
3.1. Zunahme von Teilzeit- und befristeten Arbeitsplätzen und der selbständigen Erwerbstätigkeit in der EU, 1992-2002	69
3.2. Durchschnittliche Beschäftigungsdauer nach Jahren, 1992-2002	70
3.3. Beschäftigungsunsicherheit und -dauer 1996 und 2000	73
3.4. Beschäftigungsunsicherheit und Arbeitsmarktpolitiken, 2000	74
4.1. Natürliche Bevölkerungsentwicklung, 2001	98
5.1. Anteil der Bevölkerung im Alter von 60+	113
5.2. Anteil der Bevölkerung im Alter von 80+	113
5.3. Gesamtbeschäftigungsrate und Beschäftigungsraten älterer Arbeitnehmer, 2003	114
5.4. Alterslastquoten	115
5.5. Durchschnittliches Erwerbsaustrittsalter nach Geschlecht, 2002	116

### Kästen

1.1 Das Europäische Sozialmodell als Steuerungsmechanismus	42
2.1 Nationaler Aktionsplan für Jugendbeschäftigung, Aserbaidshan	56
2.2 EBS-Zielvorgaben mit unmittelbarer Relevanz für junge Menschen	63
4.1 Menschenhandel	99
4.2 Die Rolle der Sozialpartner	106
5.1 Offene Koordinierung im Rentenbereich in der EU	118

5.2	Auswirkungen der höheren Erwerbsbeteiligung .....	124
5.3	Das Arbeitgeberforum für Altersfragen (EFA): Altersvielfalt – weil sie sich ökonomisch rechnet .....	126
5.4	Slowakische Rechtsvorschriften gegen Altersdiskriminierung .....	127

## Akronyme und Abkürzungen

ADI	Ausländische Direktinvestitionen
CEEP	Europäischer Zentralverband der öffentlichen Wirtschaft
COMECON	Rat für gegenseitige Wirtschaftshilfe (RGW)
EBS	Europäische Beschäftigungsstrategie
EBWE	Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung
EGB	Europäischer Gewerkschaftsbund
EU	Europäische Union
EUROSTAT	Statistisches Amt der Europäischen Gemeinschaften
FAO	Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen
GTZ	Deutsche Gesellschaft für technische Zusammenarbeit
GUS	Gemeinschaft Unabhängiger Staaten
IBFG	Internationaler Bund Freier Gewerkschaften
ICLS	Internationale Konferenz der Arbeitsstatistiker
IKT	Informations- und Kommunikationstechnologie
IMO	Internationale Seeschifffahrtsorganisation
IÖD	Internationale der Öffentlichen Dienste
IOE	Internationale Arbeitgeber-Organisation
IPEC	Internationales Programm für die Beseitigung der Kinderarbeit
ISB	Internationale Standardklassifikation der Berufe
ISEP	Internationales Programm für Kleinbetriebe
IWF	Internationaler Währungsfonds
JIU	Gemeinsame Inspektionsgruppe
KAB	Know About Business

MDT	Multidisziplinäres Beratungsteam
MIT	Massachusetts Institute of Technology
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
PHARE	Hilfsprogramm der Gemeinschaft für die mittel- und osteuropäischen Länder
PRSP	Strategiepapiere zur Verringerung von Armut
RBTC	Ordentlicher Haushalt für technische Zusammenarbeit
SIYB	Start and Improve Your Business
STEP	Strategien und Instrumente gegen soziale Ausgrenzung und Armut
TACIS	Technische Hilfe für die Gemeinschaft unabhängiger Staaten (EU)
TUAC	Gewerkschaftlicher Beratungsausschuß bei der OECD
UNDCP	Programm der Vereinten Nationen für internationale Drogenkontrolle
UNDP	Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen
UNECE	Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für Europa
UNEP	Umweltprogramm der Vereinten Nationen
UNESCO	Organisation der Vereinten Nationen für Erziehung, Wissenschaft und Kultur
UNHCR	Amt des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Flüchtlinge
UNICE	Europäische Vereinigung der Industrie- und Arbeitgeberverbände
UNICEF	Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen
UNMIK	Übergangsverwaltungsmission der Vereinten Nationen im Kosovo
UNOPS	Büro der Vereinten Nationen für Projektdienste
WCSDG	Weltkommission für die soziale Dimension der Globalisierung
WHO	Weltgesundheitsorganisation
WTO	Welthandelsorganisation
WVA	Weltverband der Arbeitnehmer
YEN	Netzwerk für Jugendbeschäftigung

## Zusammenfassungen und Diskussionen

### 1. Globalisierung, Regierungsführung und ausgewogene wirtschaftliche und soziale Entwicklung

Die wirtschaftliche und soziale Entwicklung hängt nicht mehr von Entscheidungen ab, die ausschließlich innerhalb des Nationalstaats getroffen werden. Wie die Weltkommission für die soziale Dimension der Globalisierung (WCSDG) festgestellt hat: „Die Weltmärkte sind rasch gewachsen, ohne daß parallel dazu die wirtschaftlichen und sozialen Institutionen aufgebaut wurden, die für ihre reibungslose und gerechte Funktionsweise erforderlich sind (IAA, 2004a, Seite xi). Daher sind Konsultationen und die Harmonisierung der Politiken in supranationalen, regionalen, globalen sowie lokalen Gremien erforderlich.

Gemeinsame Werte, Vertrauen und gegenseitige Erwartungen sind unerlässlich, um die Kosten von wirtschaftlichen und sozialen Transaktionen zu senken. Die umfassende Unterstützung der Länder Europas und Zentralasiens für die grundlegenden internationalen Arbeitsnormen<sup>1</sup> zeugt von solchen gemeinsamen Werten.

Von der Europäischen Union (EU) durchgeführte Meinungsumfragen haben ergeben, daß Beschäftigung und die Wirtschaft die beiden wichtigsten Fragen für die Bürger der EU-25 sind, gefolgt von Kriminalität, Gesundheitsfürsorge und Einwanderung.

*Eine starke  
Regierungsführung  
ist eine Antwort auf  
die mit der  
Globalisierung  
verbundenen  
Herausforderungen*

*Regierungsführung  
beginnt mit gemein-  
samen Werten und  
Vertrauen*

---

<sup>1</sup> Im Juli 2004 betrug die Ratifikationsrate der acht grundlegenden Übereinkommen 95,5 Prozent der möglichen Gesamtratifikationsrate.

Das träge Wachstum in der EU kommt in zahlreichen Berichten und Kommentaren über das „hinterherhinkende Europa“ zum Ausdruck. In Mitteleuropa erzielten nur fünf Länder ein Pro-Kopf-BIP im Jahr 2002, das höher lag als im Jahr 1989. In den GUS-Ländern und in Südosteuropa liegt das Durchschnittseinkommen immer noch unter dem Stand von 1989. Anhaltende Armut und zunehmende Ungleichheit tragen zu dem langsamen Fortschritt bei der Erhöhung des Lebensstandards bei.

*Träges Wachstum, anhaltende Armut und zunehmende Ungleichheit untergraben den Lebensstandard*

Die Hauptaufgabe besteht darin, die hohen Arbeitslosen- und niedrigen Beschäftigungsraten umzukehren, von denen sowohl Ost- und Westeuropa als auch Zentralasien heimgesucht werden. Dies verlangt eine starke, verantwortungsbewußte und rechenschaftspflichtige Regierungsführung, damit eine ausgewogene wirtschaftliche und soziale Entwicklung aufrechterhalten werden kann.

*Vollbeschäftigung hat Vorrang*

Eine wichtige Form der Koordinierung, die bei der Aufrechterhaltung einer starken Wirtschaftsleistung erfolgreich sein kann, sind sozialer Dialog und dreigliedrige Beratungen. Tatsächlich leiten sich erfolgreiche Wirtschafts- und Sozialpolitiken tendenziell von allgemeinen Grundsätzen ab, die an lokale Umstände und Akteure angepaßt sind. Der soziale Dialog kann bei der Schaffung von Verbindungen zwischen lokalen, nationalen und internationalen Entscheidungsträgern viel ausmachen.

*Sozialer Dialog und dreigliedrige Beratungen sind für eine gute Regierungsführung unerlässlich*

### **Interdependenz: Größere Möglichkeiten und Ungewißheiten**

Eine vor kurzem durchgeführte Erhebung (Ernst & Young, 2004) bestätigt, daß Europa mit 52 Prozent des Zustroms an ausländischen Direktinvestitionen (ADI) im Jahr 2003 die attraktivste globale Zone für Direktinvestitionen ist. Innerhalb Europas wird Westeuropa von den Entscheidungsträgern als das attraktivste Gebiet eingestuft, gefolgt von Osteuropa.

Durch die Zunahme des Güteraustauschs aufgrund der offeneren Grenzen werden die Verbreitung neuer Technologien, die Produkt- und Dienstleistungsströme, die Effizienz in inländischen und ausländischen Märkten und neue Investitionen gefördert. In Analysen der wirtschaftlichen Entwicklung wird immer wieder darauf hingewiesen, daß Innovation eine Quelle künftigen Wachstums ist. Die Globalisierung hat im Verein mit der Informations- und Kommunikationstechnologie (IKT) den Anstoß zu einem Prozeß der „schöpferischen Zerstörung“ hin zu neuen Produkten, Produktionsmethoden und Märkten gegeben, der durch das anscheinend grenzenlose Potential des elektronischen „Chip“ noch beschleunigt worden ist. Kleine Unternehmen sind bedeutende Innovations- und Regionalentwicklungsträger, vor allem wenn sie in Clustern tätig sind.

*Die wirtschaftliche Globalisierung hat viele neue Chancen eröffnet...*

Die wirtschaftliche Liberalisierung bringt aber auch neue Risiken und eine größere Unsicherheit mit sich. Viele dieser Risiken haben wirtschaftliche und soziale Auswirkungen in bezug auf die Existenzfähigkeit der Unternehmen, die Arbeitsplatz- und Einkommenssicherheit, die Arbeitsbedingungen, die Migration und den sozialen Schutz.

*... bringt aber auch neue Risiken und größere Unsicherheit mit sich*

In der Region gibt es viele Beispiele für Auslagerungen, Schließungen und Standortverlagerungen. Der Niedergang veralteter und unrentabler und die ständige Umstrukturierung neuer Tätigkeiten sind ein Merkmal moderner Marktwirtschaften. Es wird allgemein geschätzt, daß jedes Jahr in den industrialisierten Volkswirtschaften jeder zehnte Arbeitsplatz vernichtet und jeder zehnte geschaffen wird.

*Jedes Jahr wird jeder zehnte Arbeitsplatz vernichtet und jeder zehnte geschaffen*

Größere Offenheit kann die Disparitäten innerhalb der Länder verstärken, da die Wirtschaftstätigkeit durch eine größere Spezialisierung angespornt wird. Ausländische Direktinvestitionen, insbesondere im Dienstleistungsbereich und im verarbeitenden Gewerbe, bevorzugen tendenziell Regionen, die über eine bessere Ausstattung mit Infrastruktur und Facharbeitern verfügen, die oft in den Hauptstädten oder deren Nähe angesiedelt sind.

Die wirtschaftliche Integration wirkt sich immer stärker auf die Arbeitsmärkte aus. Ein zunehmender Teil der Erwerbstätigen ist in Bereichen tätig, die über den Handel, die Märkte und die Investitionen von Entscheidungen abhängen, die in anderen Ländern getroffen werden. Beschäftigungsstand und Beschäftigungsbedingungen reagieren daher sowohl auf das Wirtschaftswachstum innerhalb des Landes als auch auf die Entwicklungen und Entscheidungen in anderen Ländern und Regionen.

Diese Entwicklungen stellen die innerstaatlichen Arbeitsmarktpolitiken und Kollektivverhandlungssysteme eindeutig vor eine Herausforderung.

*Innerstaatliche Arbeitsmärkte und Kollektivverhandlungen stehen vor Herausforderungen*

### **Wirtschaftliche und soziale Reformagenden**

Makroökonomische und Arbeitsmarktpolitiken ergänzen sich, wenn sie als geschlossenes Ganzes betrachtet werden. Nur wenige würden noch behaupten, daß hohe Arbeitslosigkeit *nur* durch eine makroökonomische Nachfragestimulierung oder *nur* durch Arbeitsmarktreformen verringert werden kann. Als erfolgversprechender gilt im allgemeinen ein ausgewogenes Zusammenspiel der meisten Politiken.

Effektive Arbeitsmarktinstitutionen sind wegen der mannigfaltigen Unvollkommenheiten, unter denen die Arbeitsmärkte leiden, unbedingt erforderlich, allein haben sie aber nur geringen Einfluß auf die Gesamtbeschäftigung. Die Angemessenheit einer Mittelkombination und der Arbeitsmarktinstitutionen kann nur durch die Wechselwirkung zwischen den Institutionen und den gesamtwirtschaftlichen Größen beurteilt werden.

*Arbeitsmärkte sind effizient, wenn starke Institutionen vorhanden sind*

Ein erfolgversprechender erster Ansatz besteht in der Durchführung einer gemeinsamen Analyse der voraussichtlichen Auswirkungen von bedeutenden grundsatzpolitischen Beschlüssen, wie Maßnahmen zur Liberalisierung des Handels, Arbeitsmarktreformen und geldpolitische Maßnahmen, auf die Beschäftigung und den sozialen Schutz.

Die von der EU gewählte Methode der offenen Koordinierung in bezug auf Beschäftigung, Arbeitsmarktpolitik und bestimmte Bereiche der Sozialpolitik (siehe Kapitel 5) ist ein gutes Beispiel für die Überwachung der Arbeitsmarktleistung durch Gleichrangige.

Produktivität, Lohnverhandlungen und fiskalpolitische Maßnahmen sind Schlüsseldeterminanten des Wirtschaftswachstums und der Beschäftigung in ganz Europa und Zentralasien. Grundsatzpolitische Kohärenz erfordert ein hohes Maß an Kooperation und Koordination zwischen den verschiedenen Parteien sowie Fairneß bei der Verteilung des Volkseinkommens und der Unternehmensgewinne. Es bedarf eines Umfelds, das für Beratungen und Verhandlungen zwischen Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertretern und Regierungsbeamten förderlich ist, um eine qualitativ gute Regierungsführung zu erreichen.

Vorausschätzungen des künftigen Wirtschaftswachstums hängen stark vom Arbeitskräfteangebot ab. Das Beschäftigungswachstum ist vom Bevölkerungswachstum und von der Sozial- und Arbeitspolitik abhängig, die ihrerseits die Entscheidungen der Erwachsenen beeinflusst, Kinder zu haben.

Höhere Beschäftigungsraten führen zu einem größeren sozialen Zusammenhalt und einem höheren Lebensstandard. Die Beschäftigungsraten liegen im Schnittpunkt der Sozial-, Arbeitsmarkt-, Wirtschafts- und Fiskalpolitik, mit mannigfaltigen Wechselwirkungen, die sich besonders gut für Analysen, Diskussionen und Verhandlungen durch die Sozialpartner und andere Beteiligte eignen.

Die Grundsätze, nach denen Langzeitarbeitslose einem Test ihrer „Arbeitsbereitschaft“ unterzogen und gezwungen werden könnten, eine angebotene Beschäftigung anzunehmen, könnten mit den Sozialpartnern auf supranationaler Ebene erörtert und vereinbart werden. Diese Grundsätze sollten mit den internationalen Arbeitsnormen in Einklang stehen.

### **Regierungsführung und Wirtschafts- und Sozialreformen**

Das Erreichen von Vollbeschäftigung unter Bedingungen menschenwürdiger Arbeit, ohne daß die Preisstabilität oder die soziale Gerechtigkeit gefährdet wird, erfordert umfangreiche Wirtschafts- und Sozialreformen. Diese stellen die Regierungsführung in Anbetracht der vielfältigen Wechselwirkungen zwischen verschiedenen Politikbereichen vor eine echte Herausforderung. Dadurch werden Reformen erschwert, sie sind aber durchführbar, wenn sie durch umfassende Konsultationen unterstützt werden.

Die IAO bringt zwei seit langem bestehende Beiträge in diese Debatte ein, nämlich die internationalen Arbeitsnormen und den sozialen Dialog. Die internationalen Arbeitsnormen stellen eine Grund- und Schutzrechtesammlung dar und bieten Orientierungshilfe für die Politik. Die Aufsichtsmechanismen fördern ihre Anwendung durch Dialog und Zusammenarbeit.

Die Tugenden des dreigliedrigen Dialogs beruhen auf demokratischer Vertretung, vielfachen Mitwirkungsebenen und soliden technischen Analysen. Schwierige Reformen erfordern komplexe Formen des sozialen Dialogs, in die gegebenenfalls andere Akteure der Zivilgesellschaft einbezogen werden könnten. Die für den Dialog aufgewandte Zeit stellt jedoch eine gute Investition dar, wenn die Verhandlungsergebnisse erfolgreich umgesetzt werden können.

Die Weltkommission für die soziale Dimension der Globalisierung hat diesbezüglich zwei spezifische Vorschläge unterbreitet. Der erste betrifft „regelmäßige Überprüfungen der sozialen Auswirkungen der Wirtschafts-

*Produktivität, Lohnverhandlungen und Fiskalpolitik sind Schlüsseldeterminanten des Wirtschaftswachstums*

*Kooperation, Koordination und Fairneß*

*Höhere Beschäftigungsraten führen zu größerem sozialem Zusammenhalt und höherem Lebensstandard*

*Internationale Arbeitsnormen und der dreigliedrige Dialog haben die Zeit überdauert*

*Schwierige Reformen erfordern komplexe Formen des sozialen Dialogs*

Finanz- und Handelspolitik auf nationaler Ebene“ (IAA, 2004a, Seite 148), die die IAO erleichtern könnte. Dies könnte in Form von Überprüfungen durch Gleichrangige erfolgen, um Erfahrungen und Lehren auszutauschen. Ferner hat die Weltkommission Initiativen für grundsatzpolitische Kohärenz als ein Mittel zur Prüfung integrierter grundsatzpolitischer Vorschläge angeregt, die den Wirtschafts-, Sozial- und Entwicklungsbelangen in spezifischen Bereichen ausgewogen Rechnung tragen.

## 2. Konzentration auf die Jugendlichen als Schlüssel zur lebenslangen Beschäftigung

Es ist paradox, daß in einer Region mit einer alternden Bevölkerung und einer zunehmenden Abhängigenquote ausgerechnet die Gruppe der Erwerbstätigen, die für den künftigen Wohlstand und das künftige Wohlbefinden von entscheidender Bedeutung ist, auf unverhältnismäßig große Integrations- und Anpassungsschwierigkeiten stößt. In einer Zeit, da der Beitrag aller Menschen im erwerbsfähigen Alter maximiert werden muß, um die Wirtschaftsleistung und das soziale Wohl aufrechtzuerhalten oder zu verbessern, werden die so sehr benötigten jungen Menschen oft sträflich vernachlässigt, so daß ihre Arbeitslosen- und Unterbeschäftigungsraten eindeutig über dem Durchschnitt der Erwerbsbevölkerung als Ganzes liegen<sup>2</sup> (siehe die Tabelle, die Aufschluß über neuere Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt für Jugendliche gibt).

Neuere Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt für Jugendliche (beruht auf Tabelle 2.1 in Kapitel 2)

*Junge Arbeitnehmer sind entscheidend für zukünftigen Wohlstand*

Region	Jugendarbeitslosenrate (%)		Verhältnis der Arbeitslosenrate von Jugendlichen zu Erwachsenen	
	1993	2003	1993	2003
Europäische Union (EU-15)	20,0	14,5	2,24	2,15
Neue EU-Mitgliedstaaten (EU-10)	22,5	30,7	2,54	2,43
WECEE* (28)	20,1	17,0	2,29	2,25
Südosteuropa (SEE-8)	23,0	22,4	2,91	2,45
GUS (12)	9,4	14,6	3,58	2,46
Europa und Zentralasien (49)	17,2	17,0	2,63	2,36

\* EU (25) + Island, Norwegen und Schweiz.

Quelle: IAO.

<sup>2</sup> Jugendliche werden im allgemeinen nach dem System der Vereinten Nationen klassifiziert, d.h. es handelt sich um die 15- bis 24jährigen.

Die Jugendarbeitslosigkeit in Europa und Zentralasien hat während der vergangenen zehn Jahre auf einem sehr hohen Niveau verharrt. Obgleich die Länder der EU-15 insgesamt eine niedrigere Jugendarbeitslosenrate als die anderen Länder der Region aufweisen, gibt es doch große Unterschiede zwischen einzelnen Ländern. Die Wahrscheinlichkeit, arbeitslos zu sein oder zu werden, ist fast überall unter Jugendlichen immer noch doppelt so groß wie unter Erwachsenen. In den mittel- und osteuropäischen und den GUS-Ländern ist die Jugendarbeitslosigkeit rasch angestiegen und ist nach wie vor hoch. Nirgendwo in Mittel- und Osteuropa und der GUS liegt die Jugendarbeitslosenrate unter 10 Prozent, und in Bulgarien, Kroatien, Polen und der Slowakei liegt sie über 35 Prozent.

Die Erwerbsquoten der Jugendlichen in diesen Ländern gingen während der gesamten neunziger Jahre im Zuge eines längerfristigen, schon vor dem Übergang zu beobachtenden Trends zurück. Insbesondere in den neuen EU-Mitgliedstaaten ist ein starker Rückgang der Erwerbsbeteiligung Jugendlicher (von 47,3 Prozent im Jahr 1993 auf 36,8 Prozent im Jahr 2003) zu verzeichnen gewesen. Dies läßt sich auf eine Reihe von Faktoren zurückführen, darunter die verstärkte Inanspruchnahme von Bildungsangeboten, Arbeitnehmer, die aufgrund fehlender Beschäftigungsmöglichkeiten entmutigt werden und aus dem Erwerbsleben ausscheiden, und Arbeitnehmer, die andere Tätigkeitsformen aufgenommen haben, wie Auslandsreisen oder freiwillige Arbeit.

Auch junge Menschen sind mehr und mehr von Langzeitarbeitslosigkeit und deren anhaltenden Auswirkungen betroffen. Junge Menschen sind im allgemeinen nicht länger arbeitslos als die Erwerbsbevölkerung insgesamt, zumindest in den Industrieländern. Außerdem ist in mehreren Ländern der Region immer noch eine eindeutige geschlechtsspezifische Benachteiligung beim Zugang zum Jugendarbeitsmarkt festzustellen, insbesondere in Südeuropa. Die Zugehörigkeit zu ethnischen Minderheiten ist ebenfalls eine häufige Ursache von Benachteiligungen auf dem Jugendarbeitsmarkt, obgleich es aufgrund fehlender Daten schwierig ist, diesbezüglich ein umfassendes Bild zu zeichnen.

In den letzten Jahren ist zunehmende Besorgnis über die Qualität der Arbeit geäußert worden, die im allgemeinen und für junge Menschen im besonderen verfügbar ist, nicht nur in bezug auf die Bedingungen, unter denen die Arbeit verrichtet wird, sondern auch hinsichtlich der Art des Arbeitsverhältnisses. Bei jungen Menschen ist die Wahrscheinlichkeit längerer Arbeitszeiten im Rahmen informeller, zeitweiliger (Zeit-, Teilzeit- oder Gelegenheitsarbeit) und unsicherer Arbeitsverkehungen, die durch geringe Produktivität, geringen Verdienst und einen reduzierten Arbeitnehmerschutz gekennzeichnet sind, größer als bei Arbeitnehmern in anderen Altersgruppen. Flexiblere Beschäftigungsformen können zwar bis zu einem gewissen Grad den Zugang junger Menschen zu einer dauerhafteren Beschäftigung erleichtern, es bleibt aber die Frage bestehen, inwieweit Teilzeitbeschäftigung und Zeitarbeit von jungen Menschen gewählt werden und wie leicht sie sich in eine langfristige qualitativ gute Beschäftigung umwandeln lassen.

*Die Wahrscheinlichkeit der Arbeitslosigkeit ist unter Jugendlichen immer noch doppelt so groß wie unter Erwachsenen*

*Bei jungen Menschen ist die Wahrscheinlichkeit längerer Arbeitszeiten im Rahmen informeller und unsicherer Bedingungen größer*

## **Innerstaatliche Politiken und Maßnahmen zur Förderung der Jugendbeschäftigung**

Junge Menschen sehen sich auf dem Arbeitsmarkt zwar besonderen Problemen gegenüber, sie sind aber auch unmittelbar von der allgemeinen Beschäftigungslage betroffen. Maßnahmen zur Förderung der Jugendbeschäftigung müssen daher in den gesamtstaatlichen Beschäftigungsstrategien und beschäftigungspolitischen Rahmen verankert werden. In den neuen EU-Mitgliedstaaten beispielsweise ist die Einbeziehung von Jugendbeschäftigungsfragen in die Entwicklung der innerstaatlichen Beschäftigungspläne fester Bestandteil des auf vier Pfeilern ruhenden Ansatzes der EU-Beschäftigungsstrategie. Dieser Ansatz könnte nutzbringend auf andere Länder der Region ausgeweitet werden.

Bildung und Ausbildung spielen auf jeden Fall eine Schlüsselrolle bei der Förderung von mehr und besserer Arbeit für junge Menschen. Programme, bei denen Ausbildung mit Arbeitserfahrung verbunden wird, haben sich bei ihrer Eingliederung in den Arbeitsmarkt als besonders erfolgreich erwiesen. Beispielsweise ist das „duale System“ der Ausbildung, bei dem schulische Bildung mit betrieblicher Ausbildung verbunden wird, auch wenn es sich nicht leicht auf andere Länder übertragen läßt, ein bewährtes System des beruflichen Lernens in einigen Ländern der Region. Die Beteiligung der Sozialpartner an der Gestaltung und Durchführung der Programme sorgt dafür, daß die Lehrlingsausbildungsprogramme den spezifischen Arbeitsmarktanforderungen gerecht werden.

In vielen Ländern der Region werden zur Zeit Reformen durchgeführt oder geplant mit dem Ziel, die Berufsbildungsprogramme und -einrichtungen zu verbessern, insbesondere durch eine verbesserte Abstimmung der vermittelten Qualifikationen auf die Arbeitsmarktbedürfnisse. Diese Reformen sind aus verschiedenen Gründen, die in Kapitel 2 dargelegt werden, oft problematisch. Wie im Fall der Lehrlingsausbildung ist auch hier ein Schlüsselfaktor zur Sicherstellung der Wirksamkeit der Berufsbildungssysteme ihre Steuerung, da die enge Beteiligung der Stakeholder, und insbesondere der Sozialpartner, dazu beitragen kann sicherzustellen, daß sie die tatsächlichen Bedürfnisse der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer erfüllen.

Aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen sind ein weiteres bedeutendes Mittel zur Verbesserung der Möglichkeiten für junge Arbeitsuchende. So spielen die öffentlichen Arbeitsvermittlungsdienste in vielen Ländern seit einiger Zeit eine proaktivere Rolle bei der Verbesserung der Funktionsweise der Arbeitsmärkte, indem sie Berufsberatung bieten und Angebot und Nachfrage zusammenführen. Obgleich die Erfahrungen gemischt sind, sind die effektivsten aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen für junge Menschen wiederum Programme, die Arbeitserfahrung mit Ausbildung verbinden, durch die sich die Chancen der Teilnehmer, eine Arbeit zu finden, offenbar verbessern. Unterstützung für eine selbständige Erwerbstätigkeit und die Gründung von Kleinbetrieben, die oft auf einer Ausbildung in unternehmerischen Fertigkeiten und Kleinkreditprogrammen beruht, hat ebenfalls erfolgreich dazu beigetragen, jungen Menschen eine größere Vielfalt von Arbeitsmarktchancen zu eröffnen.

Es wird zwar oft davon ausgegangen, daß eine strenge Beschäftigungsschutzgesetzgebung von der Einstellung junger Arbeitnehmer abhält, dies wird aber durch die Erfahrungen auf innerstaatlicher Ebene nicht unbedingt bestä-

*Maßnahmen zur Förderung der Jugendbeschäftigung in den Gesamtbeschäftigungsstrategien verankern*

*Die Verbindung von Ausbildung und Arbeitserfahrung ist besonders effektiv*

*Aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen spielen eine wichtige Rolle bei der Verbesserung der Möglichkeiten für junge Menschen*

tigt. Außerdem haben viele staatliche Maßnahmen, wie Anreize für Arbeitgeber, junge Arbeitnehmer einzustellen (dadurch, daß sich die Arbeitgeber und der Staat die Ersteinstellungskosten teilen), erfolgreich dazu beigetragen, den Sprung von der Schule ins Erwerbsleben zu erleichtern.

### **Koordinierte internationale Maßnahmen im Bereich der Jugendbeschäftigung**

In Anerkennung der Bedeutung, die einer Förderung der Jugendbeschäftigung zukommt, sind in den letzten Jahren mehrere größere internationale Initiativen auf den Weg gebracht worden. Die bedeutendste ist das Jugendbeschäftigungsnetzwerk (YEN), das unter der Schirmherrschaft des Generalsekretärs der Vereinten Nationen in Zusammenarbeit mit der Weltbank errichtet worden ist, wobei die IAO im YEN-Sekretariat federführend ist. Eine weitere internationale Initiative, die für viele Länder der Region von unmittelbarer Bedeutung ist, ist die auf dem Luxemburger Gipfel im Jahr 1997 in die Wege geleitete Europäische Beschäftigungsstrategie (EBS) der EU. Viele allgemeine Ziele der EBS sind auch für junge Arbeitnehmer relevant und drei ihrer Zielvorgaben betreffen speziell junge Menschen:

- (1) jedem arbeitslosen Jugendlichen sollte ein neuer Start in Form von Ausbildung, Umschulung, einer Tätigkeit oder einer sonstigen Maßnahme der Beschäftigungsfähigkeit geboten werden, bevor die Dauer der Arbeitslosigkeit sechs Monate erreicht;
- (2) bis 2010 sollten mindestens 85 Prozent der 22jährigen in der Europäischen Union die Sekundarstufe II absolviert haben;
- (3) die Politiken werden darauf abzielen, bis zum Jahr 2010 eine durchschnittliche EU-Arbeitslosenquote unter vorzeitigen Schulabgängern von höchstens 10 Prozent zu erreichen.

*Mehrere große internationale Initiativen zur Jugendbeschäftigung in letzter Zeit gestartet*

### **Diskussionspunkte**

- (1) Inwieweit lassen sich die rückläufigen Erwerbsquoten der Jugendlichen auf die verstärkte Inanspruchnahme von Bildungsangeboten oder auf andere Faktoren zurückführen, wie entmutigte Arbeitnehmer, die aufgrund der fehlenden Beschäftigungsmöglichkeiten aus dem Erwerbsleben ausscheiden?
- (2) In welchem Umfang (wenn überhaupt) erleichtern nach den Erfahrungen der Teilnehmer flexible Beschäftigungsformen und vorübergehende Arbeitsvorkehrungen den Zugang junger Menschen zu einer dauerhafteren Beschäftigung?
- (3) Ist das Modell der lebenslangen Vollzeitbeschäftigung für Jugendliche immer noch interessant oder lassen sich ihre Kreativität und ihr Engagement besser durch andere Beschäftigungs- und Ausbildungsformen nutzbar machen, einschließlich Optionen wie freiwillige Arbeit und Arbeitserfahrung in anderen Ländern?
- (4) Verfügen die Teilnehmer über unmittelbare Erfahrung mit innovativen Programmen und Maßnahmen, insbesondere solchen, die Ausbildung mit Arbeitserfahren verbinden, welche sich bei der Förderung positiver Ergebnisse des Jugendarbeitsmarkts als wirksam erwiesen haben?

- (5) Wie könnte die Beteiligung der Sozialpartner am Prozeß der Politikgestaltung (auf nationaler und lokaler Ebene) im allgemeinen und an der Gestaltung und Verwirklichung von Berufsbildungssystemen und aktiven Arbeitsmarktpolitiken im besonderen verbessert werden?
- (6) Wie effektiv sind staatliche Maßnahmen, wie beispielsweise Programme zur Aufteilung der Ersteinstellungskosten zwischen Arbeitgebern und dem Staat, bei der Erleichterung des Übergangs von der Schule ins Erwerbsleben?
- (7) Was sollte die IAO tun, um die Jugendbeschäftigung auf nationaler und internationaler Ebene weiter zu fördern?

### 3. **Ausgleich zwischen Flexibilität, Stabilität und Sicherheit auf europäischen Arbeitsmärkten**

Entscheidungsträger, einschließlich Stakeholder, die an Diskussionen und der Vertretung von Interessen in Wirtschafts- und Sozialangelegenheiten beteiligt sind, stehen vor der entscheidenden Herausforderung, die Formen der Regulierung zu bestimmen, die einen sich rasch wandelnden Arbeitsmarkt im Kontext der globalisierten Wirtschaft begleiten sollten.

Sollen sie sich die insbesondere in den 1980er und den frühen neunziger Jahren laut gewordenen Forderungen nach größerer Flexibilität zur Überwindung der Arbeitsmarkt-Rigiditäten der Region (Beschäftigungsschutzgesetzgebung, Verhandlungsstärke der Gewerkschaften, großzügige Sozialsysteme und hohe Arbeitssteuern), wie sie oft bezeichnet worden sind, zu Herzen nehmen? Oder können sie dem in letzter Zeit in Europa verfolgten neuen Ansatz vertrauen, der die Reform der Arbeitsmarktinstitutionen verlangt, um neue Wege des Ausgleichs zwischen Flexibilität und Sicherheit in Bezug auf Beschäftigung, Einkommen und sozialen Schutz zu entwickeln?

In Kapitel 3, das auf den Erfahrungen von zwei Ländergruppen beruht, nämlich Westeuropa und die früheren Transformationswirtschaften Mittel- und Osteuropas und Zentralasiens (MOEZA), werden die Ergebnisse neuerer Forschungen zusammengestellt, die sich auf wirksame Beispiele für die Verbindung von größerer Flexibilität mit Formen der Sicherheit („Flexicurity“) konzentrieren, die den Anforderungen der heutigen Arbeitsmärkte angepaßt sind. Diese betonen, wie wichtig es ist, den Arbeitnehmern in der Übergangszeit zwischen Stellen größere Sicherheit zu verschaffen, und umfassen Einkommenssicherheit durch wirksame Systeme für Leistungen bei Arbeitslosigkeit sowie eine größere Unterstützung, um den Arbeitnehmern dabei zu helfen, ihre Qualifikationen zu verbessern und einen neuen Arbeitsplatz zu finden.

Das Kapitel beginnt mit einer Widerlegung der Behauptung, daß aufgrund der immer flexibler werdenden Arbeitsmärkte dauerhafte Arbeitsplätze bald der Vergangenheit angehören werden. Unter Berufung auf seit Mitte der neunziger Jahre durchgeführte Untersuchungen, die ergeben haben, daß ein Großteil der Arbeitskräfte immer noch dauerhafte und sichere Arbeitsplätze innehat, wenngleich Instabilität und Unsicherheit in Teilen des Arbeitsmarkts zugenommen haben (IAA, 1996), wird festgestellt, daß das Arbeitsverhältnis in den Industrieländern stabiler ist, als gemeinhin angenommen wird. Tatsäch-

*Es bedarf neuer Formen der Sicherheit in Bezug auf Beschäftigung, Einkommen und sozialen Schutz*

*Berichte über das Aussterben dauerhafter Arbeitsplätze sind stark übertrieben*

lich hat sich die Arbeitsplatzsicherheit, gemessen an der Dauer der Betriebszugehörigkeit und unter Berücksichtigung der Zahlen für diese Länder als Ganzes, in den letzten Jahren kaum geändert, trotz der großen Unterschiede zwischen den einzelnen Ländern und trotz der nahezu überall bestehenden Trennung zwischen gut geschützten Kerngruppen von Arbeitnehmern in ständiger Beschäftigung und jenen in flexiblen Formen der Beschäftigung, die nicht so gut geschützt sind.

Dagegen haben die MOEZA-Länder starke Veränderungen auf ihren Arbeitsmärkten erfahren, die auf das beschleunigte Tempo der Arbeitsplatzvernichtung als Folge der Transformation und den begrenzten Umfang der Schaffung von Arbeitsplätzen in der formellen Wirtschaft zurückzuführen waren. Während der Anteil der traditionellen Formen einer flexiblen Beschäftigung, wie Zeit- und Teilzeitarbeitsplätze und sogar selbständige Erwerbstätigkeit (nach einem anfänglichen Anstieg), relativ stabil geblieben ist, war ein Anstieg der Beschäftigung auf der Grundlage von Nichtarbeitsverträgen oder der ohne Vertrag geleisteten Arbeit zu verzeichnen. Dennoch haben diese Formen der Flexibilisierung des Arbeitsmarkts im allgemeinen nicht zu einer größeren Mobilität auf dem formellen Arbeitsmarkt beigetragen. Ein akutes Gefühl der Unsicherheit des Arbeitsplatzes im Rahmen einer allgemein schwachen Nachfrage nach Arbeitskräften und eines geringen Schutzes vor Arbeitslosigkeit läßt die Arbeitnehmer zögern, weniger produktive Arbeitsplätze freiwillig aufzugeben und sich produktivere zu suchen.

Eine Analyse der Situation in den westeuropäischen Ländern zeigt ebenfalls, daß das Niveau der Beschäftigungssicherheit in ihnen zwar immer noch recht hoch ist, daß die Dauer der Betriebszugehörigkeit aber nicht unbedingt gleichbedeutend ist mit einem wahrgenommenen Gefühl der Beschäftigungssicherheit. Tatsächlich sind viele der Länder mit der längsten durchschnittlichen Dauer der Betriebszugehörigkeit nicht diejenigen, die hinsichtlich menschenwürdiger Arbeit die besten Ergebnisse aufzuweisen haben. Es ergibt sich die interessante Tatsache, daß es einer Gruppe von Ländern in Westeuropa gelungen ist, einen hohen Beschäftigungsstand zu erreichen, ohne dabei die Beschäftigungsqualität zu opfern. Diese Länder weisen die höchsten Beschäftigungsraten (einschließlich der Jugendbeschäftigung), eine niedrige Arbeitslosigkeit, eine hohe Frauenerwerbsbeteiligung, eine gute Bilanz bei der Umwandlung von Zeit- in Dauerarbeitsplätze und mit die beste Bilanz bei der Arbeitsplatzqualität und der wahrgenommenen Arbeitsplatzsicherheit auf.

Das Beweismaterial ist zwar noch recht spärlich, allem Anschein nach ist es aber so, daß, wenn Arbeitnehmer sich trauen, ihren Arbeitsplatz aufzugeben, und sie während ihrer Suche nach einem anderen Arbeitsplatz einen hohen Schutz genießen, sie sich weniger „eingesperrt“ fühlen und mehr Wahlmöglichkeiten haben, was wiederum zu einem besseren Ausgleich von Angebot und Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt führt. Daraus folgt, daß es mehr als bloßer Arbeitsplatzsicherheit bedarf, um eine gute Beschäftigungsqualität und -quantität zu erzielen. Eine vernünftige Kombination von länger- und kurzfristigen Tätigkeiten im Verein mit Arbeitsmarktinstitutionen, die Einkommens-, Sozial- und Beschäftigungsschutz während der Stellenwechsel bieten, dürfte daher zu einem stärkeren Gefühl der Arbeitsmarktsicherheit führen als nominell „dauerhafte“ Arbeitsplätze in einem unsicheren Umfeld.

*Die Beschäftigung auf der Grundlage von Nichtarbeitsverträgen oder ohne Vertrag hat in den MOEZA-Ländern zugenommen*

*Dauer der Betriebszugehörigkeit ist nicht das Gleiche wie Sicherheit*

Wenn jedoch ein System zur Gewährleistung von Arbeitsmarktsicherheit während der Stellenwechsel aufrechterhalten werden soll, bedarf es hoher Beschäftigungsraten, und das System muß auf Arbeit statt auf Wohlfahrt beruhen. Ein solches System ist mit Kosten verbunden, und es setzt vor allem auf die Verantwortung des einzelnen, wie die Verpflichtung, sich an „Aktivierungs“-Maßnahmen zu beteiligen, die in einem Großteil der Region nach und nach zur Norm geworden sind. Wenn der öffentliche Nutzen eines solchen Systems der „geschützten Flexibilität“ vielen zugute kommt, dann dürften die Kosten aber akzeptabel sein.

Untersuchungen der IAO kommen zu ähnlichen Ergebnissen für die MOEZA-Länder, wo die Deregulierung des Arbeitsrechts die Arbeitsmarktperformance offenbar nicht verbessert und oft zu nachteiligen Auswirkungen auf die Beschäftigung und die Umverteilung der Arbeitskräfte geführt hat. Dies gilt insbesondere für die verwundbaren Bevölkerungsgruppen, bei denen die Wahrscheinlichkeit groß ist, daß sie in die informelle Wirtschaft abgedrängt werden. Die Hauptidee ist die, daß Arbeitsmarktinstitutionen und Arbeitsmarktpolitiken wirklich eine große Rolle spielen. Sämtliche Arbeitsmarktindikatoren werden durch aktive Arbeitsmarktpolitiken und intensivere Kollektivverhandlungen anscheinend positiv beeinflusst. Maßnahmen zur Förderung des Beschäftigungsschutzes und zur Verringerung der Arbeitslosigkeit statt einfacher Deregulierung sollten daher auf jeden Fall auf der Agenda der früheren Übergangsländer stehen und sollten darauf abzielen, in der Zeit des Wechsels auf neue Arbeitsplätze Schutz zu bieten.

Schließlich sollte hervorgehoben werden, daß es kein einziges optimales institutionelles Umfeld für ein bestimmtes Land gibt, da sich alle Länder nach innerstaatlicher Erfahrung, Kultur und Gegebenheiten unterscheiden. Daher muß jedes Land ein breites Spektrum möglicher politischer Optionen im Hinblick auf die Schaffung von Arbeitsmärkten in Betracht ziehen, die sowohl Flexibilität als auch Sicherheit bieten. Diesbezüglich ist der soziale Dialog zweifellos das beste Instrument, um die Akzeptanz und Effizienz der vorgeschlagenen Veränderungen zu testen und breite Unterstützung für sie zu gewinnen.

*„Flexicurity“  
erfordert hohe  
Beschäftigungsraten*

*In den MOEZA-  
Ländern hat die  
Deregulierung keine  
Verbesserung der  
Arbeitsmarktperformance  
bewirkt*

*Dialog über  
grundsatzpolitische  
Wahlmöglichkeiten  
ist die Basis des  
Flexicurity-Ansatzes*

## **Diskussionspunkte**

- (1) Verfügen die Teilnehmer über unmittelbare Erfahrung mit Verbindungen von Flexibilitäts- und Sicherheits- („Flexicurity“-)Maßnahmen, die sich bei der Förderung positiver Arbeitsmarktergebnisse in Bezug auf die Quantität und Qualität der Beschäftigung und die Wirtschaftsleistung als wirksam erwiesen haben?
- (2) Inwieweit sind die Sozialpartner am Dialog auf der innerstaatlichen Ebene über die Einführung von Flexicurity- oder anderen Arten von Arbeitsmarktreformmaßnahmen beteiligt?
- (3) Sind die Teilnehmer im Prinzip mit den drei Punkten einverstanden, die in dem Kapitel herausgestellt werden, nämlich:
  - daß ein gewisses Maß an Arbeitsmarktflexibilität („geschützte Übergänge“) annehmbar ist, wenn sie in die Arbeitsmarktsicherheit und die Anerkennung der Bedeutung des Arbeitsverhältnisses eingebettet ist;

- daß ein gewisses Maß an Beschäftigungsstabilität der Erwerbstätigen für die Firmen gut ist, da sie für die Produktivität, die Investitionen in Humankapital und die Motivierung benötigt wird; und
  - daß die Regierungen ein effizientes System der Arbeitssicherheit vorsehen sollten, das auf Arbeitsmarktpolitiken beruht, in deren Mittelpunkt die Arbeit und nicht die Fürsorge steht?
- (4) Inwieweit können Flexicurity-Maßnahmen den verwundbareren Erwerbstätigengruppen, einschließlich Jugendlichen, ethnischen Minderheiten und Wanderarbeitnehmern, zugute kommen?
- (5) Welche Maßnahmen (falls überhaupt) sollte die IAO ergreifen, um das Konzept der Flexicurity auf nationaler und regionaler Ebene weiter zu fördern?

#### 4. **Stärkung des auf Rechten beruhenden Rahmens für die Steuerung der Migration**

Die Migration hat sich in nahezu allen Ländern der Region zu einem akuten Problem entwickelt, und die Frage, wie darauf reagiert werden soll, beschäftigt die Entscheidungsträger auf allen Ebenen und in fast jedem Politikbereich. Die Zahl der erwerbstätigen Migranten in der Region wird auf rund 26,5 Millionen oder rund 4 Prozent der Gesamterwerbsbevölkerung geschätzt. Ihre Bedeutung für die Zukunft der Volkswirtschaften und der Gesellschaften in der Region dürfte ihre derzeitige Zahl aber weit übersteigen.

Während in Osteuropa die Richtung der Migrationsströme überwiegend von anderen GUS-Ländern nach der Russischen Föderation verläuft, ist das Migrationsmuster in Westeuropa vielfältiger. Obwohl beispielsweise Migranten aus anderen EU-Ländern in Deutschland (nahezu ein Viertel der Ausländer im Land), Italien (11 Prozent) und dem Vereinigten Königreich (ein Drittel) zahlreich sind, stammt der größte Teil der Einwanderer in Deutschland aus der Türkei, und 30 Prozent der Ausländer kommen aus nordafrikanischen Ländern und aus Albanien.

Die demographischen Tendenzen geben fast überall Anlaß zu einer Überprüfung der Migrationspolitik. Im Jahr 2003 hatten schon zehn westeuropäische Länder höhere Sterblichkeitsraten als Geburtsraten zu verzeichnen. Die große Mehrheit dieser Länder wies eine Nettozuwanderung auf. Schätzungen zufolge wird im Jahr 2050 in Armenien, Estland, Griechenland, Italien, Litauen, Slowenien, Spanien und der Tschechischen Republik das mittlere Alter über 51 Jahre betragen.

Der Rückgang der Bevölkerung der Russischen Föderation (derzeit 0,57 Prozent pro Jahr, Schätzungen zufolge 0,73 bis 2020 und 0,86 bis 2050) wird voraussichtlich auch zu einem Arbeitskräftemangel und zu erhöhten Abhängigenquoten führen. Obgleich die Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für Europa (UNECE) der Auffassung ist, daß die Russische Volkswirtschaft das Potential zu raschem Wachstum besitzt, sofern ihre Ressourcen effizienter genutzt werden, weist sie darauf hin, daß es ihr aufgrund der

*Demographische Tendenzen geben Anlaß zu einem Überdenken der Migrationspolitik*

sinkenden Bevölkerungszahlen sehr schwer fallen könnte, ihr ehrgeiziges Wachstumsziel einer Verdoppelung des BIP während der nächsten zehn Jahre zu erreichen (UNECE, 2004).

Diese Tendenzen legen den Schluß nahe, daß eine geregelte Einwanderung wahrscheinlich ein Element der sorgfältig gewählten Mittelkombination ist, die in vielen Ländern benötigt wird, um die Zahl der Erwerbstätigen, die Produktivitätsraten und die Wirtschaftstätigkeit auf dem Niveau zu halten, das erforderlich ist, um den derzeitigen Stand der sozialen und wirtschaftlichen Wohlfahrt für die Wohnbevölkerung auch in der Zukunft zu gewährleisten. Wenn die positiven Wirtschaftswachstumsraten beibehalten werden sollen, dann wird zu den Schlüsselfaktoren einer solchen Mittelkombination höchstwahrscheinlich die Ersatzmigration und die Steigerung der Erwerbsquoten gehören, beispielsweise indem das Erwerbsleben älterer Arbeitnehmer verlängert und ihre Qualifikationen verbessert werden.

Wenn die Migration aber nicht ordnungsgemäß gesteuert wird, kann sie dazu führen und führt auch oft dazu, daß den Arbeitnehmern die grundlegenden Rechte und Ansprüche vorenthalten werden.

Von den vielen Besorgnissen, die im Zusammenhang mit der Migration in der Region entstanden sind, verdienen die folgenden große Aufmerksamkeit:

- die Zunahme der heimlichen Migration, einschließlich des Menschenhandels, die eine Unterklasse von Arbeitnehmern schafft, deren Menschen- und Arbeitsrechte oft verletzt werden;
- die Beschäftigungsbedingungen einer erheblichen Anzahl von Ausländern, deren Status aus den verschiedensten Gründen irregulär ist (darunter beispielsweise die politischen Veränderungen in Osteuropa und die Nichtanerkennung als Flüchtlinge);
- die Auswirkungen der Migration auf die Beschäftigung und die Löhne ungelernter Arbeitskräfte, zu denen nicht nur ältere einheimische Arbeitnehmer, sondern auch frühe Einwanderer gehören, da Wanderarbeitnehmer oft in geringe Qualifikationen erfordernden Beschäftigungen konzentriert sind, vielfach in Tätigkeiten mit langen oder unregelmäßigen Arbeitszeiten, die von einheimischen Arbeitnehmern normalerweise gemieden werden;
- Probleme der sozialen Eingliederung und die hohen Arbeitslosenraten unter jugendlichen Einwanderern;
- der Auswanderungsdruck in manchen Ländern aufgrund der hohen Arbeitslosigkeit, insbesondere unter gebildeten Jugendlichen;
- geographische Unausgewogenheiten bei der Beschäftigung, die u.a. auf die geringe innerregionale Mobilität der europäischen Arbeitnehmer zurückzuführen ist, selbst in der EU, trotz der garantierten Freizügigkeit zwischen EU-Ländern; und
- die mittel- bis langfristigen Auswirkungen des Alterns der Bevölkerung auf die Produktivität und die Finanzierbarkeit der Systeme der Sozialen Sicherheit in Verbindung mit der Notwendigkeit, die Erwerbsquoten zu erhöhen, u.a. durch Immigration.

*Es bedarf einer  
geregelten  
Einwanderung*

*Heimliche Migration  
und Menschen-  
handel geben Anlaß  
zu großer Besorgnis*

Informationen aus Legalisierungsprogrammen und anderen Quellen legen den Schluß nahe, daß zwischen 10 und 15 Prozent der Migranten in den Hauptaufnahmeländern sich in einer irregulären Situation befinden. Das Wachstum der informellen Märkte für nicht zugelassene Arbeitsmigranten treibt die Zunahme der irregulären Wanderungen. Es liegen auch viele Anzeichen dafür vor, daß die irreguläre Migration durch die Übernachfrage nach ungelerten Arbeitskräften in Europa und die fehlenden gesetzlichen Möglichkeiten zur Befriedigung dieser Nachfrage gefördert wird.

Die offiziellen Reaktionen auf die irreguläre Migration in der Region, darunter die Verstärkung der Grenzkontrollen, Abschiebeverfahren und verstärkte Überwachung, haben im allgemeinen die unerwünschte Folge gehabt, daß sie den Menschensmuggel profitabler gemacht haben. Im Gesamtbericht der IAO von 2001 wurde folgendes festgestellt: „Die in letzter Zeit zu beobachtende Zunahme des Menschenhandels kann im wesentlichen darauf zurückgeführt werden, daß ein Ungleichgewicht besteht zwischen dem Angebot an Arbeitskräften und der Verfügbarkeit von legalen Beschäftigungsmöglichkeiten dort, wo Arbeitsuchende ein Wohnrecht haben“ (IAA, 2001a, Seite 58 bis 59).

In Kapitel 4 wird betont, daß die wirksame, auf Rechten beruhende Steuerung der Arbeitsmigration der Schlüssel zu einem besseren Schutz der Wanderarbeitnehmerrechte ist. Es wird auch die These vertreten, daß die vielfach bestehenden Befürchtungen in den Aufnahmeländern, daß ein Zustrom von gering qualifizierten Wanderarbeitnehmern die Löhne und die Beschäftigungsstände drücken wird, nachweislich praktisch jeder empirischen Grundlage entbehren. Tatsächlich haben Wanderarbeitnehmer sowie die von Migranten gegründeten Betriebe in den meisten Fällen positive Auswirkungen auf die Volkswirtschaft des Gastlandes.

Erfahrungen und Forschungen zeigen, daß die wirksame Steuerung der Arbeitsmigration eine Reihe von Schlüsselementen umfassen muß. Erstens muß die Migrationspolitik mit den Arbeitsmarktverhältnissen und -realitäten in Einklang stehen. Ferner muß die Zusammenarbeit zwischen Aufnahme- und Entsendeländern durch Vereinbarungen erreicht werden. Die Migrationspolitik muß auf breiter öffentlicher Unterstützung beruhen, die sich am besten durch einen umfassenden sozialen Dialog erreichen läßt. Die Übereinkommen der IAO über Wanderarbeitnehmer sollten ratifiziert und ihre Grundsätze angewendet werden. Außerdem sind Maßnahmen erforderlich, um die Anwerbung zu regeln und den Menschenhandel zu verhindern, während gleichzeitig menschenwürdige Arbeit gefördert und sichergestellt werden muß, daß Wanderarbeitnehmer den innerstaatlichen Arbeitsgesetzen und Systemen der Sozialen Sicherheit unterliegen. Es müssen auch Maßnahmen getroffen werden, um die Eingliederung von eingewanderten Arbeitnehmern zu erleichtern und Diskriminierung zu bekämpfen.

*Der Handel mit Arbeitskräften ist eine der Folgen der Ungleichgewichte zwischen dem Angebot an Arbeitskräften und der Verfügbarkeit von legalen Beschäftigungsmöglichkeiten*

*Geringe oder keine Korrelation zwischen Arbeitslosigkeit und Immigration*

*Die Arbeitsmigration muß mit den Arbeitsmarktverhältnissen in Einklang stehen*

Wenn es darum geht, den Auswanderungsdruck zu verringern und Inländer, die eine Beschäftigung im Ausland suchen, zu schützen, kommt den Herkunftsländern ebenfalls eine wichtige Rolle zu. Einerseits können sie die Beschäftigungsaussichten in ihren eigenen Ländern verbessern, indem sie der Beschäftigungsförderung und menschenwürdiger Arbeit in ihren Entwicklungsstrategien großen Vorrang einräumen. Andererseits können sie die Rekrutierung überwachen, Überweisungen erleichtern, die produktive Anlage der Ersparnisse von Wanderarbeitnehmern fördern und die Rückkehr und den Wissenstransfer ermutigen.

In dem Kapitel werden auch die Bereiche beschrieben, in denen die IAO durch Projekte und grundsatzpolitischen Dialog in einer Reihe von Ländern der Region Unterstützung leistet im Hinblick auf die Entwicklung von Migrationspolitiken, die den Bedürfnissen sowohl der Aufnahme- als auch der Entsendeländer und der Wanderarbeitnehmer selbst angepaßt sind.

*Die Entsendeländer müssen mehr tun, um ihre im Ausland arbeitenden Staatsangehörigen zu schützen*

### **Diskussionspunkte**

- (1) Sind die europäischen und zentralasiatischen Länder mit ihrer derzeitigen Politik im Bereich der Arbeitsmigration zufrieden? Wenn nicht, welche Veränderungen halten sie für erforderlich?
- (2) Wie kann in Anbetracht der Folgerung, daß der Menschenhandel zumindest teilweise auf Ungleichgewichten zwischen dem Angebot an Arbeitskräften und der Verfügbarkeit von legalen Beschäftigungsmöglichkeiten zurückzuführen ist, ein geeignetes Verhältnis zwischen repressiven Maßnahmen und grundsatzpolitischen Ansätzen erreicht werden, um die dem Menschenhandel innerhalb der Region zugrundeliegenden Ursachen zu bekämpfen?
- (3) Stimmen die Teilnehmer der These zu, daß mehr Migration eine der Antworten auf die Finanzierbarkeit der Rentensysteme in vielen Ländern der Region ist?
- (4) Welches sind nach den Erfahrungen der Teilnehmer die wirksamsten Ansätze zur Förderung der Eingliederung von Immigranten und zur Überwindung der hohen Jugendarbeitslosigkeit unter Immigranten der zweiten Generation?
- (5) Was kann getan werden, damit die dreigliedrigen Parteien eine größere Rolle bei der Gestaltung der Arbeitsmigrationspolitik spielen? Welche Strukturen sollten zu diesem Zweck geschaffen werden?
- (6) Welches sind die wirksamsten Ansätze zur Vermeidung oder Verringerung der negativen Auswirkungen der Auswanderung, insbesondere von Fachkräften, auf die Entsendeländer?
- (7) Welche Rolle sollte die IAO bei der Unterstützung der Mitgliedsgruppen in der Region im Bereich der Migrationspolitik spielen?

## 5. Alterung, Erwerbsbeteiligung und Rentenreform

Rentenreformen stehen auf der sozialen Agenda jetzt ganz oben. Trotz weitreichender Unterschiede stehen die Rentensysteme in der Region vor zwei gemeinsamen Herausforderungen: das Altern der Bevölkerung und seiner Auswirkungen auf die Rentenfinanzierung; und die Notwendigkeit, das Leistungspaket neu zu schnüren, um den sich wandelnden Anforderungen gerecht zu werden.

Zwar gehört die Einrichtung nationaler Rentensysteme in den Industrieländern der Welt zu den größten Errungenschaften des 20. Jahrhunderts und haben sich diese Systeme bei der Linderung der Armut unter älteren Menschen als wirksam erwiesen, es sind jedoch Anpassungen erforderlich, wenn das derzeitige Wohlfahrtsniveau beibehalten werden soll. In den mittel- und osteuropäischen Ländern, wo eine umfassende Altersversorgung erreicht worden war und diese Systeme dazu dienten, Anfang der 1990er Jahre die wirtschaftlichen Erschütterungen abzufedern, nahmen viele Länder radikale Reformen vor, einschließlich Maßnahmen zur Reduzierung der Sozialversicherung zugunsten privat geführter individueller Sparkonten. In der GUS wurde der Realwert der Renten durch die Hyperinflation bis Mitte der 1990er Jahre zwar geschmälert, doch gehörten die Rentensysteme zu den zuverlässigsten Mitteln zu Verhinderung von Armut in den frühen Übergangsjahren. In Südosteuropa ließ die finanzielle Belastung der staatlichen Rentensysteme infolge einer Reihe von Faktoren Millionen von Menschen verarmen, darunter politischer Aufruhr, bewaffnete Konflikte, der Verlust der subventionierten Beschäftigung, massive Auslandsschulden und hohe Inflation, das Wachstum der informellen Wirtschaft und die Nichtzahlung von Beiträgen.

### *Die Abhängigenquoten in einem vertretbaren Rahmen halten*

Die ältere Bevölkerung wächst rasch. Während der vergangenen 50 Jahre ist die Lebenserwartung in der Region von 63 auf 73 Jahre gestiegen und wird bis 2050 voraussichtlich 80 Jahre erreichen. Obgleich die Bevölkerung in den westeuropäischen Ländern die älteste ist, altert die der anderen Subregionen schneller, mit Ausnahme der GUS, wo die Lebenserwartung die niedrigste in der Region ist und in letzter Zeit weiter zurückgegangen ist.

Eine höhere Lebenserwartung ist zwar eine große Errungenschaft, sie ist aber nicht Hand in Hand mit einem längeren Erwerbsleben gegangen. Die Konzentration auf das Altern der Bevölkerung und dessen Auswirkung auf die Finanzierung der Sozialen Sicherheit hat von der Schlüsselfrage der Beschäftigungsförderung und der Notwendigkeit einer Steigerung der Erwerbsbeteiligung abgelenkt. Viele Menschen sind inaktiv oder in der informellen Wirtschaft tätig und zahlen keine Beiträge in die Rentensysteme ein. Wenn die Gesamterwerbsquote, insbesondere der Jugendlichen, der Frauen, der Migranten und der älteren Arbeitnehmer, nicht verbessert werden kann, wird der Altenquotient möglicherweise dramatisch ansteigen.

*Die Rentensysteme stehen vor gemeinsamen Problemen in der Region*

*Die Konzentration auf das Altern der Bevölkerung verdeckt die Bedeutung der Erwerbsquoten*

Es sind mehrere Arten von Maßnahmen getroffen worden, um die Erwerbsquoten zu erhöhen, darunter die Festsetzung von Zielvorgaben durch den Europäischen Rat. Ein Ziel besteht darin, das Erwerbsleben der älteren Menschen zu verlängern. Dies ist zwar wichtig, es gilt aber, die Beschäftigungs- und Erwerbsquoten *aller* Bevölkerungsgruppen zu erhöhen, insbesondere durch Maßnahmen wie die Bereitstellung von Kinderbetreuungsmöglichkeiten, um Arbeit und Familienpflichten vereinbaren zu können, und durch die Förderung legaler Migrationskanäle.

*Beschäftigung ist ein starkes Mittel zur Abschwächung der Auswirkungen des Alterns auf die Sozialschutzsysteme*

### **Rentenreformen**

Die Bedeutung der Förderung einer produktiven und menschenwürdigen Beschäftigung zieht sich wie ein roter Faden durch diese Analyse. Rentenreformen wird zwar große Aufmerksamkeit geschenkt, man muß sich jedoch unbedingt vor Augen halten, daß diese bei der Bewältigung des demographischen Drucks nur dann erfolgreich sein können, wenn der Beschäftigungsstand zunimmt und älteren Menschen lohnende Möglichkeiten zum Weiterarbeiten geboten werden. Die Globale Beschäftigungsagenda der IAO stellt eine Antwort auf diese Notwendigkeit dar und liefert gleichzeitig einen Schlüsselbeitrag zu der Agenda der IAO für menschenwürdige Arbeit. Was die Verlängerung des Erwerbslebens angeht, so sollten neben der Heraufsetzung des Rentenalters und der Beschneidung der Vorruhestandsregelungen Maßnahmen erwogen werden zur Schaffung stärkerer Anreize innerhalb der Rentensysteme für ein Hinausschieben der Pensionierung, zur Festlegung von Regeln, die einen gleitenden Eintritt in den Ruhestand erleichtern, zur Schaffung von Anreizen für die Arbeitnehmer, im Hinblick auf ihre Pensionierung Ersparnisse anzusammeln, und zur Schärfung des öffentlichen Bewußtseins für die zur Verfügung stehenden Optionen.

*Ältere Menschen brauchen lohnende Möglichkeiten zur Fortsetzung der Erwerbstätigkeit*

Bei der Neugestaltung der Leistungspakete muß insbesondere geschlechtsspezifischen Fragen Beachtung geschenkt werden, da Frauen bei den derzeitigen Rentenreformen oft zu den großen Verlierern gehören. In vielen Ländern wird außerdem nachdrücklich die Einführung einer angemessenen Mindestrente und die verbesserte Übertragbarkeit von Rentenansprüchen gefordert, um den Folgen der Arbeitsplatzmobilität, der atypischen Formen der Beschäftigung und der internationalen Migration zur Beschäftigungsaufnahme für die künftige Altersversorgung Rechnung zu tragen.

Vor allem in Mitteleuropa muß die Leistungsfähigkeit der Rentensysteme verbessert werden, indem die Lächer gestopft werden, durch die Mittel verlorengehen, insbesondere im Zusammenhang mit dem Einzug von Beiträgen. Zu diesem Zweck sind Initiativen auf der höchsten Ebene erforderlich, um die Hauptprobleme anzugehen, nämlich die chronische Untererfassung der Löhne der Arbeitnehmer, die Größe der informellen Wirtschaft und die staatliche Tolerierung der Nichtbeachtung von Vorschriften durch bestimmte Großunternehmen.

## Die Regelung der privaten Altersvorsorge

Durch die private Altersvorsorge werden Ungleichheiten tendenziell verstärkt, und die hohen Kosten eines Übergangs von umlage- zu vorfinanzierten Rentensystemen geben Anlaß zu Besorgnis über die Angemessenheit künftiger Renten. Eine (beispielsweise in Dänemark, den Niederlanden und Schweden gewählte) Möglichkeit ist die Entwicklung branchenweiter, von den Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden gemeinsam verwalteter Systeme. Durch diese wird ein hoher Erfassungsgrad sichergestellt, da sie auf alle Arbeitnehmer in den betreffenden Sektoren Anwendung finden.

Obgleich die ursprüngliche Überlegung, daß die Privatisierung der Altersvorsorge eine durch das Altern der Bevölkerung verursachte Rentenkrise abwenden könnte, mittlerweile von allen Analysten aufgegeben worden ist, hat der Gedanke der Privatisierung in vielen mittel-, süd- und osteuropäischen sowie GUS-Ländern großen Anklang gefunden. Sie hat jedoch eine Reihe von Problemen mit sich gebracht, die noch gelöst werden müssen. Dazu gehören: das dadurch entstehende „Loch“ in der Finanzierung der staatlichen Rentensysteme, da Beiträge in die private Vorsorge fließen; Fragen der Gerechtigkeit, insbesondere im Zusammenhang mit Frauen und gering bezahlten Arbeitnehmern, vor allem jener in der informellen Wirtschaft, die geringe oder keine Beiträge eingezahlt haben; Verwaltungsfragen, wie die Führung individueller Unterlagen; und Maßnahmen, um sicherzustellen, daß die (derzeit sehr hohen) Verwaltungsgebühren in vertretbaren Grenzen gehalten werden, damit die Ersparnisse nicht aufgezehrt werden.

## Beteiligung der Sozialpartner

Wenn die Rentensysteme die Bedürfnisse und Erwartungen der Gesellschaft erfüllen und ihrem Zweck, finanzielle und Soziale Sicherheit zu bieten, gerecht werden sollen, dann bedarf es in allen diesen Fragen nachdrücklichen staatlichen Handelns und der Entwicklung eines sozialen Konsenses durch die enge Einbindung der Sozialpartner und anderer Stakeholder. Diesbezüglich kommt der IAO durch Beratung, die Überwachung der Einhaltung vereinbarter Mindestnormen und die Förderung des sozialen Dialogs auf der nationalen und regionalen Ebene eine bedeutende Rolle zu, insbesondere durch ihre vor kurzem ins Leben gerufene Globale Kampagne für Soziale Sicherheit und sozialen Schutz für alle.

## Diskussionspunkte

- (1) Was kann getan werden, um das Bewußtsein für das Altern als soziale Frage zu schärfen und einen Konsens über eine Reihe von Politiken herbeizuführen mit dem Ziel, die davon ausgehende Gefährdung der Rentenfinanzierung zu vermeiden?
- (2) Stehen ältere Arbeitnehmer und insbesondere ältere weibliche Arbeitnehmer vor besonderen Problemen im Zusammenhang mit der Beendigung ihres Arbeitsverhältnisses (durch Entlassung oder Vorruhestand, einschließlich Frühpensionierung aufgrund von Erwerbsunfähigkeit) bei einer Umstrukturierung und bei der Suche nach einem neuen Arbeitsplatz? Wenn ja, was kann getan werden, um die Hindernisse zu über

*Die private Altersvorsorge wirft Fragen der Gerechtigkeit auf*

*Die Verwaltungsgebühren sind oft sehr hoch*

*Ein breiter sozialer Konsens ist entscheidend*

winden, mit denen ältere Menschen auf dem Arbeitsmarkt konfrontiert sind (aktive Arbeitsmarktpolitiken, Gesetzgebung zur Bekämpfung der Altersdiskriminierung) usw.?

- (3) Welches sind die vielversprechendsten arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen (wie die Anpassung der Ausbildung an die besonderen Bedürfnisse älterer Arbeitnehmer und die Förderung von Teilzeitbeschäftigung im Verein mit Altersteilzeitregelungen), die zu einer Steigerung der Erwerbsquoten älterer Arbeitnehmer beitragen können? Können solche Maßnahmen in Ihrem Land in die Praxis umgesetzt werden und falls ja, unter welchen Bedingungen?
- (4) Was kann in Ländern, die sich für eine private Altersvorsorge entschieden haben, getan werden, um das Bewußtsein für die noch zu lösenden Probleme zu schärfen?
- (5) Welche Maßnahmen können getroffen werden, um Fragen der Gerechtigkeit, insbesondere in privaten Rentensystemen, im Hinblick auf Frauen und Gruppen mit niedrigem Einkommen anzugehen?
- (6) Welche Schritte können unternommen werden, um die Übertragbarkeit von Rentenansprüchen für Arbeitnehmer zu verbessern, die häufig den Arbeitsplatz wechseln, und auf regionaler Ebene für Wanderarbeitnehmer?
- (7) Welche Maßnahmen können getroffen werden, um sicherzustellen, daß wesentliche Beschlüsse über Rentenreformen die breite Unterstützung finden, die für ihre umfassende Akzeptanz in der Gesellschaft unerlässlich ist?
- (8) Wie kann die IAO eine effektivere Rolle auf der nationalen und regionalen Ebene bei der Förderung von Diskussionen und Maßnahmen zu Rentenreformfragen spielen?

## Einleitung

Die Tatsache, daß die Siebte Europäische Regionaltagung der IAO in Ungarn veranstaltet wird, einem Land, das die Begegnung von Ost und West und die Überbrückung der Spaltungen symbolisiert, die so lange für die Region kennzeichnend gewesen sind, verleiht ihr eine besondere Resonanz. Die Bedeutung der Tagung wird auch durch ihre Aufnahme in die Tagesordnung der Luxemburger Präsidentschaft der Europäischen Union (EU) anerkannt.

Es trifft sich besonders gut, daß diese Regionaltagung der IAO in Budapest um einen Bericht über Übergänge herum stattfindet, nicht nur im Sinne von politischen Umgestaltungen, sondern auch im Sinne der Übergänge, denen sich jeder von uns in jedem Stadium des Lebenszyklus gegenüber sieht. Die Mitgliedsgruppen brauchen wohl kaum an den historischen Übergang, der Ende der achtziger Jahre einsetzte, oder an die derzeitigen Umgestaltungen im Zusammenhang mit der Erweiterung der EU erinnert zu werden. Auch brauchen sie in einem Klima trägen Wirtschaftswachstums in vielen Ländern der Region und anhaltender Armut und sozialer Ausgrenzung in vielen anderen keinen Anstoß, um die überragende Bedeutung menschenwürdiger Arbeit anzuerkennen.

Übergänge können durch eine gute Regierungsführung erfolgreich bewältigt werden. Wenn Übergänge auf nachhaltiges Wirtschaftswachstum und Vollbeschäftigung unter Bedingungen menschenwürdiger Arbeit abzielen, ist staatliches Handeln unerlässlich. Das Ziel der menschenwürdigen Arbeit für alle kann ohne größere Kohärenz in der Wirtschafts- und Sozialpolitik auf nationaler, subregionaler und regionaler sowie globaler Ebene nicht erreicht werden. Menschenwürdige Arbeit liegt im Schnittpunkt von Geld- und Fiskalpolitik und Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik. Die Schaffung von Kohärenz zwischen diesen politischen Zielen und Instrumenten ist die Aufgabe einer guten Regierungsführung. Die Achtung gemeinsamer Werte und Grundsätze und umfassende Konsultationen und die aktive Beteiligung von Regierungsressorts, Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden und anderen bedeutenden Vertretungsorganen sind von entscheidender Bedeutung für politische Kohärenz, die ihrerseits für menschenwürdige Arbeit von zentraler Bedeutung

*Jeder sieht sich  
Übergängen in  
jedem Stadium des  
Lebenszyklus  
gegenüber*

*Erfolgreiche  
Übergänge erfordern  
eine gute  
Regierungsführung*

ist. Nur ein so verstandenes staatliches Handeln kann das Funktionieren einer Marktwirtschaft durch die Einführung einer Reihe von marktfremden Faktoren sicherstellen.

Die europäische und zentralasiatische Region spielt in der wirtschaftlichen Globalisierung eine wesentliche Rolle. Die Region ist auch weltweit führend bei der wirtschaftlichen, monetären und politischen Integration, nicht nur in der EU, sondern auch in der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS) und anderen Teilen der Region. Wie die europäische Geschichte nach dem Zweiten Weltkrieg gezeigt hat, übt die Integration einen starken Einfluß auf politische Stabilität und Demokratie aus, zwei Voraussetzungen für wirtschaftlichen Wohlstand und soziale Einbindung.

Es wird oft behauptet, daß der Spielraum für staatliche Politik aufgrund der Globalisierung immer enger wird. Diesbezüglich hat die von der IAO eingesetzte Weltkommission für die soziale Dimension der Globalisierung jedoch folgendes festgestellt: „Unserer Ansicht nach sind die von uns ermittelten Probleme nicht auf die Globalisierung selbst, sondern auf Mängel des Ordnungsrahmens zurückzuführen.“

Dieser Bericht untersucht gute Regierungsführung im Hinblick auf den Übergang zu menschenwürdiger Arbeit in fünf Kapiteln, die miteinander verknüpfte, nach umfassenden Konsultationen mit den Mitgliedsgruppen als vorrangig ermittelte Themen behandeln. Das erste Kapitel beschäftigt sich mit Regierungsführung als Mittel zur Erzielung von Vollbeschäftigung in einem Kontext der wirtschaftlichen Globalisierung, wobei das Schwergewicht u.a. insbesondere auf der wirtschaftlichen Integration, Arbeitsmarktreformen, Lohnverhandlungen, Wirtschaftsleistung und Langzeitarbeitslosigkeit liegt. Die nachfolgenden Kapitel behandeln:

- Jugendarbeitslosigkeit und der Übergang von der Schule zur Arbeit;
- Ausgleich zwischen Flexibilität, Stabilität und Sicherheit („Flexicurity“);
- Migration;
- Altern, Erwerbsbeteiligung und Rentenreform.

Die Sozialschutzsysteme, um mit dem letzten dieser Themen zu beginnen, sind dem doppelten Druck des Alterns der Bevölkerung und des Zwangs zur Anpassung an sich wandelnde Anforderungen ausgesetzt. Der Weg zu Reformen muß den Grundsätzen einer guten Regierungsführung und der Gerechtigkeit folgen. Umfassende Konsultationen, öffentliche Unterstützung und Vertrauen sind daher für die Tragfähigkeit von Reformmaßnahmen von entscheidender Bedeutung.

Mit welchen Politiken und Maßnahmen könnte im Bereich der Migration die breite Akzeptanz der internationalen Mobilität der Arbeitskräfte, parallel zu der grenzüberschreitenden Mobilität des Kapitals, der Waren und der Dienstleistungen, durch Arbeitnehmer, Arbeitgeber und Bürger sowohl in Aufnahme- als auch in Entsendeländern sichergestellt werden? Diese Politiken und Maßnahmen können nur im Rahmen einer guten Regierungsführung ausgearbeitet werden.

Ebenso kann eine ausgewogene Antwort auf die gegensätzlichen Forderungen nach Arbeitsmarktflexibilität und -sicherheit („Flexicurity“) anstelle der nun weitgehend diskreditierten Doktrin einer einfachen Deregulierung nur von einer Regierungsführung herrühren, die alle einschließt.

*Probleme entstehen aufgrund von Defiziten in der Steuerung der Globalisierung*

*Gute Regierungsführung ist in allen Bereichen von entscheidender Bedeutung*

Die Verfügbarkeit von angemessenen und fairen Beschäftigungsmöglichkeiten für junge Arbeitnehmer schließlich beruht auf Lenkungsmechanismen, die die Bildungs- und Ausbildungspolitik, die Lohnpolitik und die Einstellungspolitik wirksam in Einklang bringen.

Zwei Themen sind diesen Kapiteln gemeinsam: sozialer Dialog und Vollbeschäftigung.

Die unbestreitbare Bedeutung des sozialen Dialogs läßt sich am besten anhand von zwei Beispielen veranschaulichen. Erstens stützt die technische Zusammenarbeit der IAO in Mitteleuropa die Auffassung, daß erfolgreiche Rentenreformen von der Tiefe der dreigliedrigen Konsultationen abhängen. Viele Fehlschläge können auf einen unzulänglichen sozialen Dialog zurückgeführt werden. Zweitens kann die dramatische Verbesserung in der Rangfolge des Indexes der menschlichen Entwicklung in Irland auf eine Reihe von Faktoren zurückgeführt werden, darunter die Sozialpartnerschaft, die einen soliden Rahmen für eine ausgewogene soziale und wirtschaftliche Entwicklung auf der Grundlage von Konsens und gemeinsamer Vision geschaffen hat. Dies hat das Wirtschafts- und Beschäftigungswachstum beflügelt und die Armut verringert.

Hinsichtlich der Vollbeschäftigung ist es sehr ermutigend festzustellen, daß es mehreren Ländern der Region offenbar gelungen ist, niedrige Arbeitslosenraten und hohe Erwerbsquoten aufrechtzuerhalten, ohne daß sich die Inflation beschleunigt oder die Einkommensungleichheit verschlimmert hat. Auch hier hat der soziale Dialog eine entscheidende Rolle beim Ausgleich von sozialem Druck und wirtschaftlichen Zwängen gespielt. In den meisten Ländern der Region ist man davon aber noch weit entfernt. Daher kann kaum überraschen, daß die EU-Taskforce Beschäftigung unter dem Vorsitz von Wim Kok eine Reihe von Empfehlungen unter dem Titel *Jobs, Jobs, Jobs – Mehr Beschäftigung in Europa schaffen* unterbreitet hat, die parallel zu den in diesem Bericht zur Sprache gebrachten Fragen verlaufen: die zunehmende Anpassungsfähigkeit von Arbeitnehmern und Unternehmen; mehr Menschen für den Arbeitsmarkt gewinnen; mehr und wirksamer in Humankapital investieren; und die effektive Verwirklichung von Reformen durch eine bessere Regierungsführung sicherstellen.

Um eine größere Komplementarität zwischen globalem Wachstum, Investitionen und Beschäftigungsschaffung zu fördern, hat die Weltkommission der IAO die in Frage kommenden Gremien der Vereinten Nationen, die Weltbank, den Internationalen Währungsfonds (IWF), die Welthandelsorganisation (WTO) und die IAO aufgefordert, sich in einer Initiative für grundsatzpolitische Kohärenz zusammenzuschließen. Diese Tagung könnte den Mitgliedsgruppen eine Gelegenheit bieten, sich entsprechend auf regionaler Ebene zu engagieren. Zu diesem Zweck könnte eine Wirkungsanalyse der Auswirkungen der internationalen Wirtschafts-, Finanz- und Handelspolitiken auf menschenwürdige Arbeit durchgeführt werden, um nationale, regionale und globale Politiken zu prüfen und die Rolle zu bestimmen, die die IAO in diesem Zusammenhang übernehmen könnte.

Um die Erörterung der ausgewählten Themen zu erleichtern, sind Zusammenfassungen der Kapitel ausgearbeitet worden zusammen mit vorgeschlagenen Diskussionspunkten für die Kapitel 2 bis 5, die in parallel verlaufenden Sitzungen erörtert werden. Das Thema Regierungsführung (Kapitel 1) soll als Bindeglied in bezug auf die übrigen vier Themen dienen.

*Der soziale Dialog ist für Konsens und eine gemeinsame Vision unerlässlich*

*Beschäftigung an erster Stelle!*

*Eine Initiative für grundsatzpolitische Kohärenz auf regionaler Ebene?*

# 1. Globalisierung, Regierungsführung und ausgewogene wirtschaftliche und soziale Entwicklung

## 1.1. Die Notwendigkeit einer besseren Regierungsführung

Die europäische und zentralasiatische Region spielt eine wesentliche Rolle bei der Globalisierung der Volkswirtschaften, die zu engeren wirtschaftlichen und sozialen Bindungen zwischen Regionen, Ländern, Unternehmen und Gemeinwesen führt. Die wirtschaftliche und soziale Entwicklung ist heutzutage mehr denn je abhängig von Entscheidungen, die von vielfältigen Akteuren und Institutionen außerhalb des Nationalstaats getroffen werden. Daher sind Konsultationen und die Harmonisierung der Politiken in supranationalen, regionalen, globalen sowie lokalen Gremien erforderlich. Hierzu hat die Weltkommission der IAO für die soziale Dimension der Globalisierung (WCSDG) folgendes festgestellt: „Die Weltmärkte sind rasch gewachsenen, ohne daß parallel dazu die wirtschaftlichen und sozialen Institutionen aufgebaut wurden, die für ihre reibungslose und gerechte Funktionsweise erforderlich sind“ (IAA, 2004a). Die Weltkommission hat daher einen „besseren globalen Ordnungsrahmen“ auf der Grundlage von Demokratie, sozialer Gerechtigkeit, Achtung der Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit verlangt.

Die Hauptaufgabe besteht darin, die hohen Arbeitslosen- und niedrigen Beschäftigungsraten umzukehren, von denen sowohl Ost- und Westeuropa als auch Zentralasien weiterhin betroffen sind. Dies verlangt eine starke Regierungsführung, um eine ausgewogene wirtschaftliche und soziale Entwicklung zu tragen. Dieses Kapitel beschäftigt sich mit Mitteln und Wegen, wie alle einbeziehende Formen der Regierungsführung dazu beitragen können, eine niedrigere Arbeitslosigkeit und eine höhere Beschäftigung zu erreichen. So gesehen stellt das Kapitel eine Einführung in die anschließenden Kapitel über Jugendbeschäftigung, Arbeitsmarktpolitiken im Hinblick auf „Flexicurity“, Migration sowie sozialen Schutz und das Altern dar.

### 1.1.1. Gemeinsame Werte

Die Institutionen für einen guten regionalen und globalen Ordnungsrahmen basieren auf gemeinsamen Werten und Grundsätzen, wie sie in dem Ziel der menschenwürdigen Arbeit für alle impliziert sind und in der Verfassung der IAO und der Erklärung von Philadelphia (1944) zum Ausdruck kommen:

„alle Menschen, ungeachtet ihrer Rasse, ihres Glaubens und ihres Geschlechts, haben das Recht, materiellen Wohlstand und geistige Entwicklung in Freiheit und Würde, in wirtschaftlicher Sicherheit und unter gleich günstigen Bedingungen zu erstreben“.

Gleichzeitige wirtschaftliche und soziale Fortschritte sind ein Eckpfeiler der EU und ihres Sozialmodells. In Grundsatzserklärungen der EU ist das Ziel der „Aufrechterhaltung des Wirtschaftswachstums mit mehr und besseren Arbeitsplätzen und größerem sozialem Zusammenhalt“ wiederholt bekräftigt worden.

Auf dieser Linie liegt auch das vom Präsidenten der Russischen Föderation im Mai 2004 vorgegebene Ziel, das Pro-Kopf-BIP innerhalb eines Jahrzehnts zu verdoppeln (was eine durchschnittliche jährliche Wachstumsrate von 7,1 Prozent voraussetzt) und die Armut zu verringern (Jack, 2004).

Die umfassende Unterstützung der Länder Europas und Zentralasiens<sup>1</sup> für die grundlegenden internationalen Arbeitsnormen ist ein weiteres Zeugnis für gemeinsame Werte.

### 1.1.2. Wirtschaftliche und soziale Aussichten

Diese Gemeinsamkeit der Werte zeigt sich auch in von der EU durchgeführten Meinungsumfragen, in denen die Beschäftigung und die Wirtschaft als die beiden wichtigsten Fragen für die Bürger der EU-25 genannt werden, gefolgt von Kriminalität, Gesundheitsfürsorgesystemen und Einwanderung (Tabelle 1.1).

**Tabelle 1.1. Umfrage zu den beiden wichtigsten Fragen, mit denen Ihr Land konfrontiert ist**

	EU-28	EU-25	EU-15	EU-10
Arbeitslosigkeit	49	47	44	61
Wirtschaftslage	30	27	25	35
Kriminalität	24	25	26	23
Gesundheitsfürsorgesystem	16	17	15	25
Einwanderung	12	13	16	2

Quelle: Eurobarometer (2004).

<sup>1</sup> Im Juli 2004 betrug die Ratifikationsrate der acht grundlegenden Übereinkommen 95,5 Prozent der möglichen Gesamtratifikationsrate (siehe Bd. 1 dieses Berichts, Kapitel 3).

Das träge Wachstum in der EU kommt in zahlreichen Berichten und Kommentaren über das „hinterherhinkende Europa“ zum Ausdruck. In Mitteleuropa erzielten fünf Länder im Jahr 2002 ein höheres Pro-Kopf-BIP als im Jahr 1989. Dies steht in scharfem Gegensatz zu den GUS-Ländern und Südosteuropa, wo die Durchschnittseinkommen nach wie vor unter ihrem Stand von 1989 liegen. Anhaltende Armut und wachsende Ungleichheit tragen zu dem langsamen Fortschritt bei der Verbesserung des Lebensstandards bei.

Im Jahr 2001 lag die Einkommensungleichheit in sechs der acht mittel- und osteuropäischen Länder höher als der durchschnittliche Gini-Koeffizient von 0,30 für die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD)<sup>2</sup>. In der GUS übertrafen acht der neun Länder den OECD-Durchschnitt, während fünf Länder einen Gini-Koeffizienten von über 0,40 verzeichneten (UNECE, 2004). Der durchschnittliche Gini-Koeffizient für die EU-15 betrug 1999 0,29 und reichte von 0,23 (Dänemark) bis zu 0,36 (Portugal) (Eurostat, 2004). Auch die Türkei weist mit einem Gini-Koeffizienten von 0,49 hohe Ungleichheiten auf.

In Mittel- und Osteuropa beträgt die relative Armut (Haushaltsausgaben pro Kopf unter dem halben Medianwert) im Durchschnitt 12,3 Prozent (von hohen 19,9 Prozent in der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien und 16,9 Prozent in Polen bis zu niedrigen 7,9 Prozent in Ungarn und 5 Prozent in der Tschechischen Republik). In den GUS-Ländern ist die extreme Armut (mit 2,15 US-Dollar PPP pro Tag) immer noch sehr hoch in Armenien, Aserbaidschan, Kirgistan, Tadschikistan und der Republik Moldau (im Durchschnitt fast 48 Prozent der Bevölkerung), hoch in Georgien und der Russischen Föderation (18,8 Prozent), aber niedrig in Belarus, Kasachstan und Ukraine (3,2 Prozent im Durchschnitt) (UNECE, 2004). In den EU-15 belief sich der Anteil der Personen mit einem Einkommen von weniger als 60 Prozent des jeweiligen nationalen Medianwerts im Jahr 1999 auf 15 Prozent, aber 24 Prozent vor Sozialtransfers) (Europäische Kommission, 2003c, Seite 151).

„Die sich vergrößernde Kluft zwischen denjenigen am oberen und am unteren Ende der Einkommens- und Wohlstandsverteilung hat zu einem akuten Gefühl der relativen Deprivation der Zurückgebliebenen geführt“ (UNECE, Seite 165).

### 1.1.3. Regionale Zusammenarbeit

Die regionale Zusammenarbeit ist ein wichtiges Instrument für eine starke Regierungsführung als Antwort auf die Globalisierung.

„Ich bin der Überzeugung, daß die regionale Zusammenarbeit der Schlüssel dazu ist, es einzelnen Ländern, insbesondere jenen mit begrenzten Ressourcen, zu ermöglichen, bei der Sicherstellung einer gerechten Verteilung der Früchte der Globalisierung eine aktivere Rolle zu spielen“ (Präsident Parvanov von Bulgarien, IAA, 2004b).

Regionalvereinbarungen zielen darauf ab, engere wirtschaftliche und finanzielle Bindungen sowie eine größere soziale und politische Integration zu fördern. Der Euro symbolisiert das Projekt der EU einer engen politischen,

<sup>2</sup> Der Gini-Koeffizient ist ein Maß für die Einkommensungleichheit, wobei 0 der vollkommenen Gleichheit und 1 der vollkommenen Ungleichheit entspricht.

wirtschaftlichen und sozialen Integration, während die 1991 gegründete GUS eine Wirtschafts- und Zollunion sowie ein politisches Forum darstellt. Der Stabilitätspakt bietet ebenfalls einen Rahmen für gemeinsame Maßnahmen im Wirtschafts- und Sozialbereich für die Länder Südosteuropas, desgleichen die Europäische Sozialcharta des Europarats.

#### 1.1.4. Regierungsführung und Globalisierung

Mit der zunehmenden Aufmerksamkeit, die der „Regierungsführung“ geschenkt wird, wird die Rolle der marktfremden Faktoren in einer Marktwirtschaft anerkannt<sup>3</sup>. Interessanterweise hat der Übergang von Zentralplanungs- zu Marktwirtschaften die Bedeutung von Institutionen aufgezeigt, die nicht automatisch durch die Öffnung der Märkte geschaffen werden.

Eine starke wirtschaftliche und soziale Leistung wird oft mit guter Regierungsführung in Zusammenhang gebracht. Institutionelle Vorkehrungen müssen über die Grundprinzipien der Demokratie und der Vereinigungsfreiheit, Eigentumsrechte, das Steuerregime und die Geld- und Währungsordnung, die Wettbewerbspolitik und Rechenschaftspflicht, den sozialen Schutz und den Ausgleich zwischen gegensätzlichen sozialen und wirtschaftlichen Interessen hinausgehen. Der Bedarf an staatlicher Regulierung in den Bereichen der Information, der Anreize und der Koordinierung wird von den Entscheidungsträgern mehr und mehr anerkannt. Gemeinsame Werte, Vertrauen und gegenseitige Erwartungen sind für eine Senkung der Kosten wirtschaftlicher und sozialer Transaktionen unerlässlich.

„... einer der Hauptwege, wie Entscheidungsträger die innerstaatliche Wirtschaftsleistung verbessern können, besteht darin, bessere Formen der Koordinierung zwischen den Akteuren des privaten Sektors sicherzustellen“ (Hall und Soskice, 2001, Seite 45).

Eine Form der Koordinierung, die bei der Aufrechterhaltung einer starken Wirtschaftsleistung erfolgreich sein kann, sind sozialer Dialog und dreigliedrige Beratungen. Tatsächlich leiten sich erfolgreiche Wirtschafts- und Sozialpolitiken tendenziell von allgemeinen Grundsätzen ab, die an lokale Umstände und Akteure angepasst sind. Der soziale Dialog kann sehr viel ausmachen, wenn es darum geht, Situationen anzugehen, in denen zunehmend komplizierte Entscheidungen immer näher an die Ursprungsorte der Probleme verlagert werden.

„Die lokalen Bedingungen spielen nicht deshalb eine Rolle, weil sich die wirtschaftlichen Grundsätze von Ort zu Ort ändern, sondern weil diese Grundsätze institutionsfrei sind und ihr Ausfüllen lokale Kenntnisse erfordert“ (Rodrik, 2003).

Angesichts größerer Ungewißheit und Risiken im Rahmen der Globalisierung und wirtschaftlicher und sozialer Reformen kann die Qualität der Regierungsführung den Unterschied zwischen positiven und negativen Ergebnissen ausmachen.

---

<sup>3</sup> Der Begriff „Regierungsführung“ (Staatsführung) wird hier verstanden als „das kontrollierende, leitende und regelnde Wirken eines institutionellen und politischen Gefüges, das für das Funktionieren einer Wirtschaft und Gesellschaft entscheidend ist“ (GB.286/WP/SDG/3, März 2003).

## 1.2. Interdependenz: Größere Möglichkeiten und Ungewißheiten

Durch die Zunahme des Güteraustauschs als Folge der offeneren Grenzen werden die Verbreitung neuer Technologien, die Produkt- und Dienstleistungsströme, die Effizienz in inländischen und ausländischen Märkten und neue Investitionen gefördert. Die wirtschaftliche Liberalisierung bringt aber auch neue Risiken und eine größere Unsicherheit mit sich. Viele dieser Risiken haben wirtschaftliche und soziale Auswirkungen in bezug auf die Existenzfähigkeit der Unternehmen, die Arbeitsplatz- und Einkommenssicherheit, die Arbeitsbedingungen, die Migration und den sozialen Schutz.

### 1.2.1. Turbulenzen auf den Finanzmärkten

Die globalen Märkte sind sowohl eine Ursache als auch eine Folge der Liberalisierung der Kapitalkonten und der starken Zunahme der Investitions- und Kapitalströme über die Grenzen hinweg. Das Volumen der täglichen Kapitalmarkttransaktionen verleiht Analysten enorme Macht über die finanzielle Situation von börsennotierten Unternehmen und von Ländern. Die jüngsten Exzesse haben gezeigt, daß es einer verstärkten Regulierung und Überwachung bedarf. Ein gutes Beispiel liefern die Anleihemärkte der Schwellenländer. Zwischen Juli und September 1998 vergrößerte sich die Renditespanne bei russischen Anleihen aufgrund der Schuldenkrise um 60 Punkte, wodurch der Zugang zu den internationalen Kapitalmärkten erheblich beeinträchtigt wurde. Im Zeitraum 2000-01 verzeichnete die Türkei eine starke Abwertung ihrer Währung, die durch massive Kapitalabflüsse, spekulative Attacken und eine Beschleunigung der Inflation hervorgerufen wurde, was im Jahr 2001 einen steilen Anstieg der Arbeitslosenquote zur Folge hatte. Im Jahr 2003 wurde der ungarische Devisenmarkt von starker Volatilität betroffen, die durch Spekulanten hervorgerufen wurde.

Ähnliche Krisen könnten jederzeit in jedem Land ausbrechen und in der Wirtschaft ihre Spuren hinterlassen, indem Arbeitsplätze, die Reallöhne, die Zahlungsfähigkeit der Unternehmen, die Investitionen und das künftige Wachstum gefährdet werden.

### 1.2.2. Investitionsströme und Outsourcing

Der Zugang zu ausländischen Direktinvestitionen (ADI) ist ein entscheidender Faktor des Wirtschaftswachstums der letzten Zeit in vielen Ländern der Region gewesen. Mittel- und Osteuropa, die Russische Föderation und Zentralasien gehören seit 1995 zu den Hauptempfängern von ADI, insbesondere in den Bereichen verarbeitendes Gewerbe, Energie und Dienstleistungen, während Westeuropa in großem Umfang Investitionen erhält und exportiert (Tabelle 1.2).

Eine vor kurzem von Ernst und Young durchgeführte Erhebung (2004) bestätigt, daß Europa mit 52 Prozent des Gesamtzustroms an ADI im Jahr 2003 die attraktivste globale Zone für Direktinvestitionen ist. Innerhalb Europas wird Westeuropa von den Entscheidungsträgern als das attraktivste Gebiet der Welt eingestuft, gefolgt von Mittel- und Osteuropa. In Europa und Zentralasien tritt eine neue Spezialisierung in Erscheinung, wobei Auslandsinvestitionen zu einer

**Tabelle 1.2. Interne und externe ADI (in % des BIP)**

	1995	2002
<b>Europäische Union</b>		
intern	13,2	31,4
extern	15,1	41,0
<b>Mittel-/Osteuropa</b>		
intern	5,3	20,8
extern	0,9	3,3
<b>davon Russische Föderation</b>		
intern	1,6	6,5
extern	0,9	5,2
<b>Zentralasien</b>		
intern	8,8	45,8
extern	–	4,4

Quelle: UNCTAD, 2003; Anhang Tabelle B.6.

verstärkten Integration und Diversifizierung führen. Ein Beispiel ist der Automobil-Cluster in Mitteleuropa, vormals der geschützte Markt des ehemaligen Trabant, das heutzutage durch eine ausgeklügelte Kombination von Zusammenarbeit und Wettbewerb gekennzeichnet ist (der Raum Budapest-Bratislava-Prag-Warschau) und die größten Investitionen in der Automobilindustrie innerhalb der Region anzieht (UNECE, 2004, Seite 88).

Niedrigere relative Löhne sind nur einer von mehreren Faktoren, die für Investitionsstandorte bestimmend sind. Nach UNECE gibt es neun Hauptgründe, die für Auslandsinvestitionsentscheidungen maßgebend sind: das wahrgenommene Wachstumspotential, die Ausstattung mit natürlichen Ressourcen, die Infrastruktur, der Spielraum für externe Ersparnisse, die internationale Wettbewerbsfähigkeit der Arbeit, der Humankapitalstock, der Schutz der Eigentumsrechte, die Qualität der Banken und sonstigen Finanzinstitute und gegebenenfalls die Aussichten auf eine EU-Mitgliedschaft (UNECE, 2004, Seite 87).

### 1.2.3. Wirtschaftliche Integration und Arbeitsmärkte

Die wirtschaftliche Integration wirkt sich auch auf die Arbeitsmärkte aus. Ein zunehmender Teil der Erwerbstätigen ist in Bereichen tätig, die über den Handel, die Märkte und die Investitionen von Entscheidungen abhängen, die in anderen Ländern getroffen werden. Beschäftigungsstand und Beschäftigungsbedingungen reagieren daher sowohl auf das Wirtschaftswachstum innerhalb des Landes als auch auf die Entwicklungen und Entscheidungen in anderen Ländern und Regionen. Beispielsweise haben mehrere Unternehmen in Deutschland und Frankreich angesichts der vorherrschenden wirtschaftlichen Bedingungen im Jahr 2004 mit den Gewerkschaften Vereinbarungen über eine Erhöhung der Wochenarbeitszeit ausgehandelt.

Diese Entwicklungen stellen die innerstaatlichen Arbeitsmarktpolitiken und Kollektivverhandlungssysteme eindeutig vor Herausforderungen und zeigen daher, wie notwendig es ist, in Regionen, die einem beschleunigten Prozeß der wirtschaftlichen Integration unterliegen, einen aktiven sozialen Dialog zu

führen. Obgleich supranationale Kollektivverhandlungen noch in den Anfängen stecken und auf allgemeine Prinzipien in einigen wenigen Sektoren beschränkt sind, haben sich etliche Großunternehmen öffentlich zu der Erklärung der IAO über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit (1998) bekannt. Auf globaler Ebene sind rund 28 Rahmenvereinbarungen unterzeichnet worden, hauptsächlich zwischen multinationalen Unternehmen mit Sitz in Europa und globalen Gewerkschaftsbünden.

#### 1.2.4. Disparitäten innerhalb der Länder

Es gibt auch Unterschiede bei den natürlichen und den Wettbewerbsvorteilen innerhalb der Länder, die auf Faktoren wie Geographie, Geschichte, Infrastruktur, Institutionen und Fähigkeiten beruhen. Innerhalb der EU-15 beträgt das Pro-Kopf-BIP in mehreren Gebieten in Ostdeutschland, Griechenland, Südportugal, Italien und Spanien weniger als 75 Prozent des Durchschnitts (Europäische Kommission, 2004a). In den neuen Mitgliedstaaten leben über 90 Prozent der Bevölkerung in Gebieten mit einem Pro-Kopf-BIP von weniger als 75 Prozent des Durchschnitts der EU-25, wobei der Unterschied im Durchschnittseinkommen pro Kopf zwischen den ärmsten und den reichsten Gebieten mehr als das Neunfache beträgt. Die Ungleichheit innerhalb der Länder (die mehr als 90 Prozent der gesamten Ungleichheit ausmacht) nahm während der neunziger Jahre zu (Sapir, 2003).

Größere Offenheit kann die Disparitäten innerhalb der Länder verstärken, da die Wirtschaftstätigkeit durch eine größere Spezialisierung angespornt wird. Ausländische Direktinvestitionen, insbesondere im Dienstleistungsbereich und im verarbeitenden Gewerbe, bevorzugen tendenziell Regionen, die über eine bessere Ausstattung mit Infrastruktur und Facharbeitern verfügen, häufig in den Hauptstädten oder deren Nähe. Sterbende Industriezweige, die sich auf Erzeugnisse oder Märkte spezialisiert haben, die durch neue Technologien verdrängt werden, finden sich dagegen oft in abgelegenen, weniger gut ausgestatteten Gebieten. Dies dürfte den Schluß nahe legen, daß Offenheit mehr flankierende Maßnahmen erfordert, um die Entwicklung strukturschwächerer Gebiete zu fördern.

Eine schwache Wirtschaftstätigkeit kommt normalerweise in höherer Arbeitslosigkeit zum Ausdruck. Die durchschnittliche Arbeitslosenquote in den EU-25 betrug im Juni 2004 9,1 Prozent. Eine Reihe von Gebieten wiesen jedoch Arbeitslosenquoten von mehr als 15 Prozent auf, hauptsächlich in Ostdeutschland, Süditalien, Südspanien, Polen und Teilen der Slowakischen Republik. Die regionalen Disparitäten sind aber keineswegs statisch. Irland ist ein gutes Beispiel für ein Land, das es innerhalb einer Generation von relativer Armut zu einem über dem EU-15-Durchschnitt liegenden Einkommen gebracht hat, obgleich seine zentralen und westlichen Gebiete immer noch hinterherhinken. Dagegen hat es Süditalien trotz jahrzehntelanger Sonderprogramme nicht vermocht, den Abstand zum industrialisierten Norden auch nur zu stabilisieren (Sapir, 2003, Seite 62).

Regionale Disparitäten haben nichts Natürliches. Die Lehren aus den Zusammenhaltspolitiken und Regionalentwicklungsfonds der EU zeigen, daß die lokale Verwaltungskapazität ein entscheidender Faktor der lokalen Entwicklung ist, was die allgemeineren Lehren in bezug auf die Regierungsführung in Marktwirtschaften bekräftigt.

### 1.3. Wirtschaftliche und soziale Reformagenden

„Das Fortbestehen der hohen Arbeitslosigkeit in etlichen Industrieländern – vor allem in Kontinentaleuropa – gehört wohl zu den eklatantesten wirtschaftspolitischen Fehlschlägen der beiden letzten Jahrzehnte“ (IWF, 2003, Seite 29).

(...) „es gibt kein ‚europäisches Arbeitslosenproblem‘. Das eigentliche Problem ist hohe Arbeitslosigkeit in vier der fünf großen Länder“ (de Koning et al., 2004, Seite 2).

(...) „Vollbeschäftigung wird erneut ernsthaft als Hauptziel der Politik in Betracht gezogen. Kann sie ohne akute Inflation und zunehmende Ungleichheit wiedererlangt werden?“ (Meade, 1995, Seite 3).

#### 1.3.1. Makroökonomische Politik, Beschäftigung und Arbeitsmarktreformen

In einer Zeit, da wirtschaftlichen Stabilitätszielen oft Vorrang vor Beschäftigungszielen eingeräumt worden ist, die als eine Folge des Wirtschaftswachstums betrachtet werden, stellt sich die Frage, ob das Ziel der Vollbeschäftigung der Vergangenheit angehört. Die Antwort darauf muß nein lauten, wie fünf Länder in Europa zeigen (Irland, Niederlande, Norwegen, Österreich und Schweiz), die mehrere Jahre lang Arbeitslosenraten unter 5 Prozent verzeichneten, ohne daß dadurch die Preisstabilität gefährdet oder die Einkommensungleichheit verschärft wurde.

Angesichts hoher Arbeitslosigkeit werden die Verfechter von strukturellen Arbeitsmarktreformen von den Befürwortern einer expansiveren Geld- und Fiskalpolitik herausgefordert (UNECE, 2001a). In einem Kommentar zu dem trägen Wachstum in Deutschland stellte Robert Solow jedoch folgendes fest:

„Die Geld- und Fiskalpolitik muß expansiv sein, damit die Menschen mehr Jobs erwarten dürfen und damit sie Härten der Arbeitsmarktreform bereitwilliger ertragen. Allein über Lohnsenkungen mehr Wachstum zu erwarten ist ein langwieriger und unnötig schmerzvoller Prozeß“ (*Die Zeit*, 29. April 2004).

Nach Ansicht des IWF hat die Arbeitslosigkeit in Europa überwiegend strukturelle statt konjunkturelle Ursachen und ist daher in den Arbeitsmarkt- und Sozialschutzinstitutionen verwurzelt (IWF, 2003). Als Hüter der Preisstabilität fürchten die Zentralbanken, daß das gleichzeitige Bestehen von hoher Arbeitslosigkeit und eines großen Stellenangebots zu Arbeitskräfteknappheit und inflationärem Lohndruck führen wird. Sie befürworten daher Reformen, um die wahrgenommenen Engpässe bei Einstellungen und Entlassungen abzuschwächen. Die gleiche Debatte hat auch weitgehend die Reformen in mittel- und osteuropäischen Ländern beherrscht (Blanchard, 2002).

Die Unterscheidung erscheint jedoch als künstlich. Makroökonomische und Arbeitsmarktpolitiken ergänzen sich, wenn sie als geschlossenes Ganzes betrachtet werden. Nur wenige behaupten noch, daß hohe Arbeitslosigkeit allein durch eine makroökonomische Nachfragestimulierung oder allein durch Arbeitsmarktreformen verringert werden kann (Malinvaud, 2003). Beide Wege müssen beschritten werden, um eine größere Effizienz bei der Zuteilung von Arbeitsplätzen, einen besseren Schutz während der Stellensuche und eine höhere Nachfrage nach Arbeitskräften sicherzustellen (siehe Kapitel 3).

Arbeitsmarktinstitutionen werden wegen der mannigfaltigen Unvollkommenheiten der Arbeitsmärkte benötigt, die anders sind als andere Märkte. Allein haben sie nur geringen Einfluß auf die Gesamtbeschäftigung. Die Angemessenheit einer Mittelkombination und der Arbeitsmarktinstitutionen kann nur durch die Wechselwirkung zwischen Institutionen und gesamtwirtschaftlichen Größen beurteilt werden.

Der Wirtschaftswissenschaftler Olivier Blanchard vom MIT sagt dazu folgendes:

„es bleibt noch viel zu tun, um den politischen Dialog über [Arbeitsmarktinstitutionen] zu verbessern. Es ist an der Zeit, über die Schlagworte hinauszugehen, aufzuhören, „die Arbeitsmarktrigiditäten“ pauschal für die Krankheiten unserer Volkswirtschaften verantwortlich zu machen (...). Wenn man von dem Standpunkt ausgeht, daß diese Institutionen in der Tat benötigt werden, aber wahrscheinlich reformiert werden müssen, dann dürfte dies den Dialog unter den Sozialpartnern sowohl erleichtern als auch verbessern“ (2002).

Die Auffassungen aller Akteure, darunter Zentralbanken, Arbeits- und Wirtschaftsministerien, Wirtschafts- und Gewerkschaftsvertreter, kommunale und zivilgesellschaftliche Organisationen auf allen Ebenen, müssen besser verstanden werden, wenn Vollbeschäftigung ohne akute Inflation und verstärkte Ungleichheit erreicht werden soll. Ein guter Anfang besteht in einer gemeinsamen Analyse der wahrscheinlichen Auswirkungen von bedeutenden grundsatzpolitischen Beschlüssen, Handelsliberalisierungsmaßnahmen, Arbeitsmarktreformen und geldpolitischen Maßnahmen auf die Beschäftigung und den sozialen Schutz.

Die von der EU gewählte Methode der offenen Koordinierung in bezug auf Beschäftigung, Arbeitsmarktpolitik und Teile der Sozialpolitik (siehe Kapitel 5) ist ein gutes Beispiel für die Überwachung der Arbeitsmarktleistung durch Gleichrangige. Länderberichte über das Übereinkommen (Nr. 122) der IAO über die Beschäftigungspolitik, 1964<sup>4</sup>, könnten ebenfalls als ein Mittel zur Überprüfung der Leistung und zum Austausch von Erfahrungen verwendet werden.

### 1.3.2. Lohnverhandlungen und makroökonomische Leistung

Die Löhne sind eine Schlüsselkomponente der makroökonomischen Stabilität. Die Lohnfestsetzung wirkt sich auf die Preise, die Gesamtnachfrage und die Produktivität aus, insbesondere wenn die lohnabhängige Beschäftigung die dominierende Beschäftigungsform ist.

Die Lohnfindung in Europa und Zentralasien unterscheidet sich erheblich in bezug auf den Erfassungsbereich der Kollektivverhandlungen und den Grad der Zentralisierung und Koordinierung der Verhandlungen auf nationaler, sektoraler oder betrieblicher Ebene. Die Anzahl der Arbeitnehmer, deren Beschäftigungsbedingungen durch Gesamtarbeitsverträge festgesetzt werden, ob sie einer Gewerkschaft angehören oder nicht, schwankt in der europäischen Region

---

<sup>4</sup> Von 42 der 50 Mitgliedstaaten der Region ratifiziert.

zwischen unter 20 und über 80 Prozent. Die Zahl der Gewerkschaftsmitglieder und die Regeln über den Erfassungsbereich von Kollektivverhandlungen sind sehr unterschiedlich.

Über die Auswirkungen der gewerkschaftlichen Organisierung und von Kollektivverhandlungen auf die Arbeitskosten, die Arbeitslosigkeit und die Wirtschaftsleistung gehen die Auffassungen auseinander. Eine Auffassung besagt, daß ein höherer Grad der gewerkschaftlichen Organisierung mit höheren Arbeitskosten und höherer Arbeitslosigkeit verbunden ist (IWF, 2003). Eine detailliertere Analyse legt den Schluß nahe, daß die Formen der Lohnverhandlungen (freiwillige und zentralisierte oder koordinierte im Vergleich zu nicht koordinierten oder vom Staat erzwungenen Verhandlungen) besser dazu taugen, Lohnergebnisse zu erklären. Insbesondere zentralisierte (oder dezentralisierte, aber koordinierte) Lohnverhandlungen mit starker Verhandlungsführung, einschließlich Vertretung, Verfahren und technischer Kompetenz, führen am ehesten dazu, daß die Löhne auf einem Niveau festgesetzt werden, das mit der gesamtwirtschaftlichen Leistung vereinbar ist. Eine Reihe von Beobachtern führen die niedrige Arbeitslosigkeit in mehreren europäischen Ländern konkret auf den starken sozialen Dialog und ein hohes Maß an zentralisierten (oder dezentralisierten, aber koordinierten) Lohnverhandlungen zurück (Blanchard und Philippon, 2004; Traxler et al., 2001).

Lohnverhandlungen, ob auf gesamtstaatlicher Ebene oder auf Branchen- oder Betriebsebene, werden durch die wirtschaftliche Integration grundlegend in Frage gestellt. Der Wettbewerb fördert eine höhere Effizienz und eine höhere Wertschöpfung, übt aber auch Druck auf die Kosten aus, einschließlich der Lohn- und Lohnnebenkosten. Die von vielen Gewerkschaften eingeführte Lohnanpassungsformel (die Summe aus der erwarteten Inflation und dem erwarteten Produktivitätszuwachs) kann sich in einer Zeit verstärkten Wettbewerbs über die Landesgrenzen hinweg als unzureichend erweisen. Es bedarf anderer Politiken, wie Mindestlöhne, Ausbildung und fiskalpolitische Maßnahmen, um den Anteil der Lohnnebenkosten an den Gesamtarbeitskosten zu senken, insbesondere für die Geringqualifizierten, um Wettbewerb mit Fairneß zu paaren.

In der Euro-Zone ist die Arbeitsproduktivität in den letzten Jahren hinter den Nominalloohnerhöhungen zurückgeblieben, so daß die Lohnstückkosten um mehr als 2 Prozent pro Jahr stiegen. In Mittel- und Osteuropa sind die Lohnstückkosten dagegen nur moderat gestiegen, da die Arbeitsproduktivität rascher zunahm als die Nominalloohnerhöhungen. Sollte dieses Gleichgewicht aufrechterhalten werden, würde dies eine gute Basis für rasches Wirtschaftswachstum und die Schaffung von Arbeitsplätzen bilden.

In den GUS-Ländern haben sich sowohl die Produktivität als auch die Beschäftigung enttäuschend entwickelt, was zu dem in einigen Ländern beobachteten „Wachstum ohne Arbeitsplätze“ geführt hat. Dies wird weitere mikroökonomische Reformen erfordern, damit kleine und mittlere Unternehmen in einem beständigeren institutionellen Umfeld operieren können. Der steile Anstieg der Lohnstückkosten wird nicht mehr durch eine unterbewertete Währung kompensiert.

Produktivität, Lohnverhandlungen und fiskalpolitische Maßnahmen sind Schlüsseldeterminanten des Wirtschaftswachstums und der Beschäftigung in ganz Europa und Zentralasien. Der grundsatzpolitischen Kohärenz kommt fundamentale Bedeutung zu. Dies verlangt ein hohes Maß an Kooperation und Koordination zwischen den verschiedenen Parteien sowie Fairneß bei der

Verteilung des Volkseinkommens und der Unternehmensgewinne. Es bedarf eines Umfelds, das Beratungen und Verhandlungen zwischen Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertretern und Regierungsbeamten förderlich ist, um eine qualitativ gute Regierungsführung zu erreichen.

### **1.3.3. Innovation, mikroökonomische Wettbewerbsfähigkeit und lokale Entwicklung**

In Analysen der wirtschaftlichen Entwicklung wird immer wieder darauf hingewiesen, daß Innovation eine Quelle künftigen Wachstums ist. Die Globalisierung hat im Verein mit der Informations- und Kommunikationstechnologie den Anstoß zu einem Schumpeterschen Prozeß der „schöpferischen Zerstörung“ hin zu neuen Produkten, Produktionsmethoden und Märkten gegeben, der durch das anscheinend grenzenlose Potential des elektronischen „Chip“ noch beschleunigt worden ist. Ein dynamisches Wirtschaftswachstum findet oft in Gebieten statt, wo mehrere Erfolgsfaktoren zusammentreffen. Viele weisen die Eigenschaften von Tätigkeits-„Clustern“ auf mit gemeinsamen Merkmalen wie eine hohe Konzentration von Wissen und Forschungseinrichtungen (mit Bildung und Ausbildung), starke Spezialisierung um ein Produkt oder eine Sparte herum, die Koexistenz vielfältiger Formen der Zusammenarbeit und des Wettbewerbs, starke Koordinierung zwischen lokalen Akteuren, starke Unterstützung für angehende Unternehmer sowie ausgedehnte Dezentralisierung und lokale Autonomie. Infolgedessen hängen diese mikroökonomischen Bedingungen sehr von lokalen Einrichtungen und Akteuren ab. Mit den Worten von Michael Porter:

„Wohlstand wird auf der mikroökonomischen Ebene der Volkswirtschaft geschaffen und wurzelt in hochentwickelten Unternehmensstrategien und Betriebsabläufen sowie in der Qualität des mikroökonomischen Unternehmensumfelds, in dem die Firmen eines Staates konkurrieren“ (Weltwirtschaftsforum, 2003, Kapitel 1.2).

Unter den ersten 30 Ländern, die in dem vom Weltwirtschaftsforum zusammengestellten Index der mikroökonomischen Wettbewerbsfähigkeit vertreten sind, sind 16 europäische Länder, wobei Finnland, das Vereinigte Königreich und Deutschland den zweiten, dritten und vierten Platz und Slowenien, Ungarn und Estland den 27., 28. und 30. Platz einnehmen (Daten von 2003).

Außerdem sind kleine Unternehmen bedeutende Innovations- und Regionalentwicklungsträger, vor allem wenn sie in Clustern tätig sind. Schätzungen zufolge hat sich in Mittel- und Osteuropa der Anteil der Beschäftigung in KMUs sehr rasch erhöht, auf rund 45-55 Prozent heute gegenüber weniger als 20 Prozent in den GUS-Ländern (UNECE, 2003a, Seite 136).

Viel kann aus erfolgreichen Erfahrungen in ganz Europa gelernt werden, die anderswo entsprechend angepaßt werden könnten (Blanc, 2004). Mehrere Beispiele veranschaulichen, wie die Sozialpartner aktiv am Kennenlernen und an der Verbreitung solcher Ansätze beteiligt werden können (Biagi, 2002).

### **1.3.4. Wirtschaftliche Umstrukturierung und Beschäftigung**

Es gibt viele Beispiele für Auslagerungen, Schließungen und Standortverlagerungen in der Region, wobei die Globalisierung und neue Technologien

die beiden Triebkräfte der wirtschaftlichen und industriellen Umstrukturierung sind. Der Niedergang veralteter und unrentabler Tätigkeiten und die ständige Umstrukturierung neuer Tätigkeiten sind ein Merkmal moderner Marktwirtschaften:

- die Kohleförderung in Kizel im westlichen Ural wurde als unrentabel angesehen und ab 2000 nach und eingestellt: Rund 11.000 Arbeiter verloren ihren Arbeitsplatz, aber nur wenige haben eine andere Beschäftigung gefunden (*Moscow News*, 2004, Nr. 24);
- im Jahr 2001 kürzte ein finnischer Elektronik-Hersteller die Produktion in Estland und verlagerte einen Teil seiner Kapazität nach China, was 1.300 Freisetzungen zur Folge hatte (UNECE, 2001b, S. 22);
- im Mai 2004 verlagerte ein Betrieb für optische Geräte in Traun, Österreich, seine Produktion nach Italien, wodurch 480 Arbeitnehmer arbeitslos wurden (*diepresse.com*, 7. November 2003);
- In Walbrzych in Südwestpolen haben arbeitslose Arbeitnehmer den informellen Bergbau aufgenommen, um wirtschaftlich überleben zu können (IAA, 2004c).

Allgemein wird geschätzt, daß in den industrialisierten Volkswirtschaften jedes Jahr jeder zehnte Arbeitsplatz vernichtet und jeder zehnte geschaffen wird. Ein ähnliches Muster läßt sich jetzt auch in mehreren früheren Übergangswirtschaften beobachten. So erhöhte sich die Arbeitsplatzvernichtungs- und -schaffungsrate in Estland von weniger als 2 Prozent im Jahr 1989 auf über 10 Prozent im Jahr 1994 (Haltiwanger und Vodopivec, 1999). Ähnliche Schätzungen sind für die Russische Föderation vorgenommen worden (Brown und Earle, 2002).

Umstrukturierung ist fast immer mit der Verlagerung von Beschäftigung, wenn nicht sogar von Arbeitnehmern verbunden. Es stellt sich die Frage, ob ihre Folgen für die Arbeitsplätze, die Arbeitnehmer und die Familien gemildert und die Umsetzung erleichtert werden können? Es gibt Beispiele für gute Ansätze in dieser Hinsicht.

Im Jahr 2003 wurde in Frankreich eine interministerielle Mission für wirtschaftliche Umstrukturierung ins Leben gerufen, um ausgehandelte Aktionspläne auf lokaler Ebene zu entwickeln. Im Vereinigten Königreich wurde im Jahr 2002 ein Sofortreaktionsdienst eingerichtet, um wirtschaftliche Notsituationen anzugehen und die Koordinierung der bestehenden Wirtschafts- und Arbeitsvermittlungsdienste zu erleichtern. In Österreich koordinieren sogenannte Arbeitsstiftungen Finanzierung und lokale Akteure, um es den Opfern von Massenentlassungen zu ermöglichen, eine neue Stelle zu finden. Manche Betriebe (z.B. in Schweden) helfen freigesetzten Arbeitnehmern mit Ausbildung und Beratung bei der Suche nach einer neuen Stelle.

Die Gründe für Unternehmenszusammenbrüche sind vielfältig, und es ist nicht immer möglich, ihre sozialen Auswirkungen vorherzusehen. Antworten sind aber möglich und notwendig, um die Arbeitnehmer in die Lage zu versetzen, eine andere Beschäftigung unter angemessenen Bedingungen zu finden. Die Erfahrung zeigt, wie wichtig die Mobilisierung lokaler Akteure in bestimmten Umstrukturierungsfällen ist.

### 1.3.5. Alternativen zur Langzeitarbeitslosigkeit

„In meinem Leben habe ich die zerstörerischen Wirkungen der Arbeitslosigkeit gesehen. Ich habe aber auch gelernt, daß sie mit politischem Willen und Führungskraft überwunden werden kann“ (Kok, 2003).

Die Zahl der Menschen, die seit mehr als 12 Monaten Arbeit suchen, hat sich in etlichen Ländern der Region hartnäckig auf einem hohen Niveau gehalten. Im Jahr 2003 betrug die Langzeitarbeitslosenquote in den EU-25 3,5 Prozent für Männer und 4,8 Prozent für Frauen. In den EU-10 haben 46,5 Prozent der Arbeitslosen seit mehr als einem Jahr eine Stelle gesucht, wobei die Prozentsätze von einem sehr hohen Niveau in der Slowakei (65,2 Prozent) und Polen (55,9 Prozent) bis zu einem niedrigeren Niveau in Litauen und Zypern (unter 25 Prozent) reichen. In den EU-15 betrug der durchschnittliche Anteil 41,6 Prozent, wobei die Anteile in Schweden, Dänemark und im Vereinigten Königreich niedrig (unter 22 Prozent) und in Deutschland, Griechenland und Italien hoch (50 Prozent oder mehr) lagen (Eurostat, 2004).

Das Fortbestehen der Langzeitarbeitslosigkeit in Europa deutet auf echte Schwierigkeiten bei der Arbeitsuche hin, zumindest für manche Alters-, Geschlechter- und Berufsgruppen in bestimmten Gebieten. Ihre verheerenden Folgen für einzelne Menschen, Familien, Gemeinwesen und Volkswirtschaften sind bekannt. Es ist Aufgabe der Gesellschaft, Personen zu helfen, die zeitweilig arbeitslos sind, gewöhnlich in Form von Einkommensersatz und Berufsberatung und Informationen über verfügbare Stellen.

In einer Reihe von Ländern ist ein „Aktivitätsprinzip“ eingeführt worden oder geplant, wobei der Staat Arbeitslosengeld und Vermittlungsdienste bereitstellt und die Arbeitslosen aktiv eine Arbeit suchen und nach einer bestimmten Zeit eine angebotene Stelle annehmen – „... nach einem Jahr Arbeitslosigkeit sollte einer Person irgendeine lohnende Vollzeittätigkeit garantiert werden, und sie sollte diese annehmen müssen“ (Layard und Nickell, 2004).

Die Grundsätze, nach denen Arbeitslose einem Test ihrer „Arbeitsbereitschaft“ unterzogen und gezwungen werden könnten, eine angebotene Beschäftigung anzunehmen, könnten mit den Sozialpartnern auf supranationaler Ebene erörtert und vereinbart werden. Diese Grundsätze sollten mit den internationalen Arbeitsnormen in Einklang stehen.

### 1.3.6. Steigerung des Arbeitskräfteangebots und der Beschäftigungsraten

Vorausschätzungen des künftigen Wirtschaftswachstums hängen stark vom Arbeitskräfteangebot ab. Das Beschäftigungswachstum wiederum ist vom Bevölkerungswachstum und von der Sozial- und Arbeitspolitik abhängig, die ihrerseits die Entscheidungen der Erwachsenen beeinflusst, Kinder zu haben.

Schätzungen zufolge wird die Bevölkerung in Ost- und Westeuropa ab 2005 jährlich um eine Million Menschen abnehmen. In der Türkei wird das Bevölkerungswachstum zwischen 2005 und 2010 1,2 Prozent betragen, und in den GUS-Ländern wird es etwas über 1 Prozent liegen, obgleich es in Kasachstan praktisch stagnieren wird (Vereinte Nationen, 2003).

Um den Auswirkungen des negativen oder langsamen Bevölkerungswachstums auf den Lebensstandard entgegenzuwirken, einschließlich der Finanzierbarkeit des sozialen Schutzes (siehe Kapitel 3), müssen in vielen Län-

dem die Beschäftigungsraten erhöht werden. Tabelle 1.3 enthält neuere Daten zu der diesbezüglichen Lage, die mit den EU-Zielen einer Gesamtbeschäftigungsrate von 70 Prozent und einer Rate von 60 Prozent für Frauen und von 50 Prozent für die Gruppe der 55 bis 64jährigen bis zum Jahr 2010 verglichen werden können (siehe Band I dieses Berichts, Kapitel 1).

**Tabelle 1.3. Verhältnis von Beschäftigung zur Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter (in %)**

	Insgesamt	Frauen	55-64 Jahre	Jahr
EU-10	55,9	50,2	30,5	2002
EU-15	64,8	56,1	42,3	2003
Bulgarien	40,6	37,6	27,0	2001/2
Georgien	58,8	52,0	–	2001
Kroatien	40,1	33,8	–	2001
Rumänien	58,1	52,4	37,3	2001/2
Russische Föderation	51,0	45,1	–	1999
Türkei	45,5	25,2	32,7	2003
Ukraine	50,3	44,7	–	2000

– nicht verfügbar.

Quelle: OECD, EU, IAA.

Die neueren Tendenzen sind zwar ermutigend in der EU, das Tempo des Wandels muß sich jedoch beschleunigen, wenn diese Zielvorgaben erreicht werden sollen. In den neuen EU-Mitgliedstaaten sowie in den osteuropäischen und den GUS-Ländern sind die neueren Tendenzen negativ und niedrigere Beschäftigungsraten, insbesondere für Frauen, als vor 10 Jahren zu verzeichnen gewesen. Außerdem werden große Schwankungen zwischen den Ländern beobachtet. Zwischen den Frauenerwerbsquoten in Slowenien (58,6 Prozent) und Polen (46,2 Prozent) liegen mehr als 10 Prozentpunkte. Eine große Lücke klafft zwischen Schweden (72,2 Prozent) und Italien (42 Prozent). Wie in Kapitel 5 festgestellt wird, sind ähnliche Schwankungen bei den Beschäftigungsquoten älterer Arbeitnehmer zu beobachten.

Die grundsatzpolitischen Empfehlungen zur Steigerung der Beschäftigungsquoten zielen normalerweise auf drei Gruppen: Frauen, Jugendliche und ältere Arbeitnehmer. In jedem Fall liegen Erfahrungen aus der Region vor, an denen sich die grundsatzpolitischen Debatten auf den verschiedenen Ebenen orientieren könnten. Die Frauenerwerbsquoten sind stark abhängig von den Mutterschutzregelungen, der Verfügbarkeit kostengünstiger Kinderbetreuungsmöglichkeiten, der Vereinbarkeit der Arbeitszeit mit den Familienpflichten und den Besteuerungsregelungen. Außerdem müssen bei der praktischen Verwirklichung des Grundsatzes des gleichen Entgelts für gleichwertige Arbeit noch erhebliche Fortschritte erzielt werden.

Die Jugendbeschäftigung hängt von der Gesamtnachfrage nach Arbeitskräften sowie von den Besonderheiten des Übergangs von der Schule ins Erwerbsleben ab, eine Frage, die in vielen Ländern ausgiebig diskutiert wird. Erfolgreichen Politiken (siehe Kapitel 2) liegen bildungs- und ausbildungspolitische Maßnahmen zugrunde, die die Qualifikationen liefern, die der rasche technologische Wandel erfordert, in Verbindung mit Möglichkeiten zum

Erwerb von Arbeitserfahrung. Eine Steigerung der Beschäftigungsquoten älterer Arbeitnehmer erfordert die Umkehr der finanziellen Anreize für einen vorzeitigen Eintritt in den Ruhestand, Umschulungsmöglichkeiten, die Anpassung der Arbeitszeiten und Arbeitsbedingungen an ihr höheres Alter und Maßnahmen zur Erleichterung der Teilzeitarbeit und eines flexiblen Eintritts in den Ruhestand. Nützliche Vorschläge finden sich bei Kok (2003).

Höhere Beschäftigungsquoten führen zu einem größeren sozialen Zusammenhalt und einem höheren Lebensstandard. Die Beschäftigungsquoten liegen im Schnittpunkt der Sozial-, Arbeitsmarkt-, Wirtschafts- und Fiskalpolitik, mit mannigfaltigen Wechselwirkungen, die sich besonders gut für Analysen, Diskussionen und Verhandlungen durch die Sozialpartner und andere Beteiligte eignen.

### **1.3.7. Migranten und die Eingliederung von Minderheiten und Einwanderern**

Sowohl Ost- als auch Westeuropa sind einem starken Migrationsdruck ausgesetzt. Aufgrund des Alterns und des langsamen oder negativen Bevölkerungswachstums werden eingewanderte Arbeitskräfte eine immer bedeutendere Rolle spielen. Durch eine höhere Arbeitsproduktivität allein kann nicht das sinkende Arbeitskräfteangebot kompensiert und das Wirtschaftswachstum sichergestellt werden, das erforderlich ist, um den Lebensstandard und den sozialen Schutz zu wahren. Ein großes Hindernis ist weiterhin die soziale und arbeitsmarktpolitische Eingliederung von Wanderarbeitnehmern, die insbesondere von höheren Arbeitslosenraten betroffen sind. Die Globalisierung hat ein eklatantes Ungleichgewicht zwischen der Liberalisierung der Kapitalmärkte und der finanziellen Integration bewirkt, im Vergleich zu den Einschränkungen der Freizügigkeit der Arbeitnehmer, was zu einer Zunahme der Schleusung und Ausbeutung von Wanderarbeitnehmern geführt hat. Mit den Worten der Weltkommission:

„Faire Regeln für Handel und Kapitalströme müssen durch faire Regeln für die grenzüberschreitende Mobilität von Menschen ergänzt werden (...). Es müssen Schritte zum Aufbau eines multilateralen Rahmens eingeleitet werden, der einheitliche transparente Vorschriften für die grenzüberschreitende Mobilität von Menschen bietet und ein Gleichgewicht zwischen den Interessen der Migranten selbst und den Herkunfts- und Empfangsländern herstellt“ (IAA, 2004e).

Das künftige Wirtschaftswachstum und der künftige Lebensstandard hängen von einem geordneten Strom der Arbeitsmigration innerhalb der Region und darüber hinaus ab. Gleichzeitig hängt eine größere Akzeptanz der Wanderarbeitnehmer von der besseren Eingliederung der gegenwärtigen Migranten in bezug auf Beschäftigung, Bildung und Ausbildung, Wohnen, Unternehmensdienste und sozialen Schutz sowie von Informationskampagnen und Maßnahmen gegen die Diskriminierung ab (siehe Kapitel 4). Überweisungen der Migranten werden durch die finanzielle Globalisierung erleichtert, die rasche Geldüberweisungen an die zurückgelassenen Familien ermöglicht, was einen großen sozialen Nutzen bewirkt (IAA, 2002). Arbeits- und Innenministerien, Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände und andere Organisationen der Zivilgesellschaft, einschließlich Organisationen der Wanderarbeitnehmer, haben ein starkes gemeinsames Interesse an einem umfassenden Dialog in diesen Bereichen.

## 1.4. Regierungsführung und Wirtschafts- und Sozialreformen

Vollbeschäftigung unter Bedingungen menschenwürdiger Arbeit, ohne daß die Preisstabilität oder die soziale Gerechtigkeit gefährdet wird, erfordert umfangreiche Wirtschafts- und Sozialreformen. Diese stellen die Regierungsführung in Anbetracht der vielfältigen Wechselwirkungen zwischen verschiedenen Politikbereichen vor eine echte Herausforderung. Dadurch werden Reformen erschwert, sie sind aber durchführbar, wenn sie durch umfassende Konsultationen unterstützt werden.

### 1.4.1. Ineinandergreifende Agenden

Die wirtschaftliche Integration hat eine größere Interdependenz der Agenden bewirkt. Für die wirtschaftlichen und sozialen Regelungen sind unterschiedliche spezialisierte Einrichtungen maßgeblich, wobei die Grenzen sich häufig überschneiden. Die Europäische Zentralbank, deren Hauptziele die Preisstabilität und der Wert des Euro sind, hat immer wieder strukturelle Arbeitsmarktreformen als Mittel zur Steigerung des Wirtschaftswachstums bei gleichzeitiger Eindämmung der Inflation angemahnt.

„Strukturreformen erlauben ein höheres langfristiges Wirtschaftswachstum, indem sie das Angebot an Produktionsfaktoren steigern und die Effizienz ihres Einsatzes verbessern (...). Je flexibler die Arbeits-, Produkt- und Finanzmärkte sind, desto geringer werden die Beschäftigungs- und Einkommensverluste aufgrund nachteiliger inländischer und globaler wirtschaftlicher Entwicklungen ausfallen“ (Trichet, 2004).

Gleichzeitig haben die Sozialpartner Besorgnis über die Wirtschaftspolitik in der Euro-Zone geäußert. Die europäischen Arbeitgeber (die durch die Vereinigung der Industrie- und Arbeitgeberverbände Europas (UNICE) vertreten werden) haben vor „Ungewißheiten im Zusammenhang mit der Finanzdisziplin und bruchstückhaften Renten- und Arbeitsmarktreformen“ gewarnt (J. Strube, Präsident der UNICE, 25. März 2004). Die europäischen Gewerkschaften haben eine ausgewogene makroökonomische Mittelkombination und eine vernünftige Verwirklichung des Stabilitäts- und Wachstumspakts verlangt (Entschließung des Europäischen Gewerkschaftsbunds (EGB), 17. bis 18. März 2004). Der Generalsekretär des EGB, J. Monks, hat erklärt, die Geschichte der EU zeige, daß der freie Handel Wachstum, Wohlstand und Arbeitsplätze geschaffen hat. Aufgabe der Gewerkschaften ist es gewesen, für eine gerechte Teilhabe am Wachstum zu sorgen (*Le Monde*, 17. Juli 2004).

Bei der Überprüfung ihrer „Job-Strategie“ hat die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) die wechselseitige Abhängigkeit der Politiken und die Notwendigkeit einer Harmonisierung anerkannt. „Die Schaffung von mehr und besseren Arbeitsplätzen ist zwar ein zentrales Ziel, es muß aber mit anderen sozialen Zielen verbunden werden, insbesondere angemessenem sozialen Schutz, einer besseren Vereinbarung von Beruf und Familienleben und Ergebnissen im Bereich der Gerechtigkeit im Einklang mit den nationalen Präferenzen“ (OECD, 2004, Seite 12).

### 1.4.2. Zwei Beiträge der IAO zur Regierungsführung

Die IAO bringt zwei seit langem bestehende Beiträge in diese Debatte ein, nämlich die internationalen Arbeitsnormen und den sozialen Dialog. Die internationalen Arbeitsnormen stellen eine Grund- und Schutzrechesammlung dar und bieten Orientierungshilfe für die Politik. Die Aufsichtsmechanismen fördern ihre Anwendung durch Dialog und Zusammenarbeit.

Die Tugenden des dreigliedrigen Dialogs beruhen auf demokratischer Vertretung, vielfachen Mitwirkungsebenen und soliden technischen Analysen. Komplexe Reformen erfordern komplexe Formen des sozialen Dialogs, die gegebenenfalls andere Akteure der Zivilgesellschaft einbeziehen. Die für den Dialog aufgewandte Zeit stellt jedoch eine gute Investition dar, wenn die Verhandlungsergebnisse erfolgreich umgesetzt werden können.

### 1.4.3. Reformen und Verteilung

Reformen sind nicht nur heilsam, sondern in den meisten Fällen auch schmerzhaft. Die gerechte Verteilung der Kosten und Nutzeffekte von Reformen auf die gesellschaftlichen Gruppen und über die Zeit ist ein Schlüssel zu ihrer politischen Tragfähigkeit. Reformen sind schwieriger, wenn die Last einer einzigen Gruppe aufgebürdet wird und der Nutzen nur längerfristig spürbar wird. Der IWF hat zwei bedeutende Lehren aus Strukturreformen in Industrieländern gezogen (IWF, 2004). Erstens sind umfassende Reformen statt Einzelreformen vielversprechender, wenn Kosten und Nutzeffekte breiter gestreut werden können. Zweitens ist „fiskalische Flexibilität“ wichtig, um die kurzfristigen Kosten abzufedern oder zu kompensieren. Dies legt den Schluß nahe, daß fiskalische Anpassungen und Strukturreformen aufeinander folgen und nicht gleichzeitig durchgeführt werden sollten.

### 1.4.4. Das Tempo von Reformen

Tempo und Zeitpunkt von Reformen sind zwangsläufig unterschiedlich je nach den innerstaatlichen Institutionen, Merkmalen und politischen Koalitionen. Das Reformtempo hängt oft von breiter sozialer und politischer Unterstützung ab. Reformen können sich wegen starken Widerstands lange hinziehen oder sie können bei breiter Unterstützung rasch vonstatten gehen.

Polen und Estland werden beispielsweise oft als „Schnellreformer“ bezeichnet, während Slowenien und die Ukraine als „Stufenreformer“ betrachtet werden. Ähnliche Feststellungen lassen sich für das Vereinigte Königreich und Irland bzw. Deutschland und Italien treffen. Bei einer Überprüfung der wirtschaftlichen und sozialen Leistung dieser Länder ergibt sich kein Anscheinsbeweis, daß ein Ansatz bessere Ergebnisse zeitigt. Reformprozesse müssen an die örtlichen Gegebenheiten angepaßt werden, wengleich der Austausch von Erfahrungen und vergleichende Analysen zu begrüßen sind.

### 1.4.5. Neue Steuerungsmechanismen erkunden

Ausgiebige Analysen und Erörterungen der voraussichtlichen Nutzeffekte und Kosten bestimmter Reformvorschläge sind ein wichtiges Mittel zur Steuerung von Reformen. Umfassende Konsultationen und ein umfassender Dialog

über Reformen, insbesondere mit Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertretern, sind entscheidend, nicht nur um die potentielle Akzeptanz zu ermessen, sondern auch um die Vorschläge um die Standpunkte der einzelnen Akteure zu bereichern. Rein formelle Konsultationen sind praktisch wertlos. Ein echter Dialog gründet sich auf Kompromisse, die die Beiträge der einzelnen Parteien anerkennen und ihren Anliegen gerecht werden. Ausgewogene Reformprozesse sind eher tragfähig als solche, die die Verteilung der Kosten und Nutzeffekte außer acht lassen.

Die Weltkommission hat diesbezüglich zwei spezifische Vorschläge unterbreitet. Der erste betrifft „regelmäßige Überprüfungen der sozialen Auswirkungen der Wirtschafts-, Finanz- und Handelspolitik auf nationaler Ebene“ (IAA, 2004a, Seite 148), die die IAO erleichtern könnte. Dies könnte in Form von Überprüfungen durch Gleichrangige erfolgen, um Erfahrungen und Lehren auszutauschen. Ferner hat sie Initiativen für grundsatzpolitische Kohärenz als ein Mittel zur Prüfung integrierter grundsatzpolitischer Vorschläge angeregt, die den Wirtschafts-, Sozial- und Entwicklungsbelangen in spezifischen Bereichen ausgewogen Rechnung tragen. Konkreter hat die Weltkommission eine Initiative für grundsatzpolitische Kohärenz in den Bereichen Wachstum, Investitionen und Beschäftigung vorgeschlagen. Ein solcher Dialog könnte auf regionaler Grundlage auf den Weg gebracht werden und in allen Ländern Mittel und Wege prüfen, um die Anpassung an integrierte Märkte und eine qualitativ bessere Beschäftigung mit angemessenem sozialem Schutz und mit Rechten bei der Arbeit zu erleichtern.

Diese Vorschläge und Ansätze zur Stärkung der Steuerungsmechanismen könnten einen wirksamen Rahmen für die Anwendung der beiden oben erwähnten IAO-Grundsätze auf der Grundlage eines umfassenden Reformdialogs und einer ausgewogenen wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung bieten.

### **Kasten 1.1.**

#### **Das Europäische Sozialmodell als Steuerungsmechanismus**

In diesem Zusammenhang ist es wichtig darauf hinzuweisen, daß das Europäische Sozialmodell (ESM) eine wertvolle konzeptionelle Basis für einen neuen Steuerungsmechanismus zum Ausgleich der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung liefert. Es verbindet eine Reihe gemeinsamer Merkmale (Werte, Institutionen, Dialog und Grundsätze), die dem Status quo der EU-Mitgliedstaaten eigen sind, mit neuen institutionellen Instrumenten (Verordnungen, Regeln und Praktiken) auf der EU-Ebene.

Insbesondere gestattet es die offene Methode der Koordinierung den EU-Mitgliedstaaten, gemeinsame grundsatzpolitische Ziele zu verfolgen in den Bereichen Beschäftigung, Arbeitsmarkt und Teilen der Sozialpolitik durch fortlaufende Überprüfung und Erörterung der Fortschritte auf dem Weg zu quantifizierten Zielen durch Gleichrangige, was die Mitgliedstaaten in Richtung der notwendigen Reformen voranschreiten läßt und eine echte Kohäsion der grundsatzpolitischen Ziele fördert. Obgleich das ESM ein sich weiterentwickelndes Modell ist, das durch innerstaatliche und europäische Prozesse und Entwicklungen im Rahmen der Globalisierung beeinflusst wird, und noch unklar ist, wie sich die Erweiterung der EU und die Europäische Währungsunion darauf auswirken werden, ist es ein interessantes Beispiel für kollektive Führung und gemeinsames Lernen durch Versuch und Irrtum, was den Generaldirektor des IAA zu der Bemerkung veranlaßt hat: „Die soziale Zukunft der Welt liegt in Europa; wenn Europa an seinem Sozialmodell festhalten kann, so wird dies ein Zeichen der Hoffnung für den Rest der Welt sein“ (Juan Somavía).

## 2. Konzentration auf die Jugendlichen als Schlüssel zur lebenslangen Beschäftigung<sup>1</sup>

### 2.1. Einleitung

Es liegt eine tiefe Ironie in der Tatsache, daß in einer Region mit alternder Bevölkerung und steigender Abhängigkeitsquote ausgerechnet jenes Segment der Erwerbsbevölkerung, das für den Wohlstand und das Wohlergehen der Zukunft ausschlaggebend ist, unverhältnismäßig große Integrations- und Anpassungsschwierigkeiten hat. Junge Frauen und Männer stellen mit ihrer Vitalität und Kreativität Ressourcen von unschätzbarem Wert dar, die nicht vergeudet werden sollten. Auf der anderen Seite sind junge Menschen auch eine besonders verletzbare Gruppe, deren wirtschaftliche und soziale Situation oft von einem hohen Maß an Ungewißheit geprägt ist und die einer Arbeitslosigkeit ausgesetzt ist, die häufig doppelt so hoch liegt wie die der Erwerbsbevölkerung insgesamt.

Es ist daher einleuchtend, daß der Übergang von der Schule in die Arbeitswelt und die damit verbundenen Probleme in der letzten Zeit in den Mittelpunkt der Diskussionen um die Beschäftigungspolitik auf nationaler und internationaler Ebene gerückt sind. In der Europäischen Union (EU) wird dieser Sorge durch den besonderen Stellenwert Rechnung getragen, der der Europäischen Beschäftigungsstrategie für die Integration junger Menschen in die Arbeitswelt beigemessen wird. Auch auf internationaler Ebene sind in jüngster Zeit koordinierte Anstrengungen in dieser Hinsicht unternommen worden, insbesondere im Rahmen des Netzwerks für Jugendbeschäftigung (YEN), das

---

<sup>1</sup> Dieses Kapitel stützt sich weitgehend auf die im Hintergrundpapier IAA: *Starting right: Decent work for young people* enthaltenen Angaben, das der Dreigliedrigen Tagung für Jugendbeschäftigung: Der Weg nach vorn (IAA, Genf, 13.-15. Okt. 2004) vorgelegt wurde.

seit 2001 unter der Schirmherrschaft des Generalsekretärs der Vereinten Nationen besteht und dessen Sekretariat von der IAO geleitet wird.

## 2.2. Jüngste Entwicklungen auf den Jugendarbeitsmärkten

Die Jugendarbeitslosigkeit ist in den letzten zehn Jahren in vielen Regionen gestiegen (IAA, 2004d)<sup>2</sup>. Von 1993 bis 2003 waren von diesem Anstieg fast 19 Millionen Menschen weltweit betroffen (26,8 Prozent), und 2003 erreichte die globale Jugendarbeitslosigkeit mit 14,4 Prozent und 88,2 Millionen junger Menschen (52,4 Millionen Männer und 35,8 Millionen Frauen) ohne Beschäftigung ihren Höhepunkt. In den Ländern der Europäischen Union war die Entwicklung auf diesem Gebiet im letzten Jahrzehnt insgesamt vergleichsweise positiv: Von allen Ländergruppen (siehe Tabelle 2.1) weisen sie mit 14,5 Prozent die niedrigste Jugendarbeitslosenquote und mit 2,15 das niedrigste Verhältnis von Jugend- zu Erwachsenenarbeitslosigkeit auf. In den Volkswirtschaften Mittel- und Osteuropas und der GUS ist die Entwicklung allerdings weniger erfreulich. Dies schlägt sich in mehreren Jugendarbeitsmarktindikatoren nieder; u.a. in der sehr niedrigen Jugenderwerbsbeteiligung und in der vergleichsweise hohen Jugendarbeitslosigkeit.

**Tabelle 2.1. Hauptindikatoren der Jugendarbeitsmärkte 1993 und 2003**

Region	Jugenderwerbsbeteiligung (%)		Jugendbeschäftigungsquote (%)		Jugendarbeitslosenquote (%)		Verhältnis der Jugend- zur Erwachsenenarbeitslosigkeit	
	1993	2003	1993	2003	1993	2003	1993	2003
EU-15	48,6	45,9	38,9	39,2	20,0	14,5	2,24	2,15
Neue EU-Mitgliedstaaten (EU-10)	47,3	36,8	36,6	25,5	22,5	30,7	2,54	2,43
EU-25	48,4	44,1	38,5	36,5	20,4	17,3	2,29	2,24
West-, Mittel- und Osteuropa (28) *	48,7	44,5	38,9	36,9	20,1	17,0	2,29	2,25
Südosteuropa (8)	51,3	40,3	39,5	31,2	23,0	22,4	2,91	2,45
GUS (12)	47,4	40,8	42,9	34,8	9,4	14,6	3,58	2,46
Europa und Zentralasien (49) **	48,6	42,3	40,3	35,1	17,2	17,0	2,63	2,36
Welt	58,8	54,9	51,9	47,0	11,7	14,4	3,1	3,5

\* West-, Mittel- und Osteuropa (28): EU-25 + Island, Norwegen und Schweiz.

\*\* Ohne San Marino.

Quelle: IAA.

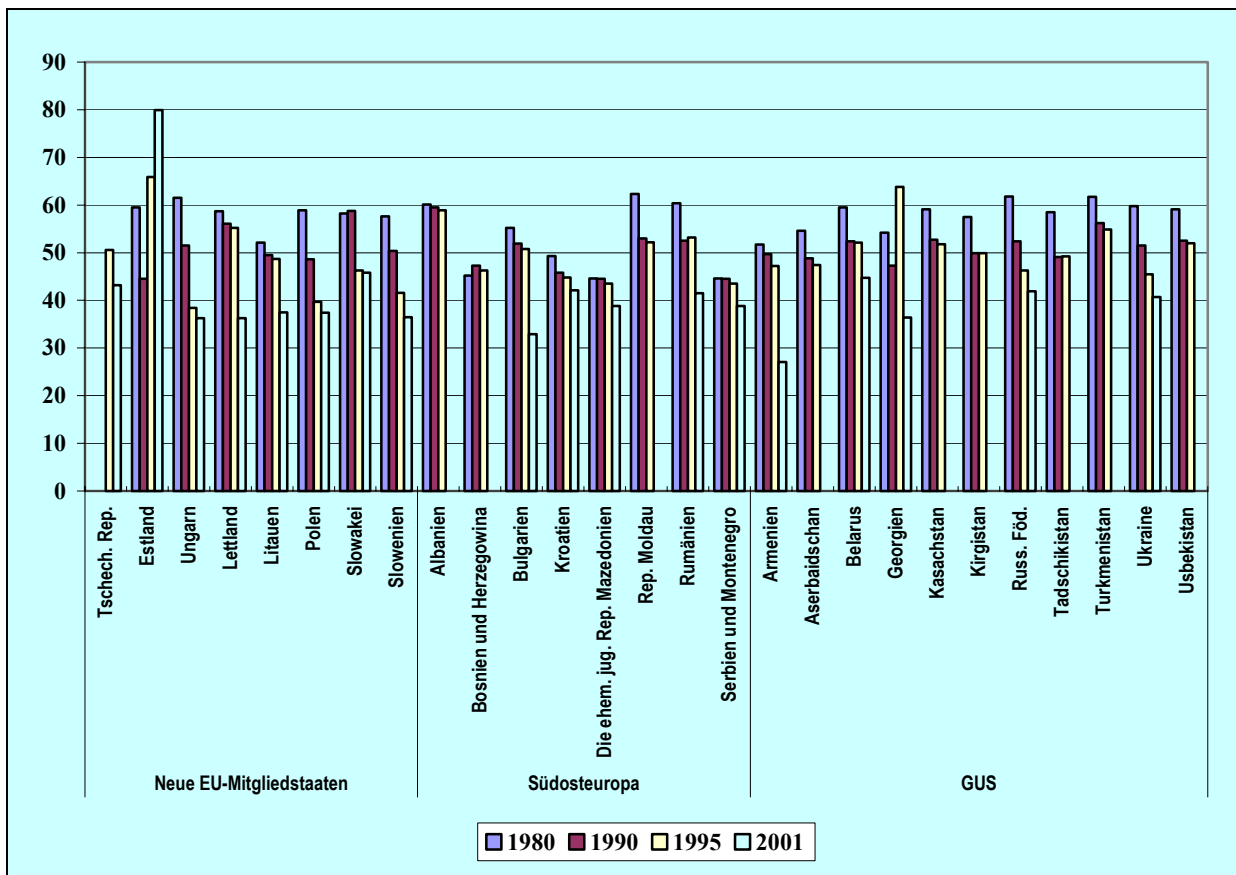
<sup>2</sup> Im System der Vereinten Nationen und in allen seinen Statistiken und Indikatoren bezeichnet „Jugend“ die Altersgruppe von 15 bis 24 Jahren.

### 2.2.1. Erwerbsbeteiligung

Die Jugenderwerbsbeteiligung in Mittel- und Osteuropa ist im Verlauf der neunziger Jahre im Zuge eines bereits vor der Wende erkennbaren, längerfristigen Trends gesunken (siehe Abbildung 2.1). Weltweit ist die Jugenderwerbsquote zwischen 1993 und 2003 gesunken. Die höchste Quote wird in Ostasien mit 73 Prozent erreicht, die niedrigste im Nahen Osten und Nordafrika mit 39,7 Prozent. Die Erwerbsquote in der Region liegt mit 42,3 Prozent am unteren Ende dieser Scala, wobei die neuen Mitgliedstaaten der Europäischen Union mit 36,8 Prozent eine sehr niedrige Erwerbsbeteiligung aufweisen (siehe Tabelle 2.1).

Die Jugenderwerbsquote wird durch eine Reihe von Faktoren nach unten gedrückt. Dazu gehören auch eine verstärkte Teilnahme an Bildungsmaßnahmen, der Verzicht resignierter junger Menschen, die den Arbeitsmarkt aufgrund mangelnder Beschäftigungsmöglichkeiten verlassen, sowie der Übergang in andere Formen der Aktivität, wie etwa Auslandsreisen oder die Tätigkeit für Freiwilligendienste. Es ist daher wichtig zu klären, inwieweit der Rückgang der Erwerbsbeteiligung auf eine verstärkte Teilnahme an Bildungsmaßnahmen oder auf andere Faktoren, wie etwa ein resigniertes Aufgeben, zurückzuführen ist.

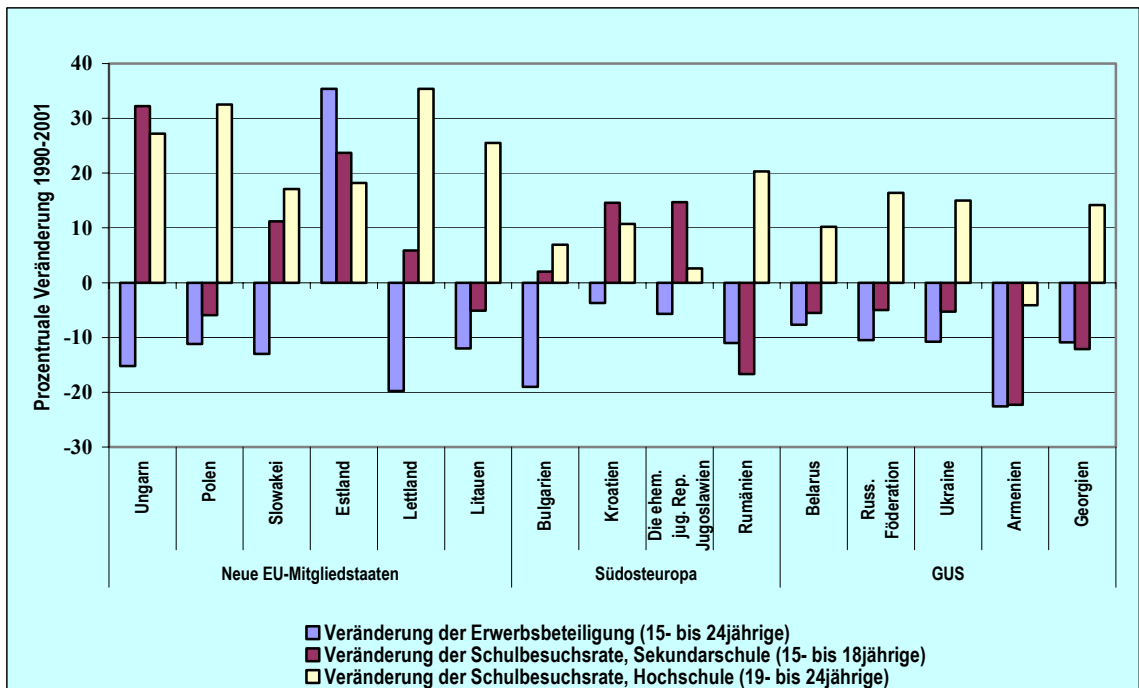
**Abbildung 2.1. Erwerbsbeteiligung junger Menschen (im Alter von 15 bis 24 Jahren) in Mittel- und Osteuropa, 1980-2001**



Quelle: IAA (2003b).

In Abbildung 2.2 wird der Versuch unternommen, durch die Darstellung der Veränderungen in der Erwerbsbeteiligung und der Teilnahme an Bildungsmaßnahmen in Mittel- und Osteuropa und der GUS zwischen 1990 und 2001 diese Problematik näher zu beleuchten. Es ergibt sich ein recht gemischtes Bild. Mit Ausnahme Estlands läßt sich für die neuen EU-Mitgliedstaaten generell sagen, daß eine verstärkte Teilnahme an Bildungsmaßnahmen den Rückgang der Erwerbsbeteiligung weitgehend ausgeglichen hat. Der Anstieg der Teilnahme an Hochschulbildungsangeboten scheint jedoch den Rückgang sowohl der Erwerbsbeteiligung als auch der Schulbesuchsrate in der Sekundarschulbildung zu übersteigen, wobei im Fall Polens und Litauens die Abnahme der Zahlen für die Sekundarschulbildung Anlaß zu Sorge gibt.

**Abbildung 2.2. Prozentuale Veränderung der Erwerbsbeteiligung und der Bruttoschulbesuchsraten Jugendlicher (von 15 bis 24 Jahren), 1990-2001**



Anmerkungen: 1) Die Grafik zeigt die prozentuale Veränderung der Erwerbsbeteiligung für die gesamte Altersgruppe und analog dazu die Veränderung der Bruttoschulbesuchsraten im Sekundar- und Hochschulbereich. 2) Im Fall Kroatiens ist der Bezugszeitraum für die prozentuale Veränderung der Schulbesuchsraten im Sekundarbereich 1991-2001; im Fall Der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien beziehen sich die Zahlen für die Veränderung der Erwerbsbeteiligung auf die Jahre 1990-1999 und die der Schulbesuchsraten im Sekundarbereich auf die Jahre 1992-2001; für Belarus and die Russische Föderation ist der Bezugszeitraum für die Erwerbsbeteiligung 1990-1999, und für die Ukraine beziehen sich die Zahlen für die Erwerbsbeteiligung und für die Sekundarschulbesuchsraten auf die Jahre 1990-2000.

Quellen: IAA (2003b) und Transmonee-Datenbank 2003.

In Südosteuropa besteht eine deutliche Trennlinie zwischen den Ländern, in denen die wachsende Teilnahme an Bildungsmaßnahmen den Rückgang der Erwerbsbeteiligung mehr als ausgeglichen hat (Kroatien und Die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien), und jenen, wo dies eindeutig nicht der Fall ist (Bulgarien und Rumänien).

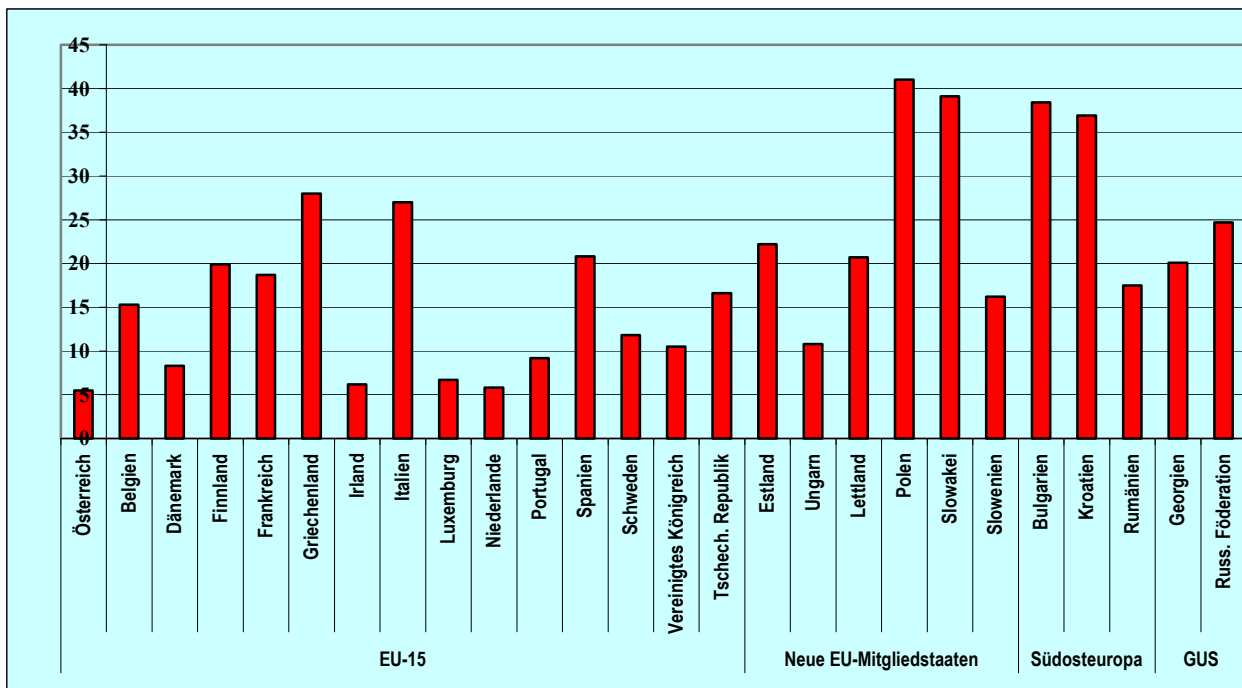
In den Ländern der GUS läßt der generelle Rückgang sowohl der Erwerbsbeteiligung als auch der Schulbesuchsrate im Sekundarschulbereich – sowie im Fall Armeniens auch im Hochschulbereich – vermuten, daß die Zahl resignierter junger Menschen gestiegen ist. Auch wenn es schwierig ist, ent-

sprechenden Zahlen zu ermitteln, haben Untersuchungen der IAO im Rahmen des Nationalen Aktionsplans für Jugendbeschäftigung in Aserbaidschan gezeigt, daß die Anzahl Jugendlicher, die den Arbeitsmarkt verlassen, beträchtlich ist (Godfrey, 2004). Die Ergebnisse einer Erhebung neueren Datums zur Erwerbsbevölkerung lassen darauf schließen, daß in Aserbaidschan zusätzlich zu den 166.000 erwerbslosen Jugendlichen im Alter von 15 bis 24 Jahren weitere 175.000 weder studieren noch arbeiten noch Arbeit suchen.

## 2.2.2. Jugendarbeitslosigkeit

Erwartungsgemäß haben sich die in der Region erfolgten Veränderungen spürbar auf die Arbeitsmarktsituation junger Menschen ausgewirkt. Von den 15 alten Mitgliedstaaten der Europäischen Union liegen Griechenland, Italien und Spanien mit 20 bis 30 Prozent im oberen Bereich der Jugendarbeitslosenquoten (siehe Abbildung 2.3). In den mittel- und osteuropäischen Staaten und in der GUS ist die Jugendarbeitslosigkeit steil angestiegen und hält sich auf einem hohen Niveau. In keinem dieser Länder liegt sie unter 10 Prozent; in Bulgarien, Kroatien und der Slowakei beträgt sie sogar über 35 und in Polen über 40 Prozent. Das bedeutet, daß in diesen Ländern mehr als einer von drei jungen Menschen auf Arbeitssuche keinen Arbeitsplatz findet.

Abbildung 2.3. Jugendarbeitslosenquoten in Europa, 2001

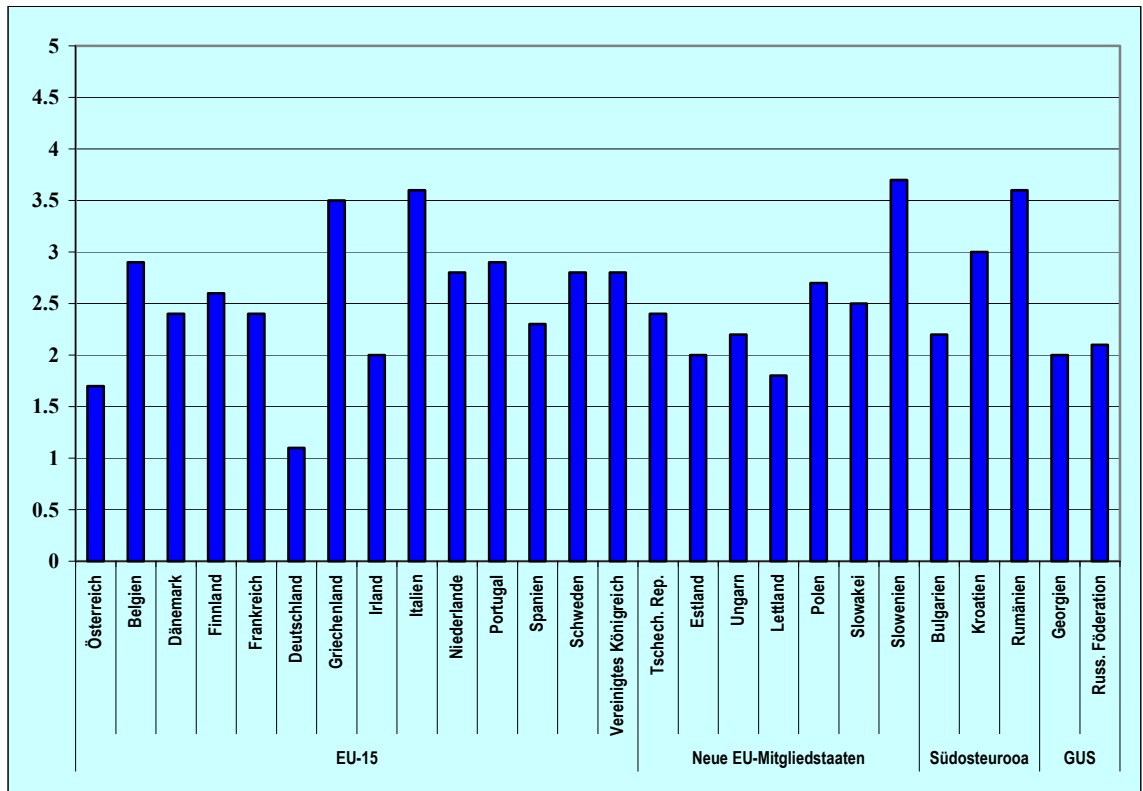


Quelle: IAA (2003b).

Zum großen Teil hängt die Situation auf dem Jugendarbeitsmarkt von der Entwicklung des Gesamtmarkts und der Wirtschaft insgesamt ab. Ein Indikator für die Stellung junger Menschen auf dem Arbeitsmarkt im Vergleich zu anderen ist das Verhältnis der Jugend- zur Erwachsenenarbeitslosigkeit. Im weltweiten Vergleich sind hierbei sowohl die Industrie- als auch die früheren Transformationsländer relativ gut gestellt: sie weisen mit einem Verhältnis von Jugend- zu Erwachsenenarbeitslosigkeit von durchschnittlich 2,3 bzw. 2,4 die

niedrigsten Werte auf (siehe Tabelle 2.1). Untersucht man jedoch die nach Ländern aufgeschlüsselten Daten genauer (Abbildung 2.4), wird deutlich, daß enorme Unterschiede zwischen den einzelnen Ländern der Region bestehen. Fast überall ist die Gefahr, arbeitslos zu werden, für junge Menschen mehr als doppelt so groß wie bei Erwachsenen. Ausnahmen bilden Österreich, Deutschland und die Schweiz mit ihrem dualen Ausbildungssystem sowie Lettland. In Südeuropa liegen die Werte generell höher.

**Abbildung 2.4. Das Verhältnis von Jugendarbeitslosigkeit zu Erwachsenenarbeitslosigkeit in Europa, 2001**



Quelle: IAA (2003b)

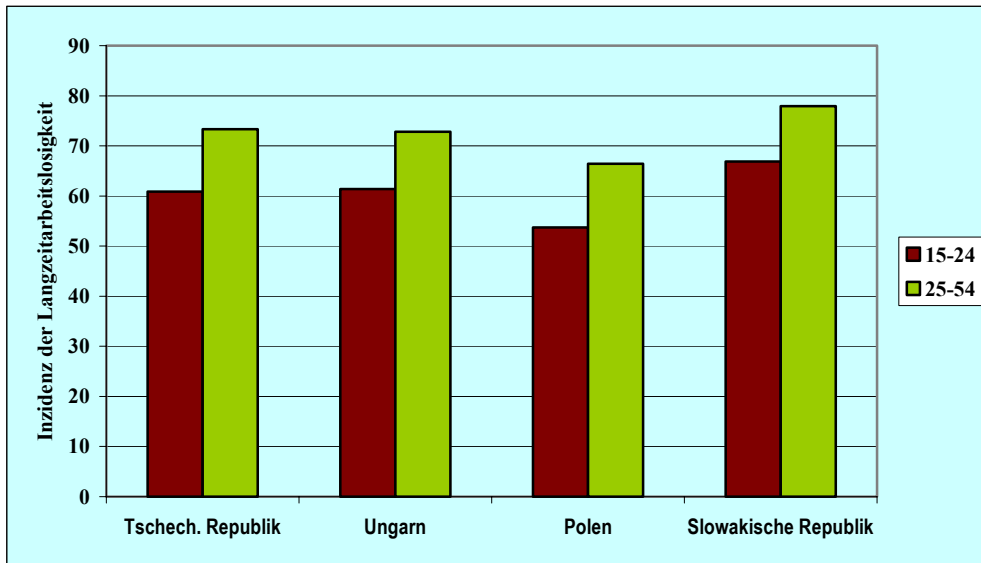
### 2.2.3. Langzeitarbeitslosigkeit und ihre dauerhaften Folgen

Über die Schäden, die die Langzeitarbeitslosigkeit am Humankapital und damit an den Individuen, aus denen es sich zusammensetzt, und am wirtschaftlichen Potential der Gesellschaften anrichtet, gibt es eine wachsende Zahl von Veröffentlichungen. Fest steht inzwischen, daß frühe Erfahrungen auf dem Arbeitsmarkt ein Leben lang das Muster von Beschäftigung, Bezahlung und Arbeitslosigkeit prägen. Auch wenn es schwierig ist, die Spätfolgen der Arbeitslosigkeit nachzuweisen, so weiß man doch, daß ihre Wirkung minde-

stens sieben Jahre in Frankreich und über 20 Jahre im Vereinigten Königreich anhält<sup>3</sup>.

Die Dauer der Arbeitslosigkeit ist zumindest in den Industrieländern bei jungen Menschen keineswegs durchweg kürzer als bei der Gesamtheit der Erwerbsbevölkerung (O'Higgins, 1997 und 2001, und Ryan, 2001). In der Abbildung 2.5 finden sich entsprechende Zahlen für vier Länder der Region.

**Abbildung 2.5. Inzidenz der Langzeitarbeitslosigkeit (über sechs Monate) bei Jugendlichen und Erwachsenen, 2000**



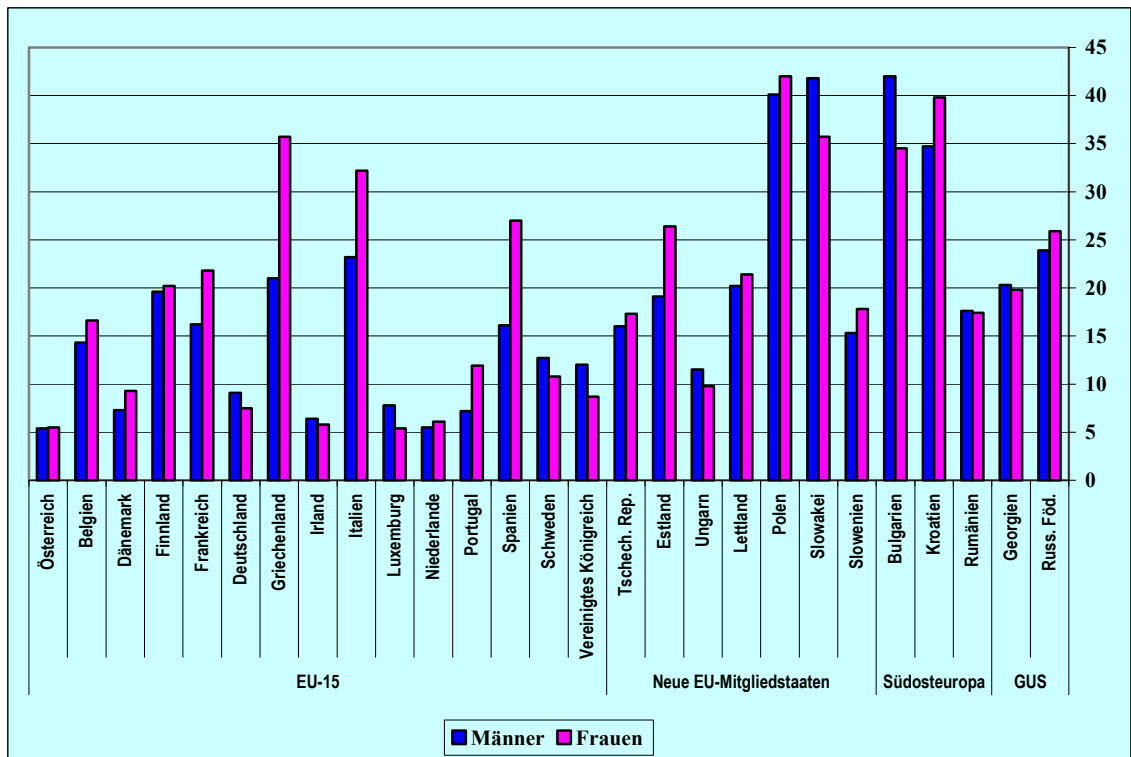
Quelle: OECD-Datenbank

### 2.2.4. Erschwerter Arbeitsmarktzugang für bestimmte Gruppen

Die Aufschlüsselung der Jugendarbeitslosigkeit nach Geschlecht ergibt in der Region kein eindeutiges Muster, aber in den 15 alten Mitgliedstaaten der Europäischen Union lag 2002 die Arbeitslosigkeit junger Frauen im Schnitt leicht über der junger Männer. Auch die Einbeziehung der neuen Mitgliedstaaten ändert an dieser Situation insgesamt nichts. Gleichwohl sind in einigen Ländern der Region (Kroatien, Estland, Griechenland, Italien und Spanien) junge Frauen sehr viel stärker als junge Männer von der Arbeitslosigkeit betroffen, während der umgekehrte Fall nur in Bulgarien und der Slowakei auftritt (siehe Abbildung 2.6). Das zeigt, daß in einigen Ländern insbesondere Südeuropas noch deutliche geschlechtsspezifische Nachteile beim Zugang zum Arbeitsmarkt bestehen.

<sup>3</sup> Siehe Allaire et al. (1995) zu Frankreich und Gregg und Tominey (2004) zum Vereinigten Königreich, wo in der Folge eine Lohnminderung von etwa 12 bis 15 Prozent zu beobachten ist.

**Abbildung 2.6. Arbeitslosigkeit junger Männer und Frauen, 2002 (in %)**



Quelle: IAA (2003b).

Auch die ethnische Zugehörigkeit führt häufig zu einer Benachteiligung auf dem Arbeitsmarkt, auch wenn hier aufgrund mangelnder Daten eine generelle Aussage schwierig ist. In vielen Ländern der Region ist eine nach ethnischer Zugehörigkeit aufgeschlüsselte Erhebung von Arbeitsmarkt- und anderen Daten ausdrücklich verboten. Das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP) hat in der letzten Zeit in Zusammenarbeit mit der IAO Bemühungen unternommen, diese Lücke zu füllen, und sich dabei auf die in Mittel- und Osteuropa am offensichtlichsten benachteiligte Volksgruppe konzentriert: die Roma. (UNDP, 2002). Die bisherigen Ergebnisse bestätigen das generelle Bild von einer Benachteiligung der Roma auf den Arbeitsmärkten; allerdings scheinen die relativen Nachteile der Jugendlichen in dieser Gruppe etwas geringer zu sein, denn die Arbeitslosenraten junger Roma liegen nicht sehr viel höher als die der erwachsenen. (Dies kann in gewissem Maß auch den frühen Eintritt junger Roma in die Arbeitswelt widerspiegeln). Dennoch kann die Feststellung, daß ein schlechter Einstieg in den Arbeitsmarkt häufig lange Phasen der Arbeitslosigkeit während des gesamten Erwerbslebens nach sich zieht, für diese Volksgruppe von besonderer Relevanz sein.

### 2.2.5. Aspekte der menschenwürdigen Arbeit auf dem Arbeitsmarkt für junge Menschen

Bei der Förderung menschenwürdiger Arbeit geht es nicht allein darum, den Menschen Arbeitsplätze zu beschaffen, sondern auch und vor allem um die

Qualität dieser Arbeit. In den letzten Jahren ist die Sorge um die Qualität der verfügbaren Arbeit im allgemeinen und der Arbeit für junge Menschen im besonderen gestiegen. Das gilt nicht nur für die Bedingungen, unter denen die Arbeit geleistet wird, sondern auch für die Art der Beschäftigungsverhältnisse. Die offene Arbeitslosigkeit ist hier nur die Spitze des Eisbergs. Junge Menschen sehen sich häufiger als andere Altersgruppen längeren Arbeitszeiten in informellen, kurzfristigen (Zeitarbeit, Teilzeitarbeit oder Gelegenheitsarbeit) und unsicheren Beschäftigungsverhältnissen mit niedriger Produktivität, schlechter Bezahlung und mangelndem Arbeitsschutz ausgesetzt.

### 2.2.6. Informelle Beschäftigung

Die informelle Beschäftigung ist von Natur aus sehr flexibel und offen für Ausbeutung. Sie wirft daher, was menschenwürdige Arbeit anbelangt, eine Reihe von wichtigen Fragen auf. Informelle Beschäftigung läßt sich nur schwer messen, obwohl inzwischen intensive Bemühungen in dieser Richtung unternommen werden<sup>4</sup>. Die verfügbaren Daten deuten jedenfalls darauf hin, daß junge Menschen besonders stark in der informellen Wirtschaft vertreten sind (IAA, 2004d).

Die Schätzungen hinsichtlich des Ausmaßes der informellen Wirtschaft in Prozent des Volkseinkommens der Länder der Region sind wahrscheinlich eher konservativ (siehe Abbildung 2.7). Dennoch deuten sie auf das Vorhandensein einer umfangreichen informellen Wirtschaft hin, besonders in den Ländern der GUS. In Aserbaidschan, Georgien und der Ukraine übersteigt das Ausmaß der informellen Wirtschaft den der formellen, während in Armenien, Belarus, der Republik Moldau und der Russischen Föderation die informelle Wirtschaft fast ebenso umfangreich ist wie die formelle. Gelegentliche Beobachtungen, theoretische Überlegungen und aus einzelnen Fällen abgeleitete Anhaltspunkte deuten darauf hin, daß der Anteil junger Menschen an der informellen Wirtschaft unverhältnismäßig hoch ist. So schätzt Bernabè (2002), daß in Georgien 76 Prozent der jugendlichen Erwerbstätigen in der informellen Wirtschaft tätig sind, während dieser Anteil für die Erwerbsbevölkerung insgesamt nur 57 Prozent ausmacht.

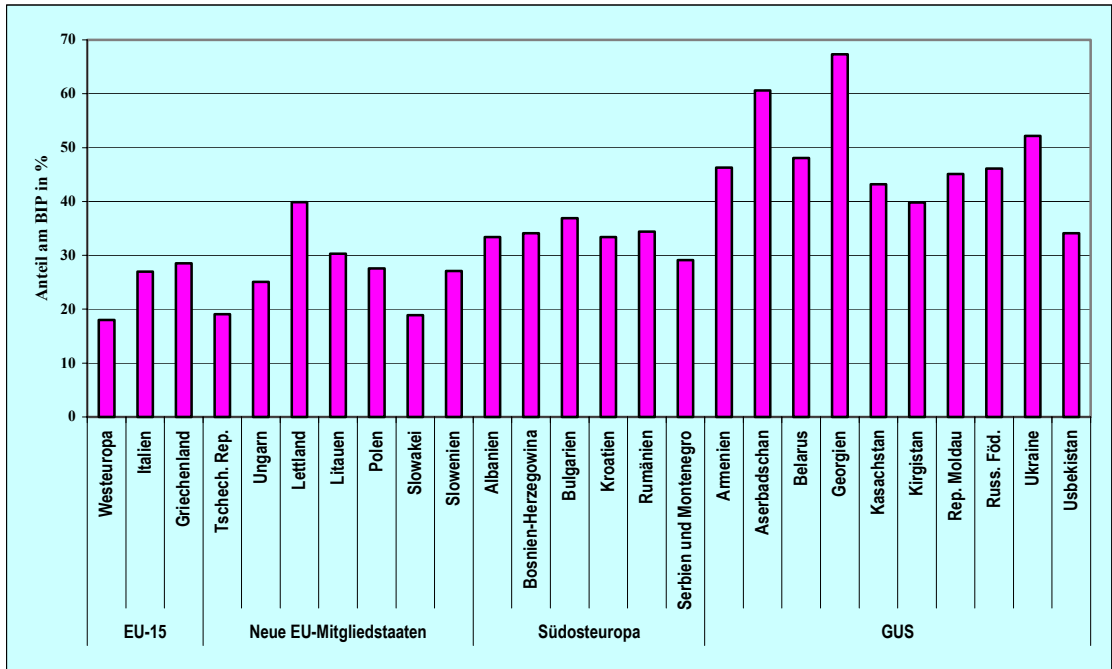
### 2.2.7. Unterbeschäftigung

Ein weiterer wichtiger Aspekt, der jedoch häufig außer acht gelassen wird, ist die Unterbeschäftigung. Hier sind die Schwierigkeiten bei der Begriffsbestimmung und Messung noch ausgeprägter als im Fall der informellen Wirtschaft<sup>5</sup>. Auch hier deuten die eher unsystematisch gesammelten Daten darauf hin, daß der Anteil junger Menschen an der Unterbeschäftigung überproportional hoch ist. Nach Schätzung der IAO machen junge Erwerbstätige etwa ein Viertel der insgesamt in den Entwicklungsländern unterbeschäftigten Menschen aus (IAA, 2004d).

<sup>4</sup> Siehe u.a. IAA (2002b) und IAA (2003b).

<sup>5</sup> Für eine offizielle Definition der Unterbeschäftigung siehe IAA (1998).

Abbildung 2.7. Anteil der informellen Wirtschaft am BIP, 1999-2000



Quelle: Schneider (2002).

### 2.2.8. Teilzeitarbeit

In zahlreichen Industrieländern sind junge Arbeitskräfte auch in höherem Maß von der Teilzeitbeschäftigung betroffen als die Erwerbsbevölkerung insgesamt. So lagen z.B. 2002 in Finnland, Frankreich, Griechenland, Norwegen, dem Vereinigten Königreich und besonders in Island, den Niederlanden und Schweden die Quoten für Teilzeitarbeit bei Jugendlichen höher als bei der Erwerbsbevölkerung insgesamt, während in Italien, Luxemburg, Portugal und der Türkei das Gegenteil (niedrigerer Anteil der Jugendlichen an der Teilzeitarbeit) der Fall war.

Die Zunahme von Teilzeitarbeit oder zeitlich befristeten Beschäftigungsformen hat einen großen Anteil am Anstieg der Jugendbeschäftigung in den 15 alten Mitgliedstaaten der Europäischen Union (OECD, 2002). In den Jahren 1992-02 ist der Anteil der Teilzeitarbeit bei jungen Erwerbstätigen in nahezu sämtlichen OECD-Ländern gestiegen (eine Ausnahme bilden u.a. Griechenland und die Türkei), wobei der größte Anstieg in Island, Irland, den Niederlanden und Schweden zu verzeichnen war. Sind diese jungen Menschen unfreiwillig in Teilzeitbeschäftigungsverhältnisse gelangt, könnte das ihre relativen Beschäftigungsaussichten im Vergleich zu anderen Bevölkerungsgruppen in den Industrieländern beeinträchtigt haben; allerdings sind gültige Aussagen hierzu nur mit großer Vorsicht zu treffen, da junge Menschen sich auch bewußt für eine Teilzeitarbeit entschieden haben können, weil sie nebenher studieren oder Verantwortung in der Familie übernehmen wollen.

### 2.2.9. Zeitarbeit

Arbeitsverträge mit zeitlicher Begrenzung gehören zu den Formen flexibler Beschäftigungsverhältnisse, die in vielen Ländern der Region an

Bedeutung gewinnen, obwohl sie im allgemeinen zu einer geringeren Zufriedenheit am Arbeitsplatz führen als eine dauerhafte Beschäftigung<sup>6</sup>. Es stellt sich daher die Frage, inwieweit die zeitlich begrenzten Beschäftigungsverhältnisse unverhältnismäßig stark auf den Schultern junger Arbeitnehmer lasten. Der Anteil der Zeitarbeit bei den 15- bis 24jährigen (gemessen als Anteil der Zeitarbeit am Gesamtvolumen der abhängigen Beschäftigung in dieser Altersgruppe) ist im allgemeinen in Mitteleuropa sehr viel niedriger als in Westeuropa (siehe Tabelle 2.2). Insbesondere in den skandinavischen Ländern und in Portugal, Spanien und der Schweiz beträgt der Anteil der Zeitarbeit bei jungen Arbeitnehmern über 30 Prozent, liegt also deutlich höher als bei anderen Altersgruppen.

**Tabelle 2.2. Anteil der Zeitarbeit in West- und Mitteleuropa nach Altersgruppen (in %)**

	Anteil der Zeitarbeit am Gesamtvolumen der abhängigen Beschäftigung für die jeweiligen Altersgruppen (in %)		
	15-24 Jahre	25-54 Jahre	55+ Jahre
Slowakei	7,4	2,7	13,6
Tschechische Republik	10,3	3,8	33,6
Island	11,2	4,6	2,2
Luxemburg	11,3	1,8	1,0
Ungarn	11,5	5,4	10,9
Vereinigtes Königreich	12,0	4,9	5,8
Polen	13,0	4,0	11,3
Italien	14,7	5,4	5,5
Irland	15,1	5,7	4,9
Belgien	19,7	4,5	2,1
Türkei	23,7	18,7	37,7
Niederlande	24,3	6,9	6,7
Österreich	28,2	3,8	2,6
Griechenland	28,4	12,1	12,2
Dänemark	30,6	6,5	5,1
Norwegen	33,6	8,6	5,2
Portugal	34,4	10,9	6,5
Frankreich	34,8	6,6	3,0
Deutschland	38,9	6,1	3,8
Schweden	41,3	10,5	7,5
Schweiz	44,9	5,3	4,1
Finnland	49,5	14,3	5,1
Spanien	67,4	25,2	11,8

Quelle: OECD (2002).

Auch wenn diese flexiblen Beschäftigungsformen bis zu einem gewissen Grad den Zugang der Jugendlichen zu einer dauerhafteren Beschäftigung erleichtern können, stellt sich dennoch die Frage, inwieweit sich die jungen

<sup>6</sup> In OECD (2002) findet sich ein Ländervergleich ab 1997, aus dem hervorgeht, daß bei Zeitarbeitern die Zufriedenheit mit der Arbeitsplatzsicherheit und der Bezahlung geringer ist als bei Arbeitnehmern mit unbefristeten Beschäftigungsverhältnissen.

Arbeitnehmer Teilzeit- und Zeitarbeit bewußt aussuchen und wie leicht ihnen dann der Übergang in ein solides, langfristiges Beschäftigungsverhältnis fällt (siehe OECD, 2003a).

In der Europäischen Union der 15 Mitgliedstaaten bestand zwischen 1999 und 2000 für den Übergang von zeitlich begrenzter zu dauerhafter Beschäftigung eine Bandbreite von unter 10 Prozent in Portugal bis über 50 Prozent in Österreich. Dagegen war in Finnland und im Vereinigten Königreich mehr als ein Viertel der Zeitarbeiter des Jahres 1999 im Jahr 2000 ohne Beschäftigung. Ganz allgemein liegt der Anteil derer, die von einem Beschäftigungsverhältnis niedriger Qualität in eines von höherer Qualität übergehen (definiert durch höhere Bezahlung, den Zugang zu Ausbildungsangeboten oder einen unbefristeten Arbeitsvertrag) zwischen 20 Prozent in Portugal und fast 40 Prozent in Irland (Europäische Kommission, 2003a).

In den letzten Jahren wird immer wieder auf die Notwendigkeit einer größeren Flexibilität auf dem Arbeitsmarkt hingewiesen, doch wird dies häufig eng ausgelegt als die Notwendigkeit, die Beschäftigungsschutzgesetze zu lockern, um Hürden für die Einstellung neuer Arbeitnehmer abzubauen. Anhand der gemessenen Daten für Dauer und Beendigung von Beschäftigungsverhältnissen in der Europäischen Union und anderen OECD-Ländern (siehe Kapitel 3) läßt sich zwar keine deutliche Verringerung der Arbeitsplatzstabilität aufgrund solcher Maßnahmen erkennen; jedoch konzentrieren sich die Fälle, in denen eine Verkürzung der Beschäftigungsdauer zu beobachten ist, meist auf jugendliche Arbeitnehmer (Auer und Cazes, 2003).

Dagegen war in Mittel- und Osteuropa und in den Ländern der GUS der Übergang zur Marktwirtschaft von einem rapiden Verfall der Arbeitsplatzstabilität und einem deutlichen Anstieg der Arbeitskräftefluktuation begleitet, deren Auswirkungen die Gruppe der jüngsten und die der ältesten Arbeitnehmer am härtesten trafen. Dabei hat die Verkürzung der Beschäftigungsdauer die jungen Menschen dieser Ländern nur auf den Stand ihrer westeuropäischen Altersgenossen gebracht: 1999 betrug die durchschnittliche Dauer der Beschäftigungsverhältnisse jugendlicher Arbeitnehmer in Mittel- und Osteuropa 2,2 Jahre, verglichen mit einem Mittelwert von zwei Jahren in der Europäischen Union im Jahr 2000 (Cazes und Nesperova, 2003).

### 2.3. Nationale Politik zur Förderung der Jugendbeschäftigung

In erster Linie sollte die Politik zur Förderung der Jugendbeschäftigung in eine allgemeine Beschäftigungsstrategie eingebettet sein, die auch die Schaffung der erforderlichen Voraussetzungen für Wirtschafts- und Beschäftigungswachstum vorsieht. Gleichwohl gibt es zwei Bereiche, in denen gezielt und aktiv eingegriffen werden kann, um die Arbeitsmarktperspektiven junger Menschen zu verbessern: Bildung und aktive Arbeitsmarktpolitik. Zwar sind beide nicht unabhängig voneinander zu sehen, aber in der Praxis wird die aktive Arbeitsmarktpolitik allgemein mit dem Ziel eingesetzt, Mängel im Bildungssystem auszugleichen. Es ist daher zu hoffen, daß sie eine eher komplementäre Rolle spielen kann. Der Arbeitsmarktregulierung wird häufig eine hemmende Wirkung auf den Zugang junger Menschen zur Beschäftigung zugeschrieben, und auch das sollte in Betracht gezogen werden.

### 2.3.1. Berücksichtigung von Jugendfragen im beschäftigungspolitischen Rahmenwerk der Länder

Auf nationaler Ebene wächst das Bewußtsein, daß eine Behandlung des Problems der Jugendbeschäftigung unabdingbar ist, um für junge Menschen ein Leben lang menschenwürdige Arbeit zu gewährleisten und den Zusammenhalt der Generationen untereinander zu stärken. Daher wird verstärkt darauf gesetzt, in die nationalen Beschäftigungsstrategien auch Maßnahmen zur Förderung der Jugendbeschäftigung aufzunehmen. So ist für die neuen Mitgliedstaaten der Europäischen Union die spezifische Berücksichtigung der Jugendbeschäftigung bei der Ausarbeitung nationaler Beschäftigungsprogramme integraler Bestandteil des Vier-Pfeiler-Ansatzes der Europäischen Beschäftigungsstrategie. Dieses Konzept könnte sinnvollerweise auch auf andere Länder der Region ausgedehnt werden.

Die Bemühungen, die mit Unterstützung der IAO in dieser Hinsicht unternommen wurden, machen auch deutlich, daß es bei ganz unterschiedlichen wirtschaftlichen und sozialen Grundvoraussetzungen möglich ist, einen umfassenden beschäftigungspolitischen Rahmen unter Einbeziehung der Maßnahmen für junge Menschen zu schaffen. Die regionale Beschäftigungsstrategie, die in Lodz in Polen mit Hilfe der IAO entwickelt wurde, und die lokalen Wirtschaftsstrategien in Pilotregionen Kasachstans belegen dies. Ein weiteres Beispiel ist der Nationale Aktionsplan für Jugendbeschäftigung in Aserbaidschan (siehe Kasten 2.1).

Auch in Kasachstan wird das Thema Jugendbeschäftigung im Rahmen von Projekten der technischen Zusammenarbeit der IAO behandelt. Diese verfolgen das Ziel, Beschäftigungsmöglichkeiten für junge Menschen und andere benachteiligte Gruppen in der informellen Wirtschaft durch eine Verbesserung ihrer Beschäftigungsfähigkeit zu schaffen. Zu den Hauptaktivitäten im Rahmen dieser Projekte gehören die Entwicklung eines mittelfristigen Nationalen Beschäftigungsprogramms für Kasachstan mit den entsprechenden lokalen Wirtschaftsentwicklungsstrategien für Pilotregionen (siehe Kapitel 3 in Teil 1 dieses Berichts), Unterstützung bei der Ausbildung von Unternehmern mit Hilfe der IAO-Programme „Start and improve your business“ (SIYB) und „Know about business“ (KAB) und Hilfe bei der Bereitstellung von Arbeitsvermittlungsdiensten auf nationaler und lokaler Ebene.

### 2.3.2. Bildung und Ausbildung

Bildung und Ausbildung spielen eine Schlüsselrolle bei der Förderung von mehr und besserer Arbeit für junge Menschen. Die Lehre und das duale System, bei dem eine schulische mit einer betrieblichen Ausbildung kombiniert wird, haben sich in einigen Ländern der Region als Methode des Lernens für den Beruf bewährt. Dies gilt insbesondere für Österreich, Dänemark, Deutschland und die Schweiz (Ryan, 1998). In diesen Ländern wird die niedrigere Jugendarbeitslosigkeit häufig auf den Erfolg des Systems der Lehre zurückgeführt, bei dem eine große Anzahl junger Menschen eine hervorragende Bildung und Ausbildung in anerkannten und von den Arbeitgebern gefragten Qualifikationen erhalten. Durch die Einbindung der Sozialpartner in die Entwicklung und Umsetzung der Programme ist sichergestellt, daß die Ausbildungsprogramme an die Erfordernisse des Arbeitsmarkts angepaßt sind (O'Higgins, 2001).

**Kasten 2.1.**

## Nationaler Aktionsplan für Jugendbeschäftigung, Aserbaidschan

In dem Bewußtsein, daß eine umfassende Beschäftigungspolitik erforderlich ist, hat die aserbaidische Regierung einen interministeriellen Beschäftigungsausschuß gebildet, der auf der Grundlage umfangreicher Konsultationen mit den wichtigsten Interessengruppen eine Nationale Beschäftigungsstrategie entwickeln sollte. Die IAO war an den Vorbereitungen für diese Nationale Beschäftigungsstrategie beteiligt, insbesondere in den Bereichen Hilfen für KMUs, fachliche Berufsbildung und sozialer Schutz für Beschäftigung. Die Nationale Beschäftigungsstrategie wurde im Juli 2004 vom interministeriellen Ausschuß gebilligt, und die IAO leistet weiterhin Unterstützung bei ihrer operativen Umsetzung durch die Entwicklung eines mittelfristigen Nationalen Aktionsplans für Beschäftigung, der als integralen Bestandteil einen Nationalen Aktionsplan für Jugendbeschäftigung enthält.

Das deutsche System ist ein gutes Beispiel für die Verbindung von schulischer mit betrieblicher Ausbildung. Das Verhältnis von Jugend- zu Erwachsenenarbeitslosigkeit liegt in Deutschland bei 1:1, während in den meisten anderen Ländern die Jugendarbeitslosigkeit zwischen zwei- und fünfmal höher liegt als die der Erwachsenen. Allerdings sind in den letzten Jahren auch in Deutschland Probleme aufgetreten, insbesondere in bezug auf die Situation der jungen Menschen nach Verlassen des dualen Systems und in bezug auf die Anpassungsfähigkeit des Systems an die im raschen Wandel begriffenen beruflichen und industriellen Strukturen. Darüber hinaus wirft auch die Übertragbarkeit des Systems nach deutschem Muster auf andere Länder mit anderen institutionellen Strukturen eine Menge Fragen auf. Dennoch ist das deutsche System nach wie vor ein gutes Beispiel dafür, was erreicht werden kann.

In den Ländern Mittel- und Osteuropas und der GUS ist man sich der Notwendigkeit, die Bildungssysteme zu reformieren und zu verbessern, zwar allgemein bewußt, es ist jedoch nicht einfach, dieses Ziel zu erreichen. Die Situation dieser Länder wurde durch die schnelle Umstrukturierung ihrer Industrien infolge der Transformation verschärft, insbesondere weil die Unternehmen, nachdem die Berufsschulen und andere Ausbildungseinrichtungen von den Unternehmen in die öffentliche Hand übergegangen waren oder geschlossen wurden (wodurch in vielen Ländern das duale System praktisch aufgelöst wurde), häufig nicht mehr bereit sind, ihre Ressourcen in berufliche Bildung und Ausbildung zu investieren. Die Fortschritte bei der Verbesserung der Systeme der beruflichen Bildung und Ausbildung fallen sehr unterschiedlich aus; in zahlreichen Ländern werden entsprechende Reformen durchgeführt.

In den neuen Mitgliedstaaten der Europäischen Union, insbesondere in Ungarn und Slowenien, sind diese Reformen bereits weit gediehen, allerdings besteht nach wie vor das Problem, daß eine große Anzahl Schüler der Sekundarschulen und insbesondere der Sekundarberufsschulen ihre Ausbildung abbrechen und in der Folge arbeitslos werden (ETF, 2003a). In Südosteuropa und besonders in den Ländern der GUS stehen die Reformen noch ganz am Anfang. Hier sind die Fragen der Ordnungsstrukturen von entscheidender Bedeutung: die berufliche Bildung und Ausbildung ist in diesen Ländern noch stark zentralisiert und wird aus dem zentralen Haushalt finanziert. Die institutionelle Autonomie ist stark eingeschränkt und die lokalen Gemeinschaften und die Sozialpartner sind nur in sehr geringem Maß eingebunden (Fetsi, 2003).

Eine Reihe von Problemen haben mehrere Länder der Region gemeinsam. Häufig ist die Zuständigkeit für die Bereitstellung von Einrichtungen zur beruflichen Bildung und Ausbildung über verschiedene Ministerien verteilt. Dadurch bilden sich Parallelstrukturen. Auch sind die Systeme der beruflichen Bildung und Ausbildung in vielen Fällen nach wie vor unflexibel. Sie sind immer noch für eine langfristige Planung ausgelegt und verfügen nicht über Mechanismen zur Anpassung an die jeweiligen Erfordernisse des Arbeitsmarkts. Oft ist die Einbindung der Sozialpartner nicht institutionalisiert, so daß diese z.B. nicht an der Entwicklung der Curricula beteiligt sind (ETF, 2003a).

Die Bildungssysteme und besonders die Systeme der beruflichen Bildung und Ausbildung müssen besser geeignet sein, sich flexibel an die Erfordernisse des Arbeitsmarkts anzupassen. Das kann und sollte durch Maßnahmen auf verschiedenen Ebenen erreicht werden.

Auf zentraler Ebene sollten die grundsatzpolitischen Maßnahmen auf eine sozialpartnerschaftliche Grundlage gestellt werden. Durch die Beteiligung der Sozialpartner sowohl an der Umsetzung politischer Entscheidungen als auch an ihrer Anpassung an die Bedürfnisse vor Ort können politische Maßnahmen stärker dezentral gestaltet und flexibel auf den tatsächlichen Bedarf abgestimmt werden. Offiziell bestehen zwar in den meisten Ländern der Region Regelungen, die den Sozialpartnern eine mehr oder weniger regelmäßige Beteiligung an grundsatzpolitischen Entscheidungen in diesem Bereich sichern, gleichwohl gibt es hier noch viel Raum für Verbesserungen, insbesondere auf den dezentraleren Ebenen. So könnten z.B. die Sozialpartner über offizielle und inoffizielle Kanäle direkte Kontakte zu den Schulen aufbauen und auf diese Weise die Verbindung zwischen den Akteuren auf den lokalen Arbeitsmärkten und den jungen Menschen in den Schulen sicherstellen. Ganz allgemein sollte die Einbindung der Sozialpartner wirkungsvoller gestaltet werden.

### 2.3.3. Aktive Arbeitsmarktpolitik

Die aktive Arbeitsmarktpolitik hat im wesentlichen die Aufgabe, korrigierend einzuwirken, wenn die Bildungssysteme oder die Arbeitsmärkte nicht ordnungsgemäß funktionieren. Die staatlichen Arbeitsvermittlungsdienste in den Ländern der Region sind traditionell hauptsächlich mit Unterstützungszahlungen für Arbeitslose und der Verwaltung von Beschäftigungs- und Ausbildungsprogrammen befaßt. In der letzten Zeit jedoch haben sie in vielen Ländern begonnen, durch die Bereitstellung von Diensten der beruflichen Orientierung, Berufsberatung und Arbeitsplatzzuordnung durch Profilabgleich eine aktivere Rolle zu spielen und damit verbessernd auf das Funktionieren des Arbeitsmarkts einzuwirken.

Auch wenn die Erfahrungen uneinheitlich sind, so kann doch davon ausgegangen werden, daß Programme der aktiven Arbeitsmarktpolitik für junge Menschen am effektivsten sind, wenn sie die praktische Erfahrung im Beruf mit der Ausbildung kombinieren, da dies die Chancen der Betroffenen auf einen Arbeitsplatz zu erhöht<sup>7</sup>. Das System der Ausbildung bei gleichzeitiger

---

<sup>7</sup> In einem kürzlich erschienenen Bericht des IAA (Axmann, 2004) werden jüngste Erfahrungen mit betrieblichen Systemen der Ausbildung und der beruflichen Qualifikation untersucht und eine Reihe nützlicher Beispiele dafür aufgezeigt, wie Systeme der betrieblichen Berufsbildung und Ausbildung (Forts.)

Berufstätigkeit ist insbesondere geeignet, den Problemen der benachteiligten jungen Menschen in den Ländern der GUS zu begegnen, wo ein großer Teil der früheren staatlich geführten Schulen für berufliche Bildung und Ausbildung in Auflösung begriffen ist und das Bildungssystem nicht ausreichend Kapazität hat, um sämtliche Schulabgänger mit den nötigen Qualifikationen zu versehen. In diesen Fällen kann eine Ausbildung bei gleichzeitiger Berufstätigkeit auf der Grundlage der Module für verwendbare Fertigkeiten des IAA all jenen jungen Menschen zumindest eine Grundqualifikation vermitteln, die andernfalls auf eine Tätigkeit als ungelernte Saisonarbeiter vor allem in der informellen Wirtschaft angewiesen wären.

In einer Situation, in der das Angebot an Arbeitsplätzen relativ gering ist, richten sich die Blicke verständlicherweise auf eine Förderung der selbständigen Erwerbstätigkeit und der Gründung kleinerer Unternehmen. Hier kann auf zwei Ebenen gehandelt werden. Zum einen können Maßnahmen zur Erleichterung von Unternehmensgründungen getroffen werden. Dazu sollte der entsprechende institutionelle und legislative Rahmen, der Unternehmensneugründungen häufig erschwert, reformiert werden. Darüber hinaus können Initiativen zur Förderung der selbständigen Erwerbstätigkeit junger Menschen ergriffen werden. Dazu sollte eine Reihe von Dienstleistungen bereitgestellt und insbesondere der Zugang zu Krediten und zur Vermittlung unternehmerischer Kenntnisse erleichtert werden. Die Förderung der selbständigen Erwerbstätigkeit und der Gründung von Kleinbetrieben ist ein Gebiet, auf dem die IAO besonders aktiv ist, insbesondere durch ihre Programme „Start and improve your business“ (SIYB) und „Know about business“ (KAB) (siehe Kapitel 3 in Teil 1 des vorliegenden Berichts), die sich auf die in der Empfehlung (Nr. 189) betreffend die Schaffung von Arbeitsplätzen in kleinen und mittleren Unternehmen, 1998, enthaltenen Grundsätze stützen.

In zahlreichen Veröffentlichungen über Maßnahmen zur Förderung der Jugendbeschäftigung wird die Bedeutung der beruflichen Orientierung und Beratung sowohl vor als auch nach dem Eintritt der jungen Arbeitnehmer in die Arbeitswelt unterstrichen, da sie dazu beiträgt, die Qualifikationen und Erwartungen der jungen Menschen mit dem Beschäftigungs- und Ausbildungsangebot in Einklang zu bringen.<sup>8</sup>

Wenn berufliche Orientierung und Berufsberatung in einem frühen Stadium der Arbeitsmarktprogramme angeboten werden, können sie eine Schlüsselrolle bei der Auswahl geeigneter Beschäftigungs- und Ausbildungsmöglichkeiten spielen und dazu beitragen, daß die jungen Menschen eine Wahl treffen, die realistisch ihren Chancen auf dem Arbeitsmarkt entspricht. Auf der Grundlage einer individuellen Beurteilung ermöglichen sie das Aufzeigen von Schwachstellen und eine gezieltere Ausrichtung der Arbeitsmarktprogramme auf die am stärksten benachteiligten Arbeitssuchenden (IAA, 2004d). In der Praxis haben sie sich als eine relativ kostengünstige Form der Intervention bewährt, mit deren Hilfe häufig eine kostenintensivere, arbeitsplatzorientierte Ausbildung vermieden werden kann.

Das Angebot an beruflicher Orientierung und Beratung ist je nach Land verschieden. In einigen Fällen wird bereits ab der Primarschule Bildungsbe-

---

dazu beitragen können, Ungleichgewichte zwischen Angebot und Nachfrage von Qualifikationen auszugleichen.

<sup>8</sup> Siehe z.B. Fay (1996).

ratung angeboten, um die Kinder bei ihrer Bildungs- und Ausbildungswahl zu unterstützen. Angesichts eines durch schnellen Wandel, umfangreichere Lernmöglichkeiten und größerer Arbeitsplatzmobilität gekennzeichneten Umfelds führen viele Länder Reformen durch, um ihren Bürgern über die Dauer ihres gesamten Arbeitslebens Laufbahn- und Berufsberatungsdienste zur Verfügung zu stellen. Allerdings schränkt in vielen Ländern der grundlegende Mangel an Arbeitsmarktdaten das Angebot an beruflicher Orientierung und Berufsberatung ein. Auch dies ist ein Gebiet, auf dem die IAO technische Hilfe leistet.

### 2.3.4. Einbindung der Sozialpartner

Die Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen sind in zahlreichen Ländern an der Entwicklung und Umsetzung der aktiven Arbeitsmarktpolitik beteiligt. Inwieweit sich diese formelle Beteiligung jedoch in einem konkreten Beitrag zum Prozeß der politischen Entscheidungsfindung niederschlägt, ist je nach Land völlig verschieden. Häufig sind die Sozialpartner über eine Mitarbeit oder Beraterfunktion bei den nationalen Arbeitsmarktbehörden und/oder staatlichen Arbeitsvermittlungsdiensten beteiligt.

Durch eine Beteiligung der Sozialpartner läßt sich die Qualität der bereitgestellten Programme in den meisten Fällen verbessern. Zahlreiche Studien belegen, daß Programme mit einer stärkeren Einbeziehung privater Arbeitgeber im allgemeinen effektiver sind, da die Arbeitgeber sie für Einstellungen und/oder die Auswahl von Bewerbern verwenden können. Auch Ausbildungsmaßnahmen sind eher bedarfsbezogen, wenn private Arbeitgeber ihnen beteiligt sind, denn so kann sichergestellt werden, daß die vermittelten Fähigkeiten denen entsprechen, die auf dem Arbeitsmarkt nachgefragt werden. Bei Programmen zur Förderung der selbständigen Erwerbstätigkeit können die Arbeitgeber eine beratende und unterstützende Rolle spielen. Sie können z.B. auch die Einführung eines Wahlfachs für selbständige Erwerbstätigkeit an den Schulen unterstützen, als Mentoren tätig werden oder die Schirmherrschaft für Unternehmenswettbewerbe übernehmen.

In ähnlicher Weise kann die Einbindung von Arbeitnehmerorganisationen dazu beitragen, einige der Schwierigkeiten bei der Umsetzung der Programme für Ausbildung und berufliche Praxis zu umgehen. Durch die Förderung bestimmter Ausbildungsinhalte und die Überwachung der Umsetzung der Programme können die Arbeitnehmerorganisationen z.B. verhindern, daß Teilnehmer ausgebeutet werden, und dazu beitragen, ihnen langfristig die Aussicht auf eine gute Qualität der Beschäftigung zu sichern. Darüber hinaus können sie darauf einwirken, daß die Teilnehmer der Programme nicht benutzt werden, um Arbeitnehmer anderer Kategorien zu ersetzen.

Die Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen können direkt an der Bereitstellung von Ausbildungsmaßnahmen beteiligt sein. Bei kleineren Betrieben kann dies ausgesprochen hilfreich sein, denn dort ist es nicht immer möglich, eine innerbetriebliche Ausbildung anzubieten. Nicht zuletzt können die Arbeitnehmer- und Arbeitgeberorganisationen auch eine wichtige unterstützende Rolle bei der Förderung von Maßnahmen zur Verbesserung der Beschäftigungsaussichten junger Menschen spielen, etwa durch Appelle an den Privatsektor, Ausbildungsmaßnahmen zu schaffen oder zu intensivieren.

### 2.3.5. Arbeitsmarktregulierung und Jugendbeschäftigung

Die Regulierung der Arbeitsmärkte kann sich positiv und negativ auf den Zugang junger Menschen zu Beschäftigungsmöglichkeiten auswirken (IAA, 2004f). Immer wieder wird argumentiert, daß alle möglichen arbeitsmarktregulierenden Maßnahmen zum Schutz der Arbeitnehmer diesen in der Praxis schaden, weil sie Arbeitgeber von der Einstellung neuer Arbeitskräfte abhalten oder Negativanreize einführen<sup>9</sup>. Am stärksten seien davon geringqualifizierte Arbeiter und Neuzugänge auf dem Arbeitsmarkt betroffen. Jedoch haben weder die OECD noch die IAO in ausgewählten mittel- und osteuropäischen Ländern einen statistisch signifikanten Zusammenhang zwischen der Strenge der Gesetze zum Schutz der Beschäftigung und dem Stand der Jugendarbeitslosigkeit festgestellt. Außerdem kann staatliche Intervention durch Anreize für die Beschäftigung junger Arbeitnehmer den Übergang von der Schule in die Arbeitswelt erleichtern. Bei jungen Arbeitnehmern ist ja die Wahrscheinlichkeit geringer, daß sie Empfänger von Arbeitslosenleistungen werden; sie können davon profitieren, daß durch die Einführung eines wirksamen Systems der Arbeitslosenversicherung die Konkurrenz auf dem Arbeitsmarkt verringert wird.

In zahlreichen Ländern bestehen darüber hinaus ganz unterschiedliche Systeme zur Aufteilung der Kosten von Ersteinstellungen zwischen den Arbeitgebern und dem Staat. In einigen europäischen Ländern erhalten die Arbeitgeber z.B. für jeden neu eingestellten Arbeitnehmer oder Auszubildenden das Äquivalent des staatlichen Mindestlohns. In Litauen wird für junge Arbeitnehmer eine Kombination aus subventionierter Beschäftigung und befristeten Arbeitsverträgen angeboten. In Österreich wird die jährliche Ausbildungsprämie für Ausbildungsverträge direkt an den Arbeitgeber gezahlt (ILO, 2004d).

In vielen Ländern werden auch kombinierte Arbeits- und Ausbildungsverträge genutzt. So wird etwa in der Tschechischen Republik der Zugang junger Menschen zum Arbeitsmarkt durch einen einjährigen Lohnanreiz für die Arbeitgeber gefördert, die eine Ausbildung am Arbeitsplatz anbieten (O'Leary et al., 2001). Auch in Belgien, Frankreich und Italien werden staatliche Anreize für Arbeitnehmer angeboten, die junge Arbeitssuchende einstellen und am Arbeitsplatz ausbilden (OECD, 2001a).

## 2.4. Koordinierung der Maßnahmen für Jugendbeschäftigung auf internationaler Ebene

In den letzten Jahren wurden mehrere große internationale Initiativen gestartet, die auf der Erkenntnis fußen, daß es notwendig ist, die Beschäftigung junger Menschen zu fördern. Diese Initiativen sollten im Rahmen der Millen-

---

<sup>9</sup> Die Ergebnisse in bezug auf Negativanreize durch die Arbeitslosenversicherung sind nicht einheitlich. Lubyova und Van Ours (1999) z.B. stellen für die Slowakei wenig Anhaltspunkte für Negativanreize fest, während Earle und Pauna (1998) für Rumänien Negativanreize ausdrücklich ausschließen.

niumserklärung und der darin verankerten acht Entwicklungsziele gesehen werden. Das letzte dieser Entwicklungsziele lautet: "Ausarbeitung und Umsetzung von Strategien zur Schaffung menschenwürdiger und produktiver Arbeitsplätze für junge Menschen". Die Millenniums-Entwicklungsziele, deren Anliegen es ist, die Anzahl der Menschen, die in extremer Armut leben, zu verringern, die Gleichstellung der Geschlechter zu fördern, die Frauen zur Selbstbestimmung zu befähigen und den Analphabetismus einzudämmen, sind eng mit den Fragen der Jugendbeschäftigung verbunden. Mit der Globalen Beschäftigungsagenda der IAO soll für die Ausarbeitung dieser politischen Strategien in Übereinstimmung mit der Agenda für menschenwürdige Arbeit ein umfassendes Beschäftigungsrahmenwerk bereitgestellt werden.

Die IAO ist mit ihrer Tätigkeit im Rahmen der Normensetzung und der technischen Hilfe seit langem auf dem Gebiet der Jugendbeschäftigung aktiv. Die internationalen Arbeitsnormen sind eine wichtige Säule der Bemühungen der IAO, die Beschäftigung zu fördern und die Arbeitsbedingungen junger Menschen zu verbessern. Das gilt nicht nur für die Normen, die die grundlegenden Rechte am Arbeitsplatz festlegen, sondern auch für Normen für Beschäftigungspolitik, für die Entwicklung von Humanressourcen und für spezifische Aspekte der Jugendbeschäftigung. Die praktischen Ansätze zur Erreichung dieser Ziele haben sich im Laufe der Jahre weiterentwickelt und an das veränderte wirtschaftliche Umfeld und die Bedürfnisse der IAO-Mitgliedsgruppen angepaßt.

### 2.4.1. Netzwerk für Jugendbeschäftigung (YEN)

Die wohl bedeutendste internationale Initiative der letzten Zeit<sup>10</sup> ist die Einrichtung des Netzwerks für Jugendbeschäftigung (YEN) unter der Schirmherrschaft des Generalsekretärs der Vereinten Nationen<sup>11</sup>. Im Juli 2001 hat die hochrangige Gruppe für das Netzwerk für Jugendbeschäftigung damit begonnen, eine Reihe von Empfehlungen zur Jugendbeschäftigung vorzubereiten, und die Regierungen aufgerufen, in Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft auf nationaler Ebene Studien und Aktionspläne für die Beschäftigung junger Menschen auszuarbeiten und dabei prioritär auf die vier wichtigsten Bereiche einzugehen: Beschäftigungsfähigkeit, Chancengleichheit, Unternehmertum und Schaffung von Beschäftigungsmöglichkeiten. Für die Behandlung dieser vier strategischen Themen wurden separate Arbeitsgruppen gegründet.

Im Jahr 2003 wurde für jedes dieser vier Themen ein „Fahrplan“ mit detaillierten Empfehlungen ausgearbeitet (YEN, 2003). Darin weisen die Arbeitsgruppen auf die fehlenden Bindeglieder zwischen Bildungssystemen und Arbeitsmarkt und auf die Probleme im Zusammenhang mit der informellen

<sup>10</sup> Diese Initiative ist natürlich bei weitem nicht die einzige von internationaler Bedeutung. Ebenfalls erwähnenswert ist die Gründung des Jugendbeschäftigungsgipfels (YES) im Jahr 2001, dessen wesentliches und auf internationaler eher ungewöhnliches Merkmal darin besteht, daß er von den jungen Menschen selbst organisiert und durchgeführt wird. Weitere Informationen zu den Aktivitäten des Jugendbeschäftigungsgipfels finden sich auf der Website [www.yesweb.org](http://www.yesweb.org).

<sup>11</sup> Der Generalsekretär der Vereinten Nationen hatte in seinem *Millenniumsbericht* seine Absicht bekundet, gemeinsam mit den Leitern der Weltbank und der IAO ein hochrangiges Netzwerk für Jugendbeschäftigungspolitik einzuberufen, um angesichts dieser schwierigen Herausforderung neue Lösungsansätze zu suchen (Vereinte Nationen, 2000).

Wirtschaft hin, in der junge Arbeitnehmer überproportional vertreten sind. Darüber hinaus heben die Arbeitsgruppen die zusätzlichen Hindernisse hervor, die jungen Frauen den Zugang zu menschenwürdiger Arbeit erschweren.

Für die Region Europa und Zentralasien hat sich Aserbaidschan als federführendes Land für das Netzwerk für Jugendbeschäftigung zur Verfügung gestellt. Aserbaidschan, wo zwei Drittel der Bevölkerung unter 35 Jahre alt sind, gilt als anschauliches Beispiel für die These, daß die Probleme der Jugendbeschäftigung nicht wirksam gelöst werden können, wenn sie nicht im Rahmen einer allgemeinen Beschäftigungspolitik und einer übergeordneten makroökonomischen Politik behandelt werden.

### 2.4.2. Europäische Beschäftigungsstrategie (EBS)

Ein weiteres internationales Aktionsfeld mit direktem Bezug zu vielen Ländern der Region ist die Europäische Beschäftigungsstrategie (EBS) der Europäischen Union, die anlässlich des Gipfeltreffens in Luxemburg im Jahr 1997 ins Leben gerufen wurde. Die Europäische Beschäftigungsstrategie ist mit ihren beschäftigungspolitischen Leitlinien zur Grundlage für die Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik sämtlicher 25 EU-Mitgliedsstaaten geworden und wirkt sich spürbar auch auf grundsatzpolitische Entscheidungen in einer Reihe von anderen Politikfeldern aus. Die Europäische Beschäftigungsstrategie war ursprünglich in vier Pfeiler untergliedert, von denen der erste (Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit) einen direkten Bezug zu jungen Menschen hatte. Im Verlauf ihrer Weiterentwicklung wurden dann insbesondere anlässlich der Tagungen des Europäischen Rats in Lissabon im Jahr 2000 und in Stockholm im darauffolgenden Jahr konkrete Ziele festgelegt, die bis zum Jahr 2010 erreicht werden sollen (siehe Kasten 2.2).

Im Juli 2002 wurde die Europäische Beschäftigungsstrategie überarbeitet, und sie ist jetzt in drei übergreifende mittelfristige Zielsetzungen untergliedert: Vollbeschäftigung, Förderung von Arbeitsplatzqualität und Arbeitsproduktivität sowie die Förderung des Zusammenhalts und eines integrativen Arbeitsmarkts. Die Umsetzung der Europäischen Beschäftigungsstrategie erfolgt über Nationale Aktionspläne für Beschäftigung und wird über den regelmäßig von der Europäischen Kommission herausgegebenen Gemeinsamen Beschäftigungsbericht überwacht.

## 2.5. Schlußfolgerungen

Bei jeder Erörterung der Problematik der Jugendbeschäftigung sollte daran erinnert werden, daß der Eintritt eines jungen Menschen in die Arbeitswelt mehr ist als ein isolierter Schritt zu Beginn seines Erwerbslebens. Er ist vielmehr ein Ereignis, das sein späteres Arbeitsleben und den Beitrag, den er ein Leben lang für die Gesellschaft leisten wird, in starkem Maß bedingt. In einer alternden Gesellschaft, in der es einer Maximierung des Beitrags sämtlicher Erwerbspersonen bedarf, um das gegenwärtige Niveau der Wirtschaftsleistung und des sozialen Wohlstands aufrechtzuerhalten oder gar zu steigern, werden gerade die jungen Menschen dringend gebraucht, leider wird jedoch häufig ihr Potential nur unzureichend genutzt, und sie sind von Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung in einem Maß betroffen, das weit über dem Mittelwert der Gesamterwerbsbevölkerung liegt.

**Kasten 2.2.**

## EBS-Zielvorgaben mit unmittelbarer Relevanz für junge Menschen

Zahlreiche der anlässlich der Gipfeltreffen in Lissabon und Stockholm gesteckten Ziele sind für junge Menschen relevant, wie etwa das Ziel einer Gesamtbeschäftigungsquote von 70 Prozent bis zum Jahr 2010; drei der konkreten Ziele betreffen junge Menschen aber in besonderem Maß:

- 1) *Jedem jungen Arbeitslosen soll ein Neuanfang ermöglicht werden, und zwar binnen sechs Monaten nach Eintritt der Arbeitslosigkeit, in Form einer Ausbildung, einer Umschulung, Berufserfahrung, eines Arbeitsplatzes oder einer anderen Beschäftigungsmaßnahme.* Die Ergebnisse bei der Erreichung dieses Ziels fallen sehr unterschiedlich aus (einige Länder wie Finnland, Portugal und Schweden sind nahe an die Zielvorgabe herangerückt), aber die Erfüllung der Vorgaben für junge Menschen ist besser als die der entsprechenden Ziele für Langzeitarbeitslose insgesamt.
- 2) *Bis 2010 sollten mindestens 85 Prozent der 22jährigen in der Europäischen Union die Sekundarstufe II abgeschlossen haben.* In den 15 alten EU-Mitgliedstaaten insgesamt beträgt diese Quote gegenwärtig über 75 Prozent. Einige Länder (Österreich, Finnland, Schweden und das Vereinigte Königreich) haben die Zielvorgabe bereits erreicht. Dagegen liegen die Quoten in Dänemark, Italien, Luxemburg und Spanien noch unter 70 Prozent, während Portugal mit weniger als 45 Prozent hinter den anderen Ländern zurückliegt.
- 3) *Die Maßnahmen werden darauf abzielen, bis 2010 die durchschnittliche Schulabbrecherquote für die Europäische Union auf höchstens 10 Prozent zu senken.* Einige Länder haben bei der Erfüllung dieses Ziels große Fortschritte gemacht. Österreich liegt bei 9,5 Prozent und Finnland bei 9,9 Prozent. Insgesamt aber lag der Anteil junger Menschen, die aus dem Bildungssystem ohne Qualifikation ausscheiden, im Jahr 2003 aber bei 18,1 Prozent. Das ist noch sehr weit entfernt von der Zielvorgabe von 10 Prozent für 2010, wobei in Portugal die Quote noch besonders hoch liegt (41,1 Prozent im Jahr 2003) und ein dringendes Handeln nahelegt.

In erster Linie liegt die Zuständigkeit für die Beschäftigungspolitik bei den Mitgliedsstaaten, doch erfordert die effektive Umsetzung der beschäftigungspolitischen Leitlinien die aktive Beteiligung der Sozialpartner in jedem Stadium des Prozesses, von der Ausgestaltung der Politikansätze bis hin zu ihrer Umsetzung. Die Leitlinien sehen vor, daß die Sozialpartner in sämtlichen in ihre Zuständigkeit fallenden Bereichen einen Beitrag leisten sollen, insbesondere in bezug auf die Bewältigung des Wandels und die Anpassungsfähigkeit, die Synergie zwischen Flexibilität und Sicherheit, den Aufbau von Humankapital, die Gleichstellung der Geschlechter, die Sorge dafür, daß sich Arbeit lohnt, und aktives Altern sowie Gesundheitsschutz und Sicherheit am Arbeitsplatz.

Quelle: Europäische Kommission (2004a)

Die Lage der Jugendbeschäftigung ist eng mit der allgemeinen Beschäftigungssituation eines Landes verbunden, und sämtliche verfügbaren politischen Instrumente sollten klar auf eine qualitative und quantitative Verbesserung der Beschäftigung insgesamt ausgerichtet sein. Gleichwohl muß auch anerkannt werden, daß junge Menschen in den meisten Ländern bei ihrer Eingliederung in den Arbeitsmarkt ganz bestimmten Problemen gegenüberstehen und mit Arbeitslosenquoten konfrontiert sind, die häufig zwei- bis dreimal höher liegen als die der Erwerbsbevölkerung insgesamt. Daher müssen die Maßnahmen gezielt auf eine Erleichterung des Übergangs von der Schule in das Arbeits-

leben ausgerichtet sein. Verschiedene Optionen hierzu sind weiter oben erörtert worden; sie beziehen sich insbesondere auf die Systeme der beruflichen Bildung und Ausbildung, auf die Förderung junger Menschen, etwa im Hinblick auf eine selbständige Erwerbstätigkeit oder die Gründung von Kleinbetrieben, sowie auf Anreize für Arbeitgeber, damit diese junge Mitarbeiter einstellen. Bei allen diesen politischen Ansätzen und Maßnahmen wird hervorgehoben, wie wichtig die Einbeziehung der Sozialpartner und anderer interessierter Gruppen und eine engere Verknüpfung zwischen Schule, Ausbildungseinrichtung und Arbeitsplatz sind. Letzteres kann z.B. durch Initiativen erreicht werden, bei denen die Ausbildung mit der praktischen Erfahrung am Arbeitsplatz kombiniert wird.

Dank der Initiativen auf internationaler Ebene ist in den letzten Jahren ist die Notwendigkeit einer Beschäftigung mit dem Thema der Jugendbeschäftigung stärker ins Bewußtsein gerückt. Hier ist besonders auf das Netzwerk für Jugendbeschäftigung hinzuweisen, das zweifellos dazu beitragen kann, auf die Problematik aufmerksam zu machen und vorbildliche Praktiken aufzuzeigen. Es ist aber darüber hinaus erforderlich, auch solche Bereiche zu untersuchen, in denen man bisher nur über unzureichende Kenntnisse verfügt. Dazu gehört eine Untersuchung die Frage, wie sich flexiblere Beschäftigungsformen wie Zeitarbeit und Teilzeitarbeit tatsächlich auf die Eingliederung junger Menschen in das Berufsleben auswirken, und ob sie diese erleichtern oder erschweren. Auch sollte den Erwartungen der jungen Menschen selbst mehr Aufmerksamkeit geschenkt werden. Fühlen sie sich nach wie vor vom Modell einer lebenslangen Vollbeschäftigung angezogen? Können ihre Kreativität und ihr Engagement mit anderen Formen der Beschäftigung und der Ausbildung besser genutzt werden, etwa auch durch Alternativen wie die Tätigkeit für Freiwilligendienste oder Berufspraktiken im Ausland? Alle diese Fragen belegen, wie wichtig es ist, auf nationaler und internationaler Ebene der Problematik der Jugendbeschäftigung eine größere Aufmerksamkeit zu widmen.

## 3. *Ausgleich zwischen Flexibilität, Stabilität und Sicherheit auf europäischen Arbeitsmärkten*

### 3.1. *Einleitung*

Die Debatte über das Für und Wider einer Arbeitsmarktflexibilität, die inzwischen seit über zwei Jahrzehnten geführt wird, hat ihren Ursprung in den Unterschieden, die bei der Flexibilität der Anpassung von Beschäftigung und Arbeitseinkommen an wirtschaftliche Schocks auf den Arbeitsmärkten der Vereinigten Staaten und (West-)Europas bestanden. Es wurde argumentiert, daß höhere Arbeitslosigkeit und die Schaffung von weniger Arbeitsplätzen in Europa vor allem auf die Starrheiten des Arbeitsmarkts zurückzuführen seien, die es in Form von Beschäftigungsschutzgesetzgebung, der Verhandlungsstärke der Gewerkschaften, großzügigen Sozialfürsorgesystemen und hoher Besteuerung der Arbeitseinkommen gebe. Wenn diese Starrheiten beseitigt würden, dann würden sich die europäischen Arbeitsmärkte erholen, meinte man.

Die Extrempositionen dieser Debatte sind noch nicht völlig aufgegeben worden (siehe z.B. IWF, 2003), doch hat sich eine gemäßigtere europäische Position entwickelt, die europäische Arbeitsmarkteinrichtungen anerkennt, ohne die positiven Auswirkungen der Arbeitsmarktflexibilität auf die Beschäftigung und die Arbeitslosigkeit völlig abzutun.

Dieses Kapitel befaßt sich mit der Wechselwirkung zwischen diesen europäischen Arbeitsmarkteinrichtungen mit besonderem Bezug auf Beschäftigungsschutz, Arbeitslosenleistungssysteme, aktive Arbeitsmarktpolitiken und Arbeitsmarktergebnisse. Es befaßt sich mit zwei Gruppen von Ländern, in denen es in jüngster Zeit unterschiedliche Entwicklungen gegeben hat: ehemaligen Volkswirtschaften im Übergang in den Ländern Mittel- und Osteuropas und Zentralasiens (von denen acht inzwischen der Europäischen Union angehören) und den Ländern Westeuropas (mit einigen Bezügen zu den Vereinigten Staaten und Japan).

Das Kapitel versucht, auf die Belange von Entscheidungsträgern im Bereich der Beschäftigungs- und der Arbeitsmarktpolitik einzugehen und Über-

legungen über die anhaltende Debatte zwischen Arbeitsmarktexperten anzustellen. Einfach ausgedrückt geht es im Wesentlichen um Formen der Regulierung – insbesondere Arbeitsmarktpolitiken –, die einen sich rasch entwickelnden Arbeitsmarkt begleiten sollten. Es wird allgemein angenommen, daß ein Arbeitsmarkt, der durch die beiden Kräfte Globalisierung und technologischer Fortschritt radikal verändert wird, die Beschäftigungssicherheit und die soziale Sicherheit nicht mehr wie zuvor garantieren kann, was es notwendig macht, neue Sicherheiten in Bezug auf Beschäftigungs-, Einkommens- und Sozialschutz zu entwickeln (siehe IAA, 2004a). Arbeitsmarktpolitiken (aktive wie passive) sind ein wichtiger Aspekt des Beschäftigungs- und Sozialschutzes, und ihre Anpassung an die gegenwärtige flexiblere Situation ist entscheidend für die Entwicklung neuer Sicherheit im Bereich der Beschäftigung.

Dieser Debatte fehlt jedoch ein wesentliches Element: Zwar besteht ein starker Konsens über die langjährige Entwicklung von Arbeitsmärkten zu einer zahlenmäßigen und funktionalen Flexibilität, doch die Behauptung, daß es eine systematische Verschlechterung bei der Sicherheit von Langzeitarbeitsplätzen gegeben habe, ist selten empirisch bewiesen worden. Die Frage lautet deshalb: Gibt es wirklich keine Langzeitbeschäftigungsverhältnisse mehr?

### 3.1.1. Keine festen Arbeitsplätze mehr?

Als die gleiche Frage in den neunziger Jahren gestellt wurde, lautete die Schlußfolgerung, daß „es wenig allgemeine Beweise für eine höhere Arbeitsplatzinstabilität gibt“ (OECD, 1997) und daß „sich ein großer Teil der Arbeitnehmerschaft noch an festen und sicheren Arbeitsplätzen befindet, auch wenn Instabilität und Unsicherheit auf Teilen des Arbeitsmarkts zugenommen haben“. Diese Erkenntnisse wurden durch neuere internationale Vergleiche (Auer und Cazes, 2003; Doogan, 2002) und Fallstudien in einzelnen Ländern (Erlinghagen und Knuth, 2002; Souza-Poza, 2004) bestätigt, während viele andere Indizes auch erkennen lassen, daß das Beschäftigungsverhältnis stabiler ist, als in den Kernländern der westlichen Industriegesellschaften allgemein angenommen wird.

Darüber hinaus gibt es wenig Beweise, daß Unternehmen einen internen Arbeitsmarkt mit einem sehr hohen Maß an zahlenmäßiger Flexibilität und Arbeitskräftefluktuation bevorzugen, außer in einigen spezifischen Sektoren, in denen nur geringe Fertigkeiten erforderlich sind. Daß eine konstante Belegschaft die Leistungsfähigkeit von Firmen verstärkt, weil die bei Personalwechsel anfallenden Kosten vermieden und mehr Mittel in das Humankapital und die Produktivität investiert werden können, ist ein ständiges Thema der mikroökonomischen Literatur (Becker, 1964; Williamson, 1985; Lichtenberg, 1981; Blakemore und Hoffman, 1989). Bezüglich der Stabilität hat ein Beobachter aus den Vereinigten Staaten bemerkt, daß „es durchaus starke Anreize auf beiden Seiten des Arbeitsmarkts geben kann, die Kontinuität des Beschäftigungsverhältnisses zu bewahren“ (Wanner, 1999).

### 3.1.2. Vorteile der Stabilität für die Effizienz des Arbeitsmarkts

Die Frage bleibt deshalb bestehen, ob die Arbeitsmarktstabilität die Effizienz des Arbeitsmarkts insgesamt, menschenwürdige Arbeit für alle und das Produktionswachstum fördert. Wie die folgende kurze Zusammenfassung der

von der IAO durchgeführten analytischen Arbeit über die hochentwickelten Industrieländer zeigt, gibt es keine direkte Antwort auf diese Frage. Mit aller Vorsicht läßt sich aus den Forschungsarbeiten der Schluß ziehen, daß Länder mit einem flexibleren Arbeitsmarkt in der Regel bei Erwerbs- und Arbeitslosenquoten besser abschneiden. Wenn man jedoch qualitative Faktoren berücksichtigt, kann man zu dem Schluß kommen, daß nicht alle „flexiblen“ Länder für menschenwürdige Arbeit sorgen, weil es in ihnen kaum oder gar keine Arbeitsmarkteinrichtungen gibt. Es hat den Anschein, daß Länder, die ein mittleres Niveau an Beschäftigungsschutz mit einem kohärenten Netzwerk von Arbeitsmarkteinrichtungen und -politiken verbinden, bei Quantität und Qualität der Arbeit die besten Ergebnisse erzielen.

Bei der Produktivität ist die Situation etwas anders. Zwar scheint es eine für die Produktivität optimale Beschäftigungsdauer zu geben (weil diese über eine bestimmte Dauer hinaus geringer wird), doch darf die Beschäftigungsdauer auch nicht zu kurz sein, wenn eine hohe Produktivität erzielt werden soll. Eine allseits vorteilhafte Lösung würde darin bestehen, das optimale Niveau an Stabilität für den Arbeitsmarkt und für die Produktivität zu finden. Die Erfahrung legt jedoch nahe, daß eine kürzere durchschnittliche Beschäftigungsdauer und eine gleichmäßigere Verteilung zwischen langer und kurzer Beschäftigungsdauer die Effektivität des Arbeitsmarkts verbessert (höhere Erwerbsquoten), daß bessere Ergebnisse bei der Produktivität jedoch weniger klar sind. Mit anderen Worten, für die optimale Produktivität ist in der Regel eine längere Beschäftigungsdauer erforderlich als für die Effizienz des Arbeitsmarkts. Das scheint die Theorie der Wechselbeziehung zwischen Produktivität und Beschäftigung zu bestätigen und weist gleichzeitig auf die Schwierigkeiten hin, beides gleichzeitig zu erreichen, zumindest auf kurze und mittlere Sicht.

Auch wenn die Kontinuität des Beschäftigungsverhältnisses in vielen hochentwickelten Industrieländern fortbesteht, so hat es doch auch eine Zunahme von flexibleren Beschäftigungsformen um diesen stabilen Kern herum gegeben. Darüber hinaus überwiegt das normale Beschäftigungsverhältnis (juristisch als Vollzeitbeschäftigung definiert) immer noch, doch einige andere Arbeitsverhältnisse wie Teilzeitarbeit sind in vielen Ländern inzwischen weit verbreitet. Das soll nicht heißen, daß es auf den Arbeitsmärkten der hochentwickelten Länder keine Probleme gibt. Die Arbeitslosigkeit ist hoch und nimmt erneut zu, die Trennung zwischen denen, die drinnen sind, und denen, die draußen sind, dauert an, und die Unterschiede zwischen Ländern bleiben groß.

### 3.1.3. Die Situation in Mittel- und Osteuropa

In den ehemals zentral geplanten Volkswirtschaften in Mittel- und Osteuropa hat sich die frühere Situation einer hohen Arbeitsplatzstabilität, verbunden mit sehr hoher Beschäftigungssicherheit auf der Grundlage der ideologisch motivierten Verpflichtung zur Vollbeschäftigung, nach der Einführung wirtschaftlicher und sozialer Reformen rasch ins extreme Gegenteil verkehrt. Die abrupte Liberalisierung der Preise und des Außenhandels und das Auseinanderbrechen der UdSSR haben zum Zusammenbruch des Comecon-Markts beigetragen und unterkapitalisierte einheimische Unternehmen gezwungen, unter globalem Konkurrenzdruck rasch neue Märkte zu erschließen. Nur Unternehmen, die im Rahmen einer Privatisierung und mit dem Zufluß von ausländischem Kapital radikal umstrukturiert wurden, haben sich behaupten können. Dieser Prozeß ging jedoch mit einer massiven Vernichtung von Arbeitsplätzen

einher. Gleichzeitig entstanden Kleinbetriebe, und die neue Arbeitsgesetzgebung förderte die Anpassungsflexibilität von Unternehmen. Die Trends zur Flexibilisierung des Arbeitsmarkts wurden noch dadurch verstärkt, daß das Arbeitsrecht schlecht durchgesetzt wurde, was auf schwache Arbeitsaufsicht und Steuereinzahlung und die Schwächung der Gewerkschaften durch verschiedene Mechanismen zurückzuführen war.

Während die Stabilität des Beschäftigungsverhältnisses in westeuropäischen Ländern in einem größeren Ausmaß aufrechterhalten wurde, zumindest für einen großen Kern der Arbeitnehmerschaft, wirft der Trend zu flexibleren Arbeitsplätzen und zum informellen Sektor Probleme für die Sozialschutzsysteme auf. Zwar gibt es keine für alle geeigneten Lösungen für die beiden Gruppen von Ländern, doch bestehen auch eine Reihe von Gemeinsamkeiten.

## 3.2. Die Erfahrung der wirtschaftlich hochentwickelten Länder

### 3.2.1. Ist die Beschäftigung flexibler geworden?

Eine stilisierte Sicht der Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt in hochentwickelten Ländern vermittelt ein gemischtes Bild von der Entwicklung verschiedener Kategorien von Arbeitsplätzen. Eine erste Übersicht über Beschäftigungsentwicklungen in OECD-Ländern zeigt, daß von einigen Ausnahmen abgesehen „normale“ Formen der Beschäftigung (Vollzeit und unbefristet) stärker zugenommen haben als „flexible“ Formen (Teilzeit und zeitlich befristet). Das trifft insbesondere auf die Vereinigten Staaten zu, aber auch auf die Europäische Union. Nur in Japan hat die Teilzeitarbeit stärker zugenommen als die Vollzeitbeschäftigung. In Europa hat es in einigen der größeren Länder wie Deutschland und Italien ebenfalls eine Zunahme von flexibleren Beschäftigungsformen gegeben, während in anderen (Frankreich, Spanien und im Vereinigten Königreich) die Zunahme der flexiblen Beschäftigung nicht so groß war wie die Zunahme der „normalen“ Beschäftigungsformen.

**Tabelle 3.1. Beitrag der Vollzeit-/Teilzeitarbeit und der unbefristeten/befristeten Arbeit zum Beschäftigungswachstum 1991-2001 (durchschnittliches jährliches Wachstum)**

	Vollzeit	Teilzeit	Unbefristet	Befristet
OECD	0,74	0,32	1,24	0,33
Japan	-0,40	0,50	0,40	0,30
Vereinigte Staaten	1,50	0,10	2,00	-0,10
EU	0,56	0,42	1,54	0,30
Deutschland	-0,80	0,60	-0,50	0,30

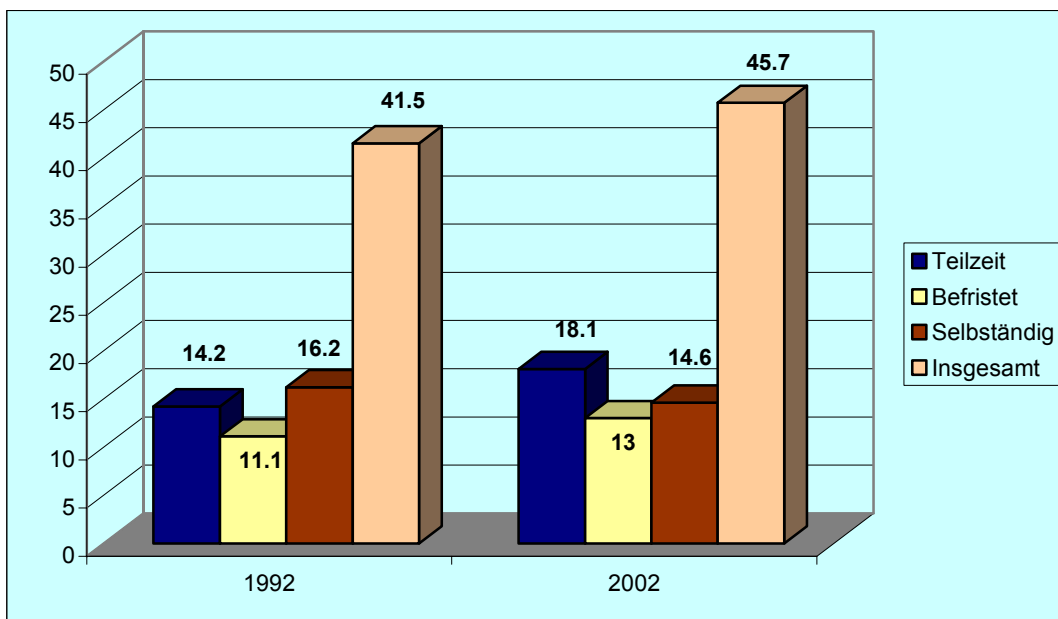
Anmerkung: Durchschnittszahlen für OECD und EU sind nicht bevölkerungsgewichtet.

Quelle: OECD, 2003a.

Abbildung 3.1 zeigt auch, daß es für die EU insgesamt in den neunziger Jahren nur ein bescheidenes Wachstum bei flexiblen Beschäftigungsformen (hier definiert als zeitlich befristete Arbeitsplätze, Teilzeitarbeitsplätze und

selbständige Erwerbstätigkeit) gegeben hat. Der in der Abbildung für die EU angegebene Anteil an flexiblen Beschäftigungsformen von 45 Prozent ist jedoch zu hoch, da Doppelzählungen nicht berücksichtigt sind (z.B. zeitlich befristete Arbeitsplätze, die auch Teilzeitarbeitsplätze sind). Die Zahl der Teilzeitarbeitsplätze hat erheblich zugenommen, während die Zahl der befristeten Arbeitsplätze langsamer zugenommen hat und die selbständige Erwerbstätigkeit zurückgegangen ist.

**Abbildung 3.1. Zunahme von Teilzeit- und befristeten Arbeitsplätzen und der selbständigen Erwerbstätigkeit in der EU, 1992-2002**



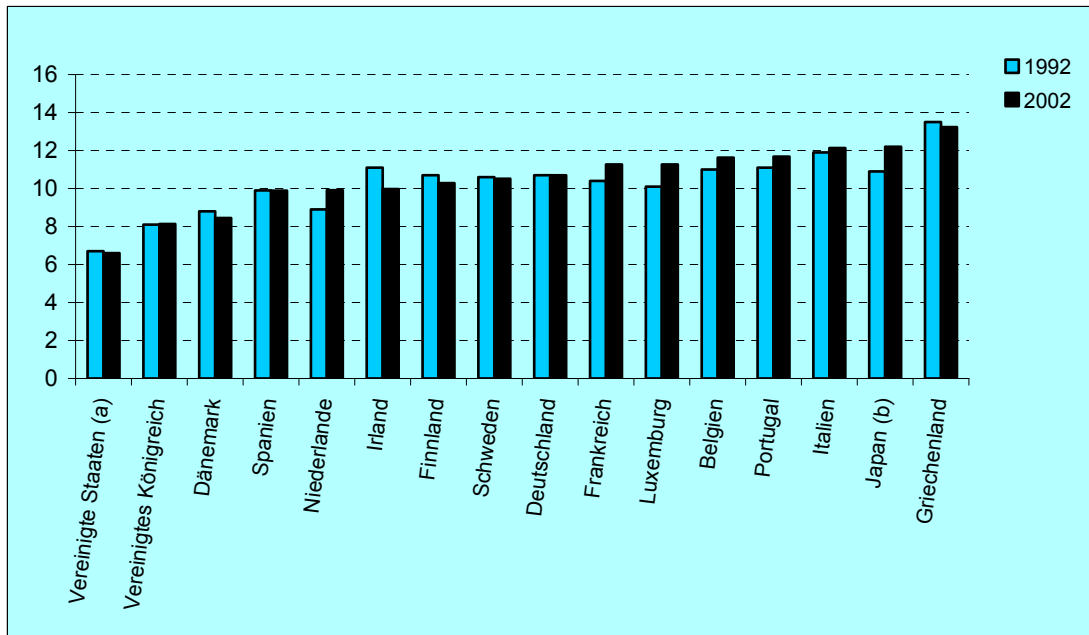
Anmerkung: Teilzeit = unter 35 Arbeitsstunden.

Quelle: Europäische Kommission, 2003a.

Sehr häufig lassen Arbeitsmarktanalytiker unberücksichtigt, daß sowohl die selbständige Erwerbstätigkeit als auch Teilzeittätigkeiten in vielen Ländern „reguläre“ Beschäftigungsformen geworden sind. In Ländern mit hoher Teilzeitarbeit streben Frauen diese Beschäftigungsform häufig bewußt an, und manchmal (zunehmend) auch Männer, damit sie Erwerbstätigkeit und Familienleben besser miteinander verbinden können.

Darüber hinaus werden befristete Arbeitsplätze häufig nach einer bestimmten Zeit zu unbefristeten Arbeitsplätzen und bilden dadurch eine Brücke zum regulären Arbeitsmarkt. Eine Zunahme dieser Beschäftigungsformen führt deshalb nicht automatisch zu einer „Aushöhlung“ des normalen Beschäftigungsverhältnisses, wie aus der Dauer von normalen und sonstigen Beschäftigungsverhältnissen zu erkennen ist. So war z.B. die Zunahme von Langzeit-Teilzeitarbeitsplätzen (+10 Jahre) in dem Zeitraum besonders stark (fast 60 Prozent, verglichen mit rund 35 Prozent bei Kurzzeit-Teilzeitarbeitsplätzen: Doogan, 2002). Wenn dies mit der durchschnittlichen Beschäftigungsdauer (der Zeit, die eine Person bei einem Arbeitgeber oder selbständig arbeitet) in den neunziger Jahren (Abbildung 3.2) verglichen wird, läßt sich erkennen, daß sich trotz gegenteiliger Behauptungen bei der Beschäftigungsstabilität, wenn sie an der durchschnittlichen Beschäftigungsdauer gemessen wird, in den neunziger Jahr-

**Abbildung 3.2. Durchschnittliche Beschäftigungsdauer nach Jahren, 1992-2002**



Quelle: Aktualisierung von Auer und Cazes, 2003 (Kap. 2), beruhend auf Eurostat-Daten und nationalen Quellen für die Vereinigten Staaten (a) und Japan (b).

ren kaum Veränderungen ergeben haben. Die Frage, ob dies für die Effizienz des Arbeitsmarkts und das Wirtschaftswachstum gut oder schlecht ist, wird nachstehend behandelt.

### 3.2.2. Unbedeutende Veränderungen der durchschnittlichen Arbeitsplatzstabilität

Abbildung 3.2 zeigt, daß die durchschnittliche Beschäftigungsdauer in vier Ländern stabil geblieben, in vier zurückgegangen und in den übrigen acht gestiegen ist. Während der europäische Durchschnitt von 10,5 auf 10,6 Jahre leicht gestiegen ist, gibt es große Unterschiede zwischen den Ländern und keine sichtbare Konvergenz (z.B. zum Modell der Vereinigten Staaten). Zwar geht es bei dem Indikator um Arbeitsplatzstabilität, doch wirft er auch ein Licht auf die Arbeitsmarktflexibilität. Die Länder mit niedriger durchschnittlicher Beschäftigungsdauer sind die Länder, in denen Mobilität und Flexibilität größer sind (Vereinigte Staaten und Vereinigtes Königreich, aber auch Dänemark und die Niederlande).

Doch während der Durchschnitt stabil ist, könnten sich die verschiedenen Elemente verändert haben. So gibt es z.B. Veränderungen bei der Geschlechterverteilung (die Kluft zwischen den Geschlechtern bezüglich der Beschäftigungsdauer schließt sich, da die Beschäftigungsdauer von Frauen zunimmt, während die von Männern abnimmt), dem Alter, der Zusammensetzung der Volkswirtschaft nach Sektoren und der Verteilung der Beschäftigungsdauer. Darüber hinaus bedeutet die scheinbare „Stabilität“ der Langzeitbeschäftigung nicht, daß es nicht auch viele dramatische Veränderungen gibt, z.B. für einzelne, Familien oder Regionen. Wenn Arbeitsplätze verloren gehen, ist das für

die Betroffenen immer dramatisch. Es bedeutet auch nicht, daß stabile Arbeitsplätze auch gute Arbeitsplätze sind. Stabile Arbeitsplätze können unfreiwillige Teilzeitarbeitsplätze oder unerwünschte Arbeitsplätze mit schlechten Arbeitsbedingungen sein (wobei Menschen keine andere Wahl haben). Manche der sogenannten stabilen Arbeitsplätze können wiederkehrende befristete Arbeitsplätze sein. Daten der OECD legen nahe, daß rund jeder zehnte befristete Arbeitsplatz ein befristeter Langzeitarbeitsplatz ist (+ 5 Jahre) (OECD, 2002).

Trotz der Veränderungen wie kürzere Beschäftigungszeiten für jüngere Menschen und in manchen Ländern auch für ältere Menschen (Auer et al., 2002) ist festzustellen, daß die Langzeitbeschäftigung in den meisten europäischen Ländern immer noch überwiegt und noch längst nicht im Verschwinden begriffen ist. Es gibt keine allgemeine nachfragebedingte Aushöhlung des Beschäftigungsverhältnisses, u.a. auch deshalb nicht, weil Arbeitgeber die längerfristige Treue ihrer Beschäftigten schätzen, und keine allgemeine angebotsbedingte Aushöhlung, weil Arbeitnehmer und Gewerkschaften auf längerfristige Beschäftigungsverhältnisse viel Wert legen. Für die hochentwickelten Industrieländer scheint die Zukunft deshalb nicht etwa ein Wettrennen zu Extremen bereitzuhalten, sondern ein neues „Gleichgewicht“ zwischen flexiblen und stabilen Arbeitsplätzen, wobei letztere gegenüber den ersteren einige Prozentpunkte gewinnen.

### 3.2.3. Zahlt sich Stabilität aus?

Die Feststellung der Kernstabilität und der marginalen Flexibilität in den Beschäftigungssystemen der hochentwickelten Länder führt zu der Frage, ob diese Situation die „Ergebnisse“ erbringt, die in der Regel von längerfristigen Beschäftigungsverhältnissen erwartet werden: Beschäftigungssicherheit als wichtiges Element menschenwürdiger Arbeit und Produktivität.

Während allgemein Übereinstimmung darüber besteht, daß stabile Arbeitsplätze mehr Beschäftigungssicherheit schaffen als instabile Kurzarbeitsplätze, muß doch eine Unterscheidung zwischen der subjektiven künftigen Erwartung von Beschäftigungssicherheit und einem objektiven, empirischen Indikator der Beschäftigungssicherheit getroffen werden, der frühere Tendenzen mißt. Wenn Länder gemäß den drei Kriterien von Arbeitsplatzqualität, künftiger Erwartung von Beschäftigungssicherheit und bisheriger, an der Beschäftigungsdauer gemessenen Beschäftigungssicherheit eingestuft werden wie in Tabelle 3.2, besteht keine offensichtliche Korrelation zwischen bisherigen Trends und künftigen Erwartungen. Zwar besteht eine positive Korrelation zwischen dem Anteil an guten Arbeitsplätzen und der erwarteten Beschäftigungssicherheit, doch gilt das gleiche nicht für bisherige und künftige Beschäftigungssicherheit.

**Tabelle 3.2. Qualität des Arbeitsplatzes, durchschnittliche Beschäftigungsdauer und Beschäftigungssicherheit**

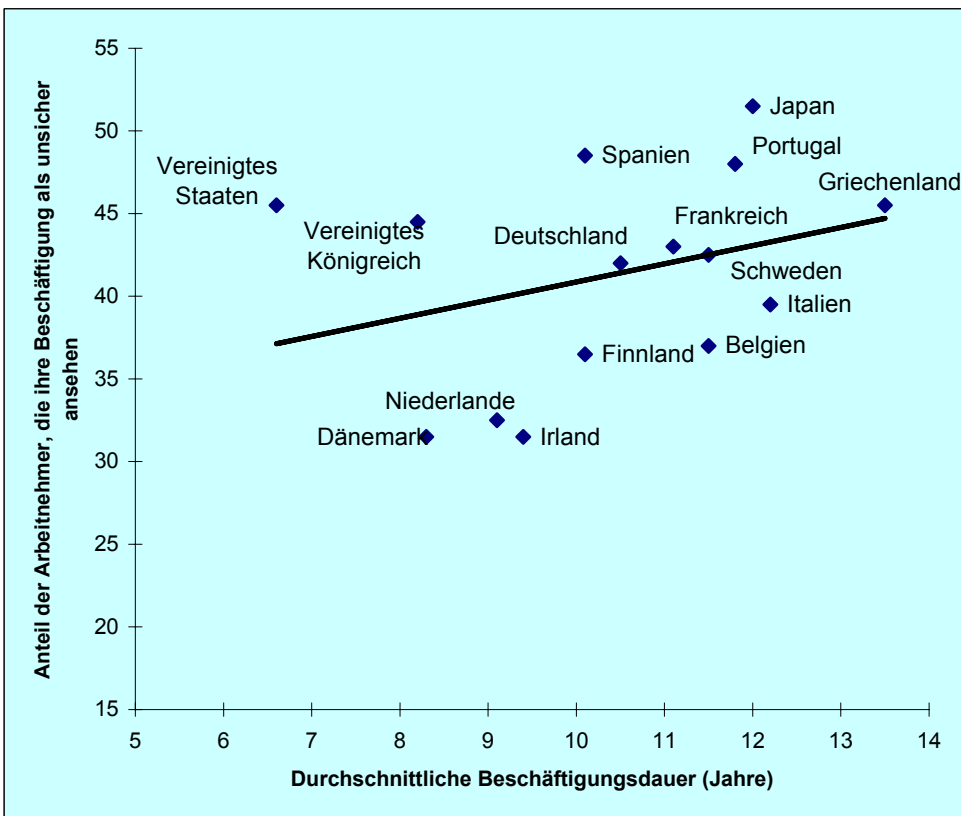
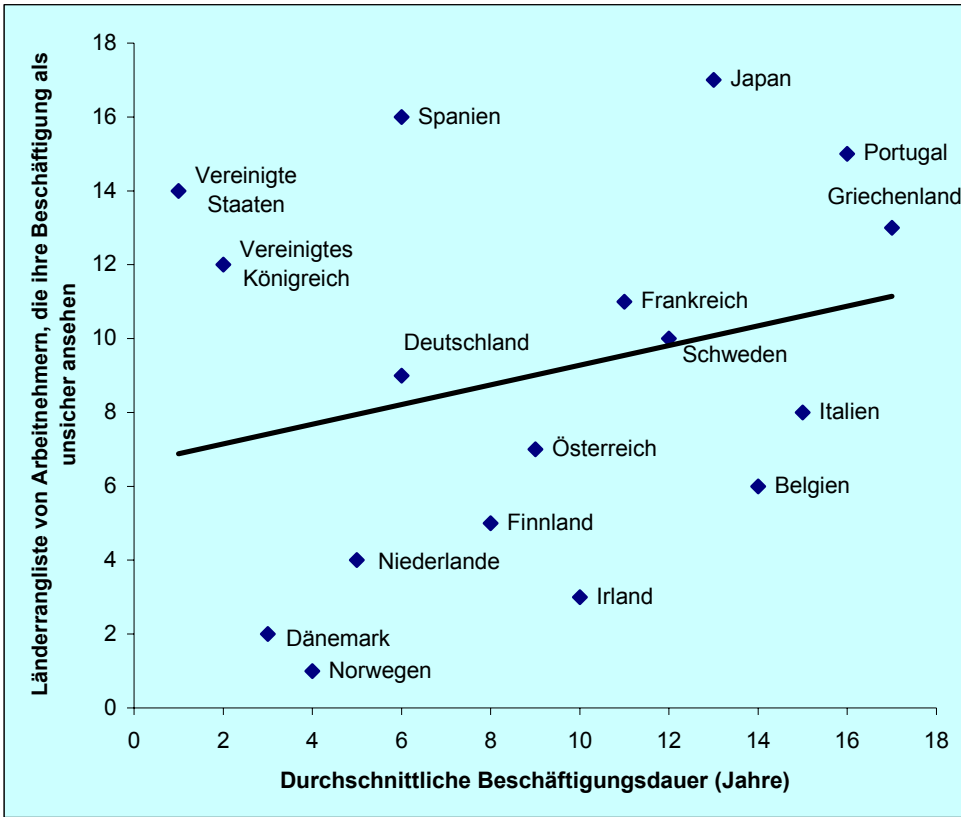
	Qualität 1=beste	Dauer 1=niedrigste	Sicherheit 1=beste
Norwegen	k.A.	4*	1
Dänemark	1	3	2
Irland	8	10	3
Niederlande	3	5	4
Finnland	2	8	5
Belgien	6	14	6
Österreich	5	9	7
Italien	10	15	8
Deutschland	4	6	9
Schweden	k.A.	12	10
Frankreich	k.A.	11	11
Vereinigtes Königreich	7	2	12
Griechenland	12	17	13
Vereinigte Staaten	k.A.	1	14
Portugal	11	16	15
Spanien	9	6	16
Japan	k.A.	13	17

Anmerkungen: *Qualität*: Einstufung nach Anteil an guten Arbeitsplätzen, definiert als gute Bezahlung, Beschäftigungssicherheit, Zugang zu Ausbildung und Ermöglichung einer Laufbahnentwicklung (Europäische Kommission, 2001). *Dauer*: Einstufung nach der durchschnittlichen Beschäftigungsdauer nach Jahren (siehe Abbildung 3.2) in Bezug auf den Stand der Beschäftigungsdauer zur Zeit der Erhebung. *Sicherheit*: Einstufung nach kombinierten Indikatoren von Menschen, die über ihren Arbeitsplatz besorgt oder unsicher sind (International Survey Research, OECD): „besorgt“ = Prozentsatz derer, die über die Zukunft ihres Unternehmens besorgt sind, „unsicher“ = Prozentsatz, die eines Arbeitsplatzes in ihrem Unternehmen nicht sicher sind, selbst wenn gute Ergebnisse erzielt werden (das lässt sich deuten als empfundene Unsicherheit oder künftige Erwartung von Beschäftigungssicherheit).

Quelle: Auer (2004).

Wie Abbildung 3.3 zeigt, gibt es Länder mit hoher Beschäftigungsdauer, jedoch einem niedrigen Anteil an Arbeitsplätzen von guter Qualität und relativ hoher Beschäftigungsunsicherheit (Portugal und Griechenland), und andere mit vergleichsweise geringer Beschäftigungsdauer, doch einer Empfindung hoher Beschäftigungssicherheit und einem hohen Anteil an Arbeitsplätzen von guter Qualität (Dänemark und die Niederlande). Das subjektive Gefühl einer künftigen Beschäftigungssicherheit wird deshalb offensichtlich nur wenig von der bisherigen Beschäftigungsdauer bestimmt und wird auch beeinflusst durch die allgemeine Situation des Arbeitsmarkts und der Volkswirtschaft. Doch sind die Empfindungen von Beschäftigungssicherheit wichtig, da sie (teilweise) Beschlüsse über Spartätigkeit und Verbrauch beeinflussen und deshalb eine Auswirkung auf das Wirtschaftswachstum haben.

**Abbildung 3.3. Beschäftigungsunsicherheit und -dauer 1996 und 2000**

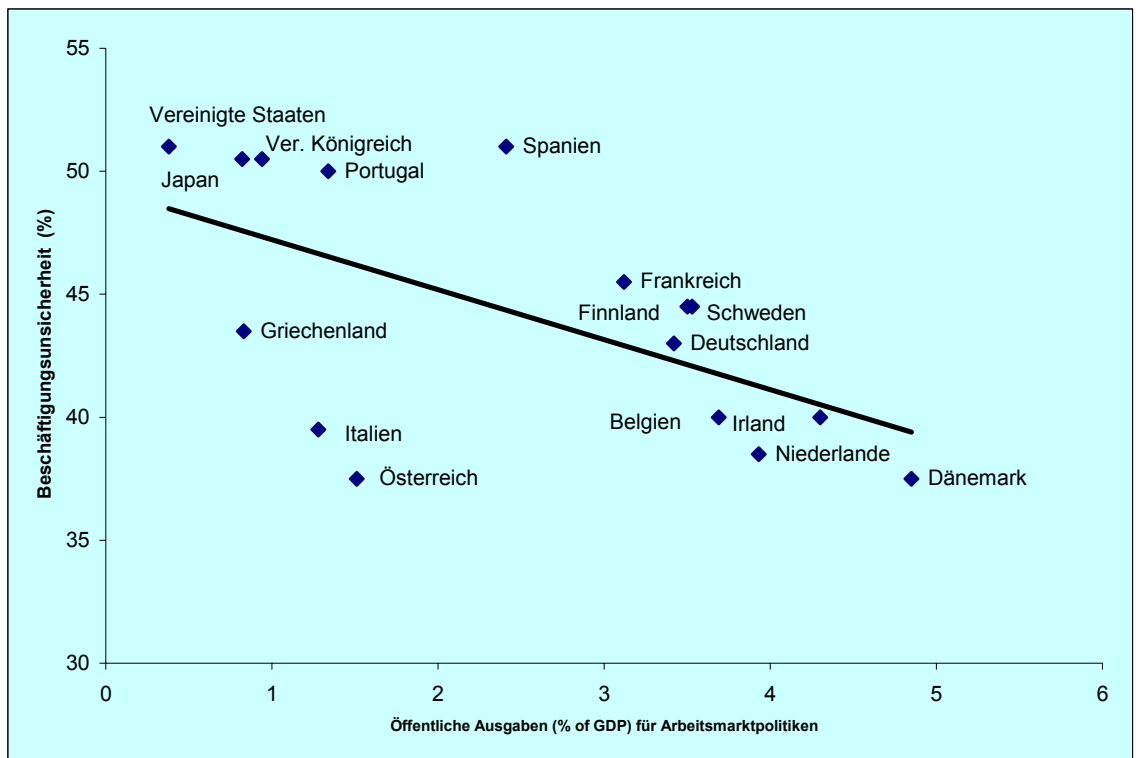


Quelle: International Survey Research, OECD, Eurostat und nationale Quellen.

### 3.2.4. Beschäftigungsdauer allein reicht nicht

Daß eine lange Beschäftigungsdauer nicht das Gefühl der Sicherheit zu vermitteln scheint, was man eigentlich erwarten könnte, liegt daran, daß – unter gleichen Voraussetzungen – Sicherheit offensichtlich noch andere Formen des Schutzes erfordert, da Arbeitsplatzverluste stets möglich sind, selbst in Ländern/Sektoren mit gutem Beschäftigungsschutz. Die Empfindung des Schutzes im Fall des Arbeitsplatzverlustes kann effektiv ein Gefühl größerer Sicherheit vermitteln. Um diese Möglichkeit zu untersuchen, sind die Ausgaben für Arbeitsmarktpolitiken (sowohl passive als auch aktive) mit dem Indikator der empfundenen Beschäftigungssicherheit korreliert worden, was eine bedeutende und positive Korrelation zwischen diesen beiden Variablen aufzeigt. Dieses Ergebnis legt nahe, daß Investitionen in die Versicherung gegen das Risiko des Arbeitsplatzverlustes das Gefühl der Beschäftigungssicherheit verstärken. Über eine ähnliche Erkenntnis wird im neuesten *OECD Employment Outlook* (2004) berichtet. Die Gesamtausgaben vermitteln jedoch nur einen ungefähren Eindruck von der tatsächlichen Wirksamkeit der Arbeitsmarktpolitiken, und eine eingehendere Analyse ihrer Wirksamkeit ist erforderlich.

Abbildung 3.4. Beschäftigungsunsicherheit und Arbeitsmarktpolitiken, 2000



Anmerkung: Arbeitsplatzunsicherheit ist der durchschnittliche Prozentsatz zwischen „besorgten“ und „unsicheren“ Menschen (Definitionen von „besorgt“ und „unsicher“ siehe Tabelle 3.2).

Quelle: Daten der International Social Survey Research, zitiert von der OECD (2001b).

### 3.2.5. Zahlt sich Flexibilität aus?

Es läßt sich deshalb die Schlußfolgerung ziehen, daß Länder mit der längsten durchschnittlichen Beschäftigungsdauer (oder dem höchsten Anteil an Arbeitnehmern mit langer Beschäftigungsdauer) nicht diejenigen mit den besten Ergebnissen in Bezug auf menschenwürdige Arbeit (Verbindung von Elementen wie gute Arbeitseinkommen, empfundene Arbeitsplatzsicherheit und Teilnahme an Ausbildung) sind. Diese Länder (Deutschland, Frankreich, Griechenland, Italien, Spanien) scheinen niedrigere Erwerbsquoten zu haben als die „flexibleren“ Länder wie Dänemark, Finnland und die Niederlande. Das ist auf viele Faktoren zurückzuführen, darunter die Erwerbsquote von Frauen und die Verteilung der Beschäftigung nach Sektoren, doch scheint auch die Flexibilität eine Rolle zu spielen. So haben Griechenland und Italien, wo zusammen nur 9 Prozent der Beschäftigten eine Beschäftigungsdauer von unter einem Jahr und rund 51 Prozent eine Beschäftigungsdauer von über zehn Jahren aufzuweisen haben, eine Erwerbsquote von 57 Prozent, während die durchschnittliche Erwerbsquote in Dänemark und den Niederlanden, wo zusammen 21,5 Prozent der Beschäftigten eine Beschäftigungsdauer von unter einem Jahr und rund 33 Prozent eine Beschäftigungsdauer von über zehn Jahren aufzuweisen haben (Tabelle 3.3), 75 Prozent beträgt. Hier besteht eine gewisse Beständigkeit,

**Tabelle 3.3. Verschiedene Beschäftigungssysteme (Daten für 2001)**

	Erwerbsquote (%)				Befristete Arbeitsplätze (%)	Arbeitslosenquote (%)			Beschäftigungsdauer (%)	
	Insges.	jung	älter	weiblich		Insges.	jung	Langzeit	Unter 1 Jahr	10 Jahre +
<b>Gruppe A</b>										
Belgien	59.9	32.7	24.1	50.5	9.0	6.6	17.6	3.0	13.3	47.3
Griechenland	55.4	26.0	38.0	40.9	12.6	10.2	28.1	5.4	6.6	53.2
Italien	54.8	26.3	28.0	41.1	9.8	9.4	28.1	5.9	11.1	49.9
Luxemburg	62.9	32.4	24.4	50.9	5.8	2.0	7.5	0.5	11.1	43.9
Portugal	68.9	43.8	50.3	61.1	20.6	4.1	9.3	1.5	12.9	44.0
Schweden	71.7	36.6	66.5	70.4	13.5	5.1	11.1	1.2	12.4	42.2
<b>Durchschnitt</b>	<b>62.3</b>	<b>33.0</b>	<b>38.6</b>	<b>52.5</b>	<b>11.9</b>	<b>6.2</b>	<b>17.0</b>	<b>2.9</b>	<b>11.2</b>	<b>46.7</b>
<b>Gruppe B</b>										
Deutschland	65.8	46.5	37.7	58.8	12.4	7.9	9.4	3.9	15.2	40.8
Finnland	68.1	41.7	45.7	65.4	16.4	9.1	19.7	2.5	21.7	40.8
Frankreich	63.1	29.5	31.0	56.1	14.9	8.6	19.5	2.9	16.4	44.0
Spanien	56.3	33.1	38.9	41.9	31.7	10.6	21.5	5.1	20.5	38.5
<b>Durchschnitt</b>	<b>63.3</b>	<b>37.7</b>	<b>38.3</b>	<b>55.6</b>	<b>18.9</b>	<b>9.1</b>	<b>17.5</b>	<b>3.6</b>	<b>18.5</b>	<b>41.0</b>
<b>Gruppe C</b>										
Dänemark	76.2	62.3	58.0	72.0	9.2	4.3	8.5	0.9	21.5	30.9
Irland	65.7	49.6	46.8	55.0	3.7	3.8	6.6	1.3	19.7	34.4
Niederlande	74.1	70.4	39.6	65.2	14.3	2.4	5.5	0.8	21.6	35.9
Vereinigtes Königreich	71.7	56.9	52.3	65.1	6.8	5.0	11.9	1.3	19.9	32.7
<b>Durchschnitt</b>	<b>71.9</b>	<b>59.8</b>	<b>49.2</b>	<b>64.3</b>	<b>8.5</b>	<b>3.9</b>	<b>8.1</b>	<b>1.1</b>	<b>20.7</b>	<b>33.5</b>

Quelle: Daten der Europäischen Kommission (2002a).

da (von einigen Ausnahmen abgesehen) Länder mit einem höheren Anteil an Beschäftigten mit geringerer Beschäftigungsdauer eine wesentlich bessere Erwerbsquote aufzuweisen haben als die mit einem höheren Anteil an Beschäftigten mit längerer Beschäftigungsdauer.

### 3.2.6. Flexibilität, Stabilität und Arbeitsmarktinstitutionen: Schutz von individuellen Arbeitsmarktübergängen

Die vorstehende Analyse weist auf die interessante Tatsache hin, daß in Europa eine Gruppe von Ländern im Vergleich zu anderen Ländern – nicht in absoluten Zahlen – eine hohe Anzahl von Arbeitsplätzen erreicht haben, ohne daß die Qualität der Arbeitsplätze darunter gelitten hätte. Diese Länder weisen die höchsten Erwerbsquoten, niedrige Arbeitslosenquoten und die besten Daten in bezug auf Arbeitsplatzqualität und die Empfindung von Sicherheit auf. Natürlich gibt es keine kausalen Implikationen: Weitere Untersuchungen sind notwendig darüber, ob Flexibilität höhere Erwerbsquoten schafft oder ob hohe Erwerbsquoten Flexibilität schaffen. Aus Tabelle 3.3 ist zu entnehmen, daß in flexiblen Ländern die Erwerbsquoten junger Menschen hoch sind, die einen unverhältnismäßig hohen Anteil an flexiblen Arbeitsplätzen und an solchen Arbeitsplätzen haben, die von befristeten in unbefristete umgewandelt werden. Über einen Zeitraum von drei Jahren wurden rund 65 Prozent der befristeten Arbeitsplätze in Dänemark und 55 Prozent in den Niederlanden in unbefristete umgewandelt (Europäische Kommission, 2002a).

Diese recht summarischen Daten legen nahe, daß mehr als nur Beschäftigungsstabilität erforderlich ist, um gute Einstufungen bei Quantitäts- und Qualitätsindikatoren zu erreichen. Wenn es einen angemessenen Anteil an Langzeitarbeitsplätzen gibt und Arbeitsmarktinstitutionen, die in Übergangszeiten Einkommens-, Sozial- und Beschäftigungsfähigkeitsschutz bieten, dann ist die Arbeitsplatzsicherheit vermutlich größer als bei stabilen Arbeitsplätzen in einem ungewissen Umfeld. Das erklärt auch teilweise, warum die Arbeitsplatzqualität in einigen Ländern höher ist als in anderen. Wenn Arbeitnehmer ihren Arbeitsplatz verlassen können und beim Wechsel von einem Arbeitsplatz zu einem anderen Schutz haben, fühlen sie sich weniger eingeeengt und haben eine größere Arbeitsplatzwahl, was zu einer besseren Abstimmung von Angebot und Nachfrage führen kann.

Daher scheint es gute Argumente für eine „geschützte Flexibilität“ oder „Flexicurity“ für Arbeitsmarktübergänge zu geben<sup>1</sup>, verbunden mit einem angemessenen Niveau stabiler Beschäftigung mit flexiblen Arbeitsplätzen, eingebettet in ein System des Sozialschutzes.

In einer Zeit, in der öffentliche Mittel begrenzt sind und das Verantwortungsbewußtsein des einzelnen stärker gefragt ist, mag es utopisch erscheinen,

---

<sup>1</sup> Eine ganze Schule von Arbeitsmarktforschern spricht viel vom Wert von „Übergangsarbeitsmärkten“, um sich gegen Arbeitsmarktrisiken auf der Grundlage der „Sicherheit der Flügel“ statt des „Schutzes der Schale“ abzusichern, und der Notwendigkeit, die Übergänge zwischen verschiedenen Arbeitsmarktsegmenten (zwischen Arbeitsplätzen, Arbeitsplätzen und Arbeitslosigkeit, Arbeitsplätzen und Ausbildung) (Auer und Gazier, 2002) zu finden.

für ein solches System einzutreten. In manchen Ländern funktioniert das jedoch. Das ist allerdings mit Kosten verbunden, wie sich an den hohen Steuern in Dänemark erkennen läßt, und es ist mit individueller Verantwortung verbunden, wie die Verpflichtung zur Beteiligung an „Aktivierungsmaßnahmen“, die in Europa allmählich zur Norm geworden sind. Wenn jedoch die von einem solchen System geschützter Flexibilität geschaffenen öffentlichen Güter umfassend miteinander geteilt werden, erscheinen die Kosten akzeptabel. Und es ist wahrscheinlich, daß die Globalisierung eine Versicherung gegen Arbeitsmarktrisiken und für geschützte Übergänge noch stärker notwendig macht (Agell, 1999; Auer et al. 2004; Auer und Gazier, 2002).

### **3.2.7. Die Notwendigkeit hoher Erwerbsquoten**

Doch muß noch eine andere Bedingung erfüllt werden. Wenn dieses System der Arbeitsmarktsicherheit bei Übergängen aufrechterhalten werden soll, sind hohe Erwerbsquoten erforderlich, und das System muß auf Arbeit und nicht Sozialfürsorge beruhen. Das Ziel, die Erwerbsquoten zu erhöhen, ist deshalb, wie die Europäische Union deutlich gemacht hat, von höchster Bedeutung für das Überleben der europäischen Wohlfahrtsstaaten. Und im Lichte der vorstehenden Analyse sollten die Sozialpartner, die an der Gestaltung einer solchen Arbeitsmarktsicherheit beteiligt sein sollten, sich auf Folgendes einigen können:

- eine gewisse Arbeitsmarktflexibilität ist akzeptabel, wenn diese nicht auf die Zerstörung des normalen Beschäftigungsverhältnisses hinausläuft und wenn sie in Arbeitsmarktsicherheit eingebettet ist und dadurch geschützte Übergänge zuläßt, weil so das Wohlergehen der Arbeitnehmer verstärkt und nicht zerstört wird;
- eine gewisse Beschäftigungsstabilität (externe numerische Stabilität) der Belegschaft ist gut für Firmen, denn diese wird für Produktivität, Investition in Humankapital und Motivation benötigt; und
- Regierungen sollten für ein effizientes Arbeitsmarktsicherheitssystem auf der Grundlage von Arbeitsmarktpolitiken und von Arbeit statt Sozialfürsorge sorgen.

Es sollte deshalb mehr dreigliedrige Verhandlungen über optimale Verbindungen von Flexibilität, Stabilität und Sicherheit auf Arbeitsmärkten und Übereinstimmung darüber geben, daß alle drei genannten Faktoren für eine produktive Volkswirtschaft und einen gut funktionierenden Arbeitsmarkt benötigt werden, der menschenwürdige Arbeit schafft.

## **3.3. Mittel- und osteuropäische sowie zentralasiatische Länder**

### **3.3.1. Auf dem Weg zur Arbeitsmarktflexibilisierung**

Wie in Band I dieses Berichts angegeben, gibt trotz des hohen Wirtschaftswachstums, das praktisch alle Länder in Mittel- und Osteuropa und Zentralasien in den letzten fünf Jahren erreicht haben, die Arbeitsmarktsituation

nicht viel Grund zu Optimismus. Einige dieser Länder haben über ein positives, aber immer noch begrenztes Beschäftigungswachstum in diesem Zeitraum berichtet. Die Arbeitslosigkeit scheint zwar in letzter Zeit in fast allen Ländern, über die Arbeitsmarkterhebungen durchgeführt worden sind, zurückgegangen zu sein, bleibt jedoch allgemein sehr hoch, vor allem die Langzeitarbeitslosigkeit und die Jugendarbeitslosigkeit.

Die beschränkte Nachfrage nach Arbeitskräften und die anhaltend hohe Arbeitslosigkeit haben zur Liberalisierung der Arbeitsschutzgesetzgebung geführt, weil man sich dadurch die Schaffung von mehr Arbeitsplätzen, eine Zunahme der Einstellungen und die Entwicklung von Kleinbetrieben erhoffte. Statistische Daten über flexible Beschäftigungsformen lassen jedoch einige spezifische Aspekte im Vergleich zu wirtschaftlich hochentwickelten Ländern erkennen. *Teilzeitverträge* sind nicht weit verbreitet, obwohl die Praxis von Kurzarbeit oder Urlaub wegen Arbeitsmangels in den GUS-Ländern gut bekannt ist. Es hat in den neunziger Jahren auch keinen allgemeinen Trend bei der Teilzeitbeschäftigung gegeben.

Die *befristeten Arbeitsverträge* haben in den meisten dieser Länder zugenommen, doch ihr Anteil ist immer noch wesentlich niedriger als in EU-Ländern und liegt allgemein weit unter 10 Prozent der Erwerbstätigen insgesamt. Dennoch hat mit der zunehmenden Liberalisierung der Arbeitsgesetzgebung der Anteil an befristeten Arbeitsverträgen für Neuzugänge auf dem Arbeitsmarkt in letzter Zeit zugenommen, ebenso die Anzahl von sonstigen, nicht auf einem Beschäftigungsverhältnis beruhenden Verträgen. Schließlich hat sich der Anteil der *selbständig Erwerbstätigen* nach einer Zunahme Anfang der neunziger Jahre anscheinend überall mehr oder weniger stabilisiert.

Arbeitsmarktdaten lassen eine sich verstärkende Arbeitsmarktsegmentierung erkennen, da es einerseits eine Kerngruppe von Arbeitnehmern gibt, gewöhnlich im besten Alter, die unbefristete Verträge haben, sowie andererseits eine Gruppe von in der Regel jungen, weniger gebildeten oder sonstwie benachteiligten Personen, die befristete Arbeits- oder nicht auf einem Beschäftigungsverhältnis beruhende Verträge haben oder unter prekären Bedingungen in der informellen Wirtschaft arbeiten.

Die wichtigsten Formen der flexiblen Beschäftigung seit 1989 scheinen jedoch solche zu sein, bei denen Personen zwei oder noch mehr Erwerbstätigkeiten im formellen oder noch häufiger im informellen Sektor neben der formellen Hauptbeschäftigung, der gemeldeten Arbeitslosigkeit oder der formellen Inaktivität ausüben.

### 3.3.2. Arbeitsmarktflexibilität, -stabilität und -sicherheit

Die für die Region vorliegenden Daten lassen eine erhebliche Zunahme der Arbeitskräftefluktuation seit 1989 erkennen (Tabelle 3.4). Das zeigt nicht nur, daß Unternehmen im Zuge ihrer Bemühungen um eine Senkung der Arbeitskosten ihre früher verbreitete Praxis der Beschäftigung zu vieler Arbeitskräfte aufgegeben haben, sondern auch, daß die Zahl der Personen zunimmt, die freiwillig aus dem bisherigen Arbeitsverhältnis ausscheiden, um ihr eigenes Geschäft zu gründen oder einer neu gegründeten Firma beizutreten. Diese erste intensive Umverteilung der Arbeitskräfte erfolgte in den ersten Jahren nach den Wirtschaftsreformen, als die Zahl der Entlassungen erheblich

**Tabelle 3.4. Arbeitskräftefluktuation in ausgewählten Ländern Mittel- und Osteuropas und Zentralasiens in den neunziger Jahren (in %)**

		1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Polen	SE	35,2	42,9	40,3	41,6	41,7	45,2	47,3	37,1	47,4		
Polen	AME			35,7	44,1	54,2	47,1	53,4	40,1	38,2		
Slowakei	SE	27,1	34,2	31,6	32,2	32,0	31,4	31,2	29,3	28,8	31,1	30,1
Ukraine	SE						38,8	37,6	35,3	35,2	37,4	
Russische Föderation	SE			49,8	46,2	48,2	48,3	42,8	44,4	45,9	48,7	
Bulgarien	SE	48,9	50,9	43,7	45,0	43,9	43,4	46,1	59,3	55,8	67,5	
Estland	AME	30,8	38,4	54,4	55,6	55,3	31,0	42,9	36,2	35,0		
Tschechische Republik	AME				44,5	36,1	30,3	24,8	24,7	22,3		

Anmerkung: SE = Strukturerhebung; AME = Arbeitsmarkterhebung.

Quelle: Nationale Statistiken. AME-Daten von Arro et al. (2001), Vecernik (2001) und Kwiatkowski et al. (2001).

höher war als die Zahl der Neueinstellungen, was weitgehend auf die Verkleinerung, die Privatisierung und die Schließung von Unternehmen zurückzuführen war. Danach ging die Arbeitskräftefluktuation zurück und stabilisierte sich, obwohl es in allen Ländern weiterhin von Zeit zu Zeit eine Zunahme der Arbeitskräftefluktuation gegeben hat, worin weitere strukturelle Veränderungen im Zusammenhang mit wirtschaftlichen Ungleichgewichten und grundsatzpolitischen Maßnahmenpaketen zu ihrer Überwindung zum Ausdruck kommen. Es gab auch bedeutende Unterschiede zwischen Ländern bei der Arbeitskräftefluktuation, was darauf schließen läßt, daß sich die Umstrukturierung in unterschiedlichem Tempo vollzog (Cazes und Nesporova, 2001).

Man hätte erwarten können, daß die wirtschaftliche Stabilisierung und Erholung in Ländern Mittel- und Osteuropas und Zentralasiens Schwankungen bei Arbeitsmarktströmen mit sich bringen würde, die im Großen und Ganzen denen in Industrieländern entsprechen, nämlich größere Mobilität zu besseren Arbeitsplätzen, verstärkte Anstellung von arbeitslosen oder zuvor inaktiven Personen und weniger Entlassungen durch Arbeitgeber und weniger Kündigungen durch Arbeitnehmer. Die Arbeitnehmer in Ländern Mittel- und Osteuropas und Zentralasiens scheinen sich jedoch anders zu verhalten, und selbst in einer besseren wirtschaftlichen Situation zögern viele anscheinend, ihren Arbeitsplatz freiwillig aufzugeben und an einen anderen zu wechseln. Der Hauptgrund dafür ist die verstärkte Empfindung von Arbeitsplatzunsicherheit in einer Situation, in der die Nachfrage nach Arbeitskräften im Allgemeinen schwach ist; viele große und mittelgroße Unternehmen immer noch oder erneut Personal kürzen, und Kleinbetriebe sich in einer prekären Situation befinden. Obwohl die Durchschnittslöhne in allen Ländern Mittel- und Osteuropas und Zentralasiens niedrig sind, bringt ein weiterer Einkommensrückgang aufgrund von Arbeitslosigkeit die Menschen in eine kritische Lage und bedeutet für die meisten einen Absturz in die Armut. Das wird bestätigt durch die Tendenz zu einer antizyklischen Entwicklung der Arbeitskräftefluktuation in den ehemaligen Transformationsländern, während die Entwicklung in den Industrieländern gegenteilig verläuft (Cazes und Nesporova, 2001).

### 3.3.3. Arbeitsplatzstabilität

Die durchschnittliche Beschäftigungsdauer in den Ländern Mittel- und Osteuropas und Zentralasiens ist im Vergleich zu einigen westeuropäischen Ländern und Japan relativ niedrig. Tabelle 3.5 enthält Daten über die durchschnittliche Beschäftigungsdauer und die Verteilung der Beschäftigung nach Beschäftigungsdauer für ausgewählte Länder Mittel- und Osteuropas. Die niedrigste Beschäftigungsdauer haben zwei baltische Staaten mit 6,9 Jahren für Estland und 7,5 Jahren für Litauen (nahe am Niveau in den Vereinigten Staaten mit 6,6 im Jahr 1998) sowie Bulgarien (7,6), als nächstes folgen die Tschechische Republik und Ungarn mit einer Beschäftigungsdauer unter zehn Jahren (ähnlich wie Dänemark, die Niederlande und das Vereinigte Königreich). Die Länder mit der längsten durchschnittlichen Beschäftigungsdauer sind Kroatien, Polen und Slowenien.

**Tabelle 3.5. Verteilung der Beschäftigung nach Beschäftigungsdauer, 2002 (in %)**

	Bulgarien	Kroatien	Tschech. Rep	Estland	Ungarn	Litauen	Polen	Slowenien
	(b)	(a)	(a)	(a)	(a)	(a)	(a)	(a)
Durchschnittliche Dauer (Jahre)	7,6	12,2	8,2	6,9	8,8	7,5	11,7	12,1
Unter einem Jahr	17,5	9,7	14,6	18,4	12,6	14,9	12,0	12,0
Über zehn Jahre	30,0	46,7	25,5	19,9	30,9	26,5	43,8	48,2

Anmerkung: (a) 1999; (b) 2001.

Quellen: Eurostat; tschechische Daten dem *Statistischen Jahrbuch der Tschechischen Republik* (2000) entnommen.

Die Verteilung der Beschäftigung nach Beschäftigungsdauer verweist auf andere interessante Aspekte. Erstens bestehen recht bedeutende Unterschiede zwischen Ländern, insbesondere beim Anteil von Arbeitnehmern mit langer Beschäftigungsdauer (zehn Jahre oder darüber), der von rund 20 Prozent in Estland, der Tschechischen Republik und Litauen bis zu 45 Prozent oder mehr in Kroatien, Polen und Slowenien variiert (verglichen mit einer Zahl von 25,8 Prozent für die Vereinigten Staaten im Jahr 1998). Ein zweiter interessanter Aspekt ist der Prozentsatz der Arbeitnehmer mit einer Beschäftigungsdauer von weniger als einem Jahr, wobei Tabelle 3.5 zeigt, daß Länder mit einem hohen Prozentsatz von Arbeitnehmern mit langer Beschäftigungsdauer auch einen hohen Anteil von Arbeitnehmern mit einer Beschäftigungsdauer von weniger als einem Jahr (Kroatien, Polen und Slowenien) und deshalb recht segmentierte Arbeitsmärkte aufweisen.

Die Analyse der Beschäftigungsdauer von verschiedenen Gruppen von Arbeitnehmern (Cazes und Nesporova, 2003) läßt ebenfalls einige interessante Merkmale erkennen. Erstens ist die Beschäftigungsdauer nach Industriezweigen sehr ähnlich wie die in Industrieländern, was nahelegt, daß die sektorspezifische Struktur eines Landes bedeutende Auswirkungen auf die durchschnittliche Beschäftigungsdauer hat. Ein höherer Anteil an Beschäftigungen im kommerziellen Dienstleistungsbereich erhöht die Instabilität der Beschäftigungssituation, während bei hohen Anteilen der Landwirtschaft und der zivilen und sozialen Dienstleistungen die durchschnittliche Beschäftigungsdauer eher länger ist.

Zweitens nimmt die Beschäftigungsdauer mit dem Alter in allen untersuchten Ländern erheblich zu. Daher lassen sich die Unterschiede bei der Arbeitsplatzstabilität teilweise auch mit der demographischen Zusammensetzung der erwerbstätigen Bevölkerung erklären. Dadurch, daß viele junge Menschen in den neunziger Jahren auf den Arbeitsmarkt gekommen sind und gleichzeitig viele ältere Arbeitnehmer ausgeschieden oder vorzeitig in den Ruhestand getreten sind, ist die Arbeitsplatzstabilität allgemein zurückgegangen.

Drittens haben Frauen in den meisten dieser Länder eine etwas längere Beschäftigungsdauer als Männer, was bestätigt, daß in der Zeit des wirtschaftlichen Übergangs mehr Frauen Arbeitsplätze gefunden haben und sich die Qualität ihrer Arbeitsplätze verbessert hat.

Die Hauptschlußfolgerung dieser Analyse lautet, daß die Empfindung von Unsicherheit bei Arbeitnehmern ein bedeutender Aspekt der Arbeitsdynamik sein und zu einer ineffizienten Umverteilung führen kann, da sie Arbeitnehmer daran hindert, in Zeiten des Wirtschaftswachstums zu produktiveren Arbeitsplätzen zu wechseln. Entgegen der liberalen Wirtschaftstheorie erhöht eine stärkere Flexibilisierung der Arbeitsgesetze nicht automatisch die Mobilität zu neuen und vermutlich produktiveren Arbeitsplätzen und kann sogar nachteilige Auswirkungen auf die Arbeitsproduktivität der gesamten Volkswirtschaft haben. Individuelle Übergänge müssen durch Arbeitsmarkteinrichtungen und -politiken gefördert und geschützt werden. Größere Flexibilität muß deshalb mit einer stärkeren Beschäftigungssicherheit bei Übergängen zu neuen Arbeitsplätzen verbunden werden.

### **3.3.4. Flexibilität, Beschäftigungsschutzgesetzgebung und Arbeitsmarktinstitutionen: Erkenntnisse einer IAO-Analyse der Länder Mittel- und Osteuropa <sup>2</sup>**

Die Einführung von wirtschaftlichen und sozialen Reformen in Ländern Mittel- und Osteuropas wurde durch tiefgreifende Veränderungen in der Arbeitsgesetzgebung und in Arbeitsmarktinstitutionen erleichtert. Aufgrund der Schwächen von neu geschaffenen oder modernisierten Einrichtungen und der geringen Beachtung der Gesetze wurde die Anpassungsflexibilität von Firmen noch weiter verstärkt, die nicht nur direkte Personalkürzungen vorgenommen und die Reallöhne gesenkt, sondern auch die Arbeitszeit verkürzt, die Auszahlung der Löhne hinausgeschoben und auf informelle Arbeit zurückgegriffen haben.

Allgemein läßt sich feststellen, daß diese Länder Ende der neunziger Jahre eine Reihe von Arbeitsmarkteinrichtungen und -politiken angenommen hatten, die im Großen und Ganzen denen der westlichen OECD- und EU-Länder glichen. Die IAO-Analyse hat ergeben, daß sie sich für ein recht durchschnittliches „institutionelles Maßnahmenpaket“ entschieden haben und daß sich ihre

---

<sup>2</sup> Der folgende Teil faßt kurz die wichtigsten Erkenntnisse von Cazes und Nesporova (2003) zusammen.

Beschäftigungsschutzgesetze auf der Flexibilitätsskala in der Mitte befinden. Eine Ausnahme sind die Sozialversicherungssteuern, die in den Übergangsländern wesentlich höher sind (in Bezug auf die Durchschnittslöhne, obwohl der Anteil der Sozialversicherungssteuern und der Löhne an den gesamten Produktionskosten niedrig ist) als in OECD- und EU-Ländern.

Auf der Grundlage der theoretischen und empirischen Beweise für westliche OECD-Länder (in Bezug auf erwartete Auswirkungen in Bereichen wie Arbeitssuche, Verhandlungsstärke und Arbeitskräftefluktuation) wurde eine ökonometrische Analyse durchgeführt, um die potentiellen Auswirkungen der Arbeitsmarkteinrichtungen auf Arbeitsmarktergebnisse zu bewerten und um zu testen, ob die Reaktionen in den Ländern Mittel- und Osteuropas ähnlich sind.

Bei der Analyse wurde keine statistisch bedeutende Auswirkung der Beschäftigungsschutzgesetze auf die gesamte Langzeit- und Jugendarbeitslosigkeit in Transformationsländern festgestellt, wohl aber eine bedeutende Korrelation zwischen dem Beschäftigungsschutz einerseits und der Erwerbsquote und der Arbeitsmarktquote andererseits, allerdings mit entgegengesetzten Trends für Länder Mittel- und Osteuropas und für westliche OECD-Länder. In den OECD-Ländern hat der strengere Beschäftigungsschutz eher negative Auswirkungen auf die Erwerbsquote und die Arbeitsmarktquote, während in Ländern Mittel- und Osteuropas die Ergebnisse erkennen lassen, daß ein größerer Schutz zu verstärkten Erwerbsquoten und stärkerer wirtschaftlicher Aktivität im formellen Sektor der Volkswirtschaft beitragen könnte. Das verstärkt die frühere Erkenntnis, daß Flexibilität und Sicherheit in ein Gleichgewicht gebracht werden müssen.

### 3.3.5. Zwei Modelle des Arbeitsmarktmanagements

Aus der Analyse ergab sich ferner, daß in den ehemaligen Übergangsländern allgemein zwei verschiedene Modelle des Arbeitsmarktmanagements unterschieden werden können, eines in mittel- und südosteuropäischen Ländern, einschließlich der baltischen Staaten, und ein anderes in den GUS-Ländern.

Die mittel- und südosteuropäischen Länder haben sich für ein Modell entschieden, das die Verantwortung für die Unterstützung von freigesetzten Arbeitnehmern weitgehend von Unternehmen auf öffentliche Einrichtungen verlagert. Die Beschäftigungsschutzgesetze wurden deutlich gelockert, und öffentliche Arbeitsbeschaffungsstellen wurden eingerichtet, aktive Arbeitsmarktpolitiken in die Wege geleitet, Arbeitslosenversicherungssysteme eingeführt und Sozialfürsorgeprogramme neu gestaltet. Statt wie früher zu viele Arbeitskräfte zu beschäftigen, entlassen Unternehmen, die Arbeitskosten verringern wollen, überschüssige Arbeitskräfte direkt oder überzeugen sie, freiwillig aus dem Betrieb auszusteigen. Darüber hinaus haben Unternehmen die Personalförderprogramme und Sozialleistungen für ihre Beschäftigten weitgehend abgebaut, nachdem sie Lehrlings- und sonstige Ausbildungsstätten den öffentlichen Haushalten übertragen haben oder sie bereits in der ersten Phase der wirtschaftlichen Umgestaltung geschlossen haben.

In der gegenwärtigen Situation hoher Arbeitslosigkeit ziehen Unternehmen es häufig vor, Personen neu einzustellen, die bereits die erwünschte Arbeitserfahrung mitbringen, statt in die Umschulung des vorhandenen Personals oder die Einstellung von Schulabgängern ohne Arbeitserfahrung zu inve-

stieren. Freigesetzte Arbeitnehmer können sich dann an öffentliche Arbeitsbeschaffungsstellen wenden, doch ob sie das tun oder nicht, hängt von der Art dieser Stellen, den Regeln für eine Anspruchsberechtigung und der Höhe der Einkommensbeihilfe ab, die zwischen den Ländern sehr unterschiedlich sind. Der Kündigungsschutz ist ebenfalls von Land zu Land unterschiedlich, auch die Durchsetzung der innerstaatlichen Arbeitsgesetzgebung.

In den GUS-Ländern hingegen wurde der Beschäftigungsschutz innerhalb von Unternehmen weitgehend beibehalten, wobei öffentliche Arbeitsbeschaffungsstellen relativ wenig Unterstützung leisten. Die Beschäftigungsschutzgesetze werden jetzt allmählich liberalisiert. Dennoch wollen Arbeitgeber die sozialen Spannungen nicht durch die Entlassung von überschüssigen Arbeitnehmern verschärfen und ziehen andere Formen der Senkung der Arbeitskosten vor, wie Kurzarbeit, Urlaub wegen Arbeitsmangels oder die hinausgeschobene Auszahlung von Löhnen, wobei das Beschäftigungsverhältnis nicht beendet wird. Angesichts der geringen Nachfrage nach Arbeitskräften, der geringen Qualität der vorhandenen Arbeitsplätze und der sehr bescheidenen Einkommensbeihilfen und sonstiger Unterstützung durch öffentliche Arbeitsbeschaffungsstellen erscheint diese Lösung allen Parteien als die akzeptabelste.

In der Theorie erleichtert das erstere Modell die Anpassungsflexibilität für Unternehmen und fördert die effektivere Verteilung von Arbeitskräften zwischen den Sektoren, wobei die Arbeitsproduktivität insgesamt steigt. Doch Arbeitnehmer können von dem System nur dann profitieren, wenn sie die Einkommensbeihilfe effektiv vor starken Einkommensverlusten schützt und effiziente Unterstützung für eine Wiederbeschäftigung vorhanden ist. Die Analyse zeigt jedoch deutlich, daß die Beschäftigungssicherheit als gering empfunden wird; das wirkt sich in bestimmten Ländern nachteilig auf das Verhalten von Arbeitnehmern aus, was negative Folgen für die Mobilität und Flexibilität der Arbeitnehmer hat. Diese Länder müssen nunmehr unbedingt ein angemessenes Gleichgewicht zwischen Anpassungsflexibilität für Unternehmen und Beschäftigungs- und Einkommenssicherheit für Arbeitnehmer herstellen, das für beide Seiten akzeptabel und finanziell und für öffentliche Sozialkassen tragbar ist.

Demgegenüber verzögert das in den GUS-Ländern weitgehend praktizierte Modell die Neuverteilung von Arbeitnehmern auf neue Unternehmen und Berufe, was die Arbeitsproduktivität verringert. Die Erwerbsquoten sind in der Regel höher und die Arbeitslosenquoten niedriger, doch das bedeutet nicht, daß das Humankapital besser genutzt wird oder daß die Einkommensniveaus höher sind. Statt dessen bleiben die Arbeitnehmer an Arbeitsplätzen mit geringer Produktivität und ergänzen ihre Einkommen durch Zweitbeschäftigungen von ähnlich geringer Qualität, was zu einer Verschwendung von Humanressourcen und einem Mangel an qualifizierten Bewerbern für neu geschaffene Arbeitsplätze von hoher Qualität führt.

Die wichtigste Erkenntnis dieser IAO-Untersuchung lautet, daß Arbeitsmarktinstitutionen und -politiken durchaus von Belang sind. Tarifverhandlungen und aktive Arbeitsmarktpolitiken wirken sich positiv auf alle analysierten Arbeitsmarktindikatoren (Erwerbsquote, Beschäftigung, Arbeitslosigkeit, Jugendarbeitslosigkeit und Langzeitarbeitslosigkeit) aus, während Arbeitslosigkeit und insbesondere Langzeit- und Jugendarbeitslosigkeit bei höheren Sozialversicherungssteuern steigen.

Politiken zur Förderung des Sozialdialogs und der Beschäftigung und zur Verringerung der Arbeitslosigkeit sollten eindeutig auf der politischen Tagesordnung der ehemaligen Transformationsländer stehen, wobei der Übergang zu

neuen Arbeitsplätzen geschützt wird und nicht lediglich eine Deregulierung erfolgt. Auch die Reform der Arbeitsgesetzgebung sollte erwogen werden, nachdem alle wichtigen Elemente und ihre Verbindungen innerhalb der gesamten Arbeitsmarktinstitution beurteilt worden sind, damit das richtige Gleichgewicht zwischen den Erfordernissen der Flexibilität und der Sicherheit gefunden wird.

### 3.3.6. „Flexicurity“ durch Arbeitsmarktpolitiken und -institutionen

Die IAO-Analyse zeigt, daß ohne wettbewerbsfähige Unternehmen, die die Zahl, Struktur und Qualität ihrer Belegschaften an Marktbedingungen anpassen können, die Beschäftigungsergebnisse schlecht sein werden. Eine hohe Arbeitsmarktflexibilität per se kann das Problem der Arbeitslosigkeit jedoch nicht lösen und sogar kontraproduktiv sein, wenn Arbeitnehmer nicht genügend Beschäftigungs- und Einkommenssicherheit haben, um sie zu motivieren, höhere Mobilität und Flexibilität zu akzeptieren, ihre Produktivität zu steigern und ihre Vorbehalte gegenüber Veränderungen zu überwinden.

Die Politik der Verringerung des Beschäftigungs- und Sozialschutzes hat deshalb die Effizienz des Arbeitsmarkts nicht wirklich verbessert und häufig negative Auswirkungen auf die Beschäftigung und die Neuverteilung der Arbeitskräfte gehabt, insbesondere bei benachteiligten Bevölkerungsgruppen. Da das nicht systematisch mit den Sozialpartnern erörtert wurde, mangelt es dieser Politik an Unterstützung. Forschungsergebnisse beweisen, daß das politische Rezept, das im letzten Jahrzehnt in der Subregion durchgesetzt wurde, „eine Jacke ist, die nicht allen paßt“.

Fragen der Arbeitsplatzflexibilität und -sicherheit können nicht von einer einzigen Institution gelöst werden, denn das hängt von den Wechselwirkungen zwischen den wichtigsten Arbeitsmarktinstitutionen ab. Entscheidungsträger in den früheren Transformationsländern, darunter die Sozialpartner, müssen deshalb Grundsatzentscheidungen auf der Grundlage verschiedener Kombinationen (Austauschbeziehungen oder/und Komplementaritäten) der verschiedenen Komponenten der Beschäftigungs- und der Sozialschutzsysteme treffen. Da es bei dieser Entscheidung um komplexe und heikle Anliegen geht, hängt ihre Tragfähigkeit weitgehend von der Bereitschaft und Fähigkeit der Sozialpartner ab, einen dreigliedrigen und zweigliedrigen Dialog zu führen und das richtige Gleichgewicht zwischen den verschiedenen Komponenten der Beschäftigungspolitik zu finden.

Es ist deshalb für die Sozialpartner von wesentlicher Bedeutung, durch Dialog und Verhandlungen auf verschiedenen Ebenen eine sinnvolle Rolle bei der Herstellung und Anpassung von nationalen Beschäftigungspolitiken an die Marktdynamik zu spielen. Darüber hinaus müssen die Entscheidungen auf finanzieller Durchführbarkeit und Tragfähigkeit der öffentlichen Sozialkassen beruhen, denn öffentliche Institutionen sollten der dritte Faktor bei der gemeinsamen Übernahme des Risikos sein, insbesondere angesichts der dynamischen Anpassungen im Bereich der Arbeit, die für diese Länder kennzeichnend waren.

### 3.3.7. Das „Flexicurity“-Projekt der IAO

Die IAO hat 2001 mit Forschungsarbeiten über diese Frage durch die Erstellung von mehreren Länderberichten begonnen<sup>3</sup>, die untersuchen, wie der Beschäftigungsschutz und der Sozialschutz, den Arbeitsmarktpolitiken bieten, in mehreren west-, mittel- und osteuropäischen Ländern miteinander verbunden werden. Die Hauptideen dieser ersten Phase der Forschungsarbeiten sind nachstehend beschrieben.

Tabelle 3.6 verdeutlicht die verschiedenen grundsatzpolitischen Reaktionen der Länder Mittel- und Osteuropas auf Herausforderungen im Beschäftigungsbereich

In der gegenwärtigen zweiten Phase des Projekts wurde die IAO-Unterstützung auf Anliegen wie die stärkere Gleichstellung der Geschlechter und das Eintreten für diese ausgeweitet. Bei einer groben Klassifizierung der in der zweiten Phase des Forschungsprojekts erfaßten sechs Länder würden Bulgarien, Litauen, Polen und die Tschechische Republik als Länder zusammengefaßt, in denen der Beschäftigungsschutz durch die Arbeitsgesetzgebung recht gering und der Sozialschutz durch Arbeitsmarktpolitiken gering ist (siehe Tabelle 3.6).

In Ungarn ist der Beschäftigungsschutz durch die Gesetzgebung zwar auch recht gering, doch die Ausgaben für Arbeitsmarktpolitiken sind wesentlich höher. In Kroatien gibt es einen höheren Beschäftigungsschutz, jedoch nur geringe Ausgaben für arbeitsmarktpolitische Maßnahmen. Schließlich ist Slowenien, obwohl es für das Projekt nicht ausgewählt wurde, in Tabelle 3.7 als Beispiel für ein Land aufgenommen, das dank ziemlich strenger Arbeitsgesetze einen recht hohen Beschäftigungsschutz und dank ziemlich großzügiger Arbeitslosenleistungen einen hohen Sozialschutz hat und hohe Ausgaben für eine aktive Arbeitsmarktpolitik tätigt<sup>4</sup>. Slowenien schneidet bei den Arbeitsergebnissen gut ab: Die Arbeitslosenquote lag 2003 bei rund 6 Prozent, und Beschäftigung und Durchschnittslöhne lagen über dem Stand von 1991 (Vodopivec et al., 2003).

Ein weiterer spezifischer und wichtiger Aspekt des Flexicurity-Ansatzes in ehemaligen Transformationsländern ist die Existenz einer lebendigen Schattenwirtschaft. Diese Länder stehen deshalb häufig vor der paradoxen Situation, daß es eine große informelle Wirtschaft gibt, daß sie jedoch Schwierigkeiten dabei haben, Flexibilität in formellen Sektoren zu fördern.

Um für alle Wirtschaftsakteure ähnliche Arbeitsmarktumfelder zu schaffen, sollten grundsatzpolitische Maßnahmen auf eine bestimmte „Formalisierung“ der informellen Wirtschaft durch eine angemessene Steuerpolitik und Gesetzesänderungen abzielen. Ein Ansatz, eine Brücke zwischen den verschiedenen Arbeitsmarktsegmenten zu schaffen und die Dichotomie zwischen unbefristeten und befristeten Verträgen zu überwinden, besteht z.B. darin (wie in Crnkovic-Pozajic (2004) empfohlen), die Kosten für die Beendigung von unbe-

<sup>3</sup> Länderstudien wurden erstellt für Bulgarien, Dänemark, Estland, Frankreich, Japan, Polen, die Russische Föderation, die Tschechische Republik und die Vereinigten Staaten.

<sup>4</sup> Slowenien hat aber auch in der Übergangszeit die Arbeit sehr hoch besteuert und die Mindestlöhne relativ hoch gehalten.

**Tabelle 3.6. Beschäftigungsschutzgesetzgebung <sup>1</sup> (Ende der neunziger Jahre) Arbeitslosenleistungssysteme und Ausgaben für Maßnahmen der Arbeitsmarktpolitik, 2002**

	Schwierigkeit, Beschäftigte zu entlassen <sup>2</sup>	Beschäftigungsschutzgesetzgebung insg.	Arbeitslosenleistungen in % des Durchschnittslohns	Anteil der Arbeitslosen, die Leistungen erhalten	Gesamtausgaben für Arbeitsmarktpolitik als % des BIP	Davon für aktive Maßnahmen	Davon für passive Maßnahmen
Bulgarien	2,9	2,8	33	20	0,97	0,67	0,30
Kroatien	3,5	3,6	27	22	0,55	0,06	0,44
Tschech. Republik	3,2	2,2	22	34	0,44	0,17	0,27
Estland	2,9	2,4	7	50	0,3 <sup>a</sup>	0,08 <sup>a</sup>	0,22 <sup>a</sup>
Ungarn	2,5	1,8	26	34	0,88	0,51	0,37
Lettland	n.a.	2,5	21	44	0,64 <sup>a</sup>	0,14 <sup>a</sup>	0,50 <sup>a</sup>
Litauen	n.a.	2,7	16	11	0,28 <sup>b</sup>	0,16 <sup>b</sup>	0,12 <sup>b</sup>
Polen	2,7	2,0	21	19	1,25 <sup>b</sup>	0,11 <sup>b</sup>	1,14 <sup>b</sup>
Rumänien	n.a.	n.a.	23	23	0,88 <sup>c</sup>	0,03 <sup>c</sup>	0,85 <sup>c</sup>
Slowakei	2,4	2,3	26	17	0,96	0,47	0,49
Slowenien	4,5	3,3	39	24	1,00 <sup>c</sup>	0,44 <sup>c</sup>	0,58 <sup>c</sup>
Ukraine	n.a.	n.a.	27	62	0,62 <sup>b</sup>	0,11 <sup>b</sup>	0,51 <sup>b</sup>

Anmerkungen: <sup>1</sup> Indikatoren für 1999, d.h. vor den jüngsten Revisionen der Arbeitsgesetze. <sup>2</sup> Schwierigkeiten, Beschäftigte zu entlassen: Es wird angegeben, wie streng die gesetzlichen Definitionen von unfairen Entlassungen sind, wie häufig Urteile über die Wiedereinstellung von Beschäftigten erlassen werden, und eine wie hohe finanzielle Entschädigung normalerweise im Falle von unfairen Entlassungen gefordert wird. Der Indikator ist ein gewichteter Durchschnitt von Indikatoren für unbefristete Verträge, befristete Verträge und kollektive Entlassungen. Der Indikator erstreckt sich von 0 bis 6, wobei Länder mit einer sehr flexiblen Gesetzgebung einen niedrigen allgemeinen Wert (nahe an 0 oder 1) und Länder mit einer sehr strengen Gesetzgebung einen hohen Wert (5 bis 6) haben. <sup>a</sup>=2001; <sup>b</sup>=2003 (Schätzung für Ukraine); <sup>c</sup>=2000.

Quelle: Für Beschäftigungsschutzgesetzgebung: Berechnungen der Verfasser; Riboud et al. (2002); und Eamets und Masso (2004); für Arbeitslosenleistungen (dritte und vierte Spalte); UNECE, (2003a); für Ausgaben für Arbeitsmarktpolitik: nationale Arbeitsvermittlungen und OECD (2003a)

fristeten Arbeitsverträgen zu senken. Jegliche Verringerung des Beschäftigungsschutzes sollte jedoch durch einen besseren Zugang zu aktiven Arbeitsmarktprogrammen und eine Verbesserung von deren Qualität ausgeglichen werden, um die Beschäftigungsfähigkeit von Arbeitnehmern zu stärken und ihnen bei der Suche nach neuen und menschenwürdigen Arbeitsplätzen zu helfen, und ihnen während der Arbeitssuche gleichzeitig Einkommensbeihilfe zu gewähren.

**Tabelle 3.7. Beschäftigungsschutz oder Schutz der Beschäftigungsfähigkeit?**

	Hoher Sozialschutz	Geringer Sozialschutz
Hoher Beschäftigungsschutz	Slowenien	Kroatien
Geringer Beschäftigungsschutz	Ungarn	Bulgarien, Tschechische Republik Litauen, Polen

Erste Ergebnisse der Forschungsarbeit bestätigen erneut, daß die Deregulierung von Arbeitsgesetzen die Effizienz des Arbeitsmarkts in diesen Ländern nicht verbessert hat. In Bulgarien z.B. lassen die Forschungsergebnisse erkennen, daß dringend die Durchsetzung der Arbeitsgesetzgebung verbessert und der Sozialdialog gefördert werden muß, insbesondere auf Unternehmensebene, und daß die interne Flexibilität durch Ausbildung und Schulung angeregt werden muß. In Polen ist das Scheitern des Versuchs, Arbeitsmarktflexibilität mit Beschäftigungs- und Einkommenssicherheit zu verbinden, weitgehend auf eine fragmentierte Vornahme von legislativen und grundsatzpolitischen Veränderungen zurückzuführen.

Im ungarischen Bericht wurde festgestellt, daß eine falsch konzipierte Beschäftigungs- und Sozialpolitik, die einem Rückzug vom Arbeitsmarkt Vorschub leistete, statt die Beschäftigung zu fördern, einer der Gründe für die äußerst niedrige Erwerbsquote war, obwohl es flexible Arbeitsmarktinstitutionen gab. Dementsprechend besteht Bedarf an einer neuen Beschäftigungspolitik, die die hohe und anhaltende Inaktivität von weniger wettbewerbsfähigen gesellschaftlichen Gruppen zu überwinden versucht. Die größte Herausforderung für Litauen, wo es geringen Beschäftigungsschutz und geringe Beschäftigungsfähigkeits- und Einkommenssicherheit gibt, besteht darin, einen echten Sozialdialog über angemessene Gesetzesänderungen und Politiken anzuregen, die auf die Beschäftigungsfähigkeit der Arbeitnehmer und Arbeitsuchenden abzielen und sie mit angemessener Beschäftigungs- und Sozialhilfe versorgen. Alle Verbesserungen bei der Beschäftigungs- und Einkommenssicherheit lassen sich jedoch nicht ohne hohes und nachhaltiges Wirtschaftswachstum und höhere Löhne und Einkommen erreichen.

### 3.4. **Schlußfolgerungen**

Aus einer empirischen Analyse der Arbeitsmärkte in den beiden Gruppen europäischer Länder (Westeuropa und Osteuropa einschließlich der zentralasiatischen Republiken) ergibt sich, daß für die wirtschaftlich hochentwickelten Länder Westeuropas die unbefristete Vollzeitbeschäftigung in den neunziger Jahren im Durchschnitt stärker zugenommen hat als die befristete und Teilzeitbeschäftigung. Der Anteil der selbständigen Erwerbstätigkeit ist im Verhältnis zur unselbständigen Erwerbstätigkeit sogar zurückgegangen. Darüber hinaus hat sich die Arbeitsplatzstabilität, gemessen an der durchschnittlichen Beschäftigungsdauer, allgemein nicht verändert. Es ist deshalb schwierig, von der Flexibilisierung ihrer Arbeitsmärkte in dem Zeitraum zu sprechen, obwohl sich hinter diesen Gesamtzahlen große Unterschiede zwischen Ländern in Bezug auf Flexibilitäts-/Stabilitätsniveau und Dynamiken verbergen, während die Trennung zwischen gut geschützten Kerngruppen von Arbeitnehmern in unbefristeten Beschäftigungssituationen und wesentlich weniger geschützten Arbeitnehmern in flexiblen Beschäftigungsformen überall fortbesteht.

Demgegenüber haben ehemalige Transformationsländer aufgrund der beschleunigten Zerstörung von Arbeitsplätzen starke Bewegungen auf ihren Arbeitsmärkten erlebt, obschon nur eine begrenzte Anzahl von Arbeitsplätzen in der formellen Wirtschaft geschaffen wurde. Während der Anteil der traditionelleren flexiblen Beschäftigungsformen wie befristete und Teilzeitarbeitsplätze fast gleich geblieben ist und sich die selbständige Erwerbstätigkeit nach einer ersten starken Zunahme auf einem überraschend niedrigen Niveau stabilisiert hat, hat es eine Zunahme der Erwerbstätigkeit aufgrund von nicht auf

einem Beschäftigungsverhältnis beruhenden Verträgen oder ohne Arbeitsverträge gegeben. Auch die Arbeitsplatzstabilität ist deutlich zurückgegangen. All dies deutet auf eine Tendenz zur Flexibilisierung der Arbeitsmärkte in den Ländern Mittel- und Osteuropas und Zentralasiens.

Zwar lassen die Daten über wirtschaftlich hochentwickelte Länder einige gute Ergebnisse bei der Arbeitsmarktflexibilität in bezug auf quantitative Arbeitsmarktleistungen erkennen, doch eine allseits vorteilhafte Lösung in bezug auf Quantität und Qualität der Arbeit gibt es nur in den Ländern, die arbeitsmarktpolitische Maßnahmen ergriffen haben, um ihre flexiblen Arbeitskräfte zu schützen. Es wurden eine Vielfalt von Kombinationen von Beschäftigungsschutz (bei der Arbeit), von Sozialschutz durch Einkommenstransfer und von aktiven Arbeitsmarktpolitiken angenommen, doch hat es den Anschein, daß Länder mit einem durchschnittlichen Beschäftigungsschutz in Verbindung mit einem gut entwickelten System von Arbeitsmarktinstitutionen und -politiken die besten Resultate bei der Beschäftigung sowohl in Bezug auf Quantität als auch auf Qualität aufweisen.

Diese Länder erlauben es den Unternehmen, ihren Einsatz von Arbeitskräften und ihre Arbeitskosten auf flexible Weise an wirtschaftliche Bedingungen anzupassen, geben jedoch freigesetzten Arbeitnehmern, einschließlich solchen in flexiblen Beschäftigungsformen, effektive Unterstützung zur Wiederbeschäftigung und Einkommensbeihilfe während der Arbeitslosigkeit. Wenn es eine solche Verbindung von Maßnahmen gibt, besteht in einem Land (fast) Vollbeschäftigung von guter Qualität, was wiederum bedeutende wirtschaftliche und soziale Auswirkungen hat, doch das muß durch hohe Steuern und Ausgaben für das Arbeitsmarkt- und Sozialfürsorgesystem bezahlt werden, was sich aus politischen und wirtschaftlichen Gründen nicht jedes Land leisten kann. Es bleibt die Frage nach der Wirksamkeit von Arbeitsmarktpolitiken, obwohl sie anscheinend entscheidend dafür sind, daß die Sicherheit erreicht wird, die einen flexibleren Arbeitsmarkt begleiten sollte.

Im Fall der Länder Mittel- und Osteuropas war die Arbeitsmarktflexibilisierung von der Einrichtung oder Modernisierung von Arbeitsmarkteinrichtungen, der Einführung von Arbeitslosenleistungssystemen, der Durchführung von aktiven Arbeitsmarktpolitiken und Veränderungen von staatlichen Sozialfürsorgesystemen begleitet. Institutionelle Schwächen bei den Arbeitsbeschäftigungsstellen, die Arbeitssuchenden offenstehen, wurden noch dadurch verstärkt, daß für Arbeitsmarktpolitiken nur geringe Mittel bereit gestellt wurden, was nur einem kleinen Teil der Arbeitslosen ermöglicht, von diesen Programmen zu profitieren und eine effektive Unterstützung für die Wiederbeschäftigung zu erhalten.

In einer Situation, in der Arbeitsplätze massiv zerstört werden, die Nachfrage nach Arbeitskräften allgemein gering ist und arbeitsmarktpolitische Maßnahmen beschränkt und von geringer Qualität sind, besteht weiterhin die verbreitete Empfindung der Beschäftigungsunsicherheit. Das hat trotz einer stärkeren Deregulierung des Arbeitsmarkts zu einer Verlangsamung der Verlagerung der Arbeitskräfte auf produktivere Arbeitsplätze und einer geringeren Erwerbsquote und Beschäftigung in der formellen Wirtschaft geführt, wobei es auf nationaler und auf individueller Ebene wichtige wirtschaftliche und soziale Verluste gegeben hat. Das hat Arbeitnehmer auch in die informelle Beschäftigung getrieben, wo die Arbeitsbedingungen schlecht sind und es keine Arbeitsplatzsicherheit gibt.

Das Heilmittel für die Länder Mittel- und Osteuropas und Zentralasiens ähnelt dem beschriebenen optimalen Modell von wirtschaftlich hochentwickelten Ländern, das aus einem relativ liberaleren Beschäftigungsschutz (angemessen durchgesetzt) in Verbindung mit starken Arbeitsmarktinstitutionen und effektiven Arbeitsmarktpolitiken besteht. Bei IAO-Forschungsarbeiten wurde festgestellt, daß aktive Arbeitsmarktpolitiken eine positive Auswirkung auf Arbeitsmarktindikatoren haben (was durch öffentliche Ausgaben für diese Politiken gefördert wird).

Eine positive und statistisch bedeutende Korrelation wurde auch zwischen Arbeitsmarktindikatoren und der Intensität von Tarifverhandlungen festgestellt. Das läßt die wichtige Rolle des Sozialdialogs bei der Durchführung und Reform von nationalen Beschäftigungs- und Sozialschutzsystemen erkennen. Die größere Beachtung, die der Sozialdialog und die Arbeitsmarkt- und Sozialpolitiken in den neuen EU-Mitgliedsländern und anderen Ländern Mittel- und Osteuropas finden, die der EU beizutreten wünschen, ist äußerst wichtig für die Zukunft des Europäischen Sozialmodells, wenn es in der größeren Europäischen Union bewahrt und weiter gestärkt werden soll.

Eine letzte Erkenntnis besteht darin, daß es nicht nur eine einzige optimale Einrichtung für ein spezifisches Land gibt, da alle Länder in Bereichen wie ihrer historischen Erfahrung, Kultur und politischen Orientierung unterschiedlich sind. Entscheidungsträger sollten deshalb bei Kombinationen von Beschäftigungs-, Einkommens- und Beschäftigungsfähigkeitsschutz eine große Auswahl haben, um effiziente Arbeitsmärkte zu schaffen, die sowohl Flexibilität als auch Sicherheit bieten. Die Sozialpartner haben bei den diesbezüglichen Entscheidungsstrukturen eine wichtige Rolle zu spielen durch den Sozialdialog, der das beste Instrument für die Erprobung der Akzeptanz und Effizienz von vorgeschlagenen Veränderungen und der Sicherung einer breiten Unterstützungsgrundlage für diese ist.

## **4. Stärkung des auf Rechten beruhenden Rahmens für die Steuerung der Migration**

### **4.1. Einleitung**

Die Migration ist für alle Länder der Region zu einer zentralen Frage geworden, und Diskussionen über mögliche Maßnahmen nehmen die Aufmerksamkeit von politischen Entscheidungsträgern auf allen Ebenen und in beinahe jedem Bereich der staatlichen Politik in Anspruch. Nach Schätzungen gibt es etwa 26,5 Millionen erwerbstätige Migranten in Europa, die etwa 4 Prozent aller Arbeitskräfte der Region ausmachen. Ihre Bedeutung für die Zukunft europäischer Wirtschaften und Gesellschaften hat jedoch weitaus mehr Gewicht als ihre aktuelle Zahl.

Im Fall Osteuropas verlaufen die meisten Migrationsströme von der Ukraine (36 Prozent), Kasachstan (12,6 Prozent), Aserbaidshans (3,6 Prozent), anderen GUS-Ländern und China (3,1 Prozent) zur Russischen Föderation. Bei den Herkunftsländern der Migrationsströme in Westeuropa gibt es größere Unterschiede. So stammen beispielsweise von den 7,3 Millionen ausländischen Staatsangehörigen in Deutschland die meisten aus der Türkei (zwei Millionen) und die übrigen aus den EU-15-Ländern (1,85 Millionen), den Ländern des ehemaligen Jugoslawien (737.000), Polen (292.000), der Islamischen Republik Iran (116.000) und den Vereinigten Staaten (112.000). Ein Drittel der 1,3 Millionen Ausländer im Vereinigten Königreich kommt aus der EU, 11 Prozent kommen aus Südasien und 6 Prozent aus den Vereinigten Staaten. In Italien entfallen lediglich 11 Prozent der ausländischen Staatsangehörigen auf Migranten aus anderen EU-Ländern gegenüber 30 Prozent aus nordafrikanischen Ländern und Albanien und mehr als 27 Prozent aus Asien.

Dieses Kapitel soll die wesentlichen Fragen der Arbeitsmigration zusammenfassen, denen sich politische Entscheidungsträger in der Region gegenübersehen. Zunächst ist daran zu erinnern, daß jede Zusammenfassung von Fragen zu einem so komplexen Thema wie der Migration zwangsläufig allzu sehr vereinfacht und nur kurz auf viele Punkte eingeht, die für bestimmte Länder von besonderer Bedeutung sein können. Darüber hinaus handelt es sich um eine heterogene Region mit vielen Nationen, die infolge ihrer unterschiedlichen

Geographie und langen Traditionen kultureller, politischer und wirtschaftlicher Bande zu anderen Völkern sowie der aktuellen wirtschaftlichen Notwendigkeiten und der sich daraus ergebenden Definition der nationalen Identität unterschiedliche Ansätze in Migrationsfragen entwickelt haben. All diese Unterschiede bestimmen und beschränken ihre Fähigkeit zur Bewältigung der offenbar durch die Migration hervorgerufenen allgemeinen Probleme und Herausforderungen für die Zukunft der Region.

Im Zusammenhang mit der Migration stellen sich Fragen, die für das Mandat der IAO und ihre Anliegen von fundamentaler Bedeutung sind. Die grenzüberschreitenden Wanderbewegungen ermöglichen einerseits eine effizientere Arbeitskräftezuteilung und versetzen andererseits Länder mit einem Arbeitskräftemangel in die Lage, ihren Lebensstandard über das sonst mögliche Niveau hinaus anzuheben. Allerdings kann dies, was auch oft der Fall ist, zur Verweigerung der grundlegenden Rechte und Ansprüche der Arbeitnehmer führen, es sei denn, die Migration wird richtig gesteuert. Nachstehend werden eine Reihe wichtiger Schutzfragen erörtert, deren Ursachen zum Teil in nationalen Migrationspolitiken, zum Teil in Lücken von Arbeitsnormen und -einrichtungen und zum Teil im offensichtlichen Versagen von Maßnahmen zur sozialen Integration liegen.

## **4.2. Die wichtigsten Probleme im Bereich der Migrationen**

Von den vielen in der Region entstandenen Migrationsproblemen verdienen die folgenden Probleme besondere Aufmerksamkeit:

- die Zunahme der irregulären Migration, einschließlich des Menschenhandels, die Arbeits- und Lohn/Einkommenspolitiken untergräbt und eine Unterklasse von Arbeitnehmern schafft, deren Menschen- und Arbeitsrechte oft verletzt werden;
- die Beschäftigungsbedingungen einer großen Zahl ausländischer Staatsangehöriger, die aus verschiedenen Gründen, die zum Teil nicht auf eigenes Verschulden zurückzuführen sind, z.B. der politische Wandel in Osteuropa, einen irregulären Status aufweisen, und derjenigen, deren Flüchtlingsstatus nicht anerkannt wurde;
- die Auswirkungen der Migration auf Beschäftigung und Löhne ungelernter Arbeitskräfte, darunter nicht nur ältere einheimische Arbeitskräfte, sondern auch bereits früher Zugewanderte;
- Schwierigkeiten bei der sozialen Integration und hohe Arbeitslosenraten von jugendlichen Zuwanderern;
- der Migrationsdruck in einigen Ländern aufgrund einer hohen Arbeitslosenrate, insbesondere unter gebildeten Jugendlichen;
- geographische Ungleichgewichte im Bereich der Beschäftigung, die u.a. auf die geringe intraregionale Mobilität europäischer Arbeitnehmer, selbst innerhalb der EU, trotz der garantierten Freizügigkeit zurückzuführen sind;
- die mittel- bis langfristigen Auswirkungen der Alterung der Bevölkerung auf Produktivität und die Finanzierbarkeit der Systeme der Sozialen Sicherheit.

Die Alterung der Bevölkerung in der Region (siehe Kapitel 5), die bereits in nicht all zu ferner Zukunft zu einem Rückgang der Erwerbsbevölkerung führen dürfte, hat bedeutende Auswirkungen auf die Steuerung der Migration. In Anbetracht des steigenden Anteils älterer Menschen und des erwarteten Rückgangs der Gesamtbevölkerung geht die IAO davon aus, daß der Lebensstandard in Westeuropa deutlich fallen wird, es sei denn, die Arbeitsmigration nimmt zu, das Ruhestandsalter wird erheblich angehoben oder es gibt einen enormen technischen Fortschritt bei der Steigerung der Produktivität. Weitaus prekärer stellt sich die Lage in Osteuropa dar, da sich dort elf der dreizehn Länder befinden, die weltweit den gravierendsten Bevölkerungsrückgang<sup>1</sup> zu verzeichnen haben.

### 4.3. Grundsatzpolitische Herausforderungen in Europa

#### 4.3.1. Westeuropa

In Westeuropa sind die legalen und die illegalen Migrationsströme seit den neunziger Jahren angeschwollen. Offiziellen Statistiken zufolge erhöhte sich die Zahl der zugelassenen Zuwanderer im Vereinigten Königreich, in Belgien und Norwegen zwischen 1984 und 2000 um mehr als das Doppelte und in Portugal und Italien zwischen 1997 und 2000 um mindestens das Dreifache. Trotz einer anschließenden rückläufigen Entwicklung der Zuwanderung in diesen Ländern stieg die Zahl der Zuwanderer in traditionellen Einwanderungsländern wie Frankreich, Schweiz und Österreich weiter an.

Andere Länder der Region wie Finnland, Irland und der Tschechischen Republik, in denen die Zuwanderung erst seit kurzem eine Rolle spielt, verzeichneten 2000 und 2001 ebenfalls eine Wachstumsrate von mehr als 15 Prozent (OECD, 2003 b). Allerdings berücksichtigen diese Zahlen nicht die irreguläre oder illegale Zuwanderung. Nach Angaben von INTERPOL hat die illegale Zuwanderung in die EU in den letzten Jahren erheblich zugenommen und vermutlich bereits eine Zahl von einer halben Million pro Jahr erreicht.

Seit Beendigung der Gastarbeiterprogramme in der Mitte der siebziger Jahre gilt für die meisten westeuropäischen Länder, daß es sich bei der Migration um familienbezogene Migration (Familienzusammenführungen) handelt. Die Zahl der Asylsuchenden stieg Anfang der neunziger Jahre in einigen Ländern rapide an, was insbesondere auf die Konflikte im Balkan und später im Kaukasus zurückzuführen ist. Seit jener Zeit haben sich die Migrationsströme jedoch abgeschwächt.

Was die Arbeitsmigration anbelangt, so sind Deutschland, Frankreich und das Vereinigte Königreich noch immer die größten Aufnahmeländer. Allerdings war zwischen 1995 und 2000 ein dramatischer Anstieg der Zuwanderung in die südlichen Länder Europas, insbesondere Griechenland, Italien, Portugal und Spanien, zu verzeichnen. Im allgemeinen erfolgt nur eine befristete Zuwan-

<sup>1</sup> <http://www.un.org/esa/population/publications/wpp2002/wpp2002-HIGHLIGHTSrev1.pdf>

**Tabelle 4.1. Erwerbstätige Migranten und Nichtmigranten in ausgewählten EU-Ländern, 1995 und 2000**

Land	Ausländische Arbeitnehmer (in Tausend)		Erwerbsbevölkerung (in Prozent)		Arbeitslosenquote 2000-01 (in Prozent)				Arbeitslosenverhältniszahlen	
	1995	2000	1995	2000	Staatsangehörige (männlich)	Ausländer (männlich)	Staatsangehörige (weiblich)	Ausländer (weiblich)	Ausl./St. (männlich)	Ausl./St. (weiblich)
Belgien	327	366	7,9	8,4	4,6	14,2	7,0	16,5	3,1	2,1
Dänemark	54	78	0,2	2,8	3,6	12,2	4,9	7,2	3,4	1,5
Deutschland	3.505	3.429	9,1	8,8	7,2	13,4	7,8	11,7	1,9	1,5
Finnland	18	34	0,8	1,3	10,0	24,2	11,2	29,9	2,4	2,7
Frankreich	1.566	1.571	6,3	6,1	7,1	17,1	10,7	23,9	2,4	2,2
Griechenland	71	163	1,7	3,8	7,2	7,6	16,2	17,6	1,1	1,1
Irland	42	60	3,0	3,5	4,1	5,1	3,8	6,2	1,2	1,6
Italien	100	246	0,5	1,1	8,0	7,4	13,9	21,3	0,9	1,5
Niederlande	281	298	3,9	3,7	1,9	4,7	2,9	7,0	2,5	2,4
Norwegen	59	75	2,7	3,2	3,7	5,3	3,4	4,5	1,4	1,3
Österreich	366	377	9,7	9,8	3,9	8,4	3,9	8,6	2,2	2,2
Portugal	21	104	0,5	2,2	3,1	8,4	5,1	9,6	2,7	1,9
Schweden	186	205	4,2	4,8	5,5	16,1	4,6	13,0	2,9	2,8
Schweiz	729	717	18,6	18,3	1,3	4,3	2,6	6,4	3,3	2,5
Spanien	121	227	0,8	1,4	9,3	12,9	19,8	17,2	1,4	0,9
Vereinigtes Königreich	1.011	1.220	3,6	4,2	5,5	16,1	4,4	7,9	2,9	1,8

Quelle: OECD (2003b), Tabellen I.13 und I.14.

derung ungelerner Arbeitskräfte für eine Beschäftigung in Sektoren wie Landwirtschaft, Baugewerbe, Gesundheitsfürsorge, Altenpflege und in anderen Bereichen von Geschäfts- und Haushaltsdienstleistungen (beispielsweise in Italien, Portugal und im Vereinigten Königreich).

Einige Länder mußten zur Erfüllung ihres neuen Arbeitsmarktbedarfs eine Anpassung der Migranten betreffenden Rechtsvorschriften vornehmen. Die einschneidendsten Veränderungen im Bereich der Migrationspolitik fanden jedoch in Form einer Verstärkung der Grenzkontrollen, teilweise als Reaktion auf die Bedrohung des globalen Terrorismus, aber auch zur Bekämpfung der illegalen Migration statt. Einige Länder haben Maßnahmen verstärkt, um die Verarbeitung von Asylanträgen zu beschleunigen (Schweiz) bzw. Maßnahmen zur Begrenzung ihrer Zulässigkeit eingeführt (beispielsweise Niederlande und Vereinigtes Königreich) (OECD, 2003b). Allerdings gingen diese „Kontrollmaßnahmen“ mit anderen Maßnahmen zur Förderung der Integration legaler Zuwanderer in den Arbeitsmarkt einher, beispielsweise durch Sprach- und Berufsbildungsprogramme und Maßnahmen zur Bekämpfung der Diskriminierung.

### 4.3.2. Abstimmung der Migrationspolitik in Westeuropa

Nach dem Vertrag von Amsterdam und dem Abkommen von Tampere von 1999 (Europäische Union, 1999) sind Fortschritte bei der Harmonisierung der Migrations- und Asylpolitik in Westeuropa erzielt worden. In einer ersten Mitteilung der Europäischen Kommission Ende 2000 wurde hervorgehoben, wie wichtig eine klare Definition der Einreise- und Aufenthaltsbedingungen von Drittstaatsangehörigen ist, die „auf einer gemeinsamen Bewertung der wirtschaftlichen und demographischen Entwicklungen innerhalb der Union sowie der Lage in den Herkunftsländern erfolgen und die Aufnahmekapazität jedes Mitgliedstaats sowie seinen historischen und kulturellen Banden mit den Herkunftsländern Rechnung tragen sollte“ (Europäische Kommission, 2000). In derselben Mitteilung wird ferner anerkannt, daß die in den vergangenen Jahren in der Denkweise der EU dominierende Politik der „Null“-Immigration nicht mehr angemessen ist. Trotz der Tatsache, daß im Maastrichter Vertrag von 1992 Freizügigkeit, Gleichbehandlung sowie die Übertragbarkeit der Leistungsansprüche von Staatsangehörigen der EU-Mitgliedstaaten (Molle, 1994) garantiert werden, ist die innereuropäische Mobilität von EU-Bürgern mit lediglich 2 Prozent der Gesamtbevölkerung (Tabelle 4.2) nach wie vor niedrig.

**Tabelle 4.2. Indikator einer geringen innereuropäischen Mobilität, 1998**

Land	EU-Ausländer als Anteil des ausländischen Bevölkerungsanteils insgesamt (in %)	EU-Ausländer als Anteil der Gesamtbevölkerung (in %)
Luxemburg	89,0	31,0
Belgien	62,2	5,5
Spanien	42,7	0,7
Frankreich	36,6	2,0
Schweden	33,9	2,0
Niederlande	28,0	1,2
Polen	26,3	0,5
Deutschland	25,1	2,3
Dänemark	20,5	1,0
Finnland	18,7	0,3
Vereinigtes Königreich	18,5	0,7
Italien	13,7	0,3
Österreich	13,0	1,2

Quelle: OECD

Die Europäische Union hat zwar rasche Fortschritte auf dem Weg zu einer gemeinsamen Strategie und Politik in Bereichen wie Rückübernahmeabkommen, Grenzkontrollen zur Abwehr von Migranten ohne gültige Papiere und die Behandlung von Staatsangehörigen aus Drittländern mit ständiger Aufenthaltserlaubnis in Mitgliedstaaten der EU erzielt, die Festlegung von Maßnahmen für die Zuwanderung von Wirtschaftsmigranten aller Qualifikationsgrade dürfte jedoch noch längere Zeit ein Vorrecht der einzelnen Mitgliedstaaten sein.

Angesichts des sich verschärfenden globalen Wettbewerbs haben einige EU-Regierungen eine zweigleisige Strategie gewählt, nämlich zum einen die Förderung der Zuwanderung hochqualifizierter Arbeitskräfte und zum anderen die verbesserte Integration der ansässigen zugewanderten Bevölkerungen, insbesondere der zweiten und dritten Generation, die oft von sehr hoher Arbeitslosigkeit betroffen ist.

In der nationalen Migrationspolitik Dänemarks, der Niederlande und Österreichs wird der Integration Vorrang vor neuen Zulassungen eingeräumt. Österreich drückte dies mit den folgenden Worten aus: „Zugleich muß es im allgemeinen Interesse des Landes liegen, hochqualifizierte Arbeitskräfte mit einschlägiger Erfahrung zu suchen, deren Qualifikationen auf dem österreichischen Arbeitsmarkt besonders nachgefragt werden ...“ (IAA, 2003 a:69). Auch das Vereinigte Königreich leitete 2003 ein Programm für hochqualifizierte Migranten in die Wege, um hochqualifizierte Arbeitskräfte ins Land zu holen, die „einem Land dabei helfen, die Wettbewerbsfähigkeit in der Weltwirtschaft zu sichern“.

Einige Länder haben jedoch auch Maßnahmen für die legale Zuwanderung ungelernerter und geringqualifizierter Arbeitskräfte ergriffen. Soweit rechtliche Wege für ihre Zulassung vorhanden sind, gelten diese lediglich für eine befristete Beschäftigung in Sektoren wie Landwirtschaft, Baugewerbe und Dienstleistungen und unterliegen zum großen Teil bilateralen Vereinbarungen wie denjenigen, die zwischen Deutschland und seinen östlichen Nachbarn geschlossen wurden. In den meisten bilateralen Vereinbarungen werden klar die Einstellungs-, Beschäftigungs- und Rückkehrbedingungen sowie die Arbeitsbedingungen und die soziale Sicherheit festgelegt, und sie beinhalten eine wirksame Methode zur Verhütung der illegalen Anwerbung und Ausbeutung irregulärer Migranten<sup>2</sup>. In OECD-Ländern sind gegenwärtig 173 bilaterale Vereinbarungen mit Ländern aus allen Weltregionen in Kraft. Dies ist fünfmal soviel wie 1990<sup>3</sup>.

Von der Abteilung Bevölkerungsfragen der Vereinten Nationen werden regelmäßig Umfragen über offizielle Einstellungen zur Migration durchgeführt. In der Umfrage von 2000 teilten Dänemark, Deutschland, Frankreich, Luxemburg, die Niederlande, Österreich, die Schweiz und das Vereinigte Königreich mit, daß Zuwanderungsniveau werde als zu hoch angesehen und müsse gesenkt werden.

### 4.3.3. Neue Mitgliedstaaten der EU

Für mittel- und osteuropäische Länder sind Migrationsfragen untrennbar mit der neuesten Erweiterung der Europäischen Union verbunden. Von wenigen Ausnahmen abgesehen ist der uneingeschränkte Zugang der Staatsangehö-

---

<sup>2</sup> Bilaterale Vereinbarungen nach dem Modell der IAO und anderen internationalen Modellen haben sich in der Vergangenheit als wirksam erwiesen. Bei der Erhebung über die internationale Arbeitsmigration von 2003 zeigte sich, daß die IAO-Empfehlung Nr. 86 in großem Umfang von Staaten als Modell für bilaterale Vereinbarungen genutzt worden ist, sogar von Ländern, die die relevanten IAO-Urkunden nicht ratifiziert haben.

<sup>3</sup> Die Erhebung über die internationale Arbeitsmigration zeigte ferner auf, daß mittel- und osteuropäische Staaten und die Gemeinschaft unabhängiger Staaten in erheblichem Ausmaß bilaterale Vereinbarungen nutzen.

rigen der neuen Mitgliedstaaten zu den Arbeitsmärkten der ursprünglichen EU-15-Länder auf Zeiträume von zwei bis sieben Jahre begrenzt. Die Tatsache, daß sich frühere Befürchtungen einer Massenemigration bisher als unbegründet herausgestellt haben, könnte zu einer Neufestlegung dieser Begrenzungen führen, wie dies auch bei der früheren EU-Erweiterung auf Griechenland, Portugal und Spanien der Fall war. In diesen Ländern führte die Mitgliedschaft in der EU zu einer Stimulierung des Wirtschaftswachstums und einer Einkommenssteigerung auf ein Niveau, das eine schnelle Rückkehr der in anderen europäischen Ländern als Arbeitsmigranten tätigen Staatsangehörigen dieser Länder bewirkte.

Es sei ferner daran erinnert, daß es Anfang der neunziger Jahre bereits einen großen Exodus von Mittel- und Osteuropa nach Westeuropa gegeben hat. Schätzungen zufolge lebten 1998 mehr als 550.000 Staatsangehörige aus Mittel- und Osteuropa legal und eine noch größere Anzahl ohne gültige Papiere in Westeuropa. Aus Tabelle 4.3 und Abbildung 4.1 geht hervor, daß die massive Emigration nationaler Bevölkerungen Anfang der neunziger Jahre negative Raten des natürlichen Bevölkerungswachstums bewirkte und in einigen Ländern einen Bevölkerungsrückgang zur Folge hatte. Die meisten neuen Mitgliedstaaten, mit Ausnahme Litauens, Lettlands und Polens, sind nun zu Nettozuwanderungsländern geworden.

**Tabelle 4.3. Nettomigrationsrate, EU-10, 1991-2002**

Land	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Estland	-8,1	-27,1	-18,9	-14,2	-10,9	-9,5	-4,9	-4,8	-0,8	0,2	0,1	0,1
Lettland	-5,7	-20,5	-12,6	-9,0	-5,5	-4,1	-3,9	-2,4	-1,7	-2,3	-2,2	-0,8
Litauen	-2,9	-6,6	-6,5	-6,6	-6,5	-6,5	-6,3	-6,2	-5,9	-5,8	-0,7	-0,6
Malta	3,4	2,5	2,7	2,4	-0,5	1,6	1,6	1,1	23,7	3,4	5,9	4,7
Polen	-0,4	-0,3	-0,4	-0,5	-0,5	-0,3	-0,3	-0,3	-0,4	-0,5	-0,4	-0,3
Slowakei	0,0	-0,5	0,3	0,9	0,5	0,4	0,3	0,2	0,3	0,3	0,2	0,2
Slowenien	-1,7	-2,8	-2,3	0,0	0,4	-1,7	-0,7	-2,7	5,4	1,4	2,5	1,1
Tschech. Republik	-5,5	1,1	0,5	1,0	1,0	1,0	1,2	0,9	0,9	0,6	-0,8	1,2
Ungarn	1,7	1,8	1,8	1,7	1,7	1,7	1,7	1,7	1,6	1,6	1,0	0,3
Zypern	19,2	17,7	13,9	11,0	10,3	9,1	8,2	6,2	6,1	5,7	6,6	9,7

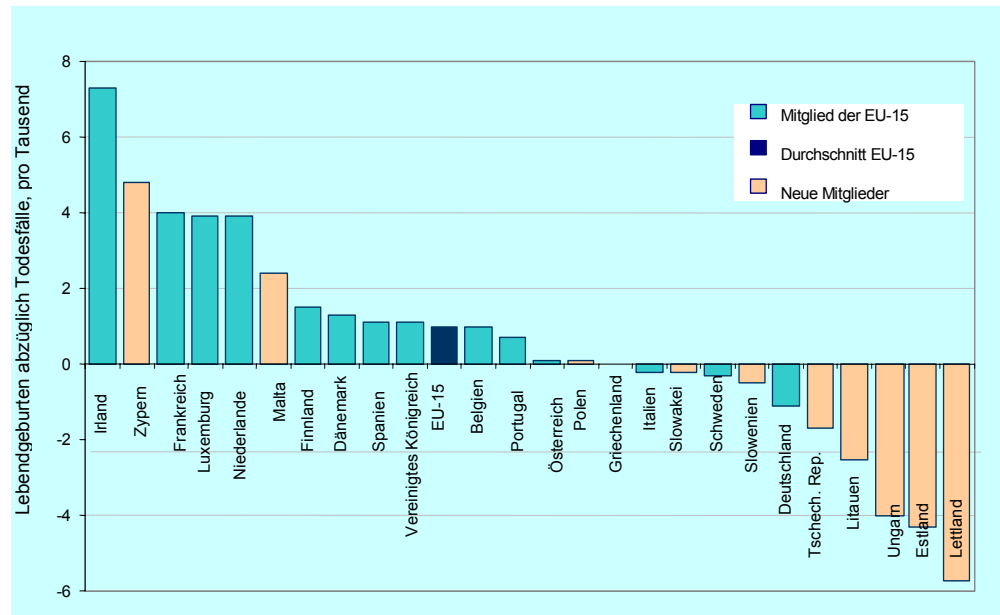
Quelle: Eurostat

Da die mittel- und osteuropäischen Länder in der nahen Zukunft Defizite bei der eigenen Erwerbsbevölkerung verzeichnen dürften, verfügen sie und die für 2007 vorgesehenen Beitrittsländer schlichtweg nicht über das demographische Potential für eine in großem Maßstab erfolgende Emigration nach Westeuropa (Münz, 2004). Schätzungen zufolge wird die Zuwanderungsquote aus den neuen Mitgliedstaaten in die EU-15 in den kommenden fünf Jahren bei lediglich einem Prozent der Gesamtbevölkerung der neuen Mitgliedstaaten bzw. bei knapp über 200.000 Personen liegen.

Ogleich das Pro-Kopf-Einkommen in den neuen Mitgliedstaaten noch immer weit unter dem der EU-15 liegt und Arbeitslosenraten sehr hoch sind, wird noch immer davon ausgegangen, daß die Migration einen bescheidenen bzw. sehr geringen Umfang hat. Aus neueren Studien geht in der Tat hervor,

daß die Mobilität in den neuen Mitgliedstaaten sogar geringer ist als in den EU-15 (Niebuhr und Stiller, 2004).

**Abbildung 4.1. Natürliche Bevölkerungsentwicklung, 2001**



Quelle: Eurostat.

Im Gegensatz hierzu verzeichnen die neuen Mitgliedstaaten erhebliche Zuwanderungen, wobei die Staatsangehörigen von GUS-Ländern (insbesondere von Belarus, der Republik Moldau, der Russischen Föderation und der Ukraine) sowie einige asiatische Länder diese Staaten als Sprungbrett für die illegale Einreise nach Westeuropa nutzen (Morenes-Fontes et al., 2004).

Angesichts dieses starken Migrationdrucks müssen die mittel- und osteuropäischen Länder Politiken und Infrastrukturen zur Bewältigung der Nachfrage nach Staatsangehörigen von Drittländern und zur Berücksichtigung ihrer Bedürfnisse schaffen. Bisher mangelte es an wirksamen Politiken, um dem Problem der irregulären Migration entgegenzutreten, sowie an Rechtssystemen zur Kanalisierung von Arbeitskräften aus Drittländern in bestimmte Branchen und Sektoren, in denen sie benötigt werden.

#### 4.3.4. Südosteuropäische Länder und Mittelmeerländer

In den neun südosteuropäischen Ländern und Mittelmeerländern geht es hauptsächlich um Emigration und nicht um Zuwanderung. Sechs dieser Länder zeigen sich besorgt, der Emigrationsstand sei zu hoch (Bosnien-Herzegowina, Bulgarien, Die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien, Kroatien, Rumänien, Serbien und Montenegro) (Abteilung Bevölkerungsfragen der Vereinten Nationen, 2002). Obwohl ihre hohen Arbeitslosenquoten stagnierten und sogar in einigen Ländern 2002 etwas rückläufig waren, dürften durch die fortgesetzte Privatisierung und die laufenden Strukturreformen mehr Menschen ihre Arbeit verlieren, wodurch ein starker Emigrationsdruck entsteht (UNECE, 2004).

**Kasten 4.1.****Menschenhandel**

Seit Beginn der neunziger Jahre war in der Region eine rasche Zunahme des Menschenhandels zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung und Zwangsarbeit zu verzeichnen. Beispielsweise wurden Frauen aus Albanien, der Republik Moldau und der Ukraine unter Vorspiegelung von Beschäftigungsmöglichkeiten im Ausland zur Prostitution gezwungen. Kinder werden zu verschiedenen Zwecken gehandelt, beispielsweise Betteln, Straßenverkauf oder Prostitution. Berichten zufolge ist ein für Sexarbeit gehandeltes Mädchen in Südeuropa zwischen 500 und 2.500 US-Dollar wert. Ein Menschenhändler, der eine Jungfrau aus Albanien „besitzt“, kann angeblich in Industrieländern bis zu 10.000 US-Dollar erzielen.

Auch bei männlichen Wanderarbeitnehmern gibt es viele Fälle von Menschenhandel. Arbeitsmigranten werden zur Arbeit in Industriezweigen wie dem Baugewerbe oder der Landwirtschaft gezwungen. Im Südosteuropa ist im vergangenen Jahr zwar ein Rückgang der Zahl der Opfer festgestellt worden, die in Notunterkünften Hilfe erhielten; allerdings könnte dieser Rückgang eher auf eine Änderung der Taktik der Menschenhändler als auf ein Absinken der Zahl der Opfer zurückzuführen sein.

Als Reaktion auf dieses Phänomen hat sich die IAO mit den Arbeitsdimensionen des Menschenhandels befaßt und eine gemeinsame Lösungsstrategie entwickelt, die nicht nur staatliche Einrichtungen, sondern auch Verbände der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer und andere Interessengruppen einbezieht. Die IAO ist in diesem Bereich mit Projekten und einem grundsatzpolitischen Dialog in dreizehn Ländern der Region tätig. Ihre Hilfestellung beruht auf:

- der Einführung von Arbeitsmigrationsvereinbarungen und anderen Kooperationsformen zwischen Herkunfts- und Zielländern;
- der Schaffung eines einzigen Arbeitsmarktinformationssystems für Arbeitsplätze im In- und Ausland;
- der Überwachung von Arbeitsvermittlungsstellen;
- der Verbesserung der Arbeitsaufsicht;
- der Entwicklung von Beschäftigungsmöglichkeiten für Erwachsene und von Bildungs- und Berufsbildungsmöglichkeiten für vorhandene und mögliche Opfer.

Zu den sonstigen Tätigkeiten zählen die Datenerfassung, die Mikrofinanzierung und die Vermittlung unternehmerischer Fähigkeiten.

Politische Veränderungen sowie in einigen Fällen Änderungen des Grenzverlaufs haben einen Wandel der Migrationspolitik und -maßnahmen erforderlich gemacht. Die Sorge über irreguläre Migrationen und den Menschenhandel, insbesondere den Handel mit jungen Frauen, hat zugenommen. Die Regierungen der betroffenen Länder haben sich durch bilaterale Vereinbarungen mit Zielländern um eine gemeinsame Lenkung der Migration bemüht. Albanien hat beispielsweise mit Italien und Griechenland bilaterale Vereinbarungen über Saisonarbeit in der Landwirtschaft für seine Staatsangehörigen geschlossen.

Gleichzeitig ist die Emigration hochqualifizierter Staatsangehöriger Anlaß zu ernster Sorge, da dies nach allgemeiner Auffassung die Fähigkeit zur langfristigen Wirtschaftsentwicklung verringert. Der Mangel an Möglichkeiten veranlaßt viele junge Fachkräfte zur Emigration. Andererseits setzt sich die Einsicht durch, daß es notwendig ist, die Lenkung von Migrationsströmen zum Schutz der ins Ausland abwandernden Staatsangehörigen und zum Abbau der speziellen Risiken, denen sie ausgesetzt sind, zu verbessern. Viele Länder bauen Strukturen auf, um den Ortswechsel ihrer Staatsangehörigen zu erleich-

tern und Arbeitskräfte dazu anzuhalten, bei der Migration rechtmäßige Kanäle in Anspruch zu nehmen.

#### 4.3.5. Die GUS-Länder

Die Entstehung von 15 neuen Staaten nach dem Zusammenbruch der früheren UdSSR führte zu enormen neuen Herausforderungen, nicht zuletzt in bezug auf die Steuerung neuer Migrationsbewegungen. Millionen Menschen waren plötzlich nicht länger Staatsangehörige der Gebiete, in denen sie mitunter schon seit Generationen gelebt hatten. Millionen andere Menschen hatten die Möglichkeit, in die Heimat ihrer Ahnen zurückzukehren, aus denen ihre Gemeinschaften mit Gewalt vertrieben worden waren. Zugleich fehlten Rechts- und Verwaltungsstrukturen zur Regelung der internationalen Migration, oder sie waren so konzipiert, daß sie die Bewegungen der Menschen nach den Regeln der alten politischen Ordnung steuern.

Nahezu alle zwölf GUS-Mitglieder, mit Ausnahme der Russischen Föderation, sind Nettoemigrationsländer geworden. Acht dieser Länder sind der Auffassung, ihre Emigrationszahlen seien zu hoch (Armenien, Georgien, Kasachstan, Republik Moldau, Tadschikistan, Turkmenistan, Ukraine und Usbekistan). Nur drei Länder (Belarus, Russische Föderation und Turkmenistan) berichteten von einer Nettozuwanderung. Der Hauptanteil der Migrationsströme dieser Länder fließt in die Russische Föderation.

Im Gegensatz zu den sonstigen Tendenzen in der Region ist in den zentralasiatischen Ländern ein Bevölkerungswachstum zu verzeichnen. Tadschikistan, Turkmenistan und Usbekistan haben eine der weltweit jüngsten Bevölkerungen; annähernd 40 Prozent ihrer Bevölkerung ist unter 15 Jahre alt. Die GUS-Länder haben ebenfalls in großem Umfang Flüchtlingsströme absorbiert und dienen als wichtige Transitländer für Menschen aus Asien und dem Mittleren Osten, die zum großen Teil in die Europäische Union einwandern wollen.

Die Regierungen mittelasiatischer und kaukasischer Länder haben ihre Prioritäten im Bereich von Migrationsfragen durch den *Issykul Dialogue* ermittelt, einen auf Initiative des organisationsübergreifenden Internationalen Programms für Migrationspolitik (IMP) eingerichteten Konsultationsmechanismus, dem die IAO als Sponsoring-Partner beigetreten ist. Ihre Hauptprioritäten sind wie folgt: Verbesserung der gesetzlichen Rahmenbedingungen für die Migration, Unterstützung bei der Vermittlung ihrer Staatsangehörigen in eine befristete Beschäftigung im Ausland, Förderung der Rückkehr ihrer hochqualifizierten Fachleute, Verbreitung von Informationen über die Gefahren der irregulären Migration und Durchführung von Vorbereitungsschulungen für den Auslandsaufenthalt.

Darüber hinaus besteht ein starkes Interesse an Strategien zur Abstimmung der Migrationspolitik und zur Förderung einer größeren Freizügigkeit der Arbeitskräfte innerhalb der GUS. In Anbetracht des Potentials, das Migrantenüberweisungen für die Entwicklungsfinanzierung bieten, konzipieren gegenwärtig einige Regierungen auch Finanzvorschriften zur Erleichterung effizienter und transparenter Geldüberweisungen und verbessern die einheimische Finanzinfrastruktur.

### 4.3.6. Russische Föderation

Die Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für Europa (UNECE) vertritt zwar die Auffassung, die russische Wirtschaft habe das Potential zu raschem Wachstum, sofern ihre Ressourcen effizienter genutzt werden, sie stellt aber auch fest, daß der Bevölkerungsrückgang ein limitierender Faktor für ihre Fähigkeit werden könnte, in den kommenden zehn Jahren ihr ambitioniertes Wachstumsziel, nämlich die Verdoppelung des Bruttoinlandsproduktes, zu erreichen (UNECE, 2004). Der Bevölkerungsrückgang in der Russischen Föderation (derzeit 0,7 Prozent pro Jahr mit einem prognostizierten Anstieg auf 0,73 Prozent bis 2020 und 0,86 Prozent bis 2050) dürfte zu Mangelerscheinungen auf dem Arbeitsmarkt und zu einem Anstieg der Abhängigkeitsquoten führen (Abteilung Bevölkerungsfragen der Vereinten Nationen, 2002).

Die Russische Föderation ist das Hauptziel der Arbeitsmigranten vieler GUS-Länder, und die Migration dient in vielen Teilen dieses Landes als demographischer „Puffer“. Für den Zeitraum 1992-2000 belief sich der Nettomigrationssaldo in Rußland auf rund 3,6 Millionen Zuwanderer, wodurch der in vielen Regionen zu verzeichnende Bevölkerungsrückgang abgebremst wurde. Viele Arbeitskräfte, die infolge der Umstrukturierung ihren Arbeitsplatz verloren haben, sind auf der Suche nach Arbeit in den Westen abgewandert. Andererseits sind im Zuge der Ausbeutung der natürlichen Ressourcen in einigen Gebieten, insbesondere in Sibirien, ausländische Arbeitsmigranten in das Land geströmt. Auch im Baugewerbe und Dienstleistungssektor sind ausländische Arbeitskräfte in großer Zahl in größeren städtischen Gebieten, insbesondere rund um Moskau, absorbiert worden.

Die Zuwanderer in der Russischen Föderation sehen sich in der Regel drei großen Schwierigkeiten gegenüber, nämlich: Konzentration der Zuwanderer in gefährlicher ungeschützter Arbeit; fehlender Rechtsstatus und fehlender Schutz; Diskriminierung und Fremdenfeindlichkeit. Die russischen Mitgliedsgruppen haben diese Herausforderungen erkannt und die IAO gebeten, sie bei der Konzeption von Legalisierungsprogrammen auf der Grundlage von anderswo beachteten vorbildlichen Praktiken zu unterstützen, um den Status der schätzungsweise fünf Millionen Migranten zu regularisieren, die ohne legalen Status in der Russischen Föderation leben und arbeiten. Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände haben ebenfalls Maßnahmen gefordert und die weitverbreiteten Erscheinungsformen der Fremdenfeindlichkeit gegenüber Migranten in Frage gestellt.

## 4.4. Die wesentlichen Fragen, Sektoren und Tendenzen

### 4.4.1. Irreguläre Migration

Die im Rahmen von Regularisierungsprogrammen und aus anderen Quellen erhaltenen Informationen legen den Schluß nahe, daß etwa 10 bis 15 Prozent der Migranten einen illegalen Status haben (Hatton and Williamson, 2002:3). Verschiedenen Schätzungen zufolge hatten von den 22 Millionen Ausländern, die 2000 in Europa ansässig waren, rund 3,3 Millionen einen illegalen Status. Für die Russische Föderation wurde die Zahl von fünf Millionen (siehe weiter oben) angegeben. Die Zunahme der irregulären Migration ist auf Ange-

bot und Nachfrage zurückzuführen, und große Unterschiede beim Pro-Kopf-Einkommen führen zweifellos zu einem Migrationsdruck. Dies ist jedoch nur ein Aspekt der Angelegenheit. Vieles spricht dafür, daß die irreguläre Migration durch einen Nachfrageüberhang in Europa nach ungelerten Arbeitskräften und fehlenden legalen Wegen zur Befriedigung dieser Nachfrage gefördert wird.

Die Reaktion amtlicher Stellen auf die irreguläre Migration in der Region, die die Intensivierung von Grenzkontrollen, Ausweisungsverfahren und polizeilichen Maßnahmen umfaßte, führte zu der unerwünschten Konsequenz, daß der Menschenhandel noch profitabler wurde. Im IAO-Gesamtbericht über Zwangsarbeit von 2001 wird festgestellt, daß „der jüngste Anstieg beim Menschenhandel mit Arbeitskräften wohl im wesentlichen darauf zurückzuführen ist, daß sich an dem Ort, an dem der Arbeitssuchende zum Aufenthalt berechtigt ist, das Angebot an Arbeitskräften und die verfügbaren legalen Arbeitsplätze nicht im Gleichgewicht befinden“ (IAA, 2001 a, Seite 58). Bei der von der IAO durchgeführten Arbeitnehmerbefragung zu Wanderarbeitnehmern wurde nachdrücklich die Auffassung vertreten, daß die legale Migration als Mittel zur Bekämpfung des Menschenhandels und irregulärer Migrationsbewegungen erleichtert werden sollte (IAA, 2003 a).

#### 4.4.2. Arbeitsbedingungen

Die große Mehrheit der Arbeitsmigranten geht oft Tätigkeiten mit geringen Qualifikationsanforderungen nach, die im allgemeinen mit langen oder unregelmäßigen Arbeitszeiten verbunden sind oder bei denen es saisonbedingt zu Entlassungen kommt – Arbeitsplätze also, die einheimische Arbeitnehmer gewöhnlich meiden. Sie arbeiten in der Regel in der Landwirtschaft, im Baugewerbe und im Dienstleistungssektor. Kennzeichnend für diese Sektoren sind eine große Anzahl von Kleinerzeugern, ein niedriges Technologieniveau und eine starke Firmenfluktuation (Taran and Geronimi, 2003). Tragische Vorfälle der letzten Zeit wie das Ertrinken chinesischer Muschelsammler an der Küste von Lancashire im Vereinigten Königreich dürften für die allgemeinen Verhältnisse nicht typisch sein, zeugen aber von den großen Lücken im Arbeitsschutz, die sogar in den fortschrittlichsten Gesellschaften vorhanden sind.

In zahlreichen Ländern der Region ist die Gleichbehandlung von regulären Zuwanderern und einheimischen Arbeitskräften gesetzlich vorgeschrieben. 18 dieser Länder haben das wichtigste diesbezügliche IAO-Übereinkommen (Nr. 97) ratifiziert. Der Schutz vor Diskriminierung und in bezug auf Löhne gilt in der Regel zwar für alle Arbeitnehmer, irreguläre Migranten sind jedoch nicht in der Lage, Verstöße anzuprangern, da dies die Aufmerksamkeit auf ihren fehlenden Rechtsstatus lenken würde<sup>4</sup>.

In einigen Ländern sind Zuwanderer mit befristeter Aufenthaltserlaubnis aufgrund strenger aufenthaltsrechtlicher Bestimmungen unter Umständen vom Lohnschutz und von Programmen der sozialen Sicherheit ausgeschlossen.

---

<sup>4</sup> Erhebung der Internationalen Arbeitskonferenz: In den Niederlanden gibt es eine interessante Lösung für das Problem der Ausbeutung von Wanderarbeitnehmern im informellen Sektor: Ein illegal beschäftigter Wanderarbeiter hat das Recht, einen Zivilprozeß gegen seinen Arbeitgeber mit der Forderung anzustrengen, er hätte zumindest sechs Monate lang den gesetzlichen Mindestlohn beziehen müssen. Dem Arbeitgeber obliegt die Beweislast, daß er tatsächlich den entsprechenden Lohn gezahlt hat und/oder daß der Wanderarbeiter nur für einen kürzeren Zeitraum beschäftigt war.

Zudem kommt es vor, daß manche Tätigkeiten von Migranten, beispielsweise in der Landwirtschaft und in Privathaushalten, vom vollen Anwendungsbereich der Lohngesetzgebung und von Sozialleistungsprogrammen ausgenommen sind. Darüber hinaus sind die Opfer des Menschenhandels besonders anfällig für Mißbrauch, Zwangsarbeit und sklavenähnlichen Verhältnissen (Ramirez-Machado, 2003).

**Tabelle 4.4. Beschäftigung von ausländischen Arbeitnehmern nach Sektor, Durchschnitt für 2001-02 (Anteil aller ausländischen Beschäftigten in %)**

Land	Landwirtschaft und Fischerei	Bergbau, Fertigung und Energie	Baugewerbe	Groß- und Einzelhandel	Hotels und Gaststätten	Bildung	Gesundheit und andere kommunale Dienste	Haushalte	Verwaltung	Sonstige Dienste
Belgien	0,9	21,4	9,0	16,0	7,9	4,3	8,0	0,9	8,3	23,3
Deutschland	1,2	32,6	8,1	12,9	11,3	2,7	7,0	0,6	2,3	21,4
Finnland	–	15,3	7,8	14,5	11,0	10,8	11,5	–	–	27,2
Frankreich	3,2	17,2	17,5	11,3	7,3	3,2	5,1	6,7	2,7	25,8
Griechenland	3,2	17,9	27,6	11,2	10,2	1,6	1,6	17,2	–	9,2
Irland	3,2	17,2	6,9	10,2	13,8	5,4	10,3	–	–	30,1
Luxemburg	0,8	10,4	16,4	14,1	8,2	2,3	6,1	3,1	8,7	29,8
Niederlande	3,7	21,4	4,7	15,4	8,0	4,1	11,7	–	3,5	27,6
Norwegen	–	16,1	6,1	12,5	7,3	9,5	21,3	–	–	23,1
Österreich	1,1	24,5	13,5	15,2	11,3	2,1	6,3	0,6	1,2	24,2
Schweden	–	19,3	3,3	10,7	5,9	8,2	19,2	–	2,8	29,6
Schweiz	0,8	22,9	10,9	17,9	6,9	5,0	11,6	1,2	2,5	21,0
Spanien	8,6	11,2	15,8	10,9	16,5	3,2	1,9	14,8	0,5	16,8
Tschechische Republik	3,5	31,5	11,0	19,5	7,2	3,1	4,9	–	–	18,2
Vereinigtes Königreich	–	12,0	4,4	12,0	11,0	7,7	14,0	1,3	4,1	33,1

Anmerkung: Die fettgedruckten Ziffern stehen für Sektoren, in denen Ausländer überrepräsentiert sind (d.h. der Anteil der ausländischen Beschäftigten im Sektor ist höher als der Anteil der ausländischen Beschäftigten an der Gesamtbeschäftigung). Das „–“ Zeichen bedeutet, daß der Schätzwert nicht statistisch signifikant ist.

Quelle: OECD (2003b). Tabelle I.12.

#### 4.4.3. Landwirtschaft

In der Europäischen Union beschäftigt der Agrarsektor alljährlich nahezu 4,5 Million Saisonarbeiter, in der Regel mit befristeten Verträgen in den arbeitsintensivsten Jahreszeiten. Es gibt jetzt jedoch eine Tendenz zur Unterauftragsvergabe. In Deutschland hat sich die Industriegewerkschaft Bauern-Agrar-Umwelt (IG Bau) sehr besorgt über die zunehmende Tendenz geäußert, feste Stellen durch Stellen mit Zeitverträgen zu ersetzen. Laut dem britischen Gewerkschaftsdachverband TUC unterzeichnen viele Saisonarbeiter letztlich Verträge, in denen sehr hohe Kosten für Beförderung, Unterkunft und andere Dienste vorgesehen sind, wodurch ihr Verdienst oft viel niedriger als erwartet ausfällt (Clark, 2003). Die Landwirtschaft ist auch einer der größten Arbeit-

geber irregulärer Arbeitsmigranten. Aus Erfahrungsberichten geht hervor, daß sich die Lage im Agrarsektor in mittel- und osteuropäischen Ländern und in der GUS ähnlich darstellt.

#### 4.4.4. Baugewerbe

Im Baugewerbe hat sich durch die starke Zunahme der Auftragsvergabe an Subunternehmer ein tiefgreifender Wandel vollzogen, der zu einem „Wettlauf nach unten“ geführt hat, so daß Arbeitsplätze „für die einheimischen Arbeitnehmer unattraktiv sind, die zu solch geringen Löhnen nicht arbeiten wollen, und zur Beseitigung der so entstehenden Engpässe ausländische Arbeitskräfte herangezogen werden, auch durch irreguläre Zuwanderungskanäle“ (IAA, 2003a). Die zunehmende Inanspruchnahme von Subunternehmern hat sich einschneidend auf den Arbeitsschutz ausgewirkt und eine Aushöhlung von Kollektivvereinbarungen und Ausbildungsmaßnahmen nach sich gezogen (IAA, 2001b).

#### 4.4.5. Der Dienstleistungssektor

Die Bedeutung des tertiären Sektors bzw. des Dienstleistungssektors für die Beschäftigung ausländischer Arbeitnehmer nimmt laufend zu. Arbeitsmigranten, darunter auch irreguläre Migranten, sind stark im Hotel-, Gaststätten- und Fremdenverkehrssektor Westeuropas vertreten. In dieser Branche herrschen kleine und mittlere Unternehmen vor, und die Arbeitskräfte, darunter illegale ausländische Arbeitnehmer, werden oft nicht den Behörden gemeldet.

Die Nachfrage nach ausländischen Arbeitskräften des Gesundheitsbereichs, insbesondere Krankenpflegepersonal, ist in den letzten Jahren aus verschiedenen Gründen, auch aufgrund des durch die Bevölkerungsalterung gegebenen erhöhten Pflegebedarfs, beträchtlich angestiegen. Zu den Problemen, auf die diese Migranten stoßen, zählen die mangelnde Anerkennung ihrer Qualifikationen und ihrer früheren Erfahrung, was zu einem systematischen Verlust von Fähigkeiten, einer Abschiebung auf Posten ohne Entwicklungsaussichten in unattraktiven Bereichen und zu einer „Benachteiligung aus ethnischen Gründen“ führt, wodurch sich der Zugang zu Fortbildungsmaßnahmen und die Beförderungsaussichten für sie verschlechtern (Bach, 2003).

#### 4.4.6. Häusliche Arbeit

Nach dem letzten SOPEMI-Bericht (2003) sind in Südeuropa vor allem in Griechenland, Spanien und Italien über 10 Prozent der ausländischen Arbeitskräfte als Hausangestellte tätig, und bei Regularisierungsmaßnahmen hat sich gezeigt, daß sich ein beträchtlicher Teil dieser Arbeitskräfte in einem irregulären Status befindet. In Europa hat sich die Nachfrage nach Arbeitskräften für Haushalts- und Pflegedienstleistungen verstärkt; dies hängt mit der zunehmenden Zahl arbeitender Frauen, sich wandelnden Familienstrukturen sowie der Bevölkerungsalterung und dem damit einhergehenden erhöhten Pflegebedarf zusammen (OECD, 2003b).

Als Hausangestellte sind fast ausschließlich Arbeitsmigrantinnen tätig, die zu den schutzbedürftigsten Arbeitskräften zählen. Die Arbeitsbedingungen sind höchst unterschiedlich; sie reichen von der Behandlung als Familienmitglied bis zu belastenden Arbeitszeiten und anderen Formen der Ausbeutung. Die häusliche Arbeit wirft aufgrund ihrer Eigenart komplexe Schutzfragen auf, da

die Arbeitsrecht-, Arbeitsschutz- und andere Vorschriften oft nicht für Hausangestellte gelten, die auch aufgrund von Sprachbarrieren gelegentlich keine Kenntnis ihrer Rechte haben (Ramirez-Machado, 2003).

#### 4.4.7. Sweatshops

Die Tatsache, daß auch in den entwickelten Ländern wieder „Sweatshops“ entstehen, wird auf die Verfügbarkeit billiger Arbeitsmigranten zurückgeführt. In einem IAA-Bericht über das Schuhwaren-, Leder-, Textil- und Bekleidungs-gewerbe wird darauf hingewiesen, daß Arbeitspraktiken in derartigen illegalen Betriebsstätten „gegen die grundlegenden Prinzipien der Achtung der Menschenrechte bei der Arbeit verstoßen“ (IAA, 200b). In Südeuropa werden Zuwanderer gemäß einer IAA-Studie hauptsächlich im verarbeitenden Gewerbe beschäftigt, wo sie unter den schwierigsten Bedingungen und mit der längsten Arbeitszeit und der größten Unfallgefahr tätig sind (Reynei, 2001).

#### 4.4.8. Diskriminierung und Integration

Es ist möglich, daß Arbeitsmigranten aufgrund inhärenter Benachteiligungen wie sprachliche Hindernisse, mangelnde Anerkennung ihrer Qualifikationen, Unkenntnis von Beschäftigungspraktiken und ein Mangel an stützenden Netzwerken auf dem Arbeitsmarkt schlechter abschneiden. Arbeitsmigranten sind jedoch auch häufig einer Ungleichbehandlung und anderen diskriminierenden Praktiken ausgesetzt. Aus IAA-Studien über Arbeitsmigranten in Belgien, Deutschland, den Niederlanden und Spanien geht hervor, daß mehr als jede dritte Bewerbung von Arbeitsmigranten von Arbeitgebern abgelehnt oder nicht berücksichtigt wird, während Bewerbungen Einheimischer mit gleichwertigen Qualifikationen Berücksichtigung finden (Zegers de Beij, 2000). In neueren Studien in Italien und Schweiz wurden sogar höhere Quoten nachgewiesen.

Der hohe Anteil arbeitsloser Jugendlicher unter den Zuwanderern der zweiten Generation und ihre allgemeine Marginalisierung sind in einigen Einwanderungsländern ein schwieriges Problem. In einigen Fällen dürfte dies bedauerlicherweise das Vermächtnis früherer Einwanderungspolitiken sein, wobei davon ausgegangen wurde, daß die Aufnahme von Arbeitsmigranten zeitlich befristet war; daher wurde kein Versuch unternommen, die Integration zu erleichtern. Doch unabhängig von den Gründen hat sich dies so ausgewirkt, daß sich ein höherer Anteil der Migranten der zweiten und dritten Generation in einer ungünstigen Position auf dem Arbeitsmarkt befindet, was einen Teufelskreislauf von Marginalisierung in Gang setzt: Die Zuwanderer und ihre Nachkommen sind oft in Gegenden mit schlechten Wohnbedingungen, einem begrenzten Zugang zu Schulen und unzureichenden öffentlichen Verkehrsmitteln und anderen Diensten anzutreffen. Dies wiederum führt zwangsläufig zu dem Klischee, Arbeitsmigranten seien kriminalitätsanfällig und „Sozialschmarotzer“, sowie zu anderen negativen Vorstellungen.

Die EU ergreift gegenwärtig eine Reihe von Maßnahmen zur Förderung vorbildlicher Praktiken zur Verbesserung der Integrationspolitik und Bekämpfung des Rassismus. Die Europäische Kommission arbeitet ferner an dem Konzept der Zivilbürgerschaft; damit soll im Rahmen der Grundrechtecharta, deren Bestimmungen weitgehend für alle Personen ungeachtet ihrer Staatszugehörigkeit gelten, die Integration gefördert werden.

**Kasten 4.2.**

## Die Rolle der Sozialpartner

Vertretung und Mitsprache bei der Arbeit sind für Wanderarbeitnehmer ein wichtiger Weg zur Verbesserung ihrer Arbeitsbedingungen. Allerdings werden Wanderarbeitnehmer zum Teil durch rechtliche Auflagen davon abgehalten, eine Gewerkschaftsfunktion auszuüben, einer Organisation beizutreten oder ihre eigenen Gewerkschaften zu gründen. Bei der IAO-Arbeitnehmer-Konsultation über Arbeitsmigranten im Dezember 2003 wurde bekräftigt, daß die gewerkschaftliche Organisation der Migranten eine sehr wichtige Aufgabe der Gewerkschaften sei und daß Rechtsvorschriften, die es Migranten erschweren, einer Gewerkschaft beizutreten, ebenso aufgehoben werden müßten wie Bestimmungen, die ein Hindernis für den Beitritt von Migranten darstellen (IAA, 2003a).

Gewerkschaften kommt auch eine wichtige Rolle bei der Förderung der Integration von Migranten zu. Beispielsweise wird in Irland jährlich in Zusammenarbeit mit Verbänden der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer eine Woche gegen den Rassismus am Arbeitsplatz durchgeführt, um der „kulturellen“ Vielfalt Rechnung zu tragen und Rassismus vorzubeugen. Im Jahr 2002 waren Arbeitsmigranten das Thema dieser Woche. In der Tschechischen Republik beteiligten sich Verbände der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer an einem gemeinsamen Projekt zur Analyse der Arbeitsbedingungen von Wanderarbeitnehmern unter besonderer Berücksichtigung von Diskriminierung und Qualifizierung von Ausländern durch gezielte Bildungsprogramme.

#### 4.4.9. Auswirkungen langfristiger demographischer Entwicklungen auf die Wohlfahrt

Demographische Entwicklungen bewirken ein Überdenken der Migrationspolitik. Im Jahr 2003 wiesen zehn westeuropäische Länder (EU-25 plus Lichtenstein, Norwegen und Schweiz) höhere Sterbe- als Geburtsraten auf. In all diesen westeuropäischen Ländern mit Ausnahme Estlands, Islands, Lettlands und Litauens war der Nettomigrationsaldo positiv (Münz, 2004). Prognosen zufolge dürften bis 2050 Armenien, Estland, Griechenland, Italien, Lettland, Slowenien, Spanien und die Tschechische Republik einen Altersdurchschnitt von mehr als 51 Jahren aufweisen (Abteilung Bevölkerungsfragen der Vereinten Nationen, 2002). Es liegt auf der Hand, daß das Ruhestandsalter angehoben werden muß und daß Maßnahmen zur Aufrechterhaltung des Bevölkerungsniveaus ergriffen werden müssen, wenn der heutige Stand der sozialen Sicherheit und der derzeitige Lebensstandard weiterbestehen sollen (siehe Kapitel 5).

Diesen Angaben läßt sich entnehmen, daß eine geregelte Zuwanderung eine der Komponenten einer sorgfältigen Maßnahmenkombination sein dürfte, um den Arbeitskräftebestand, die Produktivität und die Wirtschaftstätigkeit zu erhalten, die notwendig sind, um das sozioökonomische Wohlergehen der ansässigen Bevölkerungen zu sichern. Zu den Schlüsselfaktoren einer derartigen Maßnahmenkombination gehören vermutlich die Anpassung des Gleichgewichts zwischen der Akzeptanz eines geringeren Wirtschaftswachstums, die Ermöglichung der Bestanderhaltungsmigration und die Ausweitung der Erwerbsbeteiligung, wozu auch Investitionen zur Steigerung der Produktivität älterer Arbeitnehmer zählen.

#### 4.4.10. Auswirkungen der Zuwanderung auf Aufnahmeländer

Obleich die verfügbaren Anzeichen dafür sprechen, daß die wirtschaftlichen Auswirkungen der Zuwanderung auf die Aufnahmeländer im wesentlichen positiv sind, da Neuzugänge zur Verjüngung der Bevölkerung beitragen und das inflationsfreie Wachstum stimulieren, sind viele der negativen Sichtweisen der Zuwanderung in Aufnahmeländern auf die Besorgnisse hinsichtlich der angenommenen Auswirkungen auf Arbeitslosigkeit, die Lohnhöhe und die soziale Sicherheit zurückzuführen.

Die meisten zur Verfügung stehenden Daten stammen zwar aus Westeuropa und Nordamerika, es spricht jedoch wenig dafür, daß die Ergebnisse in anderen Ländern anders sind. In einem Überblick über die einschlägige Literatur im Vereinigten Königreich wird folgendes festgehalten: Die empirischen Untersuchungen stimmen in ihrer „überwiegenden Mehrheit darin überein, daß die Zuwanderung so gut wie keine statistisch signifikanten Auswirkungen auf die Arbeitsmarktsituation hat“, was Beschäftigung und Löhne anbelangt (Gaston und Nelson, 2000). OECD-Studien über den Zusammenhang zwischen Arbeitslosigkeit und Zuwanderung in einer Reihe von Ländern brachten keine Ergebnisse, und Studien in Westeuropa und den Vereinigten Staaten sahen nur geringe zuwanderungsbedingte Lohnveränderungen. Andere Untersuchungen haben sehr geringe negative zuwanderungsbedingte Auswirkungen auf die Löhne (zwischen -0,3 und -0,8 Prozent) festgestellt; wieder andere Studien deuten darauf hin, daß die Löhne der Einheimischen, insbesondere der hochqualifizierten Arbeitskräfte, geringfügig ansteigen (Hansen et al., 2002; UNECE, 2002).

Andere Studien zeigen, daß die Zuwanderung aufgrund der wachsenden Produktion einen Beschäftigungsanstieg bewirken kann und daß die Einwanderung ungelerner Arbeitskräfte dazu führen kann, daß sich die Produktion arbeitsintensiver Erzeugnisse und der Umfang der Ausfuhren ausweitet und so eine Anhebung des allgemeinen Beschäftigungsniveaus nach sich zieht (Venables, 1999). Unternehmerisch tätige Migranten haben nachweislich einen Beschäftigungsanstieg in Aufnahmeländern bewirkt. So wird beispielsweise geschätzt, daß es in Deutschland mehr als 59.000 türkische Unternehmen gibt, die etwa 330.000 Menschen eine Beschäftigung bieten (Erbatur, 2004).

Inwieweit Zuwanderer einen Beitrag zu den öffentlichen Haushalten leisten oder diese belasten, bleibt unklar. Welche steuerlichen Auswirkungen dies in der Europäischen Union hat, steht nicht eindeutig fest. In einigen Ländern (Deutschland, Griechenland, Portugal, Spanien und Vereinigtes Königreich) nutzen Zuwanderer die Sozialdienste zum Teil ebenso oder auch in geringerem Ausmaß wie EU-Staatsangehörige (Brucker et al., 2002). Im Vereinigten Königreich wurde z.B. in einer Studie festgestellt, daß der im Ausland geborene Bevölkerungsanteil rund zehn Prozent mehr zu den Staatseinnahmen beisteuert, als er an Leistungen erhält, und daß ohne den Beitrag der Zuwanderer öffentliche Dienstleistungen gekürzt oder Einkommensteuern angehoben werden müßten. Das britische Innenministerium unterzog die steuerlichen Auswirkungen der Zuwanderung im Vereinigten Königreich einer eingehenderen Untersuchung; seinen Schätzungen zufolge haben die Zuwanderer 1999-2000 Steuern in Höhe von 31,2 Milliarden Pfund Sterling entrichtet, während sie Sozialleistungen oder andere staatliche Leistungen in Höhe von 28,8 Milliarden Pfund in Anspruch genommen haben, womit sich ihr Netto-Steuer-

beitrag aufgerundet auf ungefähr 2,5 Milliarden Pfund belief (Gott und Johnston, 2002).

Der größte Teil der Auswirkungen dürfte vom Alter der Zuwanderer und den Merkmalen der Fürsorge- und Steuersysteme abhängen. Aus einer Untersuchung in Deutschland geht hervor, daß jemand, der im Alter von 30 Jahren zuwandert, im Lauf seines Lebens einen Nettobeitrag zu den öffentlichen Finanzen beisteuert, während eine Person, die im Kleinkindalter zuwandert, im Lauf des Lebens eine Nettobelastung darstellt. Da die Zuwanderer in Deutschland in der Regel im erwerbstätigen Alter sind, dürften ihre Beiträge ihre Kosten deutlich übersteigen.

Zudem stehen Sozialleistungen nur Zuwanderern mit rechtmäßigem Wohnsitz und anerkannten Flüchtlingen zu. Legale Zuwanderungskanäle gewähren eine Wohnsitzbewilligung in der Regel nur höherqualifizierten Arbeitskräften oder Migranten für eine Beschäftigung in Bereichen, in denen ein Arbeitskräftemangel herrscht. Ungelernten Arbeitsmigranten wird im allgemeinen nur eine Bewilligung für eine befristete Tätigkeit erteilt; folglich haben diese keinen Zugang zu Leistungen bei Arbeitslosigkeit, da sie das Land nach Ablauf ihres Arbeitsvertrages zu verlassen haben. Andererseits dürften irreguläre Migranten selbst bei einer Beitragszahlung kaum Leistungen fordern.

## 4.5. *Schlußfolgerungen*

Politische Weichenstellungen werden bei der Festlegung künftiger Zuwanderungsquoten in der Region eine Rolle spielen und auch die sozialen Konsequenzen der Migration beeinflussen. Ähnliche Zuwanderungsquoten können sich in verschiedenen Ländern je nach Geschichte, Politik und dem nationalen Identitätsgefühl unterschiedlich auswirken. Die Entstehung von Minderheitenghettos ist nicht eine normale Folge der Zuwanderung, sondern kann eine mangelnde Beachtung des Integrationsbedarfs signalisieren. Trotz ähnlicher wirtschaftlicher und bildungsmäßiger Voraussetzungen von Neuankömmlingen im Vergleich zu einheimischen Arbeitskräften gibt es auch beim Grad der sozialen Mobilität der Zuwanderer Unterschiede. Staatliche Politiken und die Einstellungen der Menschen in Aufnahmeländern spielen bei den Ergebnissen der Zuwanderung eine wichtige Rolle.

Die Komplexität der Migration erfordert, daß ein umfassender Ansatz gewählt wird, damit viele unterschiedliche Faktoren auf der Grundlage einer langfristigen Sicht der wirtschaftlichen und sozialen Umstände berücksichtigt werden können und kurzfristige Lösungen, die nur politischem Opportunismus dienen, unterbleiben. Grundsätzlich sind Maßnahmen, die auf Konsultationen mit allen betroffenen Sektoren beruhen, leichter auf Dauer durchzuführen. Transparenz und Übereinstimmung mit anderen Politikbereichen sind die besten Ausgangspunkte für eine adäquate Steuerung (siehe Kapitel 1).

Auf der 92. Tagung der Internationalen Arbeitskonferenz im Juni 2004 prüfte der Ausschuß für Wanderarbeitnehmer Erfahrungen, die weltweit mit verschiedenen Ansätzen zum Schutz von Wanderarbeitnehmern gemacht worden sind. Der Ausschuß kam zu dem Schluß, daß eine effiziente, auf Rechten beruhende Handhabung der Arbeitsmigration der Schlüssel zu einem besseren Schutz der Rechte von Wanderarbeitnehmern ist. Ein solcher Ansatz zur Handhabung der Arbeitsmigration muß eine Reihe von Schlüsselementen enthalten. Die Migrationspolitik muß in erster Linie mit den tatsächlichen Bedingungen und Gegebenheiten auf dem Arbeitsmarkt im Einklang stehen. Die

Zusammenarbeit mit den Herkunftsländern muß durch Vereinbarungen sichergestellt werden. Grundlage der Migrationspolitik muß eine breite Unterstützung der Öffentlichkeit sein, insbesondere durch den sozialen Dialog.

Die IAO-Übereinkommen über Wanderarbeitnehmer sollten ratifiziert und ihre Grundsätze angewandt werden. Die Anwerbung muß geregelt und der Menschenhandel verhindert werden; ferner sind Maßnahmen erforderlich, um die menschenwürdige Arbeit zu fördern und sicherzustellen, daß Wanderarbeitnehmer durch nationale Arbeitsgesetze und Systeme der sozialen Sicherheit geschützt sind. Außerdem müssen Maßnahmen zur Integration von Zuwanderern und zur Bekämpfung von Diskriminierung ergriffen werden. Die Herkunftsländer werden aufgefordert, in ihren Entwicklungsstrategien der Beschäftigung hohe Priorität einzuräumen, die menschenwürdige Arbeit zu fördern, die Anwerbung zu überwachen, die Kosten für Geldüberweisungen zu senken und produktive Investitionen der Wanderarbeitnehmer sowie deren Rückkehr und Transfer von Know-how zu fördern.

Die IAO hat nun die Aufgabe, einen „nichtverbindlichen multilateralen Rahmen für einen auf Rechten beruhenden Ansatz bei der Arbeitsmigration“ auf der Grundlage vorbildlicher Politiken und Praktiken der Mitgliedsstaaten zu erarbeiten. So werden Richtlinien für die Verbesserung von Maßnahmen und Strategien für den Umgang mit Migration geschaffen. Im Juli 2004 wurde zwischen der EU und der IAO eine strategische Partnerschaft vereinbart (siehe Band I), um gemeinsame Bemühungen um die Verringerung von Armut und die Verbesserung von Arbeitsbedingungen zu stärken. Die durch diese Partnerschaft im Bereich der Entwicklung geförderte enge Zusammenarbeit erstreckt sich auch auf Migrationsfragen.

## 5. Alterung, Erwerbsbeteiligung und Rentenreform

### 5.1. Einleitung

Die Einrichtung nationaler Rentensysteme in den Industrieländern der Welt gehört zu den größten Errungenschaften des 20. Jahrhunderts. Diese Systeme haben sich bei der Linderung der Armut unter älteren Menschen als wirksam erwiesen und ihnen eine bisher nicht gekannte Sicherheit verschafft. Europa verfügt zwar historisch gesehen über die meisten kollektiven Erfahrungen mit der Altersversorgung und die ausgereiftesten Institutionen, Erfassungsbereich, Leistungen und Kosten der Systeme weisen jedoch aufgrund unterschiedlicher nationaler Präferenzen und politischer und wirtschaftlicher Verhältnisse unterschiedliche Merkmale auf.

Die meisten Arbeitnehmer in Westeuropa werden jetzt durch nationale Rentensysteme geschützt, die günstige Lohnersatzraten bieten und Einkünfte und Ausgaben effizient und transparent verwalten. Die Tatsache, daß im allgemeinen Selbstverwaltungsmechanismen gut entwickelt sind und im Bedarfsfall zusätzlicher Deckungsschutz vorhanden ist, verleiht Rentensystemen politische Stabilität und gesellschaftliche Akzeptanz.

In den ehemaligen Planwirtschaften, wo eine umfassende Altersversorgung erreicht worden war, dienten diese Systeme Anfang der neunziger Jahre zur Abfederung wirtschaftlicher Erschütterungen und zur Eindämmung der Arbeitslosigkeit. Die Kosten waren allerdings hoch, und es waren Reformen zur Anpassung an das neue Umfeld erforderlich. Ende der neunziger Jahre wurde der Neugestaltung von Rentensystemen hohe Priorität eingeräumt, und viele Regierungen nahmen radikale Reformen vor, darunter die schrittweise Reduzierung der Sozialversicherung zugunsten privat geführter individueller Sparkonten.

In den GUS-Ländern, in denen es ebenfalls einen umfassenden Sozialschutz gegeben hatte, schlug jedes Land nach 1991 seinen eigenen Weg ein. Höchste Priorität wurde der Bewältigung wirtschaftlicher Erschütterungen eingeräumt, und Reformen wurden verschoben. Der Realwert der Renten wurde durch die Hyperinflation bis Mitte der neunziger Jahre zwar geschmälert, doch

gehörten die Rentensysteme in den frühen Übergangsjahren zu den zuverlässigsten Mitteln zur Verhinderung von Armut.

In Südosteuropa gerieten die nationalen Rentensysteme durch politische Unruhen und bewaffnete Konflikte in Verbindung mit dem Verlust subventionierter Arbeitsplätze und massiven Auslandsschulden in finanzielle Not, so daß Millionen Menschen verarmten. Der Zuwachs der informellen Wirtschaft führte zu einem Rückgang der Beiträge, und die hohe Inflation zehrte die Kaufkraft der Rentner auf. Die Nichtzahlung von Beiträgen hat zur Folge, daß der Deckungsgrad nach wie vor begrenzt ist, und die langsame wirtschaftliche Erholung läßt wenig Spielraum für die Verbesserung von Leistungen.

Trotz dieser Unterschiede stehen alle europäischen Rentensysteme vor zwei gemeinsamen Herausforderungen: die demographische Alterung und ihre Auswirkungen auf die Rentenfinanzierung sowie die Notwendigkeit, das Leistungspaket neu zu schnüren, um den wandelnden Anforderungen gerecht zu werden. Bei der Bewältigung dieser Herausforderungen kommt dem sozialen Dialog eine Schlüsselrolle zu.

## 5.2. Die Alterung der Bevölkerung

Die ältere Bevölkerung in Europa wächst rasch. In den letzten 50 Jahren ist die Lebenserwartung von 63 auf 73 Jahre gestiegen, und sie wird 2050 voraussichtlich 80 Jahre erreichen. Die Abbildungen 5.1 und 5.2 zeigen, daß die Bevölkerung in den westeuropäischen Ländern die älteste und in Südosteuropa und in den Mittelmeerländern die jüngste ist. An nächster Stelle stehen die GUS-Länder und die neuen EU-Mitgliedstaaten. In diesen drei Subregionen altert die Bevölkerung jedoch schneller.

Die höhere Lebenserwartung ist zwar eine große Errungenschaft<sup>1</sup>, geht jedoch nicht mit einem längeren Erwerbsleben einher, insbesondere in den wirtschaftlich weiter fortgeschrittenen Ländern. Steht im Mittelpunkt der Diskussion die Auswirkung des Alterns auf die Finanzierbarkeit der sozialen Sicherheit, so verschleiert dies in der Regel die Hauptprobleme des Arbeitsmarktes und trägt insbesondere nicht der Tatsache Rechnung, daß viele Menschen, insbesondere Frauen, inaktiv oder in der informellen Wirtschaft tätig sind und daher keine Beiträge in die Rentensysteme einzahlen<sup>2</sup>.

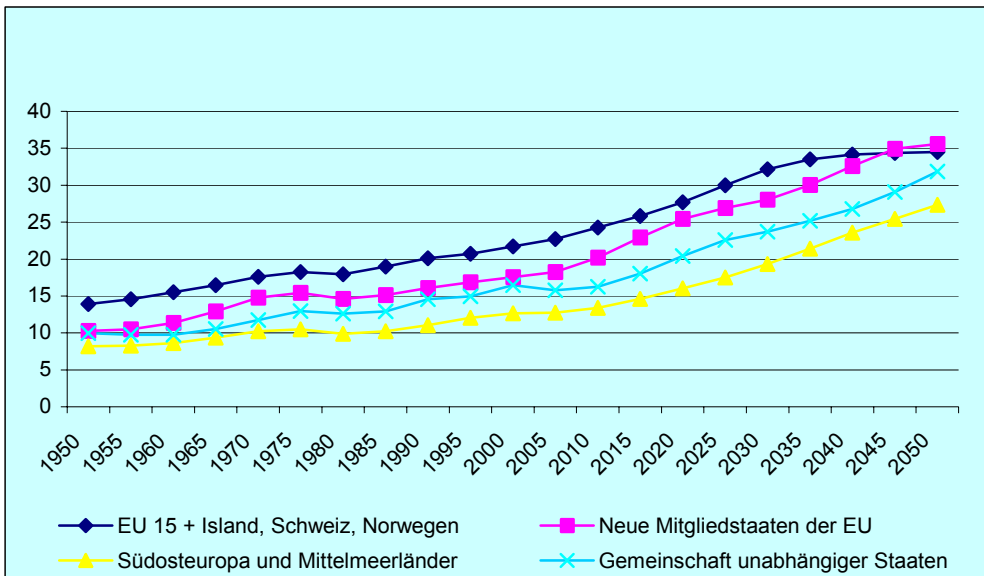
### 5.2.1. Reformen von Rentensystemen zur Deckung neuer Bedürfnisse

Rentensysteme müssen außerdem den weitreichenden derzeitigen Veränderungen der Arbeitsmärkte der Region gerecht werden, die u.a. im Zusammen-

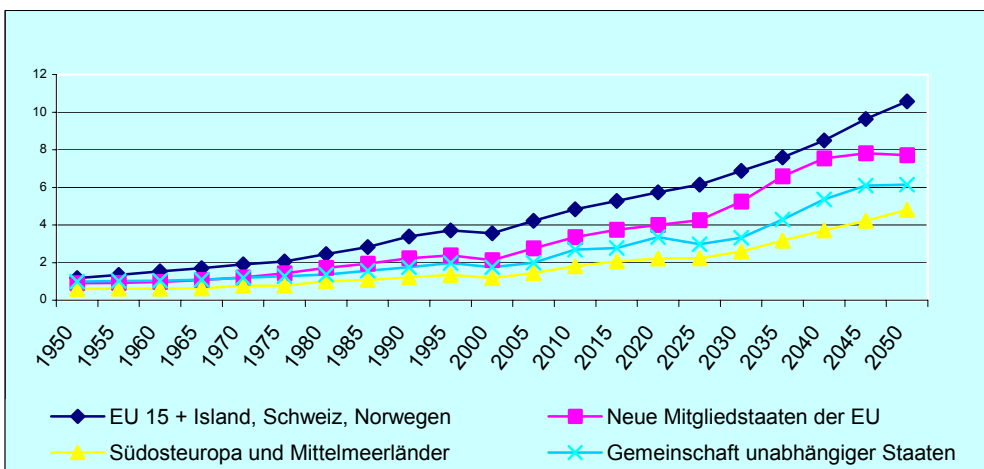
---

<sup>1</sup> Obwohl insgesamt Verbesserungen eingetreten sind, gibt es in den GUS-Ländern, in denen die Lebenserwartung in den letzten zwei bis drei Jahrzehnten, am deutlichsten Anfang der neunziger Jahre, laufend zurückgegangen ist, einige der niedrigsten Lebenserwartungen in der Region; zwei der niedrigsten gibt es in Kasachstan und in der Russischen Föderation (66 bzw. 65 Jahre) (Vereinte Nationen, 2002, und WHO European Health for All database; [www.euro.who.int/hfadb](http://www.euro.who.int/hfadb)).

<sup>2</sup> Siehe Abschnitt über "The hidden debate behind demographic ageing" in Hoskins and Dalmer, 2002.

**Abbildung 5.1. Anteil der Bevölkerung im Alter von 60+**

Quelle: „UN World Population Prospects: 2002 Revision“, eigene Berechnungen. Mittlere Variante der Projektionen.

**Abbildung 5.2. Anteil der Bevölkerung im Alter von 80+**

Quelle: „UN World Population Prospects: 2002 Revision“, eigene Berechnungen. Mittlere Variante der Projektionen.

hang mit dem Wachstum des Dienstleistungssektors und dem Entstehen neuer Ungleichheiten und Unsicherheiten, insbesondere durch die Entwicklung atypischer Beschäftigungsformen, stehen. Sie müssen sich ferner an den Wandel der Geschlechterbeziehungen, insbesondere in den weiter entwickelten Ländern, und an die damit zusammenhängenden Veränderungen der Familienstrukturen und Heiratsmuster anpassen.

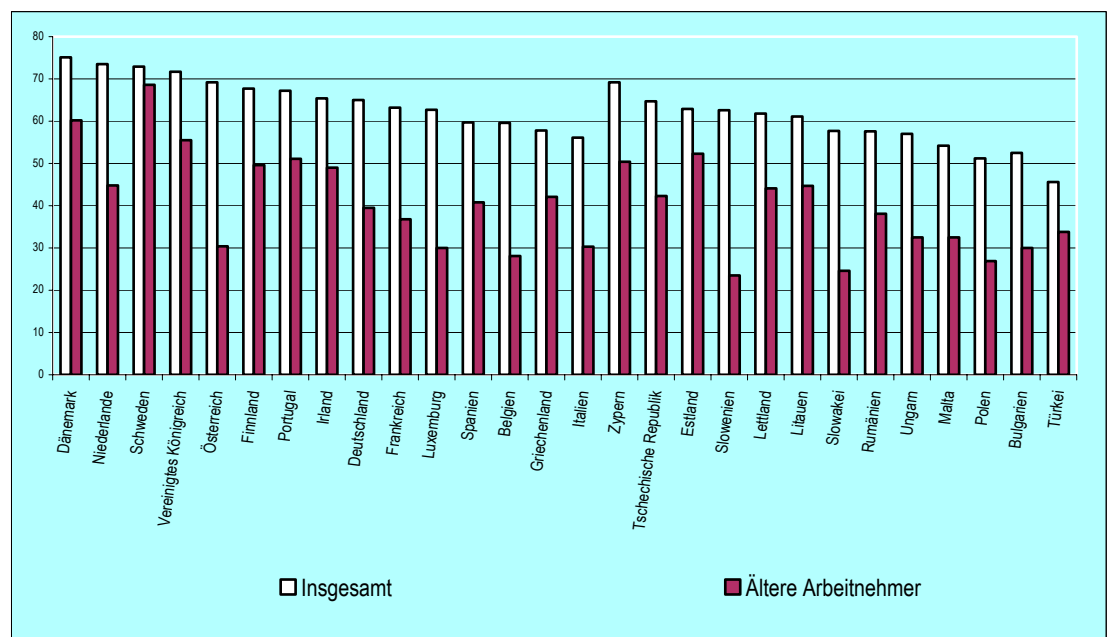
In diesem Kapitel werden auf der Grundlage einer Analyse der vorhandenen Beschäftigungs- und Rentensysteme, der verschiedenen grundsatzpolitischen Reaktionen und des Prozesses der Überlegungen, die vermutlich zur Ermittlung von Lösungen führen, die von breiten Kreisen der Bevölkerung mitgetragen werden, die grundsatzpolitischen Optionen zur Bewältigung dieser

Herausforderungen und zur Förderung der menschenwürdigen Arbeit untersucht.

### 5.3. Die Arbeitsmarktsituation älterer Arbeitnehmer

In Band I (Kapitel 1) dieses Berichts wurde bereits darauf hingewiesen, daß das Beschäftigungswachstum in der ganzen Region im allgemeinen nicht mit dem BIP-Wachstum Schritt gehalten hat und daß die Arbeitslosigkeit insbesondere unter den jüngeren Menschen noch immer hoch ist. Zwar ist ein deutlicher Wandel des Tätigkeitsmusters eingetreten, die Gesamterwerbsquoten sind jedoch nicht signifikant angestiegen. Und obgleich die Erwerbsquoten von Frauen erheblich angestiegen sind, liegen sie im allgemeinen niedriger als bei Männern, während die Arbeitslosigkeit von Frauen in der Regel höher ist als die der Männer.

**Abbildung 5.3. Gesamtbeschäftigungsrate und Beschäftigungsrate älterer Arbeitnehmer, 2003**



Anmerkung: Die Daten für die Türkei stammen aus dem Jahr 2002.

Quelle: EUROSTAT.

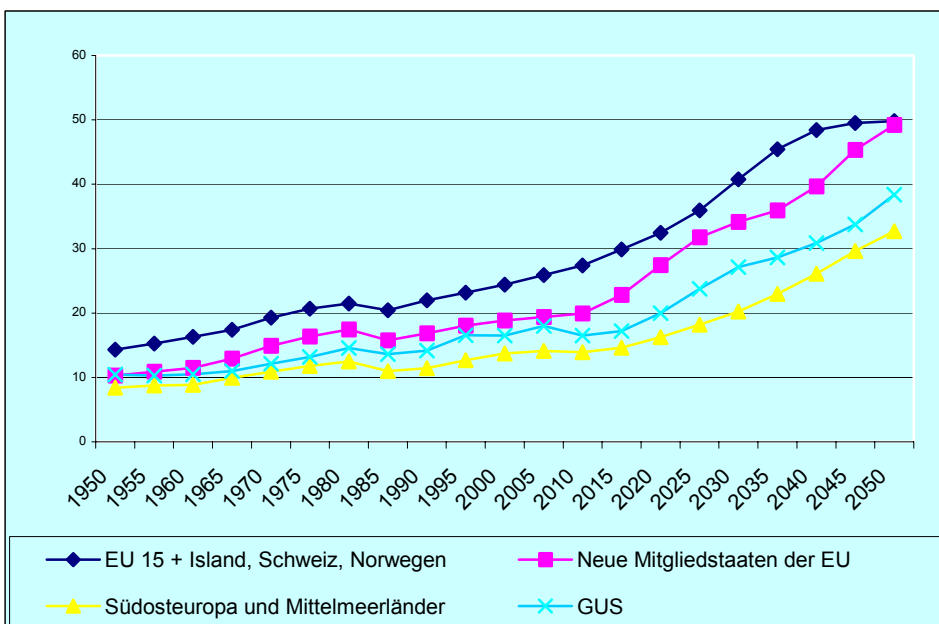
Die Beschäftigungs- und Erwerbsquoten älterer Arbeitnehmer, insbesondere der Frauen, sind niedrig und in den letzten zwei Jahrzehnten gefallen, was zum Teil auf eine unfreiwillige Frühpensionierung im Zusammenhang mit der Umstrukturierung der Wirtschaft und zum Teil auf die Auswirkungen von Vor-

ruhestandsregelungen zurückzuführen ist<sup>3</sup>. Aufgrund von Politiken zur Heraufsetzung des Rentenalters sind in den letzten Jahren in dieser Hinsicht einige Verbesserungen erzielt worden; demnach ist das Erwerbsaustrittsalter nach wie vor niedrig. Abbildung 5.3 zeigt die Gesamtbeschäftigungsrate sowie die Beschäftigungsraten älterer Arbeitnehmer in 2003.

### 5.3.1. Steigende Alterslastquoten

In den vergangenen 20 Jahren sind die Frühverrentungs- oder Vorruhestandsleistungen als Mittel zur Reduzierung von Arbeitsmarktspannungen eingesetzt worden, was zur Folge hatte, daß das in den meisten Ländern bereits niedrige durchschnittliche Renteneintrittsalter noch deutlich geringer wurde. Die rückläufigen Beschäftigungsraten und/oder der geringe Beschäftigungszuwachs haben das Problem der finanziellen Nachhaltigkeit der Renten verschärft. Wie aus Abbildung 5.4 hervorgeht, spitzt sich diese Situation aufgrund des demographischen Szenarios zu. Die Alterslastquote ist stark angestiegen, und wird weiter steigen, was viele Länder veranlaßt hat, das gesetzliche Rentenalter der Männer und insbesondere der Frauen heraufzusetzen. Aus Tabelle 5.1 und Abbildung 5.5 geht hervor, daß das durchschnittliche Erwerbsaustrittsalter der Arbeitskräfte insbesondere im Vergleich zur Lebenserwartung der 60jährigen trotzdem noch immer niedrig ist.

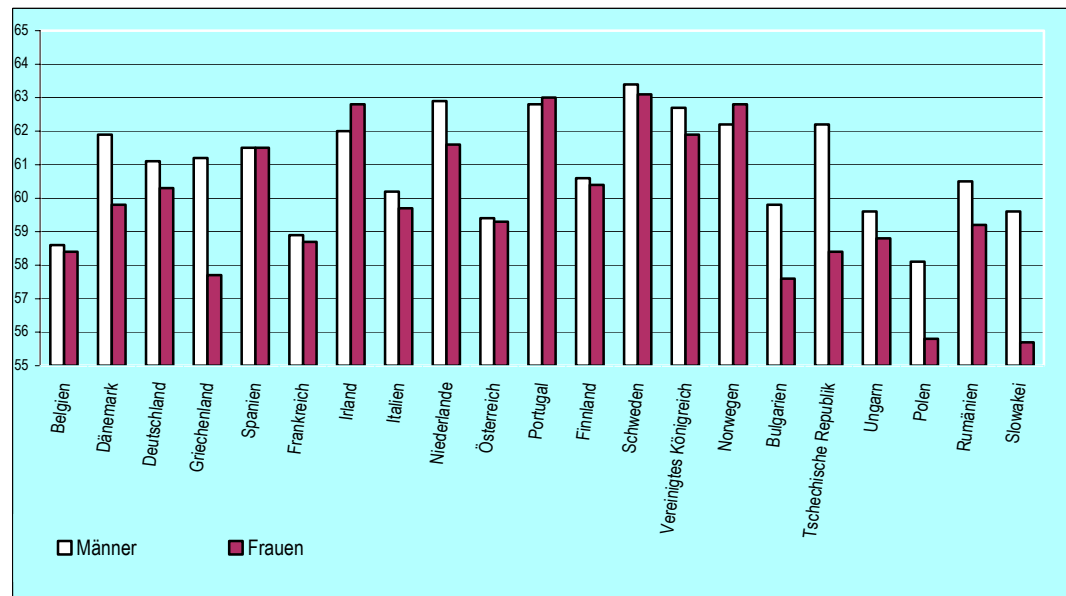
Abbildung 5.4. Alterslastquoten



Quelle: Bevölkerungsabteilung der Vereinten Nationen, a.a.O.

<sup>3</sup> Vom Europäischen Rat im Stockholm angeforderter Bericht: „Erhöhung der Erwerbsbeteiligung und Förderung des aktiven Alterns“ Dok. COM (2002) 9, Endfassung, Brüssel. Einzusehen unter [europa.eu.int/comm/employment\\_social/news/2002/feb/com\\_2002\\_9\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/employment_social/news/2002/feb/com_2002_9_en.pdf).

**Abbildung 5.5. Durchschnittliches Erwerbsaustrittsalter nach Geschlecht, 2002**



Anmerkung: Die Daten für Griechenland und Rumänien beziehen sich auf 2001.

Quelle: EUROSTAT.

Ein Großteil der Rentner in den ärmsten Ländern der Region sieht sich aufgrund niedriger Renten dazu veranlaßt, zur Erzielung eines zusätzlichen Einkommens (oft in der informellen Wirtschaft) wieder eine Arbeit aufzunehmen. Während in den früheren Planwirtschaften ein hohes Maß an abhängiger Beschäftigung existierte, war die Übergangsperiode anfänglich durch einen dramatischen Anstieg der nichtlandwirtschaftlichen selbständigen Erwerbstätigkeit geprägt (Cazes und Nesporova, 2003).

Schwerpunkte der Debatte über die Zukunft der sozialen Sicherheit sind oft nicht die steigenden Inaktivitäts- und Arbeitslosenraten, sondern vielmehr die durch das Altern der Bevölkerung hervorgerufenen Belastungen und die Notwendigkeit, die Erwerbstätigkeit im höheren Lebensalter zu verlängern.

## 5.4. Regionale Rentenreformen

In Westeuropa wurden die Rentensysteme seit Anfang der achtziger Jahre einer Prüfung unterzogen. In den neunziger Jahren galt die Aufmerksamkeit den Vorteilen von zwei Finanzierungsmethoden, nämlich des „Umlageverfahrens“ und der kapitalgedeckten Vorsorge, und der Frage, wie anfällig sie jeweils für die Alterung sind. Unter anderem wurde die These aufgestellt, daß lediglich das Umlageverfahren leiden und daß kapitalgedeckte Systeme immun sein würden. Inzwischen besteht jedoch weitgehend Übereinstimmung darüber, daß beide Finanzierungsmethoden der Alterung gegenüber anfällig sind und daß der Kostenanstieg nicht durch eine Umstellung von einem System auf das andere gebremst werden kann. Im Fall ausgereifter Rentensysteme betrifft die wichtigste politische Herausforderung im Zusammenhang mit dem Altern die Frage der Verteilung: Wie sind die steigenden Rentenkosten innerhalb und zwischen den Generationen zu verteilen?

**Tabelle 5.1. Lebenserwartung mit 60 und durchschnittliches Erwerbsaustrittsalter, 2002**

	Lebenserwartung mit 60		Durchschnittliches Erwerbsaustrittsalter (beide Geschlechter)
	Männer	Frauen	
<b>EU 15 + Norwegen</b>			
Belgien	19,6	23,9	58,5
Dänemark	19,1	22,4	60,9
Deutschland	19,8 <sup>a</sup>	23,9 <sup>a</sup>	60,7
Finnland	19,5	24	60,5
Frankreich	20,6 <sup>a</sup>	25,7 <sup>a</sup>	58,8
Griechenland	20,1 <sup>b</sup>	23,1	59,4 <sup>a</sup>
Irland	19,2	22,9	62,4
Italien	20,4 <sup>c</sup>	24,8	59,9
Luxemburg	19,6	24,2	59,3
Niederlande	19,5	23,5	62,2
Norwegen	20,2	24	62,5
Österreich	20,2	24,1	59,3
Portugal	19,4	23,3	62,9
Schweden	20,9	24,3	63,2
Spanien	20,3 <sup>c</sup>	24,9 <sup>c</sup>	61,5
Vereinigtes Königreich	19,4 <sup>c</sup>	23 <sup>c</sup>	62,3
Estland	15,4	21,3	61,6
<b>Neue EU-Mitgliedstaaten</b>			
Lettland	15,2	20,8	62,4 <sup>a</sup>
Litauen	16,1	21,7	58,9 <sup>a</sup>
Polen	17,1	22	56,9
Slowakei	16,4	21	57,5
Slowenien	18	23,1	61,5 <sup>a</sup>
Tschechische Republik	17,3	21,5	60,2
Ungarn	16,1	20,9	59,2
Zypern	19,5 <sup>d</sup>	22,7 <sup>d</sup>	61,4
<b>Südosteuropa und Mittelmeerländer</b>			
Bulgarien	16,1	19,7	58,6
Rumänien	16,1	19,7	59,8 <sup>a</sup>

<sup>a</sup>= Daten für 2001. <sup>b</sup>= Daten für 1999. <sup>c</sup>= Daten für 2000. <sup>d</sup>= Daten für 1997.

Quelle: Eurostat.

Determinanten des Reformprozesses waren drei wichtige politische Ziele, nämlich Begrenzung der staatlichen Ausgaben, Verlängerung des Arbeitslebens, und eine engere Verknüpfung von Leistungs- und Beitragshöhe.

### 5.4.1. Europäische Union

In der EU findet die Reformdiskussion im Kontext deutlicher selbstauferlegter Begrenzungen staatlicher Ausgaben und in einem Klima statt, in dem sich die meisten Ökonomen für Steuersenkungen zur Förderung von Wachstum

**Kasten 5.1.**

## Offene Koordinierung im Rentenbereich in der EU

Im Jahr 2001 weitete die EU die offene Koordinierungsmethode auf den Rentenbereich aus, um „den Mitgliedstaaten dabei zu helfen, ihre eigene Politik progressiv so zu gestalten, daß die Angemessenheit des Rentenniveaus unter Gewährleistung der finanziellen Nachhaltigkeit gesichert und der Herausforderung der sich verändernden sozialen Erfordernisse Rechnung getragen wird“. Vorgegeben werden die folgenden Ziele:

*Angemessenheit der Renten*

1. Vermeidung der sozialen Ausgrenzung
2. Befähigung von Menschen, ihren Lebensstandard aufrecht zu erhalten
3. Förderung der Solidarität

*Finanzielle Tragfähigkeit der Rentensysteme*

4. Anhebung des Beschäftigungsniveaus
5. Verlängerung des Erwerbslebens
6. Gewährleistung der Nachhaltigkeit der Rentensysteme im Kontext gesunder öffentlicher Finanzen
7. Gewährleistung eines ausgewogenen Gleichgewichts zwischen Leistungen und Beiträgen
8. Gewährleistung, daß die private Altersvorsorge ausreichend und sicher finanziert ist

*Modernisierung: Reaktion auf sich verändernde Bedürfnisse*

9. Anpassung an flexiblere Beschäftigungs- und Erwerbsbiographiemuster
10. Erfüllung der Wünsche nach größerer Gleichbehandlung von Männern und Frauen
11. Aufzeigen, daß Rentensysteme zur Bewältigung der Herausforderungen in der Lage sind

Mitgliedstaaten werden aufgefordert, nationale Strategieberichte über Renten auszuarbeiten, in denen sie beschreiben, wie sie diese Ziele verwirklichen wollen. Die erste Reihe von Berichten wurde im September 2002 vorgelegt.

Quelle: Auf der Grundlage von „*Quality and viability of pensions*“, Gemeinsamer Bericht über Ziele und Arbeitsmethoden im Bereich der Renten, Rat der Europäischen Union, Brüssel, Nov. 2001.

und Beschäftigung in der globalisierten Wirtschaft aussprechen. So strebt Deutschland das Ziel an, den Beitragssatz unter einer bestimmten Höhe – 20 Prozent bis 2020 und 22 Prozent bis 2030 – zu halten. Dies geht allerdings zu Lasten der Flexibilität bei der im Bereich der Verteilung zu bewältigenden Herausforderung, und in einigen Ländern vertreten Gewerkschaften und andere Interessengruppen die Auffassung, es dürfe keine Obergrenze für den BIP-Anteil der Steuern und der Sozialabgaben geben. Allerdings besteht in der EU weitgehende Übereinstimmung darüber, daß es sich bei dem Sozialschutz um eine soziale Investition und einen Produktivfaktor handelt und daß mangelhafter Sozialschutz für den Einzelnen und die Gesellschaft mit hohen Kosten verbunden ist.

Zur Stabilisierung der öffentlichen Finanzen ergreifen EU-Länder Maßnahmen zur Verlagerung der Rentenkosten des öffentlichen Haushalts auf die

Zusatzversorgung (Betriebsrenten und individuelle Rentenkonto). Viele Länder (Dänemark, Irland, die Niederlande, Schweden und das Vereinigte Königreich) haben gut ausgebaute Zusatzrentensysteme, andere hingegen (Deutschland, Griechenland, Italien, Portugal und Spanien) haben Schritte zum Aufbau solcher Systeme ergriffen. Die Verlagerung der Kosten auf den privaten Sektor löst jedoch nicht das Verteilungsproblem. Öffentliche Debatten über die Steuer- und Beitragslast lassen erkennen, daß das Rentenbudget insgesamt, und zwar sowohl die staatlichen als auch die privaten Kosten, Berücksichtigung finden muß. Ferner ist in diesem Zusammenhang darauf hinzuweisen, daß eine steuerliche Begünstigung der Eigenvorsorge ausdrücklich soziale Ziele voraussetzen sollte, damit sie nicht nur den weniger Bedürftigen zugute kommt<sup>4</sup>. Steuervergünstigungen sind ein weiteres wichtiges Mittel zur Finanzierung von Renten und sollten ein zentrales Thema der Rentendiskussion sein<sup>5</sup>.

Das zweite politische Ziel ist die Verlängerung des Arbeitslebens. Es besteht weitgehend Einigkeit, daß ein Aufschub des Renteneintrittsalters die logische Antwort auf die höhere Lebenserwartung ist. Angesichts der hohen Ansprüche im Bereich des Ruhestands ist dies in der EU jedoch politisch schwierig. Zudem sieht das Ziel nicht nur die Heraufsetzung des *gesetzlichen*, sondern auch des *faktischen* Renteneintrittsalters vor, da in vielen Ländern ein hoher Anteil der Arbeitskräfte (beispielsweise 45 Prozent der Männer und 42 Prozent der Frauen in Frankreich) bei Erreichen des Renteneintrittsalters in keinem regulären Beschäftigungsverhältnis mehr steht. Die Mehrzahl dieser Menschen wird durch verschiedene Systeme (Vorruhestand, Arbeitslosigkeit, Invalidität) geschützt oder ist nicht mehr erwerbstätig (*Conseil d'orientation des retraites*, 2003:27).

Drittens strebten viele Regierungen eine engere Koppelung der Leistungshöhe an die eingezahlten Beiträge an. Italien und Schweden haben beispielsweise beitragsdefinierte Systeme eingeführt, in denen die Rente ausschließlich von den im Verlauf einer Erwerbsbiographie eingezahlten Beiträgen abhängt. Frankreich, Finnland, Portugal und Spanien hingegen haben den Bemessungszeitraum für die Rentenberechnung verlängert. Dieser Ansatz entspricht dem Ziel, die Umverteilungsmechanismen gesetzlicher Rentensysteme transparenter zu machen. Die zentrale Frage ist dabei, wie ein Gleichgewicht zwischen Leistungen, die von den eingezahlten Beiträgen abhängen, und anderen Leistungen (mit anderen Worten zwischen beitragsabhängigen und Solidaritätsleistungen) erreicht werden kann. Die zu treffenden Entscheidungen berühren das Ausmaß der Solidarität und ihrer Finanzierung unter besonderer Berücksichtigung der Umstände und Tätigkeiten, die „beitragsunabhängige Leistungen“ (z.B. bei Arbeitslosigkeit, Mutterschaft, Kinderbetreuung oder der Pflege Behinderter) begründen.

---

<sup>4</sup> In der von der Internationalen Arbeitskonferenz 2001 angenommenen Entschließung über Soziale Sicherheit wird festgestellt, daß „die Regierungen vorsehen sollten, daß Hilfen oder steuerliche Erleichterungen für diese Systeme auf Gering- oder Durchschnittsverdiener ausgerichtet werden“.

<sup>5</sup> Dabei geht es keineswegs um kleine Beträge. Die deutsche Regierung ist der Auffassung, daß sich die Kosten für staatliche Maßnahmen zum Ausgleich der geplanten Kürzungen in der gesetzlichen Rentenversicherung jährlich auf 12,7 Milliarden Euro an Steuervergünstigungen und direkten Subventionen belaufen könnten, wenn die Reform 2008 eingeführt wird (Deutschland, *Nationaler Strategiebericht Alterssicherung*, 2002:8).

Das Streben nach verbesserter Transparenz wirft die politische Frage nach Ausmaß, Begünstigtenkreis und Finanzierung der Umverteilung auf. Die politische Entscheidung betrifft Ausmaß und Form der durch das Rentensystem zu gewährleistenden Solidarität und die Rolle des Staates, der Arbeitgeber und Arbeitnehmer bei der Unterstützung einer derartigen Solidarität.

### 5.4.2. Mittel- und Südosteuropa

Gegenüber Westeuropa weist das allgemeine Umfeld im Bereich der Renten in Mittel- und Südosteuropa in dreierlei Hinsicht Unterschiede auf: Die Arbeitsplatzverluste in den neunziger Jahren waren höher, die Regierungen verließen sich stärker auf nationale Rentensysteme zur Abfederung ihrer Auswirkungen auf die Menschen, und die Rentensysteme wurden in weitaus größerem Ausmaß umstrukturiert.

Im ersten Übergangsjahrzehnt ging die Beschäftigung in den meisten dieser Länder um mehr als 20 Prozent und in einigen um mehr als ein Drittel zurück (UNECE, 2003b: Anhang Tabelle B-5). Die Staaten reagierten mit neuen Formen der sozialen Sicherheit, darunter großzügigere Vorruhestandsregelungen. In wenigen Jahren stieg die Zahl der Rentenbezieher durchschnittlich um etwa 20 Prozent und in einigen Ländern wie Rumänien und Polen um 40 bis 60 Prozent (Palacios et al, 1999). Diese Maßnahmen waren kostspielig, und nach Erlangung einer gewissen Stabilität gingen die meisten Länder dazu über, die Ausgaben für Renten zu kürzen. Dies erfolgte oft durch geringere Inflationsanpassungen und in praktisch allen Ländern eine Heraufsetzung des Mindestrentenalters um etwa zwei bis drei Jahre für Männer und drei bis sechs

**Tabelle 5.2. Rentenalter in den neuen EU-Mitgliedstaaten, 2003**

	Jahr der Einführung	Männer	Frauen
Estland	1998, in Kraft getreten 2000	63	Heraufsetzung auf 63 in 2016
Lettland	1998	62	Heraufsetzung auf 62 in 2008
Litauen	1994, 2000	62,5	Heraufsetzung auf 60 in 2006
Malta	1987	61	60
Polen	1998 (in Kraft getreten 1999)	65, ab 2007 <sup>a)</sup> Aufhebung des Vorruhestands	60, ab 2007 <sup>a)</sup> Aufhebung des Vorruhestands
Slowakei	2003	60 für Männer, Heraufsetzung auf 62 in 2006 (in Stufen von 9 Monaten pro Jahr)	53-57 (abhängig von der Anzahl der Kinder), Heraufsetzung auf 62 (in Stufen von 9 Monaten pro Jahr). Volles Inkrafttreten für Frauen mit fünf oder mehr Kindern in 2014.
Slowenien	1999	63 <sup>b)</sup>	61
Tschechische Republik	1995, 2003	Heraufsetzung auf 63 bis 2013	Heraufsetzung auf 59-63 (abhängig von der Anzahl der Kinder)
Ungarn	1996	62	Heraufsetzung auf 62 in 2009
Zypern	1995	65 (Vorruhestand im Alter von 63)	65 (63 für Frauen, die vor dem 1. Januar 1935 geboren wurden)

<sup>a)</sup> Für die nach 1948 Geborenen; ausgenommen sind wenige durch gesetzliche Regelungen festzulegende Berufsgruppen. Diese Renten werden separat und nicht durch das Sozialversicherungssystem finanziert. <sup>b)</sup> Ein Renteneintritt vor Erreichen der Altersgrenze von 63 für Männer und von 61 für Frauen führt zu Abschlägen (für bestimmte Versichertengruppen sind Ausnahmen vorgesehen). Zuschläge (höhere Steigerungsraten) können bei einer Berufstätigkeit von mehr als 40 Jahren für Männer und mehr als 38 Jahren für Frauen möglich sein.

Jahre für Frauen (Tabellen 5.2 und 5.3). Einige Regierungen haben auch Maßnahmen zur Verbesserung des Einzugs von Beiträgen, insbesondere durch sogenannte einheitliche Einzugssysteme, ergriffen. Bei einem solchen System erhebt eine einzige Stelle Beiträge für verschiedene Sozialversicherungssysteme (beispielsweise Renten, Gesundheitsvorsorge, Arbeitslosigkeit, Krankheit, berufsbedingte Verletzungen) und unter Umständen auch die Einkommenssteuer.

**Tabelle 5.3. Rentenalter in den Stabilitätspaktländern**

	Geltendes Recht, Jahr des Erlasses	Männer	Frauen
Albanien	2003	61 in 2004 bei 35 Jahren Beitragszeit, stufenweise Heraufsetzung auf 65	56 in 2004 bei 35 Jahren Beitragszeit, stufenweise Heraufsetzung auf 60
Bosnien - Herzegowina	1998 und 2001, Föderation Bosnien-Herzegowina	65 in 2004 bei 20 Beitragsjahren bzw. in jedem Alter bei 40 Beitragsjahren <sup>1</sup>	idem
	2000, Republik Srpska	wie in der Föderation Bosnien-Herzegowina, mit der Möglichkeit eines Vorruhestands mit 63 in 2004 und 64 in 2005	idem wie bei den Männern, mit der Möglichkeit eines Vorruhestands mit 60 bei 20 Beitragsjahren bzw. in jedem Alter bei 35 Beitragsjahren
Bulgarien	1999	62,5 in 2004, Heraufsetzung auf 63 in 2005	57,5 in 2004, Heraufsetzung auf 60 in 2009
Die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien	2000	64 in 2004	60,5 in 2004, Heraufsetzung auf 62 in 2007
Kroatien	1998	63 in 2004, Heraufsetzung auf 65 in 2008	58 in 2004, Heraufsetzung auf 60 in 2008
Republik Moldau	1998	62 in 2004 bei 30 Beitragsjahren <sup>2</sup>	57 in 2004 bei 30 Beitragsjahren
Rumänien	2000	62 Jahre, 5 Monate Mitte 2004 bei 35 Beitragsjahren, Heraufsetzung auf 65 in 2014	57 Jahre, 5 Monate Mitte 2004 bei 30 Beitragsjahren, Heraufsetzung auf 60 in 2014
Serbien und Montenegro	2003, Serbien	63 mit 20 Beitragsjahren, 65 mit 15 Beitragsjahren und 53 mit 40 Beitragsjahren	58 mit 20 Beitragsjahren, 60 mit 15 Beitragsjahren und 53 mit 35 Beitragsjahren <sup>3</sup>
	2003, Montenegro	60,5 in 2004 mit 40 Beitragsjahren, Heraufsetzung auf 65 in 2013	55,5 in 2004 mit 35 Beitragsjahren, Heraufsetzung auf 60 in 2013

Anmerkungen: <sup>1</sup> Ferner sind Zuschläge für Personen bei schwieriger und gefährlicher Arbeit und für Kriegsveteranen gesetzlich vorgesehen (beispielsweise Anrechnung eines Arbeitsjahres als 1,5 oder zwei Arbeitsjahre). <sup>2</sup> Eine stufenweise Anhebung von sechs Monaten pro Jahr erfolgte nach 1999. Im Jahr 2003 wurde dieser Prozeß für fünf Jahre unterbrochen, und die Altersgrenze liegt für Männer bei 62 für Frauen und bei 57. <sup>3</sup> Zusätzlich zu dem Vorruhestand für bestimmte Berufsgruppen, darunter Bergleute, Transportarbeiter, Unterwasserarbeiter und Balletttänzer.

Quelle: IAO-Budapest: Email-Umfrage bei regionalen Arbeitsministerien.

Nach dem Abklingen der ersten Übergangsschocks ergriffen die meisten Regierungen später in den neunziger Jahren Schritte, um ihr Rentenleistungspaket neu zu schnüren. Wie in Westeuropa war die Individualisierung der Renten eine wesentliche Komponente dieser Bemühungen. Einige Länder mit leistungsdefinierten Systemen haben ihre Rentenformeln so abgeändert, daß die Umverteilung an einkommenschwache Arbeitnehmer reduziert wird (Ungarn,

Slowakei). Andere hingegen ersetzen definierte Leistungen durch Umlagesysteme, die auf einem virtuellen Beitragsprimat basieren, wo jeder Arbeitnehmer bei Verrentung eine ausschließlich beitragsabhängige Leistung bezieht, angepaßt an die Lebenserwartung der Altersgruppe des betreffenden Rentenbeziehers (Lettland, Polen) <sup>6</sup>.

Eine einschneidendere Reform sieht die Teilprivatisierung von Rentensystemen vor, was in der Regel mit einer Kürzung der von staatlichen Rentensystemen gewährten Leistungen und der Schaffung neuer Systeme privat geführter individueller Sparkonten einhergeht. Obgleich die ursprüngliche Überlegung, dies könne eine durch die demographische Alterung verursachte Rentenkrise abwenden, mittlerweile von allen Analytikern aufgegeben worden ist <sup>7</sup>, hat der Gedanke der Privatisierung großen Anklang gefunden, und die Privatisierung wurde in mehr als der Hälfte der neuen EU-Mitgliedstaaten <sup>8</sup> und in Bulgarien, Der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien, Kroatien, Montenegro und der Ukraine durchgeführt.

Erste Erfahrungen weisen auf verschiedene Probleme mit dieser Strategie hin. Zunächst werden die neuen individuellen Sparkonten aufgebaut, indem ein Teil der bestehenden Rentenbeiträge an private Träger umgeleitet wird <sup>9</sup>. So entsteht ein „Loch“ in der Finanzierung staatlicher Rentensysteme, die die in früheren Beitragszeiten erworbenen Leistungsansprüche weiterhin erfüllen müssen. Dieses Loch weist eine Größenordnung von 0,5 bis 2,5 Prozent des jährlichen BIP für die kommenden 50 Jahre auf <sup>10</sup>. Wer wird diese Last tragen?

Zweitens zeigen Erfahrungen, daß Regierungen viele neue komplexe Aufgaben übernehmen müssen, obwohl die Privatisierung als Mittel zur Begrenzung der staatlichen Beteiligung an der Altersvorsorge gefördert wurde. Zu den Hauptschwierigkeiten zählen u.a.: Aufbau von individuellen Erfassungssystemen für die Beiträge, Koordination der neuen individuellen Sparkonten mit bereits vorhandenen, für Invaliditäts- und Hinterbliebenenleistungen zuständigen Sozialversicherungssystemen, Festlegung des durch die neuen individuellen Sparkonten zu bietenden Leistungspakets und Sicherstellung, daß die privaten Verwaltungsgebühren in vertretbaren Grenzen gehalten werden, damit die Ersparnisse nicht aufgezehrt werden. Dem letzten Aspekt kommt eine entscheidende Bedeutung zu, da diese Verwaltungsgebühren in Mitteleuropa hoch sind und zum Teil ein Viertel der Investitionserträge oder sogar ein Viertel der im Verlauf der Berufstätigkeit erworbenen Vermögenswerte aufzehren <sup>11</sup>.

<sup>6</sup> Es gibt Ausnahmen von dieser Tendenz. Die Tschechische Republik hat wichtige Reformen unter Beibehaltung von Umverteilungseffekten zugunsten einkommensschwacher Arbeitnehmer durchgeführt. Slowenien hat Reformen eingeleitet, die den zulässigen Abstand zwischen den höchsten und niedrigsten Renten erheblich verringern.

<sup>7</sup> Von der Weltbank in einer Veröffentlichung von 1994, *Averting the old age crisis*, vorgebrachtes Argument.

<sup>8</sup> Estland, Lettland, Polen, Slowakei und Ungarn.

<sup>9</sup> Ein Land, Estland, hat auch den Beitragssatz der Versicherten in Rentenmischsystemen angehoben.

<sup>10</sup> In Polen wurden Projektionen der Langzeitkosten der Rentenprivatisierung unter Verwendung eines vom Institut für Marktwirtschaft in Danzig in Zusammenarbeit mit der IAO und dem Arbeitsministerium entwickelten Sozialhaushaltsmodells vorgenommen. Die Ergebnisse lassen erkennen, daß sich diese Kosten insgesamt auf etwa zwei Prozent des BIP pro Jahr in den kommenden 50 Jahren belaufen werden (Chłon-Dominczak, 2002, Chart 22).

<sup>11</sup> In Ungarn stellten die großen internationalen Pensionsfonds ihren Mitgliedern 1990 23,8 Prozent des Bruttoinvestitionsertrages in Rechnung (Augusztnovics et al., 2002; Tabelle 15). In Kroatien ver-

Drittens setzt die Privatisierung die Existenz stabiler Finanzmärkte mit einem Angebot an produktiven Investitionen voraus. Die in der Region gewonnenen Erfahrungen zeigen, daß solche Märkte *vor* der Privatisierung des Rentensystems existieren müssen und daß nicht davon ausgegangen werden kann, daß sie durch eine Rentenreform entstehen. Deutlich wird dies an den umfangreichen Investitionen privater Pensionsfonds in Staatsanleihen in ganz Mitteleuropa. Der Anteil derartiger Investitionen liegt bei mehr als 60 Prozent in Bulgarien, 65 Prozent in Polen und Ungarn und 80 Prozent in Kroatien (Chłon-Dominczak, 2004). Diese Verwendung von Sparkapital ermöglicht weder die höheren Erträge, die private (obschon risikoreichere) Wertpapiere bieten, noch die von den Befürwortern der Privatisierung angestrebte Diversifizierung der Rentenrisiken und Vermögenswerte.

### 5.4.3. Die Gemeinschaft Unabhängiger Staaten

In den GUS-Ländern waren die Rentensysteme vor dem Übergang durch ein niedriges Rentenalter, ein hohes Ausmaß an Umverteilung und eine mangelnde Transparenz der Finanzierungssysteme gekennzeichnet. Allerdings fiel der Konjunkturabschwung Anfang der neunziger Jahre in diesen Ländern erheblich stärker aus. Auch die Auswirkungen einer hohen Inflation waren deutlicher spürbar – Reduzierung des Leistungsniveaus und Schmälerung der Kaufkraft der Rentenbezieher. In vielen Ländern hatten finanzielle Zwänge auch Rentenrückstände zur Folge. Die zum Schutz der bedürftigsten Rentenbezieher ergriffenen Maßnahmen führten jedoch dazu, daß die Mindestrenten die Mindestlöhne überstiegen, so daß bedürftige Familien mit den Renten ältere Familienmitglieder als wesentliche Einkommensquelle rechneten.

Ende der neunziger Jahre begannen viele GUS-Länder mit der Umstrukturierung ihrer Rentensysteme, wobei sich wie in West- und Mitteleuropa eine Tendenz zu stärker individualisierten Renten und in einigen Ländern zur Ablösung der Sozialversicherungssysteme durch privat verwaltete individuelle Sparkonten herausbildete. Im Jahr 1998 übernahm Kasachstan in diesem Zusammenhang mit dem vollständigen Ersatz der Sozialversicherung nach chilenischem Vorbild die Führungsrolle in der Subregion. Die Russische Föderation wählte 2001 ein Drei-Säulen-System, Aserbajdschan und Kirgistan hingegen verabschiedeten Gesetze, die individuelle Rentenkonten vorsehen. Zu den Hindernissen für die erfolgreiche Durchführung dieser Systeme zählen u.a.: kleine und unzureichend entwickelte private Finanzmärkte, hohe Verwaltungsgebühren und das Fehlen einer Einkommensquelle zur Deckung der hohen Kosten, die durch den Übergang zu kapitalgedeckten Systemen entstehen. Darüber hinaus stoßen die staatlichen Rentensysteme in GUS-Ländern in Wirtschaften mit einer großen informellen Wirtschaft beim Einzug fälliger Beiträge nach wie vor auf Schwierigkeiten.

---

trat Chłon-Dominczak (2004) die Auffassung, die Verwaltungsgebühren reduzieren die Arbeitnehmerguthaben im Laufe ihres Erwerbslebens um 26,8 Prozent.

**Kasten 5.2.**

## Auswirkungen der höheren Erwerbsbeteiligung

Aus Musterberechnungen der IAO geht hervor, daß in einem EU-Land mit einer rasch alternden Bevölkerung und einem effektiven Rentenalter von 60 Jahren sowie einer Frauenerwerbsquote, die ähnlich hoch ist wie in den Niederlanden, die Abhängigenquote von Arbeitslosen und Rentnern zusammengenommen im Jahr 1995 etwa 62 Abhängige pro 100 Erwerbstätige betrug. Sollte das effektive Rentenalter bis zum Jahr 2030 auf 67 Jahre angehoben und die Erwerbsbeteiligung der Frauen auf den derzeit höchsten Stand in Europa (d.h. den schwedischen Stand) gebracht werden, beliefe sich die Gesamtabhängigenquote im Jahr 2030 auf etwa 68 pro 100 Erwerbstätige. Unter Status-quo-Bedingungen (d.h. Beibehaltung des effektiven Rentenalters von 60 Jahren und gleichbleibende Erwerbsbeteiligung der Frauen) würde sich diese Quote auf 80 pro 100 Erwerbstätige belaufen – 18 Prozent mehr.

Quelle: IAA (2001, S. 69)

## 5.5. Grundsatzpolitische Antworten

Wie bereits erwähnt, hat sich das Verständnis für die durch die demographische Alterung gegebene Herausforderung und die zur Verfügung stehenden grundsatzpolitischen Optionen erheblich gewandelt. Die Strategie, die noch vor einem Jahrzehnt weltweit alle Aufmerksamkeit auf sich zog (Ablösung der Sozialversicherung durch individuelle Sparkonten) verlor durch die Erkenntnis, daß alle Rentensysteme unabhängig von ihrer Gestaltung oder Finanzierung von der demographischen Alterung betroffen sind, an Bedeutung. Zugleich wird die entscheidende Rolle des Arbeitsmarkts und der Beschäftigungspolitik für die Anhebung der Beschäftigungsquoten und die Verlängerung des Arbeitslebens zunehmend anerkannt.

### 5.5.1. Anhebung der Beschäftigungsquoten

Die Beschäftigungsförderung ist ein ausgezeichnetes Mittel zur Abfederung der Auswirkungen der demographischen Alterung auf Sozialschutzsysteme, insbesondere dort, wo eine große informelle Wirtschaft existiert. In den von der Internationalen Arbeitskonferenz 2001 angenommenen Schlußfolgerungen über Soziale Sicherheit wird, daß eine entscheidende Herausforderung darin besteht, Beschäftigung und Teilhabe aller Bevölkerungsgruppen, u.a. Frauen, Jugendliche, Wanderarbeitnehmer und ältere Arbeitnehmer, zu verbessern. In Lissabon (2000) und Stockholm (2001) legte der Europäische Rat Zielvorgaben für 2010 fest, nämlich die Anhebung der Beschäftigungsquoten in der EU auf nahezu 70 Prozent für die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter insgesamt, auf mehr als 60 Prozent für Frauen und auf 50 Prozent für ältere Arbeitnehmer. Diese Zielvorgaben bedeuten, daß die Beschäftigung in den EU-15 insgesamt um rund 20 Millionen steigen muß.

Der Hauptgrund für die niedrige Erwerbsquote der Frauen ist in der Tatsache zu sehen, daß sie die Hauptlast der Pflege- und Haushaltspflichten zu tragen haben. Der Europäische Rat von Barcelona (2002) rief die Mitgliedstaaten dazu auf, Hemmnisse im Bereich der Frauenerwerbsbeteiligung zu beseitigen und Anstrengungen zu unternehmen, um bis 2010 für mindestens 90 Prozent der Kinder zwischen drei Jahren und dem schulpflichtigen Alter sowie für min-

destens 33 Prozent der Kinder unter drei Jahren eine Kinderbetreuung anzubieten. Für die Vereinbarkeit von Arbeits- und Familienpflichten spielen natürlich Urlaubsvorkehrungen eine große Rolle. Allerdings könnte es sinnvoller sein, einen Teil der für den Vollzeiturlaub vorgesehenen Mittel für die Vereinbarung von Betreuung und Arbeit und den Aufbau von Kinderbetreuungsdiensten aufzuwenden. Ein potentiell wichtiges Mittel zur Verbesserung der Erwerbsquoten ist außerdem die Zuwanderung<sup>12</sup>. Spanien und Griechenland gehen beispielsweise davon aus, daß Zuwanderer das Angebot an Arbeitskräften erheblich erhöhen werden<sup>13</sup>.

In den meisten Ländern war die Hoffnung, die beruflichen Aussichten Jugendlicher würden so verbessert, einer der Gründe für die Förderung des Vorruhestands. Allerdings ist es zweifelhaft, ob dieses Ziel erreicht wurde, zum Teil aufgrund der Tatsache, daß Erwerbseintritt und Erwerbsaustritt in der Regel nicht in denselben Sektoren, Unternehmen oder Berufsgruppen stattfinden. Darüber hinaus sollten, wie in der IAO-Empfehlung (Nr. 162) betreffend ältere Arbeitnehmer, 1980, hervorgehoben wurde, die Beschäftigungsprobleme der älteren Arbeitnehmer im Rahmen einer umfassenden und ausgewogenen Strategie der Vollbeschäftigung behandelt werden, und Politiken sollten gewährleisten, daß die Beschäftigungsprobleme nicht von einer Gruppe auf eine andere verlagert werden.

### 5.5.2. Verlängerung des Arbeitslebens

Die Verlängerung des Arbeitslebens ist ein wichtiges Mittel zur Anhebung der Beschäftigungsquoten. Der Europäische Rat von Barcelona gab das Ziel vor, das tatsächliche Durchschnittsalter des Ausscheidens aus dem Erwerbsleben bis 2010 allmählich um fünf Jahre ansteigen zu lassen (Europäische Kommission, 2003 b). Allerdings haben diesbezügliche Maßnahmen die Bedürfnisse und Rechte älterer Menschen zu berücksichtigen, insbesondere derjenigen mit schlechten Arbeitsbedingungen, langen Beitragszeiten oder Gesundheitsproblemen<sup>14</sup>. Die Verlängerung des Arbeitslebens setzt somit ergänzende Maßnahmen voraus, die älteren Arbeitnehmern eine echte Wahlfreiheit zwischen Fortsetzung ihrer beruflichen Tätigkeit und dem Ruhestand bieten.

Es besteht ein deutlicher Zusammenhang zwischen dem Bildungsstand und der Beschäftigungsrate älterer Arbeitnehmer. In den EU-15 war 2001 die Beschäftigungsrate höherqualifizierter Arbeitnehmer in der Altersgruppe 60 bis 64 doppelt so hoch wie die geringqualifizierter Arbeitskräfte (Europäische Kommission, 2003 b, Tabelle 4), und ähnliche Tendenzen ließen sich in der ganzen Region beobachten (Fortuny et al., 2003). Allerdings nehmen ältere

<sup>12</sup> Siehe "Fallstudie zu Alterung und Migration in Europa" in IAA (2004 e).

<sup>13</sup> Im Nationalen Strategiebericht Spaniens wird der Beitrag ausländischer Arbeitskräfte zur günstigen finanziellen Situation des Sozialversicherungssystems betont. Die Zahl der in diesem System versicherten Ausländer stieg von 332.000 in 1999 auf 792.000 in 2002, d.h. um mehr als das Doppelte (Rat der Europäischen Gemeinschaft, 2003).

<sup>14</sup> In der EU erfolgte der Erwerbseintritt geringqualifizierter Arbeitskräfte in der Altersgruppe der 55- bis 64-Jährigen im Durchschnitt im Alter von 18, d.h. drei Jahre vor ihren höherqualifizierten Altersgenossen. In Frankreich begannen Jugendliche ohne höheren Sekundarabschluß ihr Berufsleben im Durchschnitt acht Jahre vor denen mit Tertiärbildung (Europäische Kommission, 2003 b).

**Kasten 5.3.**

Das Arbeitgeberforum für Altersfragen (EFA): Altersvielfalt – weil sie sich ökonomisch rechnet

Das EFA fördert alle Altersgruppen einbeziehende Belegschaften und betont die klaren Vorteile für die Unternehmen, nämlich eine breitere und vielfältigere Palette von Qualifikationen und Fähigkeiten und die Vermeidung von Qualifikationslücken, wenn eine Reihe von qualifizierten und erfahrenen Arbeitnehmern das Unternehmen verläßt, sowie die Anpassung an neue Märkte. Unternehmen erzielen Wettbewerbs- und finanzielle Vorteile, wenn sie ihre Vorurteile bezüglich des Alters überwinden:

*Arbeitgeber:* Senkung der Kosten infolge einer verbesserten Arbeitnehmerbindung und Zugang zu einem breiteren Arbeitnehmerpool;

*Markt:* Chancen für eine größere Nähe zu Kunden verschiedener Altersgruppen;

*Ansehen:* Vorbildliches Corporate Citizenship trägt zur Stärkung des Engagements aller Stakeholder bei und fördert die Markentreue.

Quelle: [www.efa.org.uk](http://www.efa.org.uk)

Arbeitnehmer nicht in signifikantem Ausmaß an Beschäftigungs- und Ausbildungsprogrammen teil, obgleich sie eine zunehmend wichtigere Zielgruppe darstellen. In den EU-15 und den neuen Mitgliedstaaten stand das lebenslange Lernen jahrelang im Mittelpunkt politischer Diskussionen. Vorurteile älteren Menschen gegenüber sind jedoch noch das Haupthindernis für ihre Beschäftigung, und den Arbeitgebern kommt in diesem Zusammenhang die entscheidende Rolle zu.

Eine effektive Lösung setzt auch Maßnahmen zur Bekämpfung der Altersdiskriminierung voraus. In diesem Zusammenhang war die Annahme der EG-Richtlinie 2000/78/EG des Rates vom 27. November 2000 zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Verwirklichung der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf, die u.a. das Alter verschiedenen anderen, zuvor nicht in EU-Texten genannten Diskriminierungsgründen hinzufügt, von Bedeutung<sup>15</sup>. Auch die Slowakei hat Gesetze erlassen, die eine Altersdiskriminierung untersagen.

Zur Erleichterung eines gleitenden Übergangs von der Arbeit in den Ruhestand haben einige Länder den flexiblen Rentenbeginn eingeführt, mit Abschaffung des gesetzlichen Rentenalters und der Einführung flexibler Teilzeitarbeit. Finnland flexibilisiert ab 2005 das Rentenalter in der Altersspanne von 62 bis 68 Jahren und bietet in dieser Spanne höhere Steigerungsraten für die Rentenansprüche. Spanien hat die Möglichkeit geschaffen, nach 65 gleichzeitig eine Rente und ein Erwerbseinkommen zu beziehen, wobei für jedes zusätzliche Arbeitsjahr ein Rentenzuschlag gewährt wird. In vielen Mitgliedstaaten bleiben die Renteneintrittsregelungen jedoch inflexibel, und die Verlängerung des Arbeitslebens wird versicherungsmathematisch nicht angemessen belohnt (Rat der Europäischen Gemeinschaft, 2003, Seite 67 und 68).

<sup>15</sup> Die Richtlinie fordert alle Mitgliedstaaten auf, in den folgenden fünf Jahren Gesetze zu erlassen, die eine direkte und indirekte Diskriminierung bei der Arbeit aufgrund von Alter und anderen Gründen untersagen.

**Kasten 5.4.**

## Slowakische Rechtsvorschriften gegen Altersdiskriminierung

Das Gesetz Nr. 387/1996 untersagt es Arbeitgebern, bei Stellenausschreibungen ein Höchstalter anzugeben. Der Nationale Beschäftigungsplan (2000) enthält Maßnahmen zur Beseitigung von Diskriminierung und zur Überwachung der Ausübung des Rechts auf Beschäftigung durch Risikogruppen. Das neue Arbeitsrecht (2002) sieht vor, daß natürliche Personen das Recht auf Arbeit und freie Wahl des Berufes, auf faire Arbeitsbedingungen und Schutz vor Arbeitslosigkeit ohne Diskriminierung aus verschiedenen Gründen, u.a. dem Alter, haben.

Quelle: Fortuny et al. (2003).

**5.5.3. Rentenreformen**

Bei der Bewältigung des demographischen Drucks können Rentenreformen nur dann greifen, wenn die Beschäftigungsquoten steigen und älteren Menschen lohnende Möglichkeiten zum Weiterarbeiten geboten werden. In dieser Hinsicht weisen die in ganz Europa erforderlichen Reformen ähnliche

Züge auf: stärkere Anreize der Rentensysteme zum Aufschub des Renteneintrittsalters, Vorschriften zur Erleichterung des flexiblen Übergangs in die Rente, Anreize für Arbeitnehmer, für den Ruhestand Ersparnisse anzusammeln und Maßnahmen zur besseren Aufklärung der Öffentlichkeit über die zur Verfügung stehenden Optionen. Zudem ist eine Neugestaltung des Leistungspakets erforderlich, um dem Wandel in Europa Rechnung zu tragen und in den Übergangswirtschaften die Verwaltung von Rentensystemen als Vorbereitung für die durch die demographische Alterung hervorgerufene finanzielle Belastung zu stärken.

Aufgrund der derzeitigen sozialen und wirtschaftlichen Transformationen werden die Rentner von morgen ganz andere Erwerbsbiographien und Familienstrukturen als heutige Rentenbezieher aufweisen. Bei der Neugestaltung des Leistungspakets muß insbesondere geschlechtsspezifischen Fragen Beachtung geschenkt werden, da Frauen bei den derzeitigen Rentenreformen oft zu den großen Verlierern gehören. In vielen Ländern wird außerdem nachdrücklich die Einführung einer angemessenen Mindestrente gefordert, um den Folgen der zunehmenden Arbeitsplatzunsicherheit und der Entwicklung atypischer Beschäftigungsformen auf künftige Renteneinkommen Rechnung zu tragen.

Aufgrund des Phänomens der neuen privaten Altersvorsorge dürften sich Ungleichheiten verstärken und die Sorge entstehen, ob die künftigen Renten ausreichend sind. Erforderlich sind ein geeigneter ordnungspolitischer Rahmen und eine Senkung der Verwaltungskosten<sup>16</sup>.

Eine von Dänemark, den Niederlanden und Schweden gewählte Möglichkeit ist die Entwicklung branchenweiter, von den Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden gemeinsam verwalteter Systeme. Durch diese wird ein hoher

<sup>16</sup> Laut OECD-Schätzungen verschlingen die Verwaltungskosten privater Rentensysteme zwischen 10 und 35 Prozent des Beitragsaufkommens, was einer signifikanten Einbuße bei den realen Erträgen gleichkommt (Rat der Europäischen Union, S. 97 und 98).

Erfassungsgrad sichergestellt, da sie auf alle Arbeitnehmer in den betreffenden Sektoren Anwendung finden. Auch Belgien, Deutschland, Italien und Spanien haben diese Strategie gewählt bzw. ziehen sie in Betracht.

In Mitteleuropa sehen sich Länder, die die Sozialversicherung durch individuelle Sparkonten ersetzt haben, mit wichtigen Gleichstellungsfragen konfrontiert. Viele dieser Länder (Bulgarien, Die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien und Polen) haben wichtige Entscheidungen, die die neuen privaten Leistungspakete betreffen, verschoben. Ein wichtiger Punkt, der Unsicherheit hervorruft, ist die Umwandlung des Sparkapitals in eine Rente bei Renteneintritt, da Frauen mit gleichwertiger Erwerbsbiographie und vergleichbarem Einkommen bei Anwendung unterschiedlicher Lebenserwartungsprognosen für Männer und Frauen Renten beziehen würden, die etwa 20 Prozent unter denen der Männer lägen. Die Gleichstellung der Geschlechter verlangt jedoch in allen staatlich verwalteten gesetzlichen Systemen geschlechtsneutrale Projektionen für die obligatorische oder subventionierte private Vorsorge.

Zweitens sind die in Mitteleuropa eingeführten individualisierten Rentensysteme für geringverdienende Arbeitskräfte Anlaß zur Sorge, da diese in Ländern, in denen die Umverteilung erheblich gekürzt wurde, im Alter einem größeren Armutsrisiko ausgesetzt sind. Besonders bedenklich ist die Lage der Frauen. Obgleich jetzt in einigen Ländern ein einheitliches Renteneintrittsalter für Männer und Frauen vorgesehen ist, gibt es noch immer Unterschiede (siehe Europäische Kommission, 2003b, Tabellen 2 und 3). Das Fortbestehen derartiger Unterschiede gewinnt im Zusammenhang mit der Individualisierung von Rentenleistungen eine neue Bedeutung, da dies aufgrund des geschlechtsspezifischen Lohngefälles zu niedrigen Frauenrenten führen wird. Unter diesen Umständen dürfte die Angleichung des Renteneintrittsalters der einzig gangbare Weg zur Begrenzung dieses Risikos sein.

Drittens ist es für Mitteleuropa unerlässlich, die Leistungsfähigkeit der Rentensysteme zu verbessern, indem die Lücken gestopft werden, durch die Mittel verlorengehen, und Schwachstellen beseitigt werden, die unter demographischem Druck nachgeben könnten. Hierzu zählt der Einzug von Rentenbeiträgen. Die von den meisten gewählte Lösung (einheitliche Einzugssysteme) beseitigt nur bestimmte Formen des Mißbrauchs, nämlich die unvollständige Einhaltung von Vorschriften, was durch einen Datenvergleich der verschiedenen staatlichen Stellen aufgedeckt werden kann. Für die Hauptprobleme, nämlich die chronische Untererfassung der Löhne der Arbeitnehmer, die informelle Wirtschaft und die staatliche Tolerierung der Nichteinhaltung von Vorschriften durch bestimmte Großunternehmen, ist sie von geringerem Nutzen. Hier sind Initiativen auf der höchsten Ebene erforderlich, z.B. Kampagnen zur Schärfung des Bewußtseins für die Nichteinhaltung von Vorschriften und ihre negativen Folgen. Die neuen Strategien müssen mit aktiver Einbeziehung der Sozialpartner auf den bestimmten Kontext zugeschnitten werden. Was die informelle Wirtschaft anbelangt, so sollte unregistrierten Firmen mit der Fähigkeit zur Zahlung von Beiträgen Priorität eingeräumt werden. Regierungen sollten durch ihr positives Beispiel führen, d.h. Nulltoleranz gegenüber der Nichtbeachtung von Vorschriften durch staatliche und halbstaatliche Unternehmen.

Ein weiteres Problem sind die hohen Verwaltungsgebühren privater Rententräger, die das Rentensparkapital schmälern. Solche Gebühren sind in jedem Kontext ungerechtfertigt, stellen aber eine besondere Bedrohung dar, wenn die für die Renten vorgesehenen Mittel knapp werden. Einige Regierungen bleiben untätig in der Hoffnung, daß der Wettbewerb eine Gebührensenkung erzwingen

wird. Allerdings dürfte eine derartige Selbstregulierung in der nächsten Zukunft aufgrund der Alterung, die den für das Einwirken der Marktkräfte erforderlichen Zeitraum begrenzt, und der Dominanz dieser Märkte durch wenige große Firmen zweifelhaft sein. Somit bleibt als Alternative zum Schutz der Arbeitnehmerersparnisse nur eine gesetzliche Regelung.

Letztlich müssen die Regierungen Mitteleuropas die Kosten der Privatisierung im Kontext der Alterung tragen. Die Abzweigung von Rentenbeiträgen für privat verwaltete individuelle Sparkonten hat dauerhafte Defizite in erheblichem Ausmaß zur Folge. Zur Prüfung der Frage, wann die vorgesehenen Umleitungen der Einkünfte im Licht des demographischen Drucks vorgenommen werden sollen, sind langfristige versicherungsmathematische Projektionen in Absprache mit den Sozialpartnern durchzuführen. Derartige Projektionen würden den Ländern, die Privatisierungsgesetze zwar erlassen, jedoch noch nicht umgesetzt haben, die Möglichkeit bieten, ihre Strategie insgesamt und/oder den Umfang der zweiten Säule erneut zu prüfen. Es gibt keine Patentlösungen; allerdings sind die Chancen zur Vermeidung einer deutlichen Schmälerung der Leistungen um so größer, je früher das Problem angegangen wird.

## 5.6. **Schlußfolgerungen**

In den meisten Ländern der Region bleibt trotz der großen Aufmerksamkeit, die Rentensystemen gewidmet wurde, und der Maßnahmen, die zur Bewältigung der mit der demographischen Alterung einhergehenden Probleme ergriffen wurden, noch viel zu tun. Schwergewicht wird in der Regel auf die technischen Aspekte der Rentenreformen gelegt; der Prozeß der Ausarbeitung und Durchführung von Reformen wird jedoch oft übersehen. Dies ist jedoch ein entscheidender Faktor, da es keine Patentlösung für die betreffenden grundsatzpolitischen Fragen gibt (Reynaud, 2000). Jedes Land muß seine eigene Vorgehensweise in bezug auf das durch die demographische Alterung entstehende Verteilungsproblem festlegen und einen neuen Sozialvertrag im Rentenbereich formulieren. Zudem kommt in diesem Bereich der Abhängigkeit von bestimmten Entwicklungspfaden eine besondere Bedeutung zu, da frühere Entscheidungen einen erheblichen Einfluß auf die aktuellen Politikoptionen haben<sup>17</sup>. Die Qualität des Reformprozesses ist von entscheidender Bedeutung. Für Renten, eine wichtige Komponente der Sicherheit der Menschen, müssen langfristige Garantien geboten werden. Zur Vermeidung von Konflikten zwischen langfristigen Perspektiven und kurzfristiger politischer Opportunität ist es unabdingbar, die Zusammenarbeit zwischen politischen und gesellschaftlichen Kräften zu entwickeln. Die Mitwirkung der Sozialpartner spielt in diesem Zusammenhang eine entscheidende Rolle.

Die Erfahrung in Westeuropa zeigt, daß Rentensysteme – abgesehen von der Frage ihrer Reformierung – zur Gewährleistung ihrer langfristigen Tragfähigkeit überwacht und verwaltet werden müssen. Der oft als „Krise“ angesehene derzeitige Anpassungsprozeß ist eigentlich ein Zeichen für die Anpassungsfähigkeit ausgereifter Rentensysteme, einem im Hinblick auf

---

<sup>17</sup> Das Rentenmodell der Weltbank, das sogenannte „Drei-Säulen-Modell“, hatte nur wenig Einfluß auf den Rentenreformprozeß in Westeuropa, da seine Relevanz im Kontext etablierter gutfunktionierender Systeme durch seinen pauschalen Tabula-rasa-Ansatz begrenzt war.

die Einhaltung langfristiger Verpflichtungen entscheidenden Merkmal. Darüber hinaus bieten Rentensysteme insbesondere in industrialisierten Demokratien eine gute Möglichkeit, einvernehmliche Beschlüsse zur Einkommensverteilung und Alterssicherung zu treffen. Allerdings ist es wichtig, Mittel und Wege zum Erreichen dieser kollektiven grundsatzpolitischen Entscheidungen zur Verfügung zu stellen. In diesem Zusammenhang hat sich eine Strategie, nämlich die Einrichtung eines Beirates, in dem die Sozialpartner, Akademiker und Fachleute vertreten sind, als erfolgreich erwiesen (beispielsweise in Deutschland, Japan, den Vereinigten Staaten und vor kurzem in Frankreich).

Daß Lösungen gefragt sind, die Beschäftigung, Sozialschutz und die Förderung der Rechte und des Wohls der Arbeitnehmer auf der Basis eines Konsens miteinander verbinden, deutet auf die Schlüsselrolle hin, welche die IAO in Reformprozessen übernehmen kann, und entspricht den Grundsätzen der Agenda für menschenwürdige Arbeit. Die Rentenreform ist in der Tat ein perfektes Beispiel für einen Bereich, in dem ein integrierter Ansatz auf der nationalen Ebene entwickelt werden kann. In diesem Bereich gibt es drei Formen von IAO-Aktionen.

Zunächst bietet die IAO einen Normenrahmen und grundsatzpolitische Leitsätze. Beides wurde auf dreigliedriger Basis vereinbart. Das Übereinkommen (Nr. 102) über soziale Sicherheit (Mindestnormen), 1952, ist in dieser Hinsicht in der Region von besonderer Relevanz<sup>18</sup>. Darüber hinaus spiegeln die 2001 von der Internationalen Arbeitskonferenz angenommenen Schlußfolgerungen über soziale Sicherheit einen neuen internationalen Konsens unter Regierungen und Sozialpartnern wider und bieten der IAO eine neue Vision einer auf die heutigen Bedürfnisse zugeschnittenen sozialen Sicherheit. In der 2004 von der Internationalen Arbeitskonferenz angenommenen EntschlieÙung über eine faire Behandlung von Wanderarbeitnehmern in der globalen Wirtschaft sind auch Richtlinien zur Verbesserung der Immigrationspolitik im Kontext der Alterung enthalten.

Zweitens erleichtert der dreigliedrige Ansatz der IAO die Herbeiführung eines nachhaltigen Konsenses bezüglich der Verbindung von Arbeitsmarkt- und Rentenreformen, welche die Bedürfnisse und Erwartungen der Gesellschaft erfüllen. Dieser Aspekt wird in der Regel von internationalen Finanzinstitutionen und einigen Regierungen übersehen, die sich mehr Gedanken über die finanzielle Tragfähigkeit von Rentensystemen als über deren soziale Nachhaltigkeit machen. Der Einbindung der Sozialpartner in diesen ProzeÙ kommt in bezug auf eine umfassende Konsensbildung auf nationaler Ebene eine erhebliche Bedeutung zu, und die IAO unterstützt insbesondere in Mittel- und Osteuropa aktiv die Beteiligung gut unterrichteter Sozialpartner am EntscheidungsprozeÙ und an der Verwaltung von Rentensystemen und Arbeitsmarktinstitutionen.

Schließlich bietet die IAO internationale Kompetenz zum ganzen Spektrum von Arbeitsfragen, darunter Sozial- und Arbeitsschutz, Schaffung von Arbeitsplätzen, Sozialdialog und Arbeitnehmerrechte, alles Fragen, die im Zusammenhang mit der Problematik des Alterns von Relevanz sind. In dieser

---

<sup>18</sup> Die Europäische Sozialcharta bezieht sich bei der Festsetzung des Mindestschutzniveaus auf das Übereinkommen, und in der Europäischen Ordnung der sozialen Sicherheit werden die wesentlichen Bestimmungen dieses Übereinkommens aufgegriffen.

Hinsicht bietet die Agenda für menschenwürdige Arbeit eine umfassende, dem Ausmaß des Problems der demographischen Alterung gut angepaßte Antwort.

Die Bedeutung der Förderung einer produktiven und menschenwürdigen Beschäftigung als dem wirksamsten Mittel zur Absorbierung des die Systeme der sozialen Sicherheit beeinträchtigenden demographischen Drucks und zur Gewährleistung eines Minimums an sozialem Schutz und Einkommen für Menschen in höherem Lebensalter zieht sich wie ein roter Faden durch diese Analyse. Die Globale Beschäftigungsagenda der IAO stellt eine Antwort auf diese Notwendigkeit dar und liefert gleichzeitig einen Schlüsselbeitrag zu der Agenda für menschenwürdige Arbeit. Im Einklang mit den Millenniumsentwicklungszielen fördert sie als Hauptvoraussetzung für die Beseitigung der Armut das quantitative Ziel, mehr frei gewählte Beschäftigung von hoher Qualität zu schaffen.

Zur Bewältigung des in vielen Ländern bestehenden Problems des unzureichenden Schutzes der sozialen Sicherheit hat die IAO die Globale Kampagne für Soziale Sicherheit und sozialen Schutz für alle ins Leben gerufen. Ziel dabei ist es, die Ausweitung des Erfassungsbereichs der sozialen Sicherheit auf diejenigen zu fördern und zu unterstützen, die durch vorhandene Systeme nicht oder nicht ausreichend geschützt sind. Die IAO beteiligt sich ferner aktiv an Initiativen des multilateralen Systems zur Frage des Alterns. Sie leistete beispielsweise umfangreiche Beiträge zu der von der UNECE<sup>19</sup> veranstalteten Ministerkonferenz über das Altern (Berlin, 2002), auf der die Berliner Ministererklärung und die Regionale Implementierungsstrategie angenommen wurden<sup>20</sup>. Bei ihren Tätigkeiten zur Frage des Alterns in der Region macht die IAO intensiven Gebrauch von dieser Strategie.

---

<sup>19</sup> Die Konferenz wurde als Folgemaßnahme zur Zweiten Weltversammlung zur Frage des Alterns einberufen (Madrid, 2002).

<sup>20</sup> Die Strategie enthält zehn Verpflichtungen, darunter die folgenden Ziele: Angleichung der sozialen Sicherungssysteme als Antwort auf die Folgen des Alterns; Unterstützung der Arbeitsmärkte bei der Anpassung an die wirtschaftlichen und sozialen Konsequenzen der Bevölkerungsalterung, und Förderung von lebenslangem Lernen ([www.unece.org/ead/pau/age/berl\\_list\\_docs.htm](http://www.unece.org/ead/pau/age/berl_list_docs.htm)).

## Bibliographie

- Agell, J. 1999. „On the benefits from rigid labour markets: Norms, market failures, and social insurance”, in *The Economic Journal* (Oxford, Blackwell Publishers), Nr. 109, Febr.
- Allaire, G. et al. 1995. “Persistence du chômage et insertion”, in: A. Degenne et al. (Hrsg.). *L'analyse longitudinale dans le marché du Travail* (Marseille, CEREP).
- Arro, R. et al. 2001. *Labour market flexibility and employment security: Estonia*, Employment Paper Series, 2001/25 (Genf, IAA).
- Atkinson, A.B.; Micklewright, K.J. 1991. „Unemployment compensation and labor market transitions: A critical review“, in *Journal of Economic Literature*, Bd. 29, S. 1679-1727.
- Auer, P. et al. 2004. *Protected mobility for employment and decent work: Labour market security in a globalized world*, Für die Siebte Regionaltagung der Internationalen Vereinigung für Arbeitsbeziehungen ausgearbeitetes Papier (Lissabon).
- Auer, P. et al. 2004. *Active labour market policies around the world: Coping with the consequences of globalization* (Genf, IAA).
- Auer, P. et al. 2002. *Stable or unstable jobs: Has job stability decreased in industrialized countries?* Employment Strategy papers 2001/26, (Genf, IAA).
- Auer, P.; Cazes, S. 2003. *Employment stability in an age of flexibility: Evidence for industrialized countries*, (Genf, IAA).
- Auer, P.; Gazier, B. (Hrsg.). 2002. *The future of work, employment and social protection* (Genf, IAA).
- Augusztinovic, M. et al. 2002. „The Hungarian pension system before and after the 1998 reform”, in E. Fultz (Hrsg.): *Pension reform in Central and Eastern Europe* (Budapest, IAA), Bd. 1.
- Axmann, M. 2004. *Facilitating labour market entry for youth through enterprise-based schemes in vocational education and training and skills development*, SEED Arbeitspapier Nr. 48, (Genf, IAA).

- Bach, S. 2003. *International migration of health workers: Labour and social issues*, Arbeitspapier, Programm für Tätigkeiten nach Sektoren (Genf, IAA).
- Becker, G. 1964. *Human capital: A theoretical and empirical analysis, with special reference to education* (New York, National Bureau of Economic Research).
- Bernabè, S. 2002. *A profile of informal employment: The case of Georgia*, Arbeitspapier Nr. 2002/9, Sektor Beschäftigung, (Genf, IAA).
- Biagi, M. 2002. *Job creation policies at local level and the role of the social partners in Europe*, Arbeitspapier Nr. 9, InFocus-Programm Sozialdialog, Arbeitsrecht und Arbeitsverwaltung (Genf, IAA).
- Blakemore, A.; Hoffman, D. 1989. „Seniority rules and productivity: An empirical test“, in *Economica* (London), Bd. 56, Ausgabe 223, S. 359-371.
- Blanc, C. 2004. *Pour un écosystème de la croissance: rapport au Premier ministre*, Nationalversammlung, Paris, unter <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/brp/notices/044000181.shtml>
- Blanchard, O. 2002. *Designing labor market institutions*, Bemerkungen auf der Konferenz „Beyond Transition“, Warschau, April, unter <http://econ-www.mit.edu/faculty/blanchar/papers.htm>
- Blanchard, O.; Philippon, T. 2004. *The quality of labor relations and unemployment*, National Bureau of Economic Research (NBER) Arbeitspapier Nr. 10590, Juni, unter [www.nber.org/papers/w10590](http://www.nber.org/papers/w10590)
- Brown, D.; Earl, J. 2002. *Job reallocation and productivity growth under alternative economic systems and policies: Evidence from the Soviet transition*, William Davidson Institute Arbeitspapier Nr. 514, unter [www.wdi.bus.umich.edu](http://www.wdi.bus.umich.edu)
- Brücker, H. et al. 2002. *Managing migration in the European welfare state*, in T. Boeri et al. (Hrsg.): *Immigration policy and the welfare system* (Oxford, Oxford University Press), S. 74.
- Cazes, S.; Nesporova, A. 2003. *Labour markets in transition: Balancing flexibility and security in Central and Eastern Europe*, (Genf, IAA).
- . 2001. *Towards excessive job insecurity in transition countries*, Employment Paper Series 2001/23 (Genf, IAA).
- Chłon-Dominczak, A. 2004. *Funded pensions in transition economics in Europe and Central Asia: Design and experience* (mit Unterstützung der Internationalen Vereinigung der Verwalter von Pensionsfonds, in Zusammenarbeit mit der Weltbank).
- . 2002. „The Polish pension reform of 1999“, in E. Fultz (Hrsg.): *Pension reform in Central and Eastern Europe* (Budapest, IAO), Bd. 1.
- Clark, N. 2003. *Migrant workers – overworked, underpaid and, over here*, unter <http://www.tuc.org.uk/international/tuc-6850-f0.cfm>
- Conseil d'orientation des retraites. 2003. *Retraites: fiches pour l'information et le débat* (Paris), unter <http://www.cor-retraites.fr/article247.html>
- Crnkovic-Pozaic, S. 2004. *Labour market flexibility and employment security in Croatia*, Arbeitspapier über Flexicurity, erscheint demnächst, Sept.

- Doogan, K. 2002. *Insecurity and long-term employment: The European experience*, Vortrag auf dem 3. Internationalen Kongreß des Work and Labour Network, Osnabrück, 22-25 Mai.
- Eamets, R.; Masso, J. 2004. *Labour market flexibility and employment protection regulation in the Baltic States*, Discussion Paper Nr. 1147, Institut für Arbeitsstudien Universität von Tartu.
- Earle, J.S.; Pauna, C. 1998. „Long-term unemployment, social assistance and labor market policies in Romania“, in *Empirical Economics*, Bd. 23, Ausgabe 1/2, S. 203-235.
- Erlinghagen, M.; Knuth, M. 2002. „Kein Turbo-Arbeitsmarkt in Sicht: Fluktuation stagniert – Beschäftigungsstabilität nimmt zu“, in: *IAT-Report 2002-4* (Gelsenkirchen, Institut Arbeit und Technik).
- Ernst and Young. 2004. *Europe: The opportunity of diversity*, Attractiveness of Europe survey, unter [http://www.ey.com/global/content.nsf/International/REHC\\_-\\_European\\_Investment\\_Monitor](http://www.ey.com/global/content.nsf/International/REHC_-_European_Investment_Monitor)
- Eurobarometer. 2004. *Die öffentliche Meinung in der Europäischen Union*, unter [http://www.europa.eu.int/comm/public\\_opinion/archives/eb/eb61/eb61\\_depdf](http://www.europa.eu.int/comm/public_opinion/archives/eb/eb61/eb61_depdf)
- Europäische Kommission. 2004a. *Entwurf des Gemeinsamen Beschäftigungsberichts 2003/2004* (Brüssel), Dok. KOM (2004) 24 endgültig/2.
- . 2003a. *Beschäftigung in Europa* (Brüssel).
- . 2003b. *Die Zielvorgaben von Stockholm und Barcelona: Die Beschäftigungsquote der älteren Arbeitskräfte und das Erwerbseintrittsalter anheben*, Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen SEC (2003) 429 (Brüssel).
- . 2003c. *Die soziale Lage in der Europäischen Union*, 2003 (Brüssel).
- . 2002a. *Beschäftigung in Europa* (Brüssel).
- . 2001. *Beschäftigung in Europa* (Brüssel).
- . 2000. *Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über eine Migrationspolitik der Gemeinschaft*, Dok. KOM (2000) 757 endgültig (Brüssel).
- ETF. 2003a. *Acceding and candidate countries*, Regionalpapier (Turin).
- . 2003b. *Eastern Europe and Central Asia*, Regionalpapier (Turin).
- Europäische Union. 1999. *Presidency Conclusions*, Europäischer Rat Tampere, 15. und 16. Okt., Dok. SN 200/99 (Brüssel).
- Eurostat. 2004. *European social statistics. Social protection. Expenditure and receipts*. Data 1992-2001 (Luxemburg).
- Fay, R.G. 1996. *Enhancing the effectiveness of active labour market policies: Evidence from programme evaluations in OECD countries*, Labour Market and Social Policy Occasional Papers Nr. 18 (Paris, OECD).
- Fetsi, A. 2003. *Vocational education and training developments in South Eastern Europe*, ETF-Arbeitspapier (Turin).
- Fortuny; M. et al. 2003. *Employment promotion policies for older workers in the EU accession countries, the Russian Federation and Ukraine*, Employment Paper 2003/50 (Genf, IAA).

- Gaston, N.; Nelson, D. 2000. *The employment and wage effects of immigration: Trade and Labour Economics Perspectives* (University of Nottingham, Centre for Research on Globalisation and Economic Policy), Forschungspapier 2001/28.
- Gaye Erbatur, N. 2004. *International Migration: Promoting management and integration*, Erklärung auf dem European Population Forum 2004: Population challenges and policy responses, 12.-14. Jan., Genf.
- Godfrey, M. 2004. *Towards a national plan for youth employment in the Azerbaijan Republic*. (Moskau, IAO-Subregionalamt für Osteuropa und Zentralasien).
- Gott, C.; Johnston, K. 2002. *The migrant population in the UK: Fiscal effects*, Forschungsstudie, the Home Office Research, Development and Statistics Directorate (London), RDS Occasional Paper No. 77.
- Gregg, P.; Tominey, E. 2004. *The wage scar from youth unemployment*, CMPO Working Paper No. 04/097 (University of Bristol).
- Hall, P.; Soskice, D. (Hrsg.). 2001. *Varieties of Capitalism. The institutional foundations of comparative advantage* (Oxford, Oxford University Press).
- Haltiwanger, J.; Vodopivec, M. 1999. *Gross worker and job flows in a transition economy: An analysis of Estonia* (Washington, D.C., Weltbank).
- Hanson, G. et al. 2002. „Immigration and the US economy: Labour-market impacts, illegal entry, and policy choices“, in T. Boeri et al. (Hrsg.) 2002. *Immigration policy and the welfare system* (Oxford, Oxford University Press), S. 192.
- Hatton, T.G.; Williamson, J.G. 2002. *What fundamentals drive world migration?*, National Bureau of Economic Research (NBER), working paper No. 9159 (Cambridge, MA), Sept.
- Hoskins, D.D. 2002. „Pension crisis: What crisis?: Thinking about ageing issues“, in *International Social Security Review*, Jan.-März, Bd. 55, Nr. 1 (Genf, Internationale Vereinigung für Soziale Sicherheit)
- IAA. 2004a. *Eine faire Globalisierung: Chancen für alle schaffen*, Bericht der Weltkommission für die soziale Dimension der Globalisierung (Genf)
- . 2004b. *Provisional Record* Nr. 9, Internationale Arbeitskonferenz, 92. Tagung (Genf).
- . 2004c. *Getting out of the “poor man’s shaft”:* How Poland faces globalization and EU accession, on ILO online, DCOMM, Press Room.
- . 2004c. *Starting right: Decent work for young people*, Hintergrundpapier für die Dreigliedrige Tagung über Jugendbeschäftigung: Der Weg nach vorn, Genf, 13.-15. Okt.
- . 2004e. *Der Weg zu einer fairen Behandlung von Wanderarbeitnehmern in der globalen Wirtschaft*, Bericht VI, Internationale Arbeitskonferenz, 92. Tagung, Genf.
- . 2004f. *Improving prospects for young women and men in the world of work: A guide to youth employment* (Genf).
- . 2003a. Report of the Workers’ Consultation on Migrant Workers, veranstaltet von der Gruppe des Verwaltungsrates der IAA und ACTRAV, Nyon, Schweiz, 15. und 16. Dez.

- 2003b. *Key Indicators of the Labour Market*, 3. Ausgabe (Genf) unter [www.ilo.org/public/english/employment/strat/kilm/index.htm](http://www.ilo.org/public/english/employment/strat/kilm/index.htm)
- 2002a. *Women and men in the informal economy: A statistical picture* (Genf), unter [www.ilo.org/public/english/employment/gems/download/women.pdf](http://www.ilo.org/public/english/employment/gems/download/women.pdf)
- 2002b. *Menschenwürdige Arbeit und die informelle Wirtschaft*, Bericht VI, Internationale Arbeitskonferenz, 90. Tagung, Genf.
- 2001a. *Schluß mit der Zwangsarbeit*, im Rahmen der Folgemaßnahmen zur IAO-Erklärung über die grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit erstellter Gesamtbericht (Genf).
- 2001b. *The construction industry in the twenty-first century: Its image, employment prospects and skill requirements*, Bericht zur Aussprache der Dreigliedrigen Tagung über die Bauindustrie im 21. Jahrhundert: Ihr Image, Beschäftigungsaussichten und Qualifikationsanforderungen, Programm Tätigkeiten nach Sektoren (Genf).
- 2001c. *Soziale Sicherheit: Fragen, Herausforderungen und Aussichten*, Bericht VI, Internationale Arbeitskonferenz, 89. Tagung, Genf.
- 2000a. *Making the best of globalization: Migrant worker remittances and micro-finance*, Bericht über das Arbeitsseminar, 20.-21. Nov. (Genf).
- 2000b. *Labour practices in the footwear, leather, textiles and clothing industries*, Bericht zur Aussprache auf der Dreigliedrigen Tagung über die Arbeitspraxis in der Schuhwaren-, Leder-, Textil- und Bekleidungsindustrie, Programm Tätigkeiten nach Sektoren (Genf).
- 1998. *Entschließung über die Messung der Unterbeschäftigung und unzulängliche Beschäftigung*, angenommen von der Sechszehnten Internationalen Konferenz der Arbeitstatistiker, Genf, 6.-15. Okt.
- 1996. *World Employment 1996/97: National policies in a global context* (Genf).
- IMF. 2004. *World Economic Outlook* (Washington, D.C.), April, unter <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2004/01/index.htm>
- 2003. *World Economic Outlook* (Washington, D.C.), April, unter <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2003/01/index.htm>
- Jack, A. 2004. „Putin’s deeds will speak louder than words for sceptics“, in *Financial Times* (London), 26. Mai.
- de Koning, J. et al. 2004. *Policies for full employment*, unter [http://www.dwp.gov.uk/resourcecentre/policy\\_strategy.asp](http://www.dwp.gov.uk/resourcecentre/policy_strategy.asp)
- Kok, W. 2003. *Jobs, Jobs, Jobs: Mehr Beschäftigung in Europa schaffen*, Bericht der Taskforce Beschäftigung (Brüssel, Europäische Kommission) unter [http://www.europa.eu.int/comm/employment\\_social/employment\\_strategy/task\\_en.htm](http://www.europa.eu.int/comm/employment_social/employment_strategy/task_en.htm)
- Kwiatkowski, E. et al. 2001. *Labour market flexibility and employment security: Poland*, Employment Paper Series, 2001/28 (Genf, IAA).
- Layard, R.; Nickell, S. 2004. „Help for Europe’s jobless is not hard to find“, in *Financial Times* (London), 23. März.
- Lichtenberg, F. 1981. *Training, tenure and productivity*, National Bureau of Economic Research (NBER) Working Paper No. 671.

- Lubyova, M.; van Ours, J. 1999. „Unemployment duration of job losers in a labour market in transition“, in P. Aghion und W. Carlin (Hrsg.): *The Economics of Transition* (Blackwell Publishing), Bd. 7, Ausgabe 3, S. 665-86.
- Malinvaud, E. 2003. „Réformes structurelles du marché du travail et politiques macroéconomiques“, in *Revue de l'OFCE*, Juli.
- Meade, J.E. 1995. *Full employment regained? An Agathotopian dream*, Occasional Paper 61, Universität Cambridge.
- Molle, W. 1994. *The economics of European integration: Theory, practice, policy* (Aldershot, Ashgate Publishing Co.).
- Moreno-Fontes Chammartin, G.; Cantú-Bazaldúa, F. 2004. *Migration prospects after the 2004 enlargement of the European Union*, Arbeitspapier zur Frage der internationalen Migration (Genf, IAA), erscheint demnächst.
- Münz, R. 2004. *Population and Migration in 2003-2004*. Workshop der IAO, Juli.
- Niebuhr, A.; Stiller, S. 2004. „Integration and labour markets in European border regions“. Juni (erscheint demnächst in der *Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung*).
- OECD. 2004. *OECD Employment Outlook* (Paris), Juli.
- . 2003a. *OECD Employment Outlook: Towards more and better jobs* (Paris).
- . 2003b. *Trends in International Migration: SOPEMI 2003 Edition* (Paris, SOPEMI).
- . 2002. *OECD Employment Outlook* (Paris).
- . 2001a. *OECD Employment Outlook: Reconciling social and employment goals* (Paris).
- . 2001b. *Knowledge, work organisation and economic growth*, Labour Market and Social Policy Occasional Papers, Nr. 50 (Paris).
- . 1997. *Employment Outlook* (Paris).
- O'Higgins, N. 2001. *Youth unemployment and employment policy: A global perspective* (Genf, IAA), unter [www.ilo.org/public/english/employment/skills/youth/publ/](http://www.ilo.org/public/english/employment/skills/youth/publ/)
- . 1997. *The challenge of youth unemployment*, Employment and Training Papers No. 7 (Genf, IAA), unter [www.ilo.org/public/english/employment/skills/youth/publ/](http://www.ilo.org/public/english/employment/skills/youth/publ/)
- O'Leary, C. et al. 2001. *Manual on evaluation of labour market policies in transition economies* (Genf, IAA).
- Palacios, R. et al. 1999. *Pension reform in transition economies* (Washington, D.C., Weltbank).
- Ramirez-Machado, J.M. 2003. *Domestic work, condition of work and employment: A legal perspective*, Conditions of Work and Employment Series No. 7 (Genf, IAA).
- Rat der Europäischen Gemeinschaft. 2003 *Angemessene und zukunftssichere Renten*, Gemeinsamer Bericht der Kommission und des Rates, Beschäftigung und soziale Angelegenheiten, März.

- Reynaud, E. (Hrsg.). 2000. *Social dialogue and pension reform: United Kingdom, United States, Germany, Japan, Sweden, Italy, Spain* (Genf, IAA).
- Reyneri, E. 2001. *Migrants' involvement in irregular employment in the Mediterranean countries of the European Union*, International Migration Paper series (Genf, IAA).
- Riboud, M. et al. 2002: Does Eurosclerosis matter? „Institutional reform and labor market performance in Central and Eastern European countries“, in B. Funck. and L. Pizzati (Hrsg.): *Labor, employment, and social policies in the EU enlargement process* (Washington, D.C., Weltbank).
- Rodrik, D. 2003. *Growth Strategies*, National Bureau of Economic Research (NBER) Arbeitspapier Nr. 10050, Okt.
- Ryan, P. 2001. „The school-to-work transition: A cross-national perspective“, in *Journal of Economic Literature*, Bd. 39, Ausg. 1, unter [www.econ.cam.ac.uk/faculty/ryan/](http://www.econ.cam.ac.uk/faculty/ryan/)
- Ryan, P. 1998. „Is apprenticeship better? A review of the economic evidence“, in *Journal of Vocational Education and Training*, Sommer, Bd. 50, Nr. 2, S. 289-325.
- Sapir, A. 2003. *An agenda for a growing Europe – Making the EU economic system deliver*, Bericht einer unabhängigen Studiengruppe auf hoher Ebene, eingerichtet auf Anregung des Präsidenten der Europäischen Kommission, Juli.
- Schneider, F. 2002. *Size and measurement of the informal economy in 110 countries around the world*, auf einem Workshop vorgestelltes Papier, Australian National Tax Centre, Canberra, 17. Juli.
- Souza-Poza, A. 2004. „Job stability and job security: A comparative perspective on Switzerland's experience in the 1990s“, in *European Journal of Industrial Relations*, März, Bd. 10, Nr. 1, S. 31-49.
- Traxler, F et al. 2001. *National labour relations in internationalized markets. A comparative study of institutions, change and performance* (Oxford, Oxford University Press).
- Trichet, J.-C. 2004. *European priorities: An ECB perspective*, Ansprache im European Institute, Washington, D.C., 23. April, unter [www.ecb.int/press/key/date/2004/html/sp040423\\_1en.html](http://www.ecb.int/press/key/date/2004/html/sp040423_1en.html)
- UNCTAD. 2003. *World Investment Report 2003: FDI policies for development: National and international perspectives* (Genf).
- UNDP 2002. *Avoiding the dependency trap: The Roma in Central and Eastern Europe*, ein regionaler Bericht der menschlichen Entwicklung (Bratislava, UNDP-RBEC).
- UNECE. 2004. *Economic Survey of Europe: 2004*, Nr. 1 (Genf).
- . 2003a. *Economic Survey of Europe: 2003*, Nr. 1 (Genf).
- . 2003b. *Economic Survey of Europe: 2003*, Nr. 2 (Genf).
- . 2001a. *Economic Survey of Europe: 2001*, Nr. 1 (Genf).
- . 2001b. *Economic Survey of Europe: 2001*, Nr. 2 (Genf).
- Večerník, J. 2001. *Labour market flexibility and employment security: Czech Republic*, Employment Paper Series 2001/27, (Genf, IAA).

- Venables, A. 1999. „Trade liberalization and factor mobility: An overview“, in R. Faini et al. (Hrsg.): *Migration: The controversies and the evidence* (London, Cambridge University Press).
- Vereinte Nationen. 2003. *World Population Prospects: The 2002 Revision*, Department of Economic and Social Affairs, Population Division (New York).
- . 2002. *National Population Policies 2001*, Department of Economic and Social Affairs, Population Division (New York).
- . 2000. *Wir, die Völker. Die Rolle der Vereinten Nationen im 21. Jahrhundert*, Bericht des Generalsekretärs an die Millennium-Versammlung der Vereinten Nationen (New York).
- Vodopivec, M. et al. 2003. *Unemployment benefit systems in Central and Eastern Europe : A review of the 1990s*, Social Protection Discussion Paper Series Nr. 0310 (Washington, D.C., Weltbank).
- Wanner, E. 1999. Vortrag zu „Changes in job stability and job security“, Sonderausgabe des *Journal of Labour Economics*, Bd. 17.
- Weltwirtschaftsforum. 2003. *The Global Competitiveness Report 2002-2003* (Oxford, Oxford University Press).
- Williamson, O.E. 1985. *The economic institutions of capitalism: Firms, markets, relational contracting* (New York, Free Press).
- YEN (Youth Employment Network). 2003. Consolidated outcome of the high-level panel's working groups on employability, equal opportunities, employment creation and entrepreneurship, Entwurf zur Diskussion auf der zweiten Sitzung der hochrangigen Gruppe, Genf, 30. Juni-1. Juli, unter [www.ilo.org/public/english/employment/strat/yen/download/consoldocpdf](http://www.ilo.org/public/english/employment/strat/yen/download/consoldocpdf)
- Zegers de Beijl, R. 2000. *Documenting discrimination against migrant workers in the labour market. A comparative study of four European countries* (Genf, IAA).