



Internationales
Arbeitsamt



8.

EUROPÄISCHE REGIONALTAGUNG

Verwirklichung
menschwürdiger Arbeit
in Europa und Zentralasien

Bericht des Generaldirektors
Band I, Teil 2

Verwirklichung menschenwürdiger Arbeit in Europa und Zentralasien

Der Bericht des Generaldirektors an die Achte Europäische Regionaltagung besteht aus zwei Bänden. Band I trägt den Titel *Verwirklichung menschenwürdiger Arbeit in Europa und Zentralasien* und gliedert sich in zwei Teile. Teil 1 gibt einen Überblick über die jüngsten Tendenzen in der Welt der Arbeit in der Region. Teil 2 enthält sieben thematische Hintergrundkapitel. Band II trägt den Titel *Der Weg zu Ergebnissen im Bereich der menschenwürdigen Arbeit: Ein Überblick über die Tätigkeiten der IAO 2005-08*.

Achte Europäische Regionaltagung
Lissabon, Februar 2009

Verwirklichung menschenwürdiger Arbeit in Europa und Zentralasien

Bericht des Generaldirektors

Band I, Teil 2

INTERNATIONALES ARBEITSAMT

Copyright © Internationale Arbeitsorganisation 2009
Erste Auflage 2009

Veröffentlichungen des Internationalen Arbeitsamtes sind gemäß Zusatzprotokoll 2 des Welturheberrechtsabkommens urheberrechtlich geschützt. Gleichwohl sind kurze Auszüge ohne Genehmigung zulässig unter der Voraussetzung, dass die Quelle angegeben wird. Das Recht zur Wiedergabe und Übersetzung ist zu beantragen bei ILO Publications (Rights and Permissions), Internationales Arbeitsamt, CH-1211 Genf 22, Schweiz, oder durch Email: pubdroit@ilo.org. Dem Internationalen Arbeitsamt sind solche Anträge willkommen. Bibliotheken, Institutionen und andere Nutzer, die bei einer Urheberrechtsorganisation registriert sind, können gemäß den ihnen für diesen Zweck ausgestellten Lizenzen Vervielfältigungen anfertigen. Siehe www.ifrro.org für die Urheberrechtsorganisation in Ihrem Land.

ISBN 978-92-2-721869-6 (print)
ISBN 978-92-2-721870-2 (web pdf)

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 Verantwortung für Meinungen, die in Artikeln, Untersuchungen und sonstigen Beiträgen unter dem Namen des Autors zum Ausdruck gebracht werden, liegt ausschließlich bei dem betreffenden Autor, und die Veröffentlichung bedeutet nicht, dass das Internationale Arbeitsamt diesen Meinungen beipflichtet.

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. Auf Anfrage (pubvente@ilo.org) sind kostenlos Kataloge oder Verzeichnisse neuer Veröffentlichungen erhältlich.

Siehe auch unsere Website: www.ilo.org/publns.

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungen	vii
1. Grundlegende Rechte bei der Arbeit in Europa und Zentralasien	1
1.1. Vereinigungsfreiheit	2
1.2. Kinderarbeit	6
1.3. Zwangsarbeit	8
1.4. Diskriminierung	12
2. Wirtschaftlicher Kontext und Beschäftigungssituation (1995-2007)	17
2.1. Makroökonomischer Kontext	17
2.1.1. Wachstums- und Beschäftigungsmuster in einer differenzierten regionalen Wirtschaft	18
2.1.2. Handelsspezialisierung, Leistungsbilanzen und Wechselkursregime	21
2.1.3. Makroökonomische Rahmenbedingungen: Beschränkungen der Fiskalpolitik, Koordinierung und EU-Unterstützungsprogramme	24
2.2. Beschäftigung	25
2.2.1. Veränderungen bei der Erwerbsbevölkerung	26
2.2.2. Trends in Bezug auf Beschäftigung und Arbeitslosigkeit	27
2.2.3. Die Ursachen divergierender Beschäftigungstrends	31
2.2.4. Produktivitätswachstum	34
2.2.5. Informelle Beschäftigung	35
2.2.6. Migration zur Arbeitsaufnahme	37
2.3. Wo die Region hinter ihren Zielen zurückbleibt: Wichtige Beschäftigungsdefizite, die überwunden werden müssen	39
2.4. Schlussfolgerungen	44
3. Arbeitsmarktpolitik zur Vereinbarkeit von Flexibilität und Sicherheit	47
3.1. Flexibilisierung von Arbeitsbeziehungen	49
3.2. Arbeitsmarktdynamik: Stabil oder sich stabilisierend	53
3.3. Beschäftigungsschutzgesetzgebung: Eine allgemeine Tendenz zur Liberalisierung	55
3.4. Machen Arbeitsmarktinstitutionen einen Unterschied?	58
3.5. Grundsatzpolitische Schlussfolgerungen	60
4. Die Qualität des Arbeitslebens	65
4.1. Arbeit und Familien	65
4.1.1. Die geschlechtsspezifischen Dimensionen des Spannungsfeldes von Familie und Beruf	66
4.1.2. Unterschiedliche Modelle für die Vereinbarkeit von Familie und Beruf	67

4.1.3. Unterschiedliche politische Reformen der Maßnahmen zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf.....	68
4.1.4. Grundsatzpolitische Erwägungen.....	71
4.2. Arbeitszeittrends und -fragen	72
4.2.1. Entwicklungen bei der Teilzeitarbeit.....	73
4.2.2. Arbeitszeitorganisation.....	74
4.2.3. Grundsatzpolitische Empfehlungen	75
4.3. Schlussbemerkungen	76
5. Sozialschutz	77
5.1. Sozialschutz in Europa und Zentralasien: Ein Überblick	77
5.2. Einkommenssicherheit bei Arbeitslosigkeit	81
5.3. Einkommenssicherheit im Ruhestand und bei Verlust des Ernährers	83
5.4. Zugang zu Gesundheitsdiensten	84
5.5. Arbeitsschutz	85
5.6. Herausforderungen für Sozialschutzpolitiken	88
5.7. Die Art der grundsatzpolitischen Reaktion.....	92
5.8. Eckwerte für Reformen der Sozial- und Wirtschaftspolitik und Maßnahmen der IAO	93
5.9. Politische Schlussfolgerungen: Mittel und Ziele	94
6. Neue Herausforderungen im Lohnbereich	97
6.1. Hauptlohntendenzen	97
6.2. Geringe Entlohnung und Mindestlöhne	101
6.3. Lohnungleichheit und Lohndiskriminierung	104
6.4. Entgeltsysteme.....	106
6.5. Nichtzahlung von Löhnen und versteckte Lohnzahlungen.....	107
6.6. Löhne und sozialer Dialog.....	108
6.7. Politische Schlussfolgerungen	110
7. Sozialdialog.....	113
7.1. Konvergenz und Vielfalt der Arbeitsbeziehungen in der Praxis	113
7.2. Arbeitgeberverbände.....	117
7.3. Gewerkschaften	120
7.4. Schlussfolgerungen und grundsatzpolitische Optionen.....	122
Bibliographie	125

Abkürzungen

ADI	ausländische Direktinvestitionen
ADB	Asiatische Entwicklungsbank
BIP	Bruttoinlandsprodukt
CEDEFOP	Europäisches Zentrum für die Förderung der Berufsbildung
CFA	Ausschuss für Vereinigungsfreiheit
EBS	Europäische Beschäftigungsstrategie
EGB	Europäischer Gewerkschaftsbund
EPL	Beschäftigungsschutzgesetzgebung
EU	Europäische Union
EU-10	Bulgarien, Estland, Lettland, Litauen, Polen, Rumänien, Slowakei, Slowenien, Tschechische Republik und Ungarn
EU-12	Bulgarien, Estland, Lettland, Litauen, Malta, Polen, Rumänien, Slowakei, Slowenien, Tschechische Republik, Ungarn und Zypern
EU-15	Belgien, Dänemark, Deutschland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Irland, Italien, Luxemburg, Niederlande, Österreich, Portugal, Schweden, Spanien und Vereinigtes Königreich
EU-27	Belgien, Bulgarien, Dänemark, Deutschland, Estland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Irland, Italien, Lettland, Litauen, Luxemburg, Malta, Niederlande, Österreich, Polen, Portugal, Rumänien, Schweden, Slowakei, Slowenien, Spanien, Tschechische Republik, Ungarn, Vereinigtes Königreich und Zypern
Eurostat	Statistisches Amt der Europäischen Gemeinschaften
EWU	Europäische Wirtschafts- und Währungsunion
GUS	Gemeinschaft Unabhängiger Staaten
IAK	Internationale Arbeitskonferenz
IWF	Internationaler Währungsfonds
KMUs	Klein- und Mittelunternehmen
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
OEZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
OWR	Optimale Währungsunion
SWP	Stabilitäts- und Wachstumspakt
WIIW	Wiener Institut für Internationale Wirtschaftsvergleiche

1. Grundlegende Rechte bei der Arbeit in Europa und Zentralasien

Europa und Zentralasien ist die Region mit der höchsten Ratifizierungsrate der acht grundlegenden Übereinkommen der IAO in Bezug auf die Erklärung über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit von 1998. Nur drei Ratifizierungen zentralasiatischer Länder stehen noch aus. Dieses hohe Maß der Verpflichtung zur Achtung grundlegender Prinzipien und Rechte bei der Arbeit bildet eine solide Grundlage für die Umsetzung der Agenda für menschenwürdige Arbeit. Allerdings bestehen in allen Teilen der Region Durchführungsprobleme fort. Selbst dort, wo Rechte bei der Arbeit gesetzlich fest verankert sind, ist es dauerhaft nötig, sicherzustellen, dass die einschlägigen nationalen Institutionen (Arbeitsverwaltungen sowie frei konstituierte und arbeitende Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände) ihren Aufgaben gewachsen sind.

Die allgemeinen Rahmenbedingungen wurden durch den Weltgipfel in Kopenhagen 1995 und die Reaktionen der IAO in Form der Erklärung über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit von 1998 und nunmehr der Erklärung über soziale Gerechtigkeit für eine faire Globalisierung von 2008 vorgegeben. Die normensetzenden Funktionen der IAO wiederum haben in mindestens drei Beziehungen eine eigenständige und potenziell beachtliche Hebelwirkung im Hinblick auf die im vorliegenden Bericht beschriebenen Situationen.

Erstens dokumentieren die verschiedenen Übereinkommen und Empfehlungen zusammen mit den Leitlinien, die andere wichtige Texte der IAO bieten, die Ziele der IAO und die Mittel, mit denen sie erreicht werden können. Zu diesen Texten zählen beispielsweise die Dreigliedrige Grundsatzerklärung über multinationale Unternehmen und Sozialpolitik, die Schlussfolgerungen von 2007 betreffend die Förderung nachhaltiger Unternehmen und die Schlussfolgerungen von 2006 betreffend die technische Zusammenarbeit.

Zweitens schreiben die Normen individuelle und kollektive Rechte vor, die Arbeitnehmern und Arbeitgebern zusätzliche Instrumente an die Hand geben, um sich mit Themen im Zusammenhang mit menschenwürdiger Arbeit zu befassen. Diese umfassen zum einen kollektive Rechte auf Information und Konsultationen sowie das Vereinigungsrecht und Verhandlungsrechte, zum anderen individuelle Rechte auf Freiheit von Diskriminierung sowie gesetzlich verankerte Rechte und ausgehandelte Rechte in Bezug auf Beschäftigungsbedingungen, die mit Hilfe des Justizsystems in Anspruch genommen und durchgesetzt werden können.

Drittens ermöglicht das Aufsichtssystem der IAO mit seinen Widerspiegelungen in nationalen Dialog- und Rechtsprozessen allen Beteiligten, die Verpflichtungen von Staaten im Hinblick auf Rechte und Prinzipien bei der Arbeit zu verfolgen, Bereiche festzustellen, die Gegenstand von Dienstleistungen der IAO in Bezug auf Beratung und technische Zusammenarbeit sein können, und Maßnahmen zur Behebung von Defiziten zu überwachen.

Darüber hinaus haben bestimmte zentrale Institutionen in der Region eine wichtige Rolle bei der Stärkung grundlegender Arbeitnehmerrechte gespielt. Dazu zählen u.a. die Europäische Union, der Europarat und die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE). In jüngerer Zeit hat die Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (EBRD) ihre Zusammenarbeit mit der IAO intensiviert und stärkeres Gewicht auf Kernarbeitsnormen gelegt. Das System allgemeiner Zollpräferenzen der EU (APS und APS+ für verwundbare Volkswirtschaften, die die Anwendung des Systems beantragen), mittels dessen die Europäische Union nicht auf Gegenseitigkeit beruhenden präferenziellen Zugang zum EU-Markt gewährt, spielt auch eine Rolle bei der Durchsetzung der besseren Achtung grundlegender Arbeitnehmerrechte. Die

Ratifizierung und Einhaltung grundlegender Übereinkommen der IAO sind Voraussetzungen für die Gewährung des präferenziellen Handelszugangs nach APS+. Zudem können Länder bei schwerwiegenden und systematischen Verstößen von der Liste der Begünstigten des APS gestrichen werden¹. Die Förderung menschenwürdiger Arbeit einschließlich der IAO-Übereinkommen zu grundlegenden Arbeitnehmerrechten sowie andere IAO-Übereinkommen, die von der IAO als auf dem neuesten Stand eingestuft werden, ist auch ein Thema des kontinuierlichen Dialogs mit der EU und von Vereinbarungen mit anderen Regionen und Ländern auf der Welt.

Nach der Ratifizierung der IAO-Übereinkommen zu grundlegenden Rechten bei der Arbeit durch alle Mitgliedstaaten der EU-27 und unter Berücksichtigung des Umstands, dass die Förderung dieser Übereinkommen Teil der außenpolitischen Instrumente der EU ist, ist es wichtig, die Übereinstimmung zwischen der Binnen- und der Außendimension sicherzustellen. Ein Element, dem in diesem Kontext Aufmerksamkeit gewidmet werden muss, ist die kürzlich ergangene Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs zur Beziehung zwischen grundlegenden Arbeitnehmerrechten wie dem Recht auf kollektives Handeln sowie Kollektivverhandlungen und wirtschaftlichen Freiheiten im EU-Binnenmarkt wie dem Angebot grenzüberschreitender Dienstleistungen und der Niederlassungsfreiheit in der gesamten EU². Die IAO hat mit Interesse zur Kenntnis genommen, dass in der erneuerten europäischen Sozialagenda vom 2. Juli 2008 hervorgehoben wird, dass die Europäische Kommission entschlossen ist, sicherzustellen, dass es keinen Widerspruch zwischen wirtschaftlichen Freiheiten und dem Schutz von Grundrechten gibt. Das Europäische Parlament hat ebenfalls einen Bericht über Herausforderungen für Tarifverträge in der EU angenommen³, in dem explizit auf die IAO-Übereinkommen (Nr. 87) über die Vereinigungsfreiheit und den Schutz des Vereinigungsrechts, 1948, und (Nr. 98) über das Vereinigungsrecht und das Recht zu Kollektivverhandlungen, 1949, Bezug genommen wird. Darin wird die Position vertreten, dass die Ausübung von Grundrechten, wie sie in EU-Mitgliedstaaten, IAO-Übereinkommen und der EU-Grundrechtecharta anerkannt werden, nicht gefährdet werden sollte. Wie in dem Bericht betont wird, ist die Grundrechtecharta Teil des EU-Vertrags von Lissabon (noch nicht in Kraft), und diese Grundrechte werden rechtsverbindlich gemacht werden. In dem Bericht des Europäischen Parlaments wird auch die Bedeutung des Übereinkommens Nr. 94 über Arbeitsklauseln in öffentlichen Verträgen für Beiträge zur sozialen Dimension der öffentlichen Beschaffung hervorgehoben.

1.1. Vereinigungsfreiheit

Europa und Zentralasien können mit der fast allgemeinen Ratifizierung der Übereinkommen Nr. 87 und 98 zufrieden sein. Das Übereinkommen Nr. 98 wurde von allen Ländern in der Region ratifiziert, und Usbekistan ist das einzige Land, welches das Übereinkommen Nr. 87 noch nicht ratifiziert hat.

Tabelle 1.1. Anzahl und Prozent der IAO-Mitgliedstaaten, die ratifiziert haben

	Afrika	Amerika	Asien und Pazifikraum*	Europa und Zentralasien	Arabische Staaten Westasien
Übereinkommen Nr. 87	48 (91 %)	33 (94 %)	14 (45 %)	50 (98 %)	3 (27 %)
Übereinkommen Nr. 98	52 (98 %)	32 (91 %)	17 (55 %)	51 (100 %)	6 (55 %)

* Ohne Mitglieder aus den arabischen Staaten.

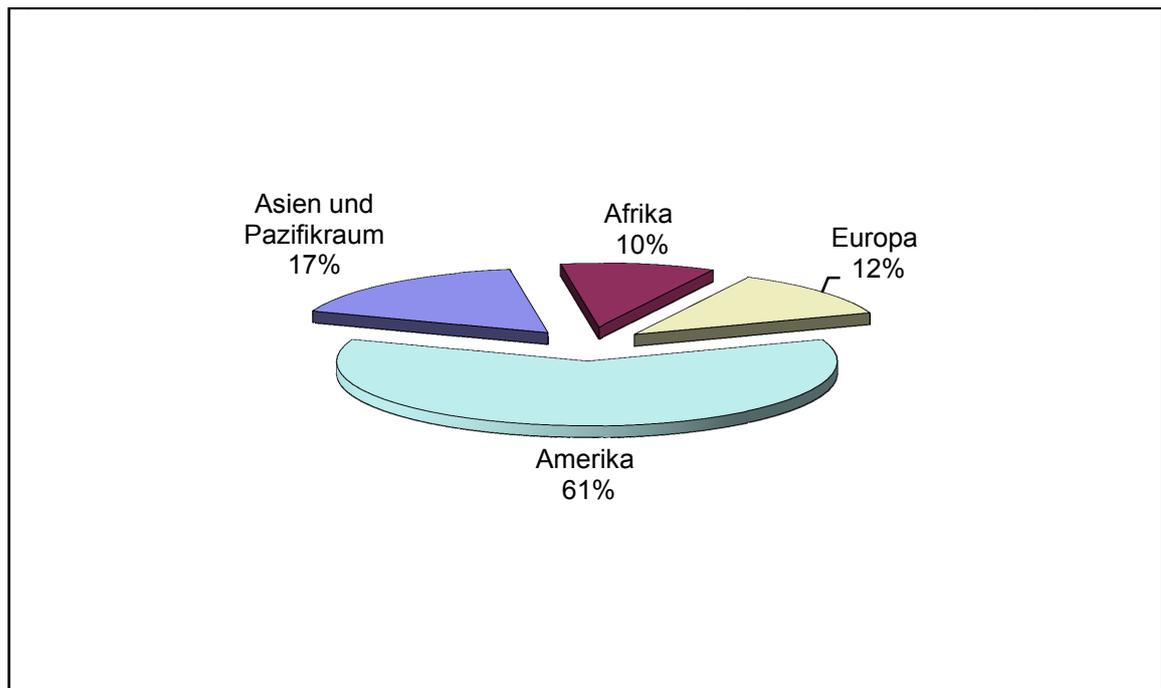
Quelle: IAA.

¹ Angesichts von Belegen für mutmaßliche Verstöße gegen die Übereinkommen Nr. 87 und 98 wurde Belarus 2006 temporär von der Liste gestrichen, bis beschlossen wird, dass die Gründe, die zu der Rücknahme der Präferenzregelung geführt haben, nicht mehr bestehen (Verordnung (EG) Nr. 1933/2006 des Rates).

² C-438/05 Viking, C-341/05 Laval, C-346/06 Rüffert und C-319/06 (*Kommission gegen Luxemburg*).

³ 2008/ 2085 (INI).

Abbildung 1.1. Von März 2005 bis Juni 2008 vom Ausschuss für Vereinigungsfreiheit angenommene Einzelberichte nach Region



Quelle: IAA.

Die Ratifizierung dieser Übereinkommen ist jedoch nicht gleichbedeutend damit, dass die betreffenden Rechte und Prinzipien in allen Ländern vollständig geachtet werden. Die Situation im Hinblick auf die tatsächliche Anwendung des Vereinigungsrechts und des Rechts zu Kollektivverhandlungen sowohl in ratifizierenden als auch in nichtratifizierenden Mitgliedstaaten spiegelt sich in den Aufsichtsaktivitäten der IAO wider. Zu irgendeinem Zeitpunkt wurden dem Aufsichtssystem Fälle betreffend die Vereinigungsfreiheit und Kollektivverhandlungen zu fast allen Ländern in der Region vorgelegt. Auf die jüngsten Trends, die insbesondere beim Verwaltungsratsausschuss für Vereinigungsfreiheit (CFA) beobachtet wurden, wird nachstehend eingegangen. Damit werden auch die Informationen aktualisiert, die der Internationalen Arbeitskonferenz (IAK) im Juni 2008 im letzten Gesamtbericht (IAA, 2008) vorgelegt wurden.

In der Zeit von März 2005 bis Juni 2008 nahm der Ausschuss für Vereinigungsfreiheit (CFA) 43 Einzelberichte zu Fällen zu Ländern in der Region an, von denen 33 Mittel- und Osteuropa betrafen.

Eine Aufschlüsselung der aufgestellten Behauptungen nach Themenbereichen zeigt, dass in Europa und Zentralasien die Zahl der Fälle betreffend die Verwehrung bürgerlicher Freiheiten und Akte von gewerkschaftsfeindlicher Diskriminierung unter dem weltweiten Durchschnitt geblieben ist. Gleichzeitig belegen die Behauptungen zu anderen Problemkategorien jedoch die Notwendigkeit, der Verbesserung der Rechtsrahmen und -verfahren wie derjenigen zur Bildung von Arbeitnehmer- sowie Arbeitgeberverbänden und der Gewährleistung ihrer Möglichkeiten, frei zu arbeiten, mehr Aufmerksamkeit zu widmen.

In den GUS-Ländern ist es für manche der neu gebildeten Gewerkschaften weiterhin schwierig, neben den herkömmlichen Gewerkschaftsstrukturen zu arbeiten. Manche Fälle ziehen sich bereits über eine Reihe von Jahren hin und sind schwerwiegend. Dazu zählt ein Fall betreffend Belarus, zu dem ein Untersuchungsausschuss 2004 Empfehlungen abgab. Bei dem Fall geht es um Hindernisse, mit denen nicht herkömmliche Gewerkschaften konfrontiert werden, wenn sie versuchen, sich registrieren zu lassen, sowie um die Schikanie ihrer Führungspersonals und ihrer Mitglieder. Die Regierung hat kürzlich signalisiert, die Probleme durch Verhandlungen und Konsens zwischen allen Organisationen lösen zu wollen. Zentrale Empfehlungen des Untersuchungsausschusses wurden allerdings bislang nicht umgesetzt.

Tabelle 1.2. Vom Ausschuss für Vereinigungsfreiheit untersuchte Behauptungen betreffend Länder in Europa und Zentralasien (März 2005 bis Juni 2008, nach Art der Behauptung) (in Prozent)

	Verweigerung der bürgerlichen Freiheiten	Restriktive Gesetze	Satzungen, Wahlen und Tätigkeiten	Bildung von Verbänden	Streikrecht	Akte gewerkschaftsfeindlicher Diskriminierung	Einmischung	Kollektivverhandlungen
Weltweit (673)	14	6	7	10	9	31	8	15
Europa und Zentralasien (77)	5	13	18	10,5	14	17	10,5	12

Quelle: IAA.

Im Fall der Republik Moldau brachte der CFA seine Besorgnis über den Zusammenschluss von zwei Gewerkschaftszentren zum Ausdruck, der vor dem Hintergrund anhaltender Behauptungen betreffend Einmischung und Ausübung von Druck auf unabhängige Gewerkschaften mit dem Ziel stattfand, sie zur Änderung ihrer Verbandsmitgliedschaft und zum Beitritt zum Dachverband zu bewegen, angeblich mit Unterstützung der Regierung (Fall Nr. 2317). Zu den sonstigen Problemen für Gewerkschaften in den GUS-Ländern, die von den jeweiligen Regierungen bisweilen selbst eingestanden werden (beispielsweise derjenigen Aserbaidschans), zählen Einschränkungen des Vereinigungsrechts und des Rechts zu Kollektivverhandlungen in Zweiggesellschaften multinationaler Unternehmen.

Die von den Aufsichtsorganen behandelten Themenbereiche betreffend Länder in Europa und Zentralasien beschränken sich nicht auf eine Subregion. Sie haben weiterhin ihre Besorgnis über Beschränkungen des Streikrechts in der gesamten Region, insbesondere im öffentlichen Dienst (Albanien, Bulgarien, Deutschland, Polen und Türkei), zum Ausdruck gebracht. Was die Türkei betrifft, haben die Aufsichtsorgane die Regierung seit einer Reihe von Jahren ersucht, Rechtsvorschriften zu ändern, die neben anderen Beschränkungen allgemeine Streiks und Sympathiestreiks sowie Streiks in vielen Dienstleistungsbereichen verbieten, die nicht als unentbehrlich für die Sicherung der Grundversorgung gelten. Auf Ersuchen des Konferenzausschusses für die Durchführung der Normen stimmte die Türkei 2008 der Entsendung einer IAO-Mission zu, die die Regierung bei der Beurteilung möglicher Ansätze zu Rechtsreformen unterstützte, die den Anliegen der Aufsichtsorgane Rechnung tragen würden. Norwegen wurde von den Aufsichtsorganen der IAO ersucht, die Nutzung legislativer Intervention und erzwungener Schiedsverfahren zur Beendigung von Arbeitskonflikten in Sektoren zu vermeiden, die nicht als unentbehrlich für die Sicherung der Grundversorgung gelten.

Die Aufsichtsorgane der IAO haben die notwendige Verabschiedung konkreter Rechtsvorschriften über wirksame und hinreichend abschreckende Sanktionen in Fällen gewerkschaftsfeindlicher Diskriminierung (Georgien, Republik Moldau, Polen, Schweiz und Ukraine) hervorgehoben. Die Aufsichtsorgane haben auch eine Position zu Akten der Einmischung von Arbeitgeberseite in gewerkschaftsinterne Angelegenheiten bezogen (Bulgarien, Republik Moldau, Malta, Polen und Ukraine).

Der Sachverständigenausschuss der IAO für die Durchführung der internationalen Arbeitsübereinkommen und -empfehlungen nahm auch zur Kenntnis, dass das 2006 verabschiedete Arbeitsgesetz Georgiens nicht mit den geltenden Bestimmungen, insbesondere von Übereinkommen Nr. 98, in Einklang steht, weil es keinen angemessenen Schutz vor gewerkschaftsfeindlicher Diskriminierung und Akten der Einmischung von Arbeitgeberverbänden in Gewerkschaftsaktivitäten bietet und anscheinend Kollektivverhandlungen nicht fördert. Der Fall wurde vom

Konferenzausschuss für die Anwendung der Normen erörtert, der die Bedeutung der dreigliedrigen Zusammenarbeit bei der Suche nach Lösungen betonte.

In Bezug auf die Schweiz hat der CFA festgestellt, dass das nationale Recht nicht die Anforderungen des Übereinkommens Nr. 98 erfüllt, weil es nicht die Möglichkeit der Wiedereinstellung von Gewerkschaftsvertretern vorsieht, die aus gewerkschaftsfeindlichen Gründen entlassen wurden, und dass die in solchen Fällen vorgesehene Entschädigung, die nicht höher als sechs Monatslöhne sein kann, nominell ist und keine abschreckende Wirkung hat. Der CFA hat deshalb besseren Schutz gegen gewerkschaftsfeindliche Entlassungen gefordert (Fall Nr. 2265). In Bezug auf Polen wurde die Aufmerksamkeit auf die Notwendigkeit gelenkt, Fälle gewerkschaftsfeindlicher Diskriminierung rasch zu untersuchen, damit die notwendigen Rechtsbehelfe tatsächlich wirksam sein können (Fall Nr. 2474). Dies betraf insbesondere die Entlassung eines Gewerkschaftsführers im Jahr 2004. 2008 war dieser Fall immer noch vor Gericht anhängig. In der Ukraine wurde eine Reihe behaupteter Fälle von gewerkschaftsfeindlicher Diskriminierung und Einmischung in die inneren Angelegenheiten von Gewerkschaften erstmals 2005 behandelt. Nach einer Mission direkter Kontakte in die Ukraine konnte der CFA zur Kenntnis nehmen, dass die Regierung Bemühungen unternommen hatte, die Streitfälle durch einen konstruktiven Dialog mit zwei der größten Gewerkschaftszentren beizulegen. 2008 nahm der CFA mit Interesse die von der Regierung übermittelten Informationen zum Ergebnis der Untersuchungen aller Fälle behaupteter Verstöße gegen Gewerkschaftsrechte zur Kenntnis und kam zu der Schlussfolgerung, dass dieser Fall keiner weiteren Prüfung bedürfe (Fall Nr. 2388).

Hinsichtlich der Vereinigungsfreiheit von Arbeitgeberverbänden untersuchte der CFA in einer Reihe von Fällen (betreffend Bosnien und Herzegowina, Die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien und die Republik Moldau) Probleme im Zusammenhang mit der Registrierung oder der steuerlichen Behandlung, woraufhin Fortschritte festgestellt wurden. 2004 reichte der Nationale Arbeitgeberverband der Republik Moldau beim CFA eine Klage ein. Er behauptete darin, dass die Regierung die Aktivitäten und die Entwicklung von Arbeitgeberverbänden behindere, indem sie Mitgliedsbeiträge zu Arbeitgeberverbänden nicht als steuerlich absetzbare Kosten einstufe (Fall Nr. 2350). Der CFA ersuchte die Regierung um die Überprüfung des Steuerrechts mit dem Ziel, eine für beide Seiten akzeptable Lösung des Problems zu finden. Dabei sollten die betreffenden Sozialpartner umfassend konsultiert werden. 2007 nahm der CFA mit Befriedigung zur Kenntnis, dass das Steuerrecht 2006 dahingehend geändert wurde, dass Mitgliedsbeiträge nunmehr steuerlich absetzbar sein können.

Was Die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien betrifft, reichte die Union der Arbeitgeber Mazedoniens (UAM) 2001 eine Klage beim CFA ein, in der sie behauptete, dass sich Arbeitgeberverbände nicht registrieren lassen könnten und nicht an Kollektivverhandlungen teilnehmen würden (Fall Nr. 2133). Der CFA stellte fest, dass es offensichtlich keine Rechtsvorschriften zur Registrierung und gesetzlichen Anerkennung von Arbeitgeberverbänden gab, und ersuchte die Regierung, die Anerkennung von Arbeitgeberverbänden mit einem ihren Zielen entsprechenden Status zu gewährleisten sowie die Registrierung der UAM abzuschließen. 2006 nahm der Sachverständigenausschuss auf der Grundlage von Informationen, die durch den Arbeitgeberverband der Republik Mazedonien, der Nachfolgeorganisation der UAM, übermittelt worden waren, mit Interesse zur Kenntnis, dass dessen Registrierung erfolgt war.

2001 reichten die Arbeitgeber von Bosnien und Herzegowina und der Arbeitgeberverband der Republika Srpska eine Klage beim CFA ein, in der sie behaupteten, dass Arbeitgeberverbänden eine Registrierung als Arbeitgeberorganisationen verweigert würde (Fall Nr. 2140). 2002 ersuchte der CFA die Regierung, Diskussionen mit dem Ziel auf den Weg zu bringen, die Registrierung der Klage führenden Parteien und des Arbeitgeberverbands Bosnien und Herzegowinas abzuschließen. Im Juni 2007 signalisierten die die Arbeitgeberseite vertretenden Mitglieder des Konferenzausschusses für die Anwendung der Normen, dass die Rechtslage in dem Land anscheinend nicht mehr die Möglichkeit von Arbeitgeberverbänden einschränkt, sich auf nationaler Ebene zu organisieren.

In den letzten Jahren wurden das Vereinigungsrecht und das Recht zu Kollektivverhandlungen durch Rechtsreformen und die Einführung neuer Bestimmungen in einer Reihe von Ländern weiter gestärkt. Der innerstaatliche Wandel von Recht und Praxis erfolgt parallel zu der Erfahrung, dass die Auswirkungen der Globalisierung spürbar werden. Vereinigungsfreiheit und Kollektivverhandlungen sind zentrale Elemente für die Entwicklung nationaler und sektorspezifischer Antworten auf die neuen wirtschaftlichen und sozialen Realitäten. Allerdings bedarf es in diesem Bereich noch weiterer Forschung. Wie der Verwaltungsrat im November 2007 hervorgehoben hat, umfasst die diesbezügliche Agenda der IAO die Förderung der Ratifizierung und wirksamen Durchführung der einschlägigen internationalen Arbeitsnormen, das Angebot von Dienstleistungen an Mitgliedsgruppen in Bereichen, die ihnen bei der Verwirklichung dieser Prinzipien helfen, und die Stärkung der Wissensgrundlagen der IAO, um die Voraussetzungen dafür zu schaffen, diese Aktivitäten und ihre Förderaufgaben unterstützen zu können⁴. Eine Erörterung der Situation, Trends, Defizite und Errungenschaften bei Vereinigungsfreiheit und Kollektivverhandlungen in den Ländern der Region wird die diesbezügliche Agenda der IAO bereichern.

1.2. Kinderarbeit

Die allgemeine Ratifizierung der grundlegenden Übereinkommen (Nr. 138) über das Mindestalter, 1973, und (Nr. 182) über die schlimmsten Formen der Kinderarbeit, 1999, in der Region ist fast erreicht. Nur Turkmenistan hat das Übereinkommen Nr. 182 nicht ratifiziert, und weder Turkmenistan noch Usbekistan haben das Übereinkommen Nr. 138 ratifiziert (in beiden Fällen wurden die notwendigen Erklärungen über das festgelegte Mindestalter nicht pflichtgemäß abgegeben).

Wenngleich die jüngsten Schätzungen der IAO zur Kinderarbeit weltweit und in der Region einen Rückgang der Zahl arbeitender Kinder anzeigen, bestehen große Datenlücken in Bezug auf die Länder der Region sowohl hinsichtlich der Zahl der betroffenen Kinder als auch der Sektoren, in denen sie aktiv sind (IAA, 2006a). Informationen zur Kinderarbeit fehlen insbesondere in EU-Ländern. Eine konzentrierte Anstrengung zur Erstellung von Statistiken und zur Durchführung von Untersuchungen zur Kinderarbeit (einschließlich der Beschreibung von Beispielen für gute Praxis) wäre deshalb wichtig.

Die Arbeit der Aufsichtsorgane der IAO bestätigt, dass sich manche Formen der Kinderarbeit einschließlich ihrer schlimmsten Formen – von gefährlicher Arbeit von Heranwachsenden bis zur Ausbeutung von Kindern in der Prostitution – selbst in den am weitesten entwickelten Ländern nachweisen lassen und es internationaler Zusammenarbeit und Unterstützung bedarf.

Klar ist, dass Kinderarbeit in bestimmten Gebieten weiterhin endemisch ist. In Zentralasien und im Kaukasus werden viele Straßenkinder von den schlimmsten Formen der Kinderarbeit betroffen, und Kinder im ländlichen Raum müssen gefährliche Arbeiten in der Landwirtschaft ausführen. Zusätzlich ist es an der Tagesordnung, dass Kinder aus ländlichen Gebieten von Menschenhändlern zum Zweck der Ausbeutung ihrer Arbeitskraft einschließlich kommerzieller sexueller Ausbeutung in Städte oder reichere Länder gebracht werden. Die beträchtliche informelle Wirtschaft fördert auch die Ausbeutung von Kindern in der Subregion.

Der Ansatz, den das Internationale Programm der IAO für die Beseitigung der Kinderarbeit (IPEC) in der Region verfolgt, ähnelt vielleicht dem in anderen Regionen. Es bestehen jedoch einige Besonderheiten. Die Europäische Union ist eine Treibkraft für den sozialen Wandel in der Region, und zwar sowohl durch den Beitrittsprozess sowie den Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess als auch durch die Nachbarschaftspolitik, die allesamt zu rascheren Fortschritten auf dem Weg zur Beseitigung der Kinderarbeit beitragen können. Regionale Organe wie der Europarat und die OSZE verfügen über eine beträchtliche Hebelwirkung, wenn es darum geht, politische Unterstützung für bestimmte Themen wie die Ausmerzungen des Menschenhandels zu gewinnen. Es gibt bereits Kinderschutzmechanismen und -institutionen, auf die sich Aktivitäten stützen können.

⁴ GB.300/ESP/1.

Dazu zählen etwa Kinderschutzbeamte in drei albanischen Großstädten oder die Nationale Behörde für den Schutz von Kinderrechten in Rumänien.

Die Rolle von Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden bei der Bekämpfung der Kinderarbeit lässt sich exemplarisch in Albanien und Tadschikistan beobachten. In Albanien erwies sich Kinderarbeit häufig als ein Thema, bei dem Gewerkschaften entgegengesetzter politischer Ideologien bereit waren, ihre Differenzen beiseite zu legen, um ihre Kräfte und Ressourcen zum Wohl der Gesellschaft zu bündeln. Beispielsweise wurden Führern und Funktionären der zwei Gewerkschaften im Bildungssektor des Landes Wissen, Qualifikationen und Instrumente für die Entwicklung gemeinsamer Programme und Aktivitäten zu Themen von gesellschaftlichem Interesse vermittelt. Die beiden Gewerkschaften handelten anschließend gemeinsam eine überarbeitete Kollektivvereinbarung mit dem Bildungsministerium aus, die eine Klausel zu Kinderarbeit mit dem Schwerpunkt auf Einschulung, Unterrichtsteilnahme und arbeitende Kinder enthielt. Tadschikistan wurde für die Durchführung einer Erhebung zum Übergang von der Schule in die Arbeitswelt ausgewählt. Diese soll Ausgangsdaten für die Ausarbeitung grundsatzpolitischer Empfehlungen bezüglich der allgemeinen Berücksichtigung der Kinderarbeit-Thematik in nationalen Jugendbeschäftigungsstrategien liefern.

Kinderhandel und andere schlimmste Formen der Kinderarbeit finden in der Region ebenfalls weiter statt. Ursachen hierfür sind fehlende Arbeitsplätze, steigende Lebenshaltungskosten, die sich verstärkende soziale Schichtung und die Schwächung des sozialen Sicherheitsnetzes. Allerdings fehlen zuverlässige Statistiken über den Umfang des Kinderhandels. Die verfügbaren Daten beziehen sich nur auf Strafverfolgungen und führen deshalb zu viel zu niedrigen Schätzwerten für das Ausmaß des Problems. Im Hinblick auf den Kinderhandel in der Region muss die Zusammenarbeit zwischen den Justizsystemen der Länder in der Region weiter verbessert werden. Beispielsweise hat die Regierung Rumäniens, das immer noch eines der Herkunftsländer ist, die Zusammenarbeit mit bestimmten Zielländern intensiviert. Zu den ergriffenen Maßnahmen zählt der Abschluss einer Vereinbarung mit Spanien zur Lösung der Probleme von Roma-Kindern, die sich ohne Begleitung Erwachsener in Spanien aufhalten. Eine Vereinbarung mit Frankreich über den Schutz und die Rückführung unbegleiteter rumänischer Kinder wurde erneuert, und mit Italien werden Verhandlungen über die Unterzeichnung einer bilateralen Vereinbarung geführt.

Tabelle 1.3. Anteil der Kinder (von sieben bis 14 Jahren) nach Aktivitätsstatus in ausgewählten Ländern

Land	Kinder, die ausschließlich einer wirtschaftlichen Aktivität nachgehen	Kinder, die ausschließlich die Schule besuchen	Kinder, die eine wirtschaftliche Aktivität mit dem Schulbesuch verbinden	Kinder, die weder einer wirtschaftlichen Aktivität nachgehen noch die Schule besuchen
Aserbaidschan	0,3	92,4	4,9	2,4
Portugal	0,1	95,9	3,5	0,5
Rumänien	0,3	93,0	1,1	5,6
Türkei	1,0	90,9	1,6	6,6
Ukraine	0,1	95,4	2,8	1,7

Anmerkung: Unterschiedliche zugrundegelegte Jahre von 1999-2006.

Quelle: Statistisches Informations- und Überwachungsprogramm zur Kinderarbeit (SIMPOC) der IAO.

Manche Kinder, insbesondere Roma, brauchen besonderen Schutz, vor allem vor den schlimmsten Formen der Kinderarbeit. Der Sachverständigenausschuss empfiehlt Ländern häufig, die notwendigen Schritte zu ergreifen, um Roma-Kinder zu schützen. Diese umfassen, sie aus den schlimmsten Formen der Kinderarbeit herauszuholen, sie wieder in die Gesellschaft einzugliedern und zu integrieren sowie ihnen den Zugang zu Bildung zu garantieren. Bildung ist eindeutig die richtige Antwort auf Kinderarbeit. Die Grundschulbesuchsraten liegen in allen Ländern der Region bei etwa 90 Prozent, was deutlich über dem weltweiten Durchschnitt liegt. In den letzten 15 Jahren wurde jedoch ein drastischer Rückgang der Vorschulbesuchsraten, des Schulbesuchs auf

der Sekundarstufe sowie der Teilnahme an beruflicher Bildung und Ausbildung registriert. Zu den Bevölkerungsgruppen mit den schlechtesten schulischen Leistungen zählen die Armen, ethnische Minderheiten, Landbewohner, Kinder mit besonderen Bedürfnissen und Kinder in Einrichtungen (Waisenhäusern).

1.3. Zwangsarbeit

Zwangsarbeit in Europa und Zentralasien steht häufig in einem Zusammenhang mit Strafarbeitslagern während der kommunistischen Ära oder dem Frauenhandel zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung. In den letzten Jahren ist jedoch das Bewusstsein für Zwangsarbeitspraktiken gewachsen, die bis in normale Wirtschaftssektoren vordringen können. Zwangsarbeit findet heute zu mehr als 80 Prozent in der Privatwirtschaft statt. In Europa und der GUS ist der größte Teil der Zwangsarbeit das Ergebnis weitgehend irregulärer Migrationsprozesse.

IAO-Schätzungen zufolge sind in Industrie- und Transformationsländern jederzeit mindestens 570.000 Personen von Zwangsarbeit betroffen, von denen 470.000 zusätzlich Opfer von Menschenhändlern sind (IAA, 2005a). EUROPOL schätzt ebenfalls, dass die Zahl der Opfer in Europa „mit mehreren hunderttausend veranschlagt werden sollte“ (EUROPOL, 2008). Weil Menschenhandel im Verborgenen stattfindet und oft kriminell ist, ist es schwierig, zuverlässige Schätzungen abzugeben. Viele Länder mit aussagekräftigen Zahlen wie Deutschland und die Niederlande haben wirksame Rechtsvollzugs- und Datenerhebungsmechanismen entwickelt. Aber selbst dann kann angenommen werden, dass die tatsächliche Zahl wesentlich höher ist, weil die meisten Opfer nicht ermittelt werden. Die systematische Datenerhebung in allen Ländern der Region wurde durch den Umstand erschwert, dass sie unterschiedliche rechtliche Rahmenbedingungen und Mechanismen zur Opferidentifizierung haben. In der EU-27 ist ein Harmonisierungsprozess im Gange, der allerdings bisher noch nicht zu einer besseren Datenlage geführt hat.

Die Opfer von Menschenhandel werden in ihren Herkunfts-, Transit- oder Zielländern angeworben. Die Anwerbung erfolgt häufig unter Vorspiegelung falscher Tatsachen und bisweilen sogar unter Zwang oder dessen Androhung. Migranten erhalten falsche Auskünfte über Lebens- und Arbeitsbedingungen oder die Art ihrer Tätigkeit, werden verleitet, Verträge einzugehen, die sie vom Menschenhändler oder zukünftigen Arbeitgeber abhängig machen, oder gezwungen, auf ihrem Weg ins Zielland höhere Preise zu zahlen. In manchen Fällen kann dies in Schuldknechtschaft resultieren. Das gängigste Zwangsmittel ist die Zurückhaltung von Arbeitslohn, verbunden mit angedrohter Denunzierung oder körperlicher Schädigung von Angehörigen. Diese Drohungen werden von Personen ernst genommen, die sich verschuldet haben (häufig aufgrund hoher Anwerbungs- oder Transportkosten), ihre Rechte nicht kennen, die Sprache des Ziellandes nicht sprechen oder niemanden kennen, an den sie sich wenden könnten. In manchen Fällen werden rabiater Zwangsmittel wie die Einschränkung der Bewegungsfreiheit oder körperliche Gewalt eingesetzt. Es ist auch gängige Praxis, die Pässe irregulärer Arbeitsmigranten zurückzuhalten, vorgeblich, um ihren Status zu regeln, was sich oft als falsches Versprechen herausstellt.

Es wird angenommen, dass hauptsächlich Frauen betroffen sind; Männer können aber ebenfalls Opfer von Menschenhändlern werden. In Subregionen wie Zentralasien, wo überwiegend Männer die Migration wählen, können sie sogar stärker von Menschenhandel betroffen sein. Opfer von Menschenhandel und anschließender Zwangsarbeit entstammen gewöhnlich den ärmsten Bevölkerungsschichten. Es kann sich dabei auch um Opfer von Diskriminierung im Herkunftsland handeln, die infolgedessen schlechteren Zugang zu legalen Beschäftigungs- und Migrationskanälen haben. Eine 2003 von der IAO durchgeführte Erhebung in vier südost- und osteuropäischen Ländern (Albanien, Republik Moldau, Rumänien und Ukraine) ergab, dass sich mehr als 50 Prozent der Opfer von Zwangsarbeit als arm im Vergleich zu anderen Bewohnern desselben Gebiets bezeichneten, während sich nur 27 Prozent der Migranten, die nicht Opfer von Zwangsarbeit waren, ebenso einstufen.

In der Praxis ist es bisweilen schwierig, zwischen Zwangsarbeit und nicht normengerechten Arbeitsbedingungen zu unterscheiden. Zwangsarbeit erfolgt oft vor dem Hintergrund allgemein schlechter Arbeitsbedingungen. Sie ist mit wirtschaftlichen Aktivitäten wie Prostitution, Hausarbeit, Betteln oder Schwarzarbeit verknüpft, die durch das Arbeitsrecht gar nicht oder schlecht geschützt sind. Arbeitsintensive Sektoren sind ebenfalls betroffen, vor allem die Bauindustrie, Landwirtschaft und Gartenbau, die Nahrungsmittelindustrie, die Textil- und Bekleidungsindustrie sowie der Dienstleistungssektor. Zwangsarbeit kann häufig durch komplexe Untervertragsketten verschleiert werden, die es schwierig machen, Zuständigkeiten zu erkennen, und es Arbeitgebern ermöglichen, Sanktionen zu vermeiden.

Weil zuverlässige Daten fehlen, ist es schwierig, Trends beim Menschenhandel zuverlässig zu ermitteln. Auf der Grundlage qualitativer Forschung scheinen jedoch die folgenden Muster erkennbar zu werden. Der Frauenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung in Westbalkanländern hat aufgrund der größeren Stabilität und energischer Reaktionen in der Region wahrscheinlich abgenommen. Auf den Menschenhandel mit Arbeitskräften richtet sich erst seit kurzem die Aufmerksamkeit der Politik, und die Gegenmaßnahmen sind noch schwach. Dies ist die wichtigste Form des Menschenhandels in der Russischen Föderation, Zentralasien und wahrscheinlich einigen westeuropäischen Ländern. Frühere Herkunftsländer der Opfer wie Polen und die Tschechische Republik sind nach ihrem Beitritt zur Europäischen Union zu Zielländern geworden. Die Menschenhändler ändern ständig ihre Arbeitsweise und können sie rasch an neue Umstände anpassen.

Kasten 1.1 **Menschenhandel mit Arbeitskräften in der Europäischen Union**

Als ein Beispiel für den Menschenhandel mit Arbeitskräften in der Europäischen Union kann der Fall dienen, bei dem 2006 von der italienischen Polizei in Süditalien ein gefängnisähnliches Arbeitslager entdeckt wurde. Ein internationaler Verbrecherring lockte polnische Landarbeiter nach Italien, wo sie unter schlimmen Bedingungen für minimalen Lohn arbeiten mussten. Viele Betroffene waren über Anzeigen in Zeitungen und im Internet angeworben worden, die saisonale Arbeitsplätze im Obst- und Gemüseanbau versprachen. Die Polen mussten eine Gebühr entrichten und wurden mit Bussen nach Italien gebracht. Sie arbeiteten als Gemüsepflücker bei täglichen Arbeitszeiten von zwölf, bisweilen gar 16 Stunden, unter der Beobachtung bewaffneter Aufseher. Man zahlte ihnen nur den halben Mindestlohn. Zusätzliche Abzüge für Lebensmittel, Wasser und Unterkunft führten dazu, dass vielen nichts übrig blieb und bei anderen sogar Schulden aufliefen. Wer wegen Krankheit arbeitsunfähig war, wurde bestraft. In den Lagern waren Schläge an der Tagesordnung. Mehr als 100 Opfer wurden gerettet und anschließend von italienischen und polnischen nichtstaatlichen Organisationen betreut. In Polen und Italien wurden 49 Haftbefehle ausgestellt.

Als der Menschenhandel in den neunziger Jahren zu einem wichtigen Thema für die Politik in Europa aufrückte, wurden die Herkunftsländer gedrängt, die irreguläre Migration zu begrenzen, das organisierte Verbrechen zu bekämpfen und Opfer wiedereinzugliedern. In die Verstärkung der Grenzkontrollen sowie die Ausbildung von Polizei und anderen Exekutivorganen wurde in beträchtlichem Umfang investiert. Präventiven Maßnahmen wurde jedoch keine so hohe Priorität beigemessen. In einigen Ländern und insbesondere in den neuen Mitgliedsstaaten der EU hat sich der Migrationsdruck verringert. Dafür sind neue Migrationsrouten hinzugekommen, beispielsweise in Zentralasien. Die meisten Arbeitsmigranten in dieser Subregion werden irregulär beschäftigt und brutal ausgebeutet.

Die meisten Herkunftsländer in Osteuropa und der GUS haben nationale Aktionspläne gegen den Menschenhandel beschlossen, gewöhnlich unter der Federführung der Innenministerien, die häufig die Arbeitsministerien und die Sozialpartner kaum beteiligen. In manchen Fällen mangelt es dieser nationalen Politik daher an Kohärenz mit der Migrations- und Beschäftigungspolitik. Nur bestimmte Länder wie Georgien und die Ukraine haben ein Budget für die Durchführung ihrer nationalen Aktionspläne zugewiesen. Präventive Maßnahmen werden jedoch zuneh-

mend als wichtiges grundsatzpolitisches Instrument anerkannt, das die Durchsetzung geltenden Rechts ergänzen kann. Zu diesen Maßnahmen zählen beispielsweise Kampagnen zur Bewusstseinsbildung mit dem Ziel, Migranten Informationen zu vermitteln, statt sie von der Migration abbringen zu wollen, Ausbildung vor der Migration und Berufsausbildung, die Unterstützung legaler Migrationskanäle, die Möglichkeit der doppelten Gewerkschaftsmitgliedschaft im Herkunfts- und Zielland, die Regulierung privater Arbeitsvermittlungsdienste sowie Aktivitäten zur Bekämpfung geschlechtsbedingter und anderer Formen von Diskriminierung.

Ein gerade begonnenes gemeinsames Projekt der IAO und des Entwicklungsprogramms der Vereinten Nationen (UNDP) in Tadschikistan soll die Ursachen des Menschenhandels bekämpfen, also die Armut von Männern und Frauen in ländlichen Gebieten. Forschungen haben ergeben, dass viele Männer Tadschikistan auf der Suche nach Arbeit im Ausland verlassen, während die Frauen mit geringem oder ohne Einkommen zurückbleiben. Viele Migranten laufen Gefahr, in benachbarten Ländern getäuscht und brutal ausgebeutet zu werden, und manche von ihnen kehren nie nach Hause zurück, weil sie nicht genügend Geld verdienen können. Das Projekt wird von Gemeinschaftsstrukturen vor Ort – so genannten *Jamoat*-Ressourcententren – und Gewerkschaftsvertretungen unterstützt. Es zielt darauf ab, Arbeitsmigranten zu ertüchtigen, damit sie Tadschikistan besser vorbereitet verlassen. Sie werden Ausbildung vor der Migration und Möglichkeiten für andere Erwerbstätigkeiten erhalten. Das Projekt hilft auch Frauen, die aufgrund längerfristiger Abwesenheit ihrer Ehegatten allein den Haushalt führen müssen.

In Herkunfts- und Zielländern gleichermaßen richtet sich die Aufmerksamkeit der Politik auch zunehmend auf die Verhinderung missbräuchlicher Anwerbungspraktiken. Die meisten Migranten einschließlich Opfern von Menschenhandel verlassen ihr Herkunftsland mit Hilfe ihrer eigenen sozialen Netzwerke. Viele wenden sich aber auch an Mittelspersonen, die für sie die Reise ins Ausland organisieren sollen. Nur wenige private Vermittlungsagenturen, die sich häufig auf Hochqualifizierte spezialisieren, bieten legale Beschäftigung im Ausland. Wesentlich öfter ist es der Fall, dass Reisebüros und andere Intermediäre verdeckt Arbeitsvermittlung betreiben. Beispielsweise wurde Anfang des neuen Jahrtausends Ukrainern, die sich für Arbeit in Portugal interessierten, von Reisebüros ein „Pauschalangebot“ unterbreitet, das sich in vielen Fällen als betrügerisch erwies. Versprochene Stellen existierten überhaupt nicht oder waren ganz anders als vorher beschrieben. Ein Teil der Betroffenen fiel äußerst gewaltsamen Erpressernetzwerken zum Opfer. Eine ähnliche Situation bestand in Albanien und der Republik Moldau. Diese Länder haben mittlerweile gesetzliche Vorschriften erlassen oder verschärft, nach denen private Arbeitsvermittlungen, die Stellen im Ausland anbieten, eine Zulassung benötigen. Die Überwachung und Durchsetzung der neuen Gesetze sind jedoch weiterhin sehr problematisch.

Trotz des Umstands, dass es in Zentralasien keine Visumbeschränkungen für die Migration gibt, gestaltet sich die Lage dort ähnlich. Viele Personen, die Stellen als Saisonarbeiter in Kasachstan oder der Russischen Föderation anstreben, wenden sich an dubiose Busunternehmen oder Einzelvermittler (häufig frühere Arbeitsmigranten). Nicht alle enden in Zwangsarbeits- oder sklavereiähnlichen Bedingungen; bei vielen ist das jedoch der Fall, weil sie an den Arbeitgeber „verkauft“ werden und nicht genug verdienen können, um die resultierenden Schulden zurückzuzahlen. Länder in der GUS haben jetzt mit der Bekämpfung des Problems der unregelmäßigen Arbeitsvermittlung begonnen, wenngleich sich die meisten privaten Arbeitsvermittlungen noch in einer frühen Entwicklungsphase befinden. Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände spielen eine wichtige Rolle in diesem Prozess, vor allem im Hinblick auf die Verbreitung von Informationen und die Selbstregulierung der Vermittlungsbranche.

Die Wiedereingliederung von Opfern von Menschenhandel ist eine weitere große Herausforderung für die Herkunftsländer. In der gesamten Region wurden Mechanismen etabliert, um Opfer an Hilfsorganisationen zu verweisen. Die meisten Länder auf dem Westbalkan und in Osteuropa haben institutionalisierte Referenzsysteme aufgebaut, um zu gewährleisten, dass Opfer nach ihrer Rückkehr nicht kriminalisiert werden, sondern stattdessen Rechtsberatung sowie medizinische und andere Hilfe erhalten.

Gewerkschaften haben ebenfalls begonnen, sich mit dem Problem zu befassen. Sie konzentrieren sich vorwiegend auf Opfer des Menschenhandels mit Arbeitskräften. Bilaterale Kooperationsvereinbarungen wie die zwischen tadschikischen und russischen/kasachischen Gewerkschaftsvertretungen in der Bauindustrie waren für die Unterstützung potenzieller und tatsächlicher Opfer hilfreich. Rumänische und italienische Gewerkschaften werden derzeit in ein in Rumänien bestehendes Netzwerk gegen Menschenhandel integriert. In Deutschland unterstützt der Europäische Verband der Wanderarbeiter Arbeitsmigranten, denen falsche Lohnzusagen gemacht oder die auf andere Weise ausgebeutet wurden.

Es wird zunehmend allgemein anerkannt, dass Herkunfts- und Zielländer bei der Aufklärung von Fällen von Menschenhandel, dem Opferschutz und Präventivmaßnahmen zusammenarbeiten müssen. Fälle von Menschenhandel, an denen hoch entwickelte kriminelle Netzwerke beteiligt sind, sind schwer aufzudecken, und viele Opfer können aufgrund der bestehenden Risiken nicht in ihr Herkunftsland zurückkehren. Ohne die Bekämpfung der zugrundeliegenden Nachfragefaktoren, die zur brutalen Ausbeutung gefährdeter Arbeitnehmer beitragen, werden die Maßnahmen der Politik immer reaktiv bleiben, statt präventiv zu wirken. Die Annahme des Zusatzprotokolls zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels (Protokoll von Palermo), im Jahr 2000 gab einen wichtigen Impuls für die Harmonisierung der Maßnahmen zur Bekämpfung des Menschenhandels in ganz Europa.

2002 fasste der Europäische Rat seinen Rahmenbeschluss zur Bekämpfung des Menschenhandels, der alle Mitgliedstaaten verpflichtet, seine Strafrechtsordnungen und -verfahren an internationale Standards anzugleichen. Es wurde eine Sachverständigengruppe zur Bekämpfung des Menschenhandels eingerichtet, die 2004 einen Bericht vorlegte. Darin wurde ausgeführt, dass sich die politischen Maßnahmen auf die Ergebnisse des Menschenhandels in Bezug auf Zwangsarbeit und Zwangsdienstbarkeit, einschließlich erzwungener sexueller Dienstleistungen, Sklaverei und sklavereiähnliche Praktiken konzentrieren sollten – ungeachtet dessen, wie die Menschen in eine solche Lage geraten –, statt auf die Mechanismen des Menschenhandels selbst (oder in Ergänzung dazu).

Die Empfehlungen des Sachverständigenberichts bildeten eine Grundlage für die Ausarbeitung des neuen, 2005 angenommenen EU-Aktionsplans über bewährte Vorgehensweisen, Normen und Verfahren zur Bekämpfung und Verhütung des Menschenhandels⁵, dessen viertes Kapitel sich speziell auf Nachfragefaktoren im Zusammenhang mit Beschäftigungsvorschriften konzentriert. Der Aktionsplan trägt auch der Notwendigkeit Rechnung, neue Formen der Spezialisierung und der Zusammenarbeit mit Partnern zu entwickeln, beispielsweise mit Behörden, die für die Kontrolle der Arbeitsbedingungen sowie für Finanzermittlungen im Zusammenhang mit illegaler Arbeit zuständig sind. Die Annahme des Aktionsplans bewog einige EU-Mitgliedstaaten, nationale Maßnahmen auszuarbeiten.

Im Vereinigten Königreich heizten ein tragischer Vorfall im Jahr 2004, der zum Tod von 23 chinesischen Muschelsammlern führte, und andere Fälle brutaler Ausbeutung einschließlich Zwangsarbeit die öffentliche Debatte über „Gangmaster“ genannte Arbeitskräftevermittler und die Ausbeutung in der Aquakultur sowie anderen Branchen an. Es wurde festgestellt, dass viele Arbeitskräftevermittler sich rechtsbrecherisch verhielten, indem sie die Einreise, die Beschäftigung und häufig auch die Ausbeutung überwiegend illegaler Arbeitsmigranten unterstützten. Als Konsequenz wurden 2004 das Gangmasters-Registrierungsgesetz und ein freiwilliger Verhaltenskodex zur Regulierung der Branche angenommen. Eine Wirkungsanalyse durch die von der Regierung finanzierte Ethical Trading Initiative (ETI) im Jahr 2006 ergab, dass die Stellenanbieter mit dem neuen Registrierungssystem zufrieden waren und den Standpunkt vertraten, dass korrektes Verhalten gut fürs Geschäft wäre. Manche Informanten stellten jedoch klar, dass der Konflikt zwischen den Anforderungen des Handels und dem Verhaltenskodex fortbestand, was ihre Möglichkeiten zur Verbesserung der Arbeitsnormen einschränkte. Zusätzlich zum Gangmasters-Gesetz leitete die Regierung einen Konsultationsprozess zu ihrem ersten Nationalen Aktionsplan zur Bekämpfung des Menschenhandels ein, der 2007 beschlossen wurde und anerkennt, dass zur

⁵ *Amtsblatt der Europäischen Union* C 311 vom 9. Dez. 2005.

Unterstützung der Opfer anderer Formen des Menschenhandels, insbesondere von Zwangsarbeit, mehr getan werden muss.

Das neue Übereinkommen des Europarats zur Bekämpfung des Menschenhandels trat im Februar 2008 in Kraft, nachdem es von zehn Staaten ratifiziert worden war. Es macht den Opferschutz verbindlich. Der Opferschutz ist auch im EU-Recht verankert, wenn auch weniger umfassend. 2004 nahm der Rat „Justiz und Inneres“ der EU die Richtlinie über die Erteilung von Aufenthaltstiteln für Drittstaatsangehörige an, die Opfer des Menschenhandels sind oder denen Beihilfe zur illegalen Einwanderung geleistet wurde und die mit den zuständigen Behörden kooperieren. In der Praxis werden jedoch viele Opfer weiterhin abgeschoben, ohne ihre Rechte in Anspruch zu nehmen.

Zwangsarbeit und Menschenhandel finden vornehmlich in einem Umfeld statt, in dem arbeitsrechtliche Vorschriften nicht existieren, sehr schwach sind oder nicht durchgesetzt werden. In Europa und Zentralasien gibt es eine große Zahl schutzbedürftiger Arbeitsmigranten, die leicht ausgebeutet werden können, weil sie keinen regulären Aufenthaltsstatus haben, ihre Rechte nicht kennen oder von einem Menschenhändler oder einem bestimmten Arbeitgeber abhängig sind. Betrügerische und missbräuchliche Vermittlung steht häufig am Anfang einer Ausbeutungs-spirale, die in Zwangsarbeit enden kann. Skrupellosen Arbeitgebern steht ein breites Spektrum an Zwangsmaßnahmen zur Verfügung, um Arbeitnehmer unter Bedingungen an sich zu binden, die sie nicht frei gewählt haben.

Interventionen der Politik sollten die Prävention des Menschenhandels durch beschäftigungsbezogene Maßnahmen, bessere Migrationssteuerung und Bewusstseinsbildung in Herkunfts- und Zielländern fördern. Die strafrechtliche Verfolgung sollte sich nicht nur auf Personen konzentrieren, die kriminelle Netzwerke unterhalten, sondern auch auf Arbeitgeber, die von der Ausbeutung von Arbeitskräften profitieren, die Opfer von Menschenhandel wurden. Von zentraler Bedeutung sind diesbezüglich die Arbeitsverwaltungen und das Arbeitsrecht. Gesetze und Mechanismen zum Schutz von Migranten, die ihren Ausbeutern entkommen sind oder aus der Zwangsarbeit gerettet wurden, müssen gestärkt werden, damit den Betroffenen Rechtsbehelfe zur Verfügung stehen.

1.4. Diskriminierung

Chancengleichheit, Gleichbehandlung und gleiches Entgelt in der Praxis zu erreichen, bleibt eine Herausforderung. In bestimmten Ländern einschließlich in einigen Ländern der EU-27 nehmen in manchen Sektoren die geschlechtsspezifischen Entgeltunterschiede zu. Diese Entwicklung wird durch fehlende geschlechtergerechte Arbeitsplätze und Maßnahmen zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf verschärft. Die Belege zeigen, dass Mitglieder diskriminierter Gruppen häufig ohne Erfolg in Berufsberatungs- und Ausbildungssystemen bleiben. Frühere Konflikte oder Bürgerkriege haben den Rassismus in Teilen Osteuropas (im Kaukasus und auf dem Balkan) verschlimmert. Die Auffassungen über Religionsfreiheit am Arbeitsplatz sind weiterhin widersprüchlich. In verschiedenen Beziehungen werden jüngere Arbeitnehmer schlechter behandelt. Und für Personen mit Behinderungen ist es zunehmend schwierig, Arbeit zu finden.

Die schlechte Behandlung und die extreme Armut der Roma, der größten ethnischen Minderheit in der Region, die etwa zehn Millionen Menschen umfasst, ist eines der drängendsten politischen, sozialen und Menschenrechtsprobleme, die die Region lösen muss. In Ländern wie Albanien, Bosnien und Herzegowina, Bulgarien, Kroatien, Der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien, Montenegro, Rumänien und Serbien sind zwischen 50 und 90 Prozent der Roma und insbesondere der Roma-Frauen arbeitslos. Dieser Umstand hat Regierungen in Mittel- und Südosteuropa bewogen, die Roma-Dekade 2005-2015 auszurufen, die erste transnationale Kooperation zur Veränderung des Lebens dieser Menschen in der Region. Der im September 2008 von der Europäischen Union einberufene Erste EU-Gipfel zur Lage der Sinti und Roma zielte auf die Bewusstseinsbildung in Bezug auf die anhaltende Diskriminierung und Ausgrenzung der Sinti und Roma und die Suche nach funktionierenden Gegenmaßnahmen.

Das Bewusstsein für diese Probleme hat dennoch allgemein zugenommen, vor allem in der Europäischen Union. In den letzten Jahren haben Länder der EU-27 die Richtlinie des Rates 2000/78/EC vom 27. Dezember 2000 zur Diskriminierung im Bereich der Beschäftigung in nationales Recht umgesetzt und Diskriminierung aufgrund von Rasse, Religion oder Glaube, Alter, Behinderung oder sexueller Orientierung gesetzlich verboten. Die Einrichtung von Institutionen, die sich mit Mehrfachformen von Diskriminierung befassen und nicht nur mit Diskriminierung aufgrund von Rasse/Volksgruppenzugehörigkeit oder Geschlecht, zeigt, dass der Wille vorhanden ist, Diskriminierung über die Anforderungen im EU-Recht hinaus zu beseitigen, und das Recht aller Opfer von Diskriminierung auf Schutz anerkannt wird.

Die Erfahrungen mit der allgemeinen Berücksichtigung der Gender-Thematik und der Förderung der Geschlechtergleichstellung durch die Europäische Beschäftigungsstrategie (EBS) sind beispiellos auf der Welt und machen die Vorteile sowie die Probleme der allgemeinen Berücksichtigung der Gender-Thematik deutlich. Die 1997 angenommene EBS erlegt den Mitgliedstaaten die Ausarbeitung nationaler Reformprogramme (bis 2005 als nationale Aktionspläne bezeichnet) zur Beschäftigung auf der Grundlage vereinbarter gemeinsamer Zielvorgaben auf. Durch die Forderung, dass in den Aktionsplänen Gender-Themen und Auswirkungen berücksichtigt werden sollen, die Annahme einer konkreten Zielvorgabe für die Beschäftigungsquote von Frauen von 60 Prozent im Jahr 2010 (festgelegt 2000 auf dem Gipfel von Lissabon) sowie die Einführung einer speziellen Säule (einer von vier) zur Förderung der Chancengleichheit von Männern und Frauen im Zeitraum von 1997 bis 2002 wurde die Geschlechtergleichstellung in diesen Prozess integriert. Manche Länder haben nationale Zielvorgaben und Zeitrahmen für die substanzielle Verringerung geschlechtsspezifischer Unterschiede im Bereich der Beschäftigung, bei der Arbeitslosigkeit und beim Entgelt festgelegt, jedoch nicht immer die zu diesem Zweck erforderlichen Maßnahmen genannt. Die Mitwirkung der Sozialpartner an der Behandlung dieser Themen war in vielen Ländern ein wichtiger Aspekt.

Die gestiegene Zahl der Arbeitsmigranten hat Empfindungen hervorgerufen, die von Sorge über den Arbeitsplatz bis zu offener Feindseligkeit reichen, und zu Diskriminierung geführt. In vielen Ländern entfällt auf im Ausland geborene Arbeitnehmer ein beträchtlicher und steigender Anteil an der Erwerbsbevölkerung. Derzeit machen Migranten, die bessere Beschäftigungschancen im Ausland suchen, zehn Prozent der Erwerbsbevölkerung in Westeuropa aus, und der Prozentsatz wird in den nächsten Jahren wahrscheinlich steigen. Angesichts dieser Entwicklung wird die missliche Lage der Migranten zu einem immer größeren Problem werden.

Diskriminierung auf Grund der Religion ist ein eng verwandtes Thema, das viele Länder betrifft. In der Europäischen Union hat beispielsweise das Thema des „islamischen Kopftuchs“ oder Hidschab die unterschiedlichen Auffassungen von Säkularismus und Religionsfreiheit in der EU-27 deutlich gemacht. Daten und Fakten in diesem komplexen und heiklen Bereich der Diskriminierung aufgrund der Religion sind jedoch schwer erhältlich. Es bedarf konzertierter Anstrengungen zur Feststellung und Bekämpfung solcher Diskriminierung.

Diskriminierung aufgrund von Behinderung ist ein ernstes Problem im Bereich der Beschäftigung. Eine wichtige Ursache für die Ausgrenzung oder Benachteiligung von Menschen mit Behinderungen ist der Umstand, dass sie immer noch häufig als unproduktiv, unfähig, eine bestimmte Stelle zu bekleiden, oder zu kostenaufwändig zu beschäftigen gelten. Die Wahrscheinlichkeit, Arbeit zu finden, scheint für Personen mit einer Behinderung mit der Schwere der Behinderung abzunehmen. In Westeuropa beträgt die Wahrscheinlichkeit für eine Person zwischen 16 und 64 Jahren mit einer Behinderung, eine Stelle zu finden, 66 Prozent. Dieser Wert sinkt für eine mäßig behinderte Person auf 47 Prozent und für eine schwer behinderte Person auf 25 Prozent.

Die Mitgliedstaaten der EU-27 haben signifikante Fortschritte bei der Inkraftsetzung von Antidiskriminierungsgesetzen zur Umsetzung der Richtlinien zu Diskriminierung und Geschlechtergleichstellung erzielt. Diese Entwicklung hat auch Nicht-EU-Länder wie Norwegen oder Länder, die eine EU-Mitgliedschaft anstreben, bewogen, gesetzgeberische Maßnahmen zur Bekämpfung von Diskriminierung zu ergreifen. Sie hat zweifellos auch die Anwendung des Übereinkommens (Nr. 111) über Diskriminierung (Beschäftigung und Beruf), 1958, in der Region gestärkt,

einschließlich in Bezug auf zusätzliche verbotene Diskriminierungsgründe wie Behinderung, Alter oder sexuelle Orientierung. Neue Gesetze in der Region richteten sich im Allgemeinen gegen die Diskriminierung aufgrund von Rasse, Hautfarbe, Geschlecht, nationaler Herkunft und Religion. Der Sachverständigenausschuss hat dagegen systematisch betont, dass das Übereinkommen Nr. 111 ratifizierende Staaten verpflichtet, nationale Maßnahmen zur Bekämpfung von Diskriminierung aufgrund aller im Übereinkommen explizit aufgeführter Unterscheidungen, Ausschließungen oder Bevorzugungen einschließlich sozialer Herkunft und politischer Meinung zu ergreifen. Bei den zuletzt verabschiedeten Antidiskriminierungsgesetzen wurde es jedoch im Allgemeinen unterlassen, gegen die Diskriminierung aufgrund der sozialen Herkunft vorzugehen. Die politische Meinung ist möglicherweise durch den in der Richtlinie 2000/78/EG vom 27. November 2000 aufgeführten Grund der „Weltanschauung“ abgedeckt, aber der Ausgangspunkt für die Beurteilung der Einhaltung des Übereinkommens Nr. 111 sind Recht und Praxis auf nationaler Ebene. Österreich hat mitgeteilt, dass der im nationalen Recht aufgeführte Grund der Weltanschauung den im deutschen Text der Richtlinie aufgeführten abdeckt und den Grund der politischen Meinung einschließt. Es ist jedoch keine Rechtsprechung verfügbar, die dies bestätigt.

Der Sachverständigenausschuss hat sich auch über Fälle besorgt gezeigt, in denen die Umsetzung von EU-Richtlinien zur Abschaffung von Nichtdiskriminierungsbestimmungen geführt hat, die umfassenderen Schutz boten als die EU-Richtlinien. Beispielsweise wurden in der Tschechischen Republik im Kontext des Prozesses, der zur Verabschiedung umfassender Antidiskriminierungsgesetze zur Umsetzung der EU-Richtlinien führte, die Nichtdiskriminierungsbestimmungen in den Arbeitsgesetzen aufgehoben, die die Diskriminierung aufgrund von familiären Verpflichtungen, Personenstand und Gewerkschaftsmitgliedschaft verboten.

Nachdem die überwiegende Mehrheit der Länder in der Region Antidiskriminierungsgesetze erlassen hatte, konzentrierte sich der Sachverständigenausschuss auf die Überwachung der Durchführung, des Vollzugs und der tatsächlichen Auswirkungen. Diesbezüglich hat der Sachverständigenausschuss die Notwendigkeit hervorgehoben, Informationen zu Fällen betreffend die Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf zu sammeln, zu analysieren und zu verbreiten, mit denen sich nationale Gleichbehandlungsstellen, Gerichte und die Arbeitsaufsichtsbehörden befasst haben. Solche Informationen sind wichtig, um zu beurteilen, wie wirksam der verfügbare Rechtsschutz in der Praxis ist, Opfer zu ermutigen, sich zu beschweren, und das Bewusstsein für die Folgen von Rechtsverstößen zu schärfen. Die den Aufsichtsorganen zur Verfügung stehenden Informationen werden noch nicht regelmäßig und auf einer systematischen Grundlage zusammengestellt. Ein anderer vom Sachverständigenausschuss häufig angesprochener Punkt ist die Notwendigkeit, die enge Zusammenarbeit zwischen allen Behörden mit der Zuständigkeit für Diskriminierung bei der Arbeit sicherzustellen. Beispielsweise hat in Bulgarien die Kommission für den Schutz vor Diskriminierung eine Kooperationsvereinbarung mit der Arbeitsaufsichtsbehörde abgeschlossen.

In vielen seiner Stellungnahmen hebt der Sachverständigenausschuss hervor, dass es über die Schaffung durchsetzbarer Gesetze für individuelle Opfer von Diskriminierung hinaus wichtig ist, systematische und vorbeugende Maßnahmen zur Bekämpfung bestehender struktureller Ungleichheiten und Diskriminierung zu ergreifen, vor allem durch Stellen wie die Arbeitsaufsichtsbehörde, die über die Kapazität und ein klares Mandat hierfür verfügen. Beispielsweise hat die Arbeitsaufsichtsbehörde in Belgien eine Gruppe eingerichtet, die Arbeitsinspektoren in Diskriminierungsfragen berät und ausbildet.

Unter dem Einfluss der EU-Rahmenrichtlinie 2000/78/EC zur Gleichbehandlung hat die Mehrheit der EU-27 deren Bestimmungen zur Diskriminierung aufgrund des Alters in nationales Recht umgesetzt. Beispielsweise verbieten die im Oktober 2006, im Vereinigten Königreich in Kraft getretenen Employment Equality (Age) Regulations direkte und indirekte Diskriminierung, Schikanie und Viktimisierung aufgrund des Alters von Personen jedes Alters, ob jung oder alt. Die mögliche Ablehnung der Einstellung aufgrund der in einem Gen-Test ermittelten Disposition einer Person für ein akutes oder zukünftiges medizinisches Problem hat Länder ebenfalls zu gesetzlichen Maßnahmen bewogen. Mehrere EU-Mitgliedstaaten einschließlich Dänemarks, Finnlands, Frankreichs und Schwedens haben Rechtsvorschriften eingeführt, die die genetische Diskri-

minierung verbieten. Andere wie Griechenland, Italien, Luxemburg, die Niederlande und Österreich haben die Erfassung genetischer Daten von Beschäftigten ohne deren explizite Zustimmung verboten oder beschränkt.

Wenngleich EU-Richtlinien und die Gesetze vieler Länder positive Maßnahmen vorsehen, bestehen weiterhin viele Ungewissheiten darüber, wer solche Maßnahmen ergreift und wie dabei vorgegangen werden sollte. Obwohl die Aufsichtsorgane der IAO die Bedeutung der Einführung von Grundsätzen und praxisorientierten Maßnahmen auf der Unternehmensebene als wichtige Voraussetzung für die Veränderung der Realitäten vor Ort hervorgehoben haben, verpflichtet nur eine sehr begrenzte Zahl von Gesetzen in der Region Unternehmen, Gleichbehandlung und Diversität aktiv zu fördern. In zahlreichen Ländern bestehen Hindernisse für die Erhebung geeigneter statistischer Daten als Mittel zur Beurteilung der Fortschritte bei der Beseitigung von Diskriminierung und Ausschluss aufgrund von Volksgruppen- oder Rassenzugehörigkeit fort. Der Sachverständigenausschuss ist sich der rechtlichen Probleme im Zusammenhang mit der Privatsphäre und dem Datenschutz bewusst. Um beurteilen zu können, welche Fortschritte im Hinblick auf die Einbeziehung und die Gleichbehandlung diskriminierter Gruppen erzielt worden sind, hält er die Erstellung nach Geschlecht aufgeschlüsselter statistischer Daten dennoch für unverzichtbar.

Die Schärfung des Bewusstseins der Öffentlichkeit in Bezug auf Diskriminierung ist eine wichtige Voraussetzung für die Verwirklichung willkommener Gesetzesänderungen in der jüngeren Zeit. Eine wichtige Aufgabe der neuen Gleichbehandlungs- und Nichtdiskriminierungsstellen besteht darin, Opfern von Diskriminierung Rechtshilfe und andere Unterstützung zu bieten.

Mit Blick auf mehrere Länder, vorwiegend in Osteuropa und Zentralasien, hat der Sachverständigenausschuss auf die Notwendigkeit hingewiesen, zu gewährleisten, dass Rechte und Leistungen im Zusammenhang mit der Wahrnehmung familiärer Verpflichtungen für Männer und Frauen gleichermaßen zur Verfügung stehen. Rechtliche Bestimmungen, die Männern nur in dem Fall gestatten, Rechte im Zusammenhang mit der Kinderbetreuung in Anspruch zu nehmen, wenn die Kindesmutter dazu nicht in der Lage ist, sind Ausdruck geschlechtsstereotyper Annahmen und sollten aufgehoben werden. Der Ausschluss von Frauen von bestimmten Berufen ist nur in dem Maß akzeptabel, wie dies zur Gewährleistung des Schutzes von Schwangerschaft und Mutterschaft erforderlich und verhältnismäßig ist. Wenngleich mittlerweile in der gesamten Region anerkannt wird, dass weitere Fortschritte in Bezug auf die Geschlechtergleichstellung bei der Arbeit nur erreicht werden können, wenn entschiedenere Schritte zur besseren Vereinbarkeit von Beruf und Familie ergriffen werden, konnten seit der letzten Europäischen Regionaltagung nur wenige neue Ratifizierungen des Übereinkommens (Nr. 156) über Arbeitnehmer mit Familienpflichten, 1981, registriert werden⁶.

Hinsichtlich der Gleichheit des Entgelts verabschiedeten Finnland, Frankreich und Spanien 2005 und 2006 zukunftsorientierte Gesetze, die Arbeitgeber verpflichten, nicht nur die Diskriminierung beim Entgelt aufgrund des Geschlechts zu unterlassen, sondern Maßnahmen zur Förderung der Chancengleichheit in Bezug auf das Entgelt zu ergreifen, beispielsweise durch Entgeltgleichheitsprüfungen und Arbeitsbewertungsmethoden, und Entgeltunterschiede aufgrund von Diskriminierung zu beseitigen. Entgeltgleichheitskommissionen oder Kommissionen mit allgemeinerer Antidiskriminierungszuständigkeit können eine wichtige Rolle bei der Herbeiführung von Entgeltgleichheit spielen. Beispielsweise hat in Schweden der Ombudsmann für Chancengleichheit seit 2001 Informations- und Aufklärungsmaßnahmen durchgeführt, um Arbeitnehmer- und Arbeitgeberverbände dabei zu unterstützen, ihren Verpflichtungen gemäß dem Chancengleichheitsgesetz nachzukommen. Ein besonderer Schwerpunkt waren dabei Entgeltgegenüberstellungen.

In Bezug auf das Übereinkommen (Nr. 100) über die Gleichheit des Entgelts, 1951, nahm der Sachverständigenausschuss ebenfalls Fortschritte bei Rechtsvorschriften zur Kenntnis, die das Prinzip des gleichen Entgelts für gleichwertige Arbeit untermauern. Wo der Gesetzgeber die

⁶ Bis zum 23. Oktober 2008 wurde das Übereinkommen Nr. 156 von 40 Ländern ratifiziert. In der Region wurde es zuletzt von Albanien (2007), Bulgarien (2006) und Litauen (2004) ratifiziert.

Anwendung des Prinzips auf die Ebene des Einzelunternehmens beschränkt, hat der Sachverständigenausschuss hervorgehoben, dass seine Anwendung über diese Ebene hinaus gefördert und sichergestellt werden muss. Dies ist angesichts der anhaltenden beruflichen Segregation nach Geschlecht von entscheidender Bedeutung, um geschlechtsbedingte Entgeltunterschiede zu beseitigen. Der Europäische Ausschuss für soziale Rechte hat die Signatarstaaten der Europäischen Sozialcharta ebenfalls ersucht, Rechtsvorschriften zu ändern, die die Anwendung des Prinzips des gleichen Entgelts für gleichwertige Arbeit auf die Unternehmensebene beschränken. Der Sachverständigenausschuss hat auch betont, dass Kollektivverhandlungen und die Festlegung von Mindestlöhnen wichtige erste Schritte in dieser Hinsicht sind, sofern sie überwiegend von Frauen ausgeübte Arbeit und Berufe nicht unterbewerten. Allgemein lenken die Stellungnahmen des Sachverständigenausschusses regelmäßig die Aufmerksamkeit auf die Notwendigkeit weiterer Aktivitäten zur Förderung der Entwicklung und Nutzung objektiver Methoden der Arbeitsbewertung.

Die Teilnehmer möchten sich vielleicht mit folgenden Fragen befassen:

- Was sind die Herausforderungen, die der vollständigen Ausübung des Rechts auf Vereinigungsfreiheit und Kollektivverhandlungen in den Ländern Europas und Zentralasiens entgegenstehen, und wie können diese Herausforderungen überwunden werden?
- In Anbetracht dessen, dass die sich auf grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit beziehenden internationalen Arbeitsübereinkommen von den Ländern Europas und Zentralasiens fast universell ratifiziert worden sind, was sind die größten Probleme bei ihrer Umsetzung?
- Sind Rechte bei der Arbeit ausreichend integriert in die Wirtschafts- und Sozialpolitik in der Region?
- Was sollte getan werden, um ihre Integration zu fördern und zu stützen?

2. Wirtschaftlicher Kontext und Beschäftigungssituation (1995-2007)

In diesem Kapitel wird die makroökonomische Situation in der Region untersucht, gefolgt von einer Analyse neuerer Arbeitsmarkttrends, die auch auf die Erwerbsbeteiligung, die Beschäftigung und die Arbeitslosigkeit eingeht. Es beschreibt die Hauptfaktoren für die sehr großen Unterschiede in den Arbeitsmarktbalancen in der Region, beurteilt aktuelle Errungenschaften vor dem Hintergrund einschlägiger strategischer Zielvorgaben und Standards und schlägt einen grundsatzpolitischen Rahmen zur Überwindung bestehender Defizite im Bereich der Beschäftigungspolitik vor, mit dem die Umsetzung des Ziels, *mehr und bessere Arbeitsplätze* zu erreichen, harmonisiert werden soll.

2.1. Makroökonomischer Kontext

Im Zeitraum von 1995 bis 2007 fand in den unterschiedlichen Teilen der Region eine Reihe wirtschaftlicher (und politischer) Entwicklungen statt. Dazu zählte die Fortsetzung des Prozesses der Integration der EU mit dem Beitritt von drei Ländern mit hohem Volkseinkommen (Finnland, Österreich und Schweden) im Jahr 1995, wodurch die Zahl der EU-Mitgliedstaaten auf 15 stieg (EU-15). Weitere Elemente waren die Einführung der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion (EWU oder „Eurogruppe“) im Jahr 1999 (anfänglich mit elf Mitgliedern, später ausgeweitet auf 15) sowie die nächste Erweiterungswelle in den Jahren 2004 und 2006 mit dem Beitritt von zwölf zusätzlichen Ländern. Bei den meisten davon handelte es sich um frühere Transformationsländer (EU-12), sodass die Zahl der EU-Mitgliedstaaten auf 27 stieg (EU-27). Drei weitere Länder haben derzeit den Status von Beitrittskandidaten (Kroatien, Die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien und die Türkei), und mehrere andere wollen die EU-Mitgliedschaft im Verlauf der nächsten zehn Jahre erreichen.

In der zweiten Hälfte der neunziger Jahre verzeichneten die EU-15 eine relativ hohe Wachstumsrate (durchschnittlich 2,8 Prozent jährlich, verglichen mit 1,6 Prozent in der ersten Hälfte der neunziger Jahre) des Bruttoinlandsprodukts (BIP). Diese verharnte allerdings unter derjenigen der Vereinigten Staaten. Das Wirtschaftswachstum in den EU-15 ging anschließend im Zeitraum von 2000 bis 2006 auf 1,75 Prozent zurück. Allerdings verbesserte sich im selben Zeitraum die Beschäftigungssituation, was in einer um zwei bis drei Prozentpunkte niedrigeren Arbeitslosenquote resultierte. In den Transformationsländern Mittel- und Osteuropas waren bis Mitte der neunziger Jahre die größten wirtschaftlichen Schwierigkeiten der Frühphase des Übergangs zur Marktwirtschaft überwunden worden. In mehreren Volkswirtschaften kam es jedoch zu sekundären Transformationskrisen, die teils mit Problemen aufgrund von Strukturreformen (Privatisierung, Bankwesen) zu tun hatten, teils mit schwerwiegenden Währungskrisen zusammenhingen. Dies hatte zur Folge, dass die mittel- und osteuropäischen Volkswirtschaften in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre erwartungsgemäß nicht rascher wuchsen als die Volkswirtschaften der EU-15. Die Situation änderte sich jedoch recht grundlegend etwa ab dem Jahr 2000: Trotz der Verlangsamung in Polen in den ersten Jahren des neuen Millenniums erzielten die neuen Mitgliedstaaten anhaltend ein um zwei bis drei Prozentpunkte höheres BIP-Wachstum als die EU-15.

Strukturelle und makroökonomische Krisen in der Russischen Föderation (1998/99) und der Türkei (1999) sowie politische (und militärische) Turbulenzen im früheren Jugoslawien wirkten sich bis in die ersten Jahre des neuen Millenniums aus. Ab 2001 erreichten die EU-12, die Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS), die Nicht-EU-Balkanländer (mit bestimmten Aus-

nahmen) und die Türkei jedoch einen Pfad dauerhaften Wachstums. Aufgrund des in den vergangenen sechs oder sieben Jahren erreichten Wachstums scheint eine große Gruppe von Ländern mit niedrigem und mittlerem Volkseinkommen in der Region jetzt auf dem Weg zu sein, im Hinblick auf das Pro-Kopf-Einkommen zu den wohlhabenderen Ländern Westeuropas aufzuschließen.

2.1.1. Wachstums- und Beschäftigungsmuster in einer differenzierten regionalen Wirtschaft

Einkommensunterschiede und Annäherung

Die Werte des Pro-Kopf-BIP in der Region im Jahr 2007 folgen einem klaren, von Nordwesten über Osten nach Südosten verlaufenden Muster der Einkommensunterschiede. In Westeuropa (einschließlich der EU-15 und anderer westeuropäischer Länder wie Norwegen und der Schweiz) lebt etwa die Hälfte der Bevölkerung der Region; dieser Teil erzielt jedoch mehr als 70 Prozent des Gesamt-BIP. Die Wirtschaft in der Region, die in den letzten 15 Jahren zunehmend integriert wurde, weist heute eine wesentlich größere Differenzierung auf, als dies vor 1989 der Fall war. Dies hat wichtige Konsequenzen für aktuelle und potenzielle Muster bei der Arbeitsteilung im integrierten europäischen Wirtschaftsraum und für das Wachstumspotenzial.

Seit 2001 gibt es in der Region ein klares und dauerhaftes Muster der Annäherung (oder Konvergenz der Einkommensniveaus). Dabei übersteigen die Wachstumsraten von Volkswirtschaften mit niedrigerem Einkommen diejenigen der Volkswirtschaften mit höherem Einkommen. Alle Gruppen der Volkswirtschaften mit niedrigerem Einkommen (EU-12, Beitrittskandidaten, Westbalkanländer, Russische Föderation, Türkei und Ukraine) haben einen Pfad eingeschlagen, der ein um 2,5 bis 3,5 Prozentpunkte höheres Wirtschaftswachstum als die EU-15 aufweist. Dies schließt nicht aus, dass ihre Wachstumspfade möglicherweise durch inländische oder externe Schocks unterbrochen werden (zu inländischen Schocks zählen Instabilitäten der politischen Ökonomie von Ländern und größere Politikfehler; externe Schocks umfassen Erschütterungen der Austauschrelationen und destabilisierende internationale Kapitalbewegungen). Die Belege zeigen jedoch tendenziell, dass sich die meisten Volkswirtschaften mit niedrigem Einkommen auf einem Konvergenzpfad befinden.

Der Hauptfaktor für den Erfolg des Annäherungsprozesses im aktuellen Kontext einer liberalisierten regionalen (und globalen) Wirtschaft ist das große Potenzial für Produktivitätssteigerungen in Volkswirtschaften mit niedrigerem Einkommen (und niedriger Produktivität). Das Produktivitätsniveau ist abhängig vom Zugang zu Technologie im weiten Sinn und ihrer Anwendung einschließlich von sowohl Produktionstechniken als auch Organisationsmethoden, die die effizientere Nutzung von Produktionsfaktoren ermöglichen.

Die Annäherungsprozesse in der Region laufen derzeit mit sehr hoher Geschwindigkeit ab, weil die Weitergabe von Wissen, die Fähigkeit zur Einführung neuer Produktionstechniken und die Übernahme besserer Organisationsmethoden wesentlich rascher erfolgen können als in früheren Zeiten. Hauptgründe hierfür sind die Revolution in der Informationstechnologie (IT), die stark erhöhte Mobilität von Fachpersonal und Studenten sowie die Liberalisierung des Handels und internationaler Direktinvestitionen. Gleichzeitig zwingt der Handel mit Märkten in Ländern mit einem höheren Volkseinkommen zur Aufwertung von Produkten, um höhere Ansprüche zu erfüllen. Insbesondere der EU-Integrationsprozess eröffnet viele Möglichkeiten zur internationalen Verbreitung von institutionellen und Rechtsnormen, die Konvergenzländern eine institutionelle und verhaltensbezogene Verankerung bieten können. Der gemeinschaftliche Besitzstand oder „acquis communautaire“, bei dem es sich wahrscheinlich um die am weitesten ausgearbeitete Form institutioneller Verankerung in der heutigen globalen Wirtschaft handelt, fungiert nicht nur als ein obligatorischer institutioneller und rechtlicher Rahmen für die EU-27, sondern beeinflusst auch zunehmend andere Länder in der Region.

Die Bedeutung dieser Faktoren unterscheidet sich für die verschiedenen Volkswirtschaften jedoch eindeutig in Bezug auf ihre Fähigkeit, bessere Technologien und Organisationspraktiken zu übernehmen (die von der Verfügbarkeit qualifizierten Personals und den nationalen institutio-

nellen Umständen abhängt), die Art ihrer natürlichen Produktionsspezialisierung (beispielsweise der Verfügbarkeit von Rohstoffen) und die Frage, wie sich dies auf die Möglichkeiten zur Modernisierung und Spezialisierung auswirkt, sowie natürlich die Frage, inwieweit sich ihre Verankerung in europäischen und internationalen institutionellen Rahmen auf ihre Pfade der wirtschaftlichen und politischen Entwicklung auswirkt.

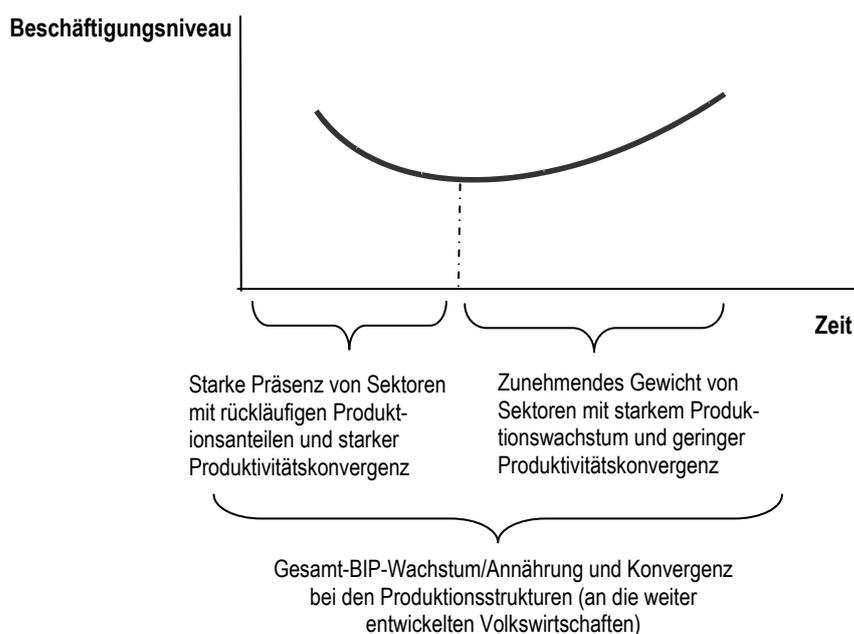
In Volkswirtschaften mit mittlerem und niedrigem Einkommen gibt es auch Nachteile dieser Entwicklungen. Erstens haben die sehr starken Erschütterungen der Austauschrelationen in den letzten Jahren, insbesondere für Handelswaren wie Erdöl, Erdgas und Metalle, positive Schocks für Produzenten (in bestimmten GUS-Ländern) und negative Schocks für andere zur Folge gehabt. Zweitens ist die Situation im Hinblick auf die makroökonomische Steuerungspolitik immer noch instabil, und zwar sowohl in Politikregimen mit festen Wechselkursen als auch in solchen mit flexiblen. Dies kann durch unkluge politische Maßnahmen wie – in bestimmten Fällen – starke Wechselkursanpassungen und steuerpolitische Wechselbäder aufgrund von Wahlzyklen verschärft werden, die zur vorübergehenden Verlangsamung des Wachstums bestimmter Konvergenzländer geführt haben.

Die Beziehung zwischen Beschäftigung und Produktion

Es gibt einen bemerkenswerten Unterschied zwischen den EU-15 und den Konvergenzländern bezüglich des Verhaltens von zwei makroökonomischen Variablen. Es besteht nämlich eine große Diskrepanz zwischen dem BIP und Gesamtbeschäftigungstrends in den EU-15 und den EU-12. Die EU-15 erzielten im Zeitraum von 1995 bis 2007 ein moderates kumulatives Wachstum von wenig mehr als 30 Prozent; bei den EU-12 waren es im gleichen Zeitraum 60 Prozent. Im Gegensatz dazu erzielten die EU-15 in diesem Zeitraum ein positives Beschäftigungswachstum von etwa 18 Prozent, während sich die Beschäftigung in den EU-12 im Jahr 2007 mehr oder weniger auf den Niveaus befand, die sie bereits 1995 aufgewiesen hatte. Mit anderen Worten verzeichneten die EU-12 null Beschäftigungswachstum oder Wachstum ohne damit einhergehender Entstehung neuer Arbeitsplätze.

Diese bemerkenswerten Unterschiede können so interpretiert werden, dass sie genau das widerspiegeln, worum es bei einem Annäherungsprozess geht: rasches Wachstum der Arbeitspro-

Abbildung 2.1. Stilisiertes U-förmiges Muster des Beschäftigungswachstums in den EU-12



Quelle: Wiener Institut für Internationale Wirtschaftsvergleiche (WIIW).

duktivität in Konvergenzländern. Das kumulierte Gesamtwachstum der Arbeitsproduktivität in den EU-12 im Zeitraum von 1995 bis 2007 belief sich auf 60 Prozent, während das der EU-15 nur 14 Prozent betrug. Eine komplexere Erklärung nimmt jedoch Bezug auf die strukturellen Muster des Entwicklungsprozesses (Abbildung 2.1). Die erste Phase des Übergangs in den früheren Planwirtschaften war in Bezug auf BIP und Beschäftigung durch ein zu geringes Gewicht des tertiären Sektors und ein zu großes Gewicht von Landwirtschaft und Industrie gekennzeichnet. Mit dem Fortschreiten des Übergangs ging eine Zunahme der tertiären Aktivitäten und eine Verringerung des Beschäftigungsanteils der Landwirtschaft und (anfänglich) der Industrie einher. Weil das Produktivitätswachstum in den beiden letztgenannten Sektoren sehr hoch war, schlugen sie sich weiter stark auf das BIP nieder, während der Verlust von Arbeitsplätzen in diesen Sektoren das Bild bei der Beschäftigung dominierte. In der ersten Phase des Übergangs ging die Gesamtbeschäftigung daher allgemein zurück. In der zweiten Phase nahm die Bedeutung der tertiären Aktivitäten und insbesondere der marktorientierten Dienstleistungen für das Gesamt-BIP zu. Sie waren jedoch durch ein niedrigeres Wachstum der Arbeitsproduktivität als in der Landwirtschaft und der Industrie gekennzeichnet, was in einem positiven Effekt auf das Gesamtbeschäftigungswachstum kombiniert mit Stabilität bei der Produktivität und stetigerem BIP-Wachstum resultierte. Wenngleich die Beschäftigungstrends in der gesamten Subregion immer noch sehr unterschiedlich ausfallen, sind auch die Länder Südosteuropas diesem Pfad mit einer gewissen Verzögerung gefolgt.

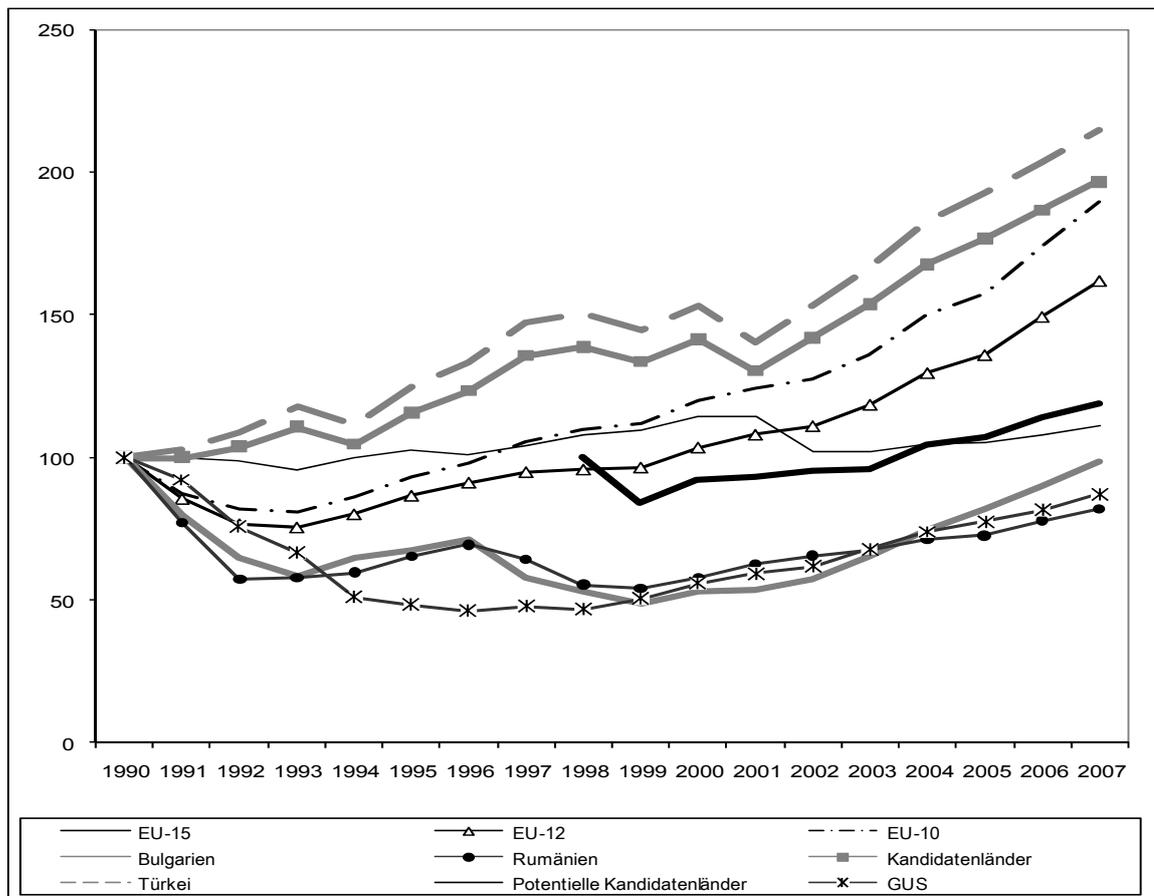
Reindustrialisierung

Ein wichtiger Unterschied zwischen den Volkswirtschaften der Region betrifft die Entwicklung des Anteils der Industrieproduktion. Wie in Abbildung 2.2 gezeigt, durchliefen alle Transformationsländer einen dramatischen Prozess der Deindustrialisierung, wenngleich die Dauer des Prozesses sehr unterschiedlich ausfiel. Die wirtschaftliche Erholung der zehn Länder, die der EU 2004 beitraten, begann bereits 1993, vor allem aufgrund des Zuflusses ausländischer Direktinvestitionen (ADI) in die Industrie, während die anderen früheren Transformationsvolkswirtschaften einschließlich Bulgariens und Rumäniens, der Westbalkanländer und der GUS-Länder eine wesentlich längere Periode des Rückgangs oder der Stagnation der Industrieproduktion hinnehmen mussten. Infolgedessen haben alle EU-12-Länder einen relativ hohen und jetzt recht stabilen Beschäftigungsanteil der Industrieproduktion aufrechterhalten, der signifikant über dem der EU-15 liegt. Wenngleich in den Volkswirtschaften des Westbalkans und der GUS in der jüngsten Zeit sehr hohe Wachstumsraten der Industrieproduktion erzielt wurden, sollte nicht vergessen werden, dass der Aufschwung nach der beträchtlichen Schrumpfung des industriellen Sektors von einem sehr niedrigen Ausgangswert aus erfolgte.

Regionale Wachstumsdifferenzierung innerhalb von Ländern

Wie die deutliche Verschlechterung der (Pro-Kopf-)Einkommensdifferenzierung innerhalb der EU-12 im Vergleich zur relativen Stabilität in den EU-15 veranschaulicht, ist das Thema der regionalen Wachstumsdifferenzierung innerhalb von Ländern von großer politischer Relevanz sowohl für die EU-15 als auch für die Konvergenzländer. Es gibt eine Reihe von Gründen, warum die regionale Einkommensdifferenzierung in den früheren Transformationsländern Mittel- und Osteuropas recht stark zugenommen hat: die Verlagerung der wirtschaftlichen Aktivität in die Grenzregionen zu Westeuropa, die sehr starke Konzentration von Aktivitäten mit hoher Wertschöpfung in den Hauptstädten, wo der tertiäre Sektor mit seiner höheren Wertschöpfung am ausgeprägtesten ist und die Hauptstandorte sowohl der Niederlassungen multinationaler Unternehmen als auch der wichtigsten öffentlichen Institutionen sind, und die Entstehung eines neuen Industriegürtels in mittel- und osteuropäischen Volkswirtschaften. Im Gegensatz dazu sind fernab der westlichen Grenzregionen während des Übergangs vor allem in Agrar- und Bergbaugebieten oder Gebieten mit einer Konzentration der alten (Schwer-)Industriesektoren Problemregionen entstanden. Die Entstehung eines tief verwurzelten Problems regionaler Einkommensdifferenzierung innerhalb von Ländern ist deshalb ein wichtiges politisches Thema in den EU-27, insbesondere im Hinblick auf die Nutzung der EU-Strukturfonds.

Abbildung 2.2. Industrieproduktion
Index ab der Verfügbarkeit der Daten



Anmerkung: Daten für EU-10 ohne Bulgarien und Rumänien. Daten für EU-12 ohne Malta und Zypern. Daten für GUS ohne Tadschikistan, Turkmenistan und Usbekistan.

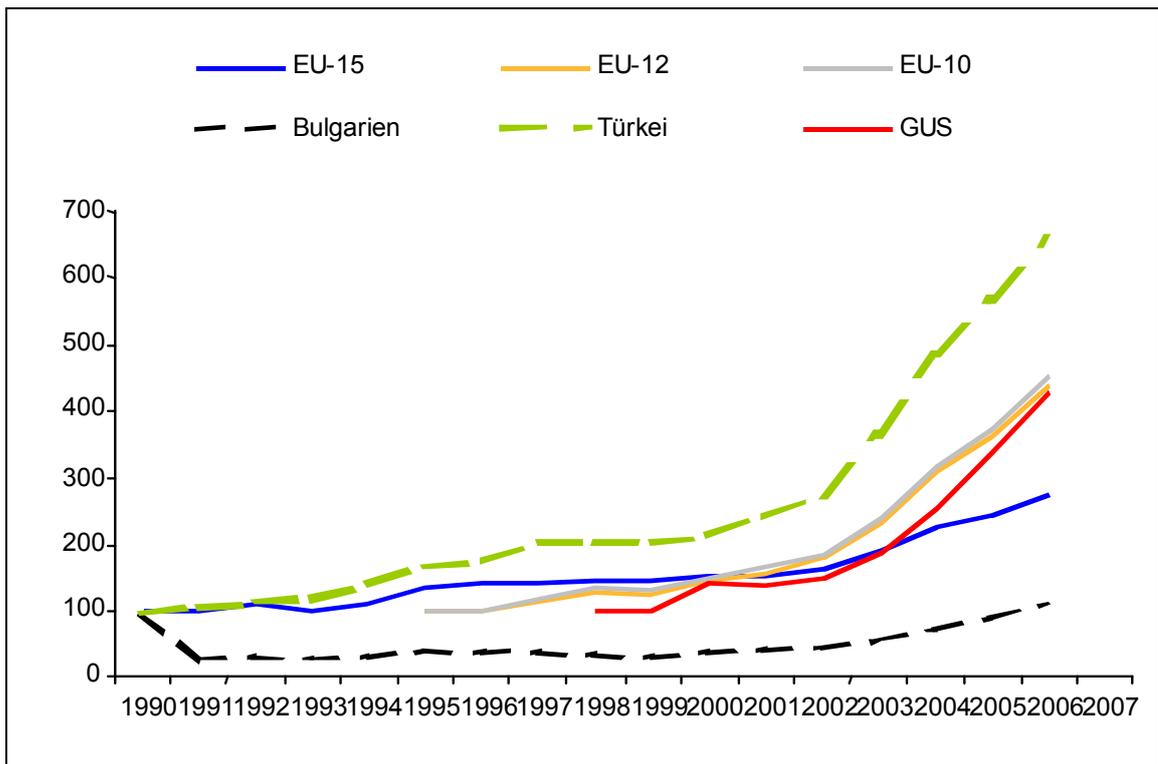
Quellen: WIIW-Datenbank, Statistics of the CIS, Statistisches Amt der Europäischen Gemeinschaften (Eurostat).

2.1.2. Handelsspezialisierung, Leistungsbilanzen und Wechselkursregime

Die Handelsspezialisierung ist ein direktes Resultat einer integrierten regionalen Wirtschaft, die infolge des Ost-West-Integrationsprozesses differenzierter geworden ist, wodurch ein ausgeprägtes Muster der Handelsspezialisierung erzeugt wird. Das Grundmuster ist klar. Die fortgeschrittenen EU-Volkswirtschaften spezialisieren sich auf Exportgüter mit hoher Qualifikationsintensität, während sich Volkswirtschaften mit niedrigerem Einkommen auf Produkte mit geringerer Qualifikationsintensität konzentrieren. Zwischen 1999 und 2007 sind jedoch einige mitteleuropäische Volkswirtschaften recht entschieden zum Export von Produkten mit einer höheren Qualifikationsintensität übergegangen.

Es gibt auch eine klare Differenzierung zwischen den Volkswirtschaften der EU-12, Südosteuropa, der Türkei und der GUS. Die Volkswirtschaften der EU-12 sind beispielsweise im Hinblick auf die Technologieintensität ihrer Exporte am weitesten fortgeschritten und diesbezüglich den Ländern Südosteuropas sowie der Türkei ein gutes Stück voraus. Die Gesamtexportbilanz der EU-12 (und der Türkei) ist beeindruckend (Abbildung 2.3), und ihr Exportwachstum liegt weit über dem der EU-15. In den letzten Jahren konnten auch andere Transformationsvolkswirtschaften ein rasches Exportwachstum erreichen, wenngleich die Exporte aus der GUS im Allgemeinen auf einige Handelswaren konzentriert sind.

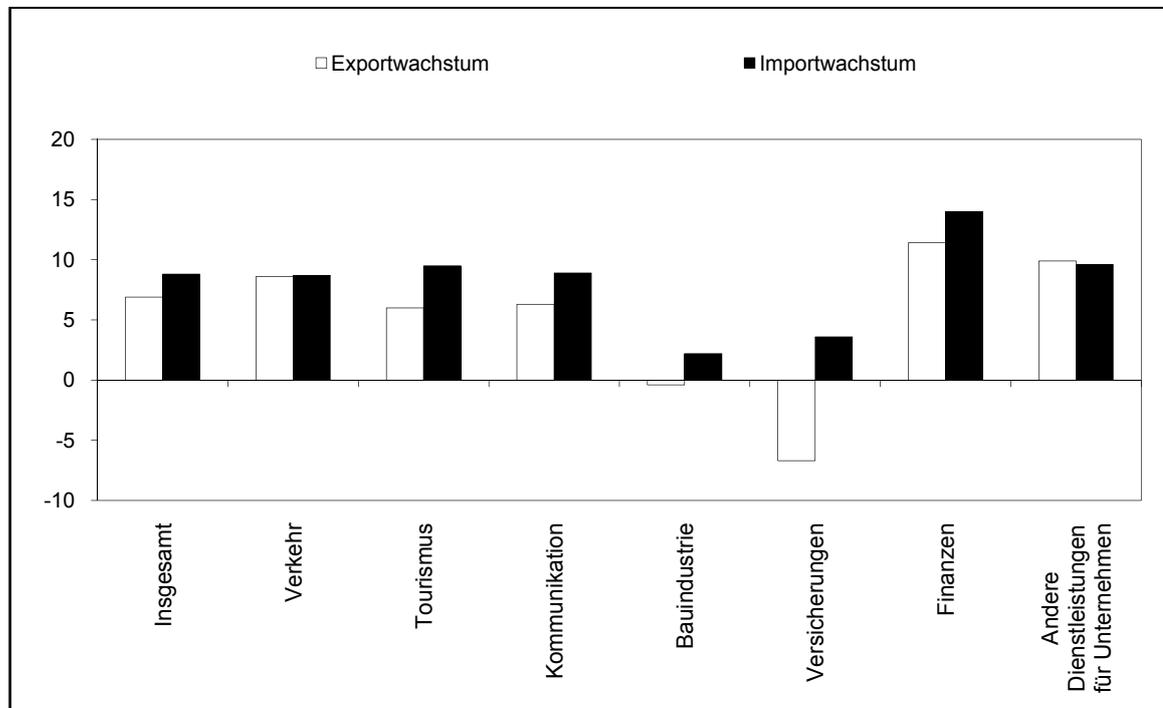
Abbildung 2.3. Gesamtwarenexporte
Index ab der Verfügbarkeit von Daten



Anmerkung: GUS ohne Tadschikistan, Turkmenistan und Usbekistan.

Quellen: WIIW-Datenbank. Eurostat. Statistiken der GUS.

Abbildung 2.4. Wachstum des Handels mit Dienstleistungen in den EU-12
Langfristige durchschnittliche jährliche Wachstumsraten, 1994-2004 (in %)



Quelle: WIIW.

Beim Handel mit Dienstleistungen (Abbildung 2.4) sind die Wachstumsraten in den EU-12, insbesondere betreffend Importe in den Bereichen Tourismus, Kommunikation, Versicherungen, Finanzdienstleistungen und andere Dienstleistungen für Unternehmen, sehr hoch und liegen über denjenigen für ihre Exporte. Die meisten der EU-12-Länder haben deshalb in den verschiedenen Bereichen der Finanz- und Unternehmensdienstleistungen einen beträchtlichen komparativen Nachteil gegenüber den weiter fortgeschrittenen EU-15-Ländern.

Es besteht ein beträchtlicher Unterschied bei der Marktorientierung der GUS-Volkswirtschaften im Vergleich zu den EU-12, insbesondere im Hinblick auf EU-Märkte. Zwischen 65 und 85 Prozent der Exporte der EU-12 gehen auf die EU-Märkte, während dieser Wert für die GUS (mit der Ausnahme Kirgistan) zwischen 20 und 55 Prozent liegt. Der Handel innerhalb der GUS angehörenden Länder ist immer noch beachtlich, ebenso der GUS-Handel mit dem Rest der Welt. Es gibt auch große Unterschiede zwischen zwei Gruppen von Ländern hinsichtlich der Zusammensetzung der Exporte. Eine Gruppe von GUS-Volkswirtschaften ist stark von Erdöl- und Erdgasexporten abhängig (Aserbaidschan, Kasachstan, Russische Föderation und Turkmenistan) und eine andere (Armenien, Georgien, Kirgistan, Republik Moldau, Tadschikistan, Turkmenistan, Ukraine und Belarus) von Exporten von Handelswaren (Agrarerzeugnisse sowie Edel- und andere Metalle) und arbeitsintensiven Fertigwaren (Textilien und Bekleidung). Für alle GUS-Volkswirtschaften ist deshalb das Thema der Diversifizierung ihrer Exporte (insbesondere was den Handel mit Märkten von Ländern mit höherem Einkommen betrifft) von großer Bedeutung für die Verringerung ihrer Anfälligkeit für Erschütterungen des Handels und zur Erweiterung ihrer Möglichkeiten zur technologischen Modernisierung. Im Vergleich dazu haben die EU-12 eine beeindruckende technologische Modernisierung vorgenommen.

Internationale Investoren spielen eine wichtige Rolle bei der Modernisierung der Exportstrukturen. Diesbezüglich haben die EU-12 im Allgemeinen wesentlich mehr ausländische Direktinvestitionen erhalten als sowohl die GUS als auch die Volkswirtschaften auf dem Westbalkan. Ausnahmen bilden Kroatien, das ein ähnliches Profil wie die EU-12 aufweist, und Volkswirtschaften mit großen Erdölvorkommen wie Kasachstan, während die anderen Volkswirtschaften auf dem Balkan einschließlich Montenegros und Serbiens aufgrund der Folgen verbreiteter Privatisierung in der jüngsten Zeit konvergiert sind.

Zahlungsbilanzgleichgewichte und Wechselkursregime

Derzeit umfasst die EWU 15 Vollmitglieder einschließlich drei der EU-12-Länder (Malta, Slowenien und Zypern, zu denen im Januar 2009 die Slowakei hinzukommen wird). Nach knapp zehnjährigem Bestehen gilt die EWU allgemein als ein Erfolg, wenngleich eindeutig Spannungen aufgetreten sind. Nach den Kriterien des Ökonomen Robert Mundall ist dies darauf zurückzuführen, dass es sich bei der Eurozone nicht um einen optimalen Währungsraum (OWR) handelt⁷. Die Länder der Eurozone müssen asymmetrische Schocks (teils Binnenschocks wie eingegrenzte inflationäre Prozesse, teils externe Schocks) verkraften, während die Mechanismen (primär die Arbeitskräftemobilität und andere Arbeitsmarktcharakteristika), die solche Schocks unter normalen Umständen abfedern sollten, noch nicht effizient funktionieren. Als zusätzlicher Frustrationsfaktor kommt hin, dass im Gegensatz zur Währungspolitik die Steuerpolitik noch nicht vollständig zentralisiert wurde und in diesem Bereich die Regeln und Koordinierungsmechanismen vom Grad der Vollkommenheit noch weit entfernt sind.

Die Situation dürfte sich mittelfristig weiter verschlimmern, weil neue Mitglieder die Eurozone noch heterogener machen werden. Es stellt sich auch die Frage, ob Länder (insbesondere neue Mitglieder und Länder, die die Mitgliedschaft anstreben), obwohl sie die Kriterien für einen OWR nicht erfüllen, dennoch der EWU beitreten wollen, weil die Mitgliedschaft für sie weniger kostspielig wäre als die Nichtmitgliedschaft. Dies gilt insbesondere für kleine offene Volkswirtschaften, die durch Handel und Kapitalflüsse in hohem Maß in die EU integriert sind, und ist ein heikles Thema in Bezug auf eine große Gruppe von Ländern (vor allem auf dem Westbalkan).

⁷ In der Ökonomie ist ein optimaler Währungsraum oder ein optimales Währungsgebiet eine geografische Region, in der eine Einheitswährung zu maximaler ökonomischer Effizienz führt.

Die Erfahrung hat gezeigt, dass es für solche Volkswirtschaften sehr schwer ist, eine Geldpolitik (und eine Wechselkurspolitik) zu verfolgen, ohne anfällig für kostspielige politische Fehler (wie beispielsweise Rumänien, Serbien und Ungarn) oder die Volatilität internationaler Kapitalflüsse und Wechselkurse zu sein. Um solchen Schwierigkeiten aus dem Weg zu gehen, hat sich eine große Gruppe von Ländern (die baltischen Länder, Bulgarien und die anderen Volkswirtschaften auf dem Westbalkan) für Wechselkursregime mit festen oder quasi festen Wechselkursen entschieden, die jedoch zur Entstehung großer (und nicht tragfähiger) Zahlungsbilanzungleichgewichte geführt haben. Wenngleich es aussagekräftige Belege dafür gibt, dass diese Länder die OWR-Kriterien weit verfehlen, schätzen sie im Allgemeinen die Kosten der Nichtmitgliedschaft in der Eurozone als höher ein als die der Mitgliedschaft.

Die Wirtschaft in der Region hat sich deshalb abgesehen von den erdölreichen GUS-Volkswirtschaften konsequent auf einen einheitlichen monetären und Wechselkursanker (den Euro) zubewegt. Es hat in verschiedenen Ländern außerhalb der EWU Bestrebungen zur „Euroisierung“ oder Wechselkursregimen mit festen beziehungsweise quasi festen Wechselkursen gegeben, die im Allgemeinen jedoch zunehmend unter Druck geraten sind. Die EU-12-Länder haben jedoch im Laufe der Zeit ihre Zahlungsbilanz verbessert, indem sie attraktiv für ausländische Direktinvestitionen und im Bereich der Warenproduktion sehr wettbewerbsfähig waren. Andere Gruppen von Ländern (insbesondere auf dem Balkan) leiden immer noch unter den Folgen der Deindustrialisierung der neunziger Jahre oder sind durch ihre Tendenz, sich sehr stark auf den Export weniger Handelswaren zu konzentrieren, potenziell gefährdet (die GUS-Länder).

2.1.3. Makroökonomische Rahmenbedingungen: Beschränkungen der Fiskalpolitik, Koordinierung und EU-Unterstützungsprogramme

Mit der Einrichtung der EWU ging eine Veränderung der Fiskalpolitikregime einher, die nicht nur für aktuelle, sondern auch für zukünftige EWU-Mitglieder von Bedeutung war (alle EU- und zukünftige EU-Mitglieder außer denjenigen – Dänemark und Großbritannien –, denen bei der Bildung der EWU eine Ausnahmeklausel eingeräumt wurde; neue Mitglieder werden keinen Anspruch auf solche Ausnahmeklauseln mehr haben). Die Veränderung der Fiskalpolitikregime ist im Stabilitäts- und Wachstumspakt (SWP) oder durch die so genannten Maastricht-Kriterien geregelt. Letztere sind mittlerweile von Ökonomen heftig kritisiert worden: Sie seien mehr oder weniger willkürlich, und es mangle ihnen an einer klaren analytischen Grundlage. Kritiker haben darüber hinaus behauptet, die SWP-Regeln gelten einheitlich für Länder mit unterschiedlichem Entwicklungsstand, worin ein Mangel an theoretischen ökonomischen Grundlagen zum Ausdruck kommt und was sogar in unmittelbarem Widerspruch zu diesen steht. Regelverstöße bestimmter einflussreicher EU-Mitgliedstaaten (Deutschland und Frankreich) führten zu einigen Reformen (einschließlich einer Unterscheidung zwischen Investitionsausgaben und Konsumausgaben bei der Berechnung der maßgeblichen Defizitregel). Die Diskussionen über das Ausmaß, in dem der SWP die sich unterscheidenden Erfordernisse von Ländern mit unterschiedlichem Entwicklungsstand berücksichtigen sollte, halten an.

Insgesamt spiegelt sich im makroökonomischen grundsatzpolitischen Rahmen der EWU der Umstand wider, dass der europäische Integrationsprozess noch nicht abgeschlossen ist: Einer vollständig zentralisierten Geldpolitik steht eine schwache Koordinierung der Fiskalpolitik und eine sehr schwache Einkommenseite des EU-Haushalts gegenüber.

In diesem Kontext hat das Thema des Steuerwettbewerbs in den letzten Jahren stark an Bedeutung gewonnen, insbesondere als ein Resultat von Bemühungen früherer Transformationsländer, Investoren aus dem Ausland mit Hilfe eines sehr transparenten Niedrigsteuerumfelds anzuziehen. Viele frühere Transformationsländer kopierten Steuersysteme mit Pauschalsteuersätzen und sehr niedrigen Körperschaftssteuern (wie beispielsweise in Irland), wodurch benachbarte Volkswirtschaften mit hohem Einkommen (wie Deutschland und Österreich) unter beträchtlichen Zugzwang gerieten, mit einer Senkung der Körperschaftsteuersätze zu reagieren. Das Problem des Steuerwettbewerbs kocht zu einer Zeit hoch, zu der das Europäische Sozialmodell im Allgemeinen beträchtlich unter Druck geraten ist: Hohe Sozialabgaben gelten als Hindernis für die Ein-

stellung von Geringverdienern und tragen deshalb zu hoher (Langzeit-)Arbeitslosigkeit bei schlecht qualifizierten und jungen Arbeitnehmern bei. In Nicht-EU-Ländern (insbesondere auf dem Westbalkan) kann dies zu einer sehr signifikanten informellen Wirtschaft führen.

Schlussendlich sind die EU-Ausgabenprogramme trotz des relativ geringen Umfangs des EU-Haushalts (etwa ein Prozent des BIP) dennoch signifikant, was den Zusammenhalt betrifft (beispielsweise in Griechenland, Irland, Portugal und Spanien), und haben 2007 begonnen, für die EU-12 signifikant zu sein. Die Lockerung fiskalischer Auflagen für Länder, die gravierende Probleme mit der Aufrechterhaltung ihrer Haushaltssituation haben, ist einer der Hauptanreize für Volkswirtschaften mit niedrigem Einkommen, Vollmitglieder der EU zu werden, wenngleich es für die Beurteilung der Wirksamkeit der Strukturprogramme der EU im Hinblick auf die EU-12 noch zu früh ist.

2.2. Beschäftigung

Der Standpunkt „besser schlechte Arbeit als gar keine Arbeit“ wurde früher bisweilen vertreten, wenn die Arbeitslosigkeit hoch war oder zunahm. Er beruht auf der Annahme, dass ein Zielkonflikt zwischen der Zahl und der Qualität von Arbeitsplätzen besteht, und dass im Zweifelsfall irgendeine Stelle besser ist als gar keine. Die Auffassungen haben sich jedoch in den letzten Jahren gewandelt. Es verbreitet sich zunehmend die Ansicht, dass Arbeit zu haben und menschenwürdige Arbeit zu haben Hand in Hand gehen können und sollten. Gleichzeitig mehr und bessere Arbeitsplätze anzustreben, wurde als eines der grundlegenden Ziele der Agenda für menschenwürdige Arbeit der IAO postuliert und ist in die von der EU festgelegten Normen und Zielvorgaben integriert.

Ob das Doppelziel von Vollbeschäftigung und menschenwürdiger Arbeit erreicht werden kann, hängt jedoch von politischen Entscheidungen ab. Bessere Arbeitsplätze können bei nicht ausgewogenen Arbeitsmarktergebnissen kaum erreicht werden. Große ungenutzte Arbeitskräfte-reserven üben einen Abwärtsdruck auf Löhne, Sozialleistungen und Arbeitsbedingungen aus und führen damit zu einem Rückgang der Nachfrage nach Waren und Dienstleistungen, der wiederum den zu geringen Arbeitskräftebedarf verschärfen kann. Das Endergebnis ist noch höhere Arbeitslosigkeit. Ein beträchtliches Überangebot an Arbeitskräften schwächt im Allgemeinen die Anreize und die Anstrengungen, in Berufsausbildung zu investieren. Dies kann negative Auswirkungen auf das Wirtschaftswachstum sowie den Lebensstandard haben und schlägt angesichts der großen Bedeutung der Qualifizierung für Produktivität und Wettbewerbsfähigkeit früher oder später auf die Beschäftigungsaussichten durch. Ein Arbeitskräfteüberangebot kann ebenfalls in einer nachlässigen Einstellung zur ordnungsgemäßen Durchsetzung von Beschäftigungsbedingungen und Sozialschutz resultieren. Die Schwierigkeiten, einen Arbeitsplatz in der formellen Wirtschaft zu finden, können Arbeitnehmer dazu verleiten, sich der informellen Wirtschaft zuzuwenden, was wiederum die Produktivität, die Arbeitnehmerrechte, die soziale Sicherheit sowie die Staatseinnahmen schwächt, aus denen Arbeitsmarktprogramme der öffentlichen Hand finanziert werden. Schlussendlich kann hohe und anhaltende Arbeitslosigkeit Arbeitnehmer dazu bewegen, Arbeit im Ausland zu suchen, wodurch das Potenzial für Wachstum und Entwicklung im Inland geschmälert wird. Dies gilt insbesondere dann, wenn die am höchsten qualifizierten Arbeitskräfte eines Landes abwandern.

Umgekehrt kann sich auch ein großer Arbeitskräftemangel in angespannten Arbeitsmärkten nachteilig auf die Beschäftigungsqualität sowie die Produktion und Investitionen auswirken. Er hat wahrscheinlich folgende Konsequenzen: überlange Arbeitszeiten, die die Gesundheit und die Produktivität von Arbeitnehmern beeinträchtigen, eine Zunahme der Zahl der Arbeitsunfälle und der Berufskrankheiten, was wiederum Arbeitnehmer zum vorzeitigen Eintritt in den Ruhestand zwingen kann, wodurch sich der Arbeitskräftemangel weiter verschärft, starre und langwierige Arbeitsabläufe, was für Frauen und Männer im Hinblick auf die Vereinbarkeit von beruflichen und familiären Verpflichtungen belastend sein kann, sowie Verlockungen, die Lücken mit Arbeitsmigranten zu schließen.

Diese sind nur einige der vielen Wechselwirkungen zwischen Beschäftigungsniveaus und Arbeitsplatznormen. Sie zeigen, dass ausreichende Beschäftigungschancen für den einzelnen Arbeitnehmer und ein hohes, aber nicht überdehntes Beschäftigungsniveau in der gesamten Volkswirtschaft wichtige Voraussetzungen für die erfolgreiche Verwirklichung der Agenda für menschenwürdige Arbeit sind.

2.2.1. Veränderungen bei der Erwerbsbevölkerung

Die Erwerbsbevölkerung in der Region durchläuft einen tiefgreifenden Wandel in Bezug auf ihre Größe und ihre Zusammensetzung. In vielen mittel- und osteuropäischen Ländern schrumpfte die Erwerbsbevölkerung zwischen 1990 und 2005. Armenien, Bulgarien, Estland, Georgien und Lettland verzeichneten ein hohes negatives Wachstum der Erwerbsbevölkerung (zwischen -1,7 und -2,8 Prozent).

Ein wichtiger Faktor für die sich verändernde Größe der Erwerbsbevölkerung ist die demografische Entwicklung. In fast allen Ländern in Mittel- und Osteuropa sowie der GUS schrumpfte die Bevölkerung zwischen 1990 und 2005, und bis 2015 wird ein weiterer Rückgang erwartet. Zwischen 2000 und 2005 war die Fertilität nirgendwo auf der Welt so niedrig wie in Mittel- und Osteuropa und in der GUS (sowie in Deutschland, Griechenland, Italien und Spanien). Die Geburtenrate pro Frau lag in den meisten dieser Länder bei 1,3, verglichen mit einem weltweiten Durchschnitt von 2,6.

Seit einiger Zeit ist ein Prozess der Bevölkerungsalterung im Gange (Europäische Kommission, 2007a), der sich in den nächsten Jahrzehnten beschleunigen wird (siehe Kapitel 4). Die Menschen leben länger und sind gesünder. 2005 belief sich die durchschnittliche Lebenserwartung bei der Geburt in den EU-25 auf 81,9 Jahre für Frauen und 75,8 Jahre für Männer, ein Anstieg gegenüber 79,7 Jahre für Frauen und 72,8 Jahre für Männer 1995. Gleichzeitig hat die Familiengröße abgenommen. Der Anteil der Bürger ab 65 Jahre wird von 17 Prozent im Jahr 2005 bis 2050 auf 30 Prozent steigen.

Es gibt jedoch einige Abweichungen von diesen dominanten demografischen Trends. Beispielsweise sind in den skandinavischen Ländern seit den achtziger Jahren die Fertilitätsraten trotz höherer Beschäftigungsquoten von Frauen gestiegen. Der skandinavische Gegentrend kann auf eine familienfreundliche Beschäftigungspolitik einschließlich Elternurlaub, Kinderbetreuungseinrichtungen hoher Qualität und steuerlichen Anreizen für die Beschäftigung von Frauen zurückgeführt werden. Im Gegensatz dazu sind die Geburtenraten in Ländern wie Deutschland und Italien trotz der deutlich niedrigeren Beschäftigungsquoten und eines wesentlich höheren Anteils steuerbegünstigter Einverdienerhaushalte niedriger.

Die Bevölkerungsalterung wird einen weitreichenden Einfluss auf das Wirtschaftswachstum, den Arbeitsmarkt, das System der sozialen Sicherheit, Konsummuster, das Bildungswesen und andere Lebensbereiche haben. Es gibt verschiedene Optionen zur Eindämmung der negativen Folgen der jeweiligen Veränderungen. Zu diesen zählen: höhere Arbeitsproduktivität zum Ausgleich der geringeren Arbeitsleistung, Zuwanderung zur Vergrößerung des Arbeitskräfteangebots, die Anhebung des Regelrentenalters oder die stärkere Angleichung des tatsächlichen Renteneintrittsalters an das Regelrentenalter und die Einführung oder Ausweitung einer familienfreundlichen Beschäftigungspolitik. Jede dieser Optionen hat Auswirkungen nicht nur auf der Beschäftigungsebene, sondern auch auf die Qualität der Arbeitsplätze. Jede Option hat ihre Beschränkungen oder hängt von Anpassungen in anderen Politikfeldern ab.

Es gibt beträchtliche Möglichkeiten zur Erhöhung der Zahl der wirtschaftlich aktiven Personen in der Bevölkerung. Jüngere Trends sind ermutigend. In der EU stieg die Erwerbsquote der Bevölkerung zwischen 15 und 64 Jahren auf 70,1 Prozent, ein Anstieg um 1,5 Prozent seit 2001 und um 0,5 Prozent seit 2005. Dies war im Wesentlichen auf eine höhere durchschnittliche Erwerbsquote von Frauen (die um 2,7 Prozent stieg, verglichen mit lediglich 0,4 Prozent für Männer) zurückzuführen. Die mittlere Gesamtaktivitätsquote liegt derzeit dennoch etwa fünf Punkte unter derjenigen der Vereinigten Staaten und elf Punkte unter derjenigen der Schweiz, woraus

sich ablesen lässt, dass immer noch genügend Spielraum zur Erhöhung des Arbeitskräfteangebots in der EU besteht.

Innerhalb der EU-27 variieren die Erwerbsquoten sehr stark zwischen geringfügig über 80 Prozent in Dänemark und Schweden bis unter 60 Prozent in Malta. Es gibt auch größere Unterschiede zwischen den Aktivitätsquoten von Männern und Frauen in vielen Ländern. Während sie in Schweden und Finnland fast gleich sind, bleibt die Erwerbsquote von Frauen in südeuropäischen Ländern weit hinter der von Männern zurück. Die GUS-Länder verzeichnen weltweit die niedrigsten Erwerbsquoten sowohl für Männer als auch Frauen. In jedem der zwölf GUS-Länder mit Ausnahme Kasachstans ging die Erwerbsquote zwischen 1990 und 2000 um durchschnittlich 6,7 Prozent zurück, bevor sie sich nach 2000 wieder stabilisierte.

2.2.2. Trends in Bezug auf Beschäftigung und Arbeitslosigkeit

Sowohl innerhalb der verschiedenen Subregionen als auch zwischen ihnen bestehen große Unterschiede im Hinblick auf das Beschäftigungsniveau und die Beschäftigungsquoten. In manchen Ländern steigt das Beschäftigungsniveau mit höherem Wirtschaftswachstum, während in anderen die Beschäftigung ab- und die Arbeitslosigkeit zunehmen.

In den EU-27 ist die Zahl der abhängig Beschäftigten in den letzten Jahren deutlich gestiegen. Zwischen dem letzten Spitzenwert im Wirtschaftszyklus im zweiten Quartals des Jahres 2000 und dem dritten Quartal 2007 hatte die Gesamtbeschäftigung auf 14,5 Millionen zugenommen. Ende der neunziger Jahre betrug das jährliche durchschnittliche Beschäftigungswachstum in der EU-27 zwischen ein und zwei Prozent. Danach ging es während des zyklischen Abschwungs von 2002 zurück, bevor es während der sich anschließenden wirtschaftlichen Erholung 2006 wieder stieg. Unabhängig davon, dass das Beschäftigungswachstum in den EU-Ländern in diesem Zeitraum große Unterschiede aufwies und bestimmte Länder negative Werte verzeichneten, war es 2006 in allen EU-Mitgliedstaaten positiv, wobei sich das Gesamtbeschäftigungswachstum auf mehr als vier Millionen Arbeitsplätze belief.

Substanzielle Veränderungen des Niveaus und der Struktur der Beschäftigung sind wahrscheinlich. In den EU-25 (den EU-27 ohne Bulgarien und Rumänien, für die keine Daten verfügbar sind) plus Norwegen und der Schweiz wird für die Zeit zwischen 2006 und 2015 trotz des Verlustes von mehr als zwei Millionen Arbeitsplätzen im Primärsektor und von mehr als einer halben Million in der verarbeitenden Industrie ein Nettozuwachs von mehr als 13 Millionen Arbeitsplätze erwartet. Die Zuwächse werden bei den Dienstleistungen für Unternehmen und den sonstigen Dienstleistungen am größten sein (fast neun Millionen Arbeitsplätze). Etwa drei Millionen neue Arbeitsplätze sollen in den nächsten zehn Jahren sowohl im Vertriebs- als auch im Verkehrssektor (einschließlich Hotel- und Gaststättengewerbe sowie Catering) und im Bereich der nicht über den Markt gehandelten Dienstleistungen (einschließlich Gesundheit und Bildung) entstehen (Europäisches Zentrum für die Förderung der Berufsbildung (CEDEFOP), 2008).

Beschäftigungsquoten

Das *Verhältnis der Beschäftigten zur Bevölkerung* („Beschäftigungsquote“) beschreibt den Anteil der Bevölkerung eines Landes im erwerbsfähigen Alter, der beschäftigt ist. Es spiegelt die Fähigkeit eines Landes zur Schaffung von Arbeitsplätzen wider.

In den EU-27 stieg der Anteil der beschäftigten Personen in der Bevölkerung zwischen 15 und 64 Jahren von durchschnittlich 60,1 Prozent im Jahr 1996 auf 64,5 Prozent im Jahr 2006. In den EU-15 erreichte die mittlere Beschäftigungsquote 2006 einen Wert von 66,2 Prozent, ein Anstieg gegenüber 60,1 Prozent im Jahr 1995. Hierdurch verringerte sich der Rückstand gegenüber den Beschäftigungsquoten in Japan und den Vereinigten Staaten auf 4,6 Prozent, verglichen mit zehn Prozent zehn Jahre zuvor. Die durchschnittliche Beschäftigungsquote in den EU-12 nahm in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre substanziell zu. 2006 lagen die Beschäftigungsquoten in den EU-12 im Durchschnitt aber immer noch 7,8 Punkte unter denen in den EU-15.

Das mittlere *Vollzeitäquivalent*, das die Beschäftigungsquote bei der Annahme beschreibt, dass die Beschäftigung ausschließlich aus Vollzeitarbeitsplätzen besteht, stieg in den EU-15 zwischen 1995 und 2006 ebenfalls um 3,3 Punkte auf 59,3 Punkte, verglichen mit einem Anstieg von 5,9 Punkten bei der Gesamtbeschäftigungsquote. Im Unterschied zwischen dem Vollzeitäquivalent und der Gesamtbeschäftigungsquote kommt der Anstieg des Anteils der *Teilzeitarbeit* zum Ausdruck (siehe Kapitel 3 für weitere Details).

Noch beeindruckender ist das Wachstum der *Beschäftigungsquoten von Frauen*, das zwischen 1996 und 2006 in den EU-27 von 50,1 auf 57,3 Prozent anstieg (das heißt um 7,2 Punkte). Im Vergleich dazu stieg die Beschäftigungsquote von Männern um lediglich 1,5 Punkte auf 71,6 Prozent, was eine beträchtliche Verringerung des Geschlechtergefälles zwischen den Beschäftigungsquoten von Männern und Frauen bedeutet. In den EU-15 stiegen die *Beschäftigungsquote von Frauen* sogar noch rascher, und zwar um mehr als neun Punkte auf 58,7 Prozent.

Die Beschäftigungsquote *junger Arbeitnehmer* zwischen 15 und 24 Jahren hat sich dagegen wesentlich ungünstiger entwickelt. Im Großteil der EU-27 nahm die Jugendarbeitslosigkeit in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre zu und ging anschließend wieder zurück. Zwischen 2001 und 2006 sank die durchschnittliche Jugendbeschäftigungsquote in den EU-27 um 1,2 Punkte auf 36,3 Prozent und in den EU-15 um 0,8 Punkte auf 40,1 Prozent. Die enormen Disparitäten zwischen den Jugendbeschäftigungsquoten in den EU-27-Ländern spiegeln Unterschiede bei den Quoten der Beteiligung an Bildung und Berufsausbildung, der Bildungsdauer (und insbesondere der Dauer des Hochschulstudiums) und bei den Beschäftigungschancen wider. In Dänemark und den Niederlanden stehen etwa zwei Drittel der jungen Menschen in einem Arbeitsverhältnis. Die Jugendbeschäftigungsquote liegt in zwölf EU-Ländern unter 30 Prozent und in sieben unter 25 Prozent. Jugendliche und junge Erwachsene, die weder eine Bildungseinrichtung besuchen oder eine Berufsausbildung absolvieren noch in einem Arbeitsverhältnis stehen, sind für die Politik besonders besorgniserregend. 2006 waren in den EU-27 im Mittel 18,6 Prozent der jungen Menschen zwischen 20 und 24 Jahren wirtschaftlich nicht aktiv oder arbeitslos, wobei die Werte von sieben Prozent in Dänemark bis fast 30 Prozent in Bulgarien reichten (Europäische Kommission, 2007a).

Auf der anderen Seite nahm in den EU-27 die Beschäftigungsquote *älterer Arbeitnehmer* zwischen 55 und 64 Jahren rasch zu und stieg zwischen 1997 und 2006 um 8,3 Punkte auf 43,5 Prozent. In den EU-15 stieg sie im Zeitraum von 1995 bis 2006 um 9,3 Punkte auf 45,3 Prozent. Der Gesamtanstieg der Beschäftigungsquoten in den EU-27 kann deshalb zu einem großen Teil auf die höhere Beschäftigung von älteren Arbeitnehmern und Frauen zurückgeführt werden.

Die Beschäftigungsquoten sind in den EU-27 sehr uneinheitlich und reichten 2006 von 77 Prozent in Dänemark bis gerade eben 55 Prozent in Polen. Die Beschäftigungsquoten in den EU-27 haben sich den *strategischen Zielvorgaben* angenähert, die auf den Gipfeln des Europäischen Rates in Lissabon 2000 und in Stockholm 2001 beschlossen wurden. Diese beliefen sich auf 70 Prozent für die Gesamtbeschäftigungsquote, 60 Prozent für die Beschäftigungsquote von Frauen und 50 Prozent für diejenige älterer Arbeitnehmer (im Alter zwischen 55 und 64 Jahren). Fünf Mitgliedstaaten (Dänemark, das Vereinigte Königreich, die Niederlande, Österreich und Schweden) haben bereits die Zielvorgabe für die Gesamtbeschäftigung erreicht, und weitere sechs sind nur noch drei Punkte davon entfernt. Die Zielvorgabe für die Beschäftigungsquote von Frauen wurde von 13 Mitgliedstaaten erreicht (mit den besten Bilanzen für Dänemark und Schweden), bleibt jedoch in vier Mitgliedstaaten unter 50 Prozent. Neun Mitgliedstaaten (zuerst Dänemark und Schweden) haben die Zielvorgabe für Arbeitnehmer zwischen 55 und 64 Jahren erreicht. Der Beschäftigungsanteil älterer Arbeitnehmer liegt allerdings in elf Mitgliedstaaten unter 30 Prozent.

Wenngleich die meisten der EU-27-Länder die beschäftigungsbezogenen Zielvorgaben noch nicht erreicht haben, haben die großen Unterschiede zwischen den Subregionen im Lauf des letzten Jahrzehnts begonnen auf null zurückzugehen, wobei sich die Fortschritte im südlichen Europa

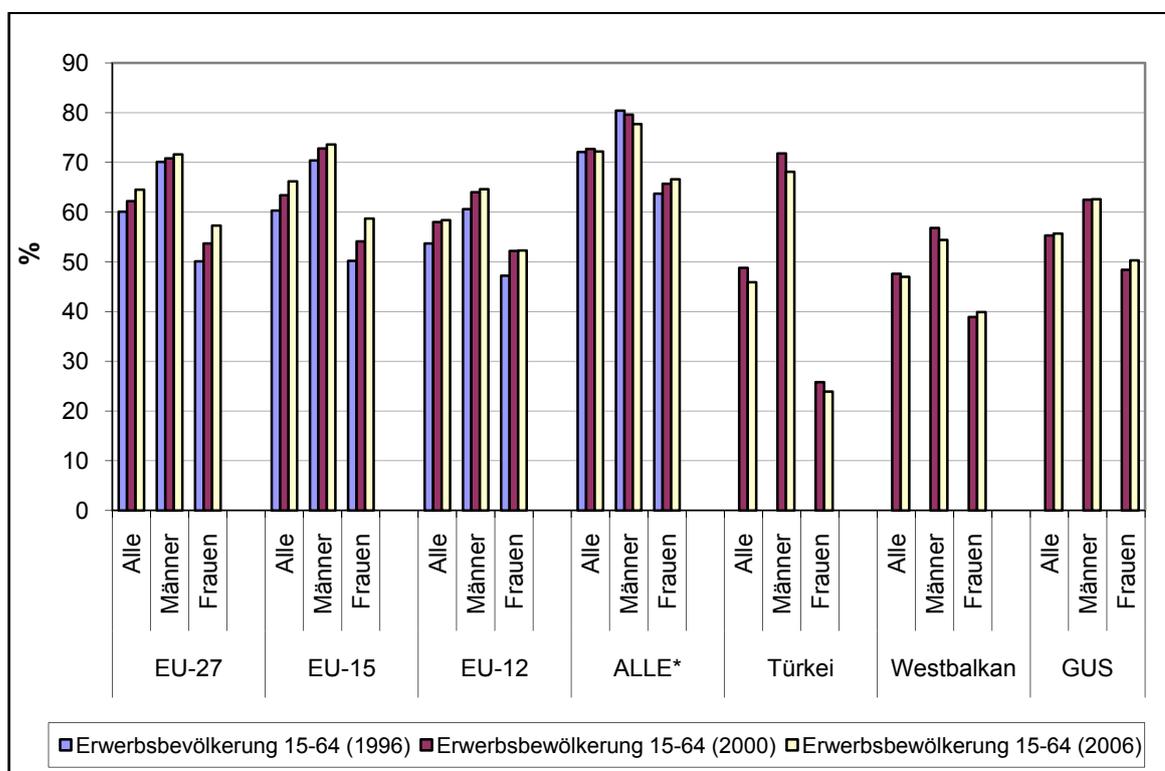
rascher einstellten als im nördlichen Europa (wo die Beschäftigungsquoten bereits Mitte der neunziger Jahre hoch waren), was die Annäherung unterstützte.

Die Beschäftigungsquoten in den drei nicht der EU angehörenden westeuropäischen Ländern liegen weit über dem EU-Durchschnitt. Die höchste Gesamtbeschäftigungsquote weist Island auf (85,3 Prozent im Jahr 2006 mit 88,7 Prozent für Männer und 81,6 Prozent für Frauen), fast zehn Punkte über Norwegen (75,5 Prozent) und fast acht Punkte vor der Schweiz (77,9 Prozent). Die Beschäftigungsquote in Israel (bezogen auf die Bevölkerung über 15 Jahren) blieb fast konstant bei knapp unter 50 Prozent, wobei die Quote für Männer zurückging und diejenige für Frauen stieg, und zwar jeweils um etwa vier Punkte.

2006 stand die Beschäftigungsquote in der Türkei bei 45 Prozent, was geringfügig niedriger als 1994 und fast drei Punkte niedriger als im Jahr 2000 war. Sowohl die Quote für Männer als auch die für Frauen waren zurückgegangen, Letztere auf den außerordentlich niedrigen Wert von 23,9 Prozent. Die Quote für junge Frauen fiel sogar unter die 20-Prozent-Marke. Die rückläufigen Beschäftigungsquoten in der Türkei und das Geschlechtergefälle hängen vor allem mit der schrumpfenden Beschäftigung im ländlichen Raum zusammen, die wiederum ein Ergebnis der verfolgten Agrarpolitik ist. Der Anteil der Landwirtschaft an der Gesamtbeschäftigung fiel von 44 Prozent im Jahr 1995 auf 27,3 Prozent im Jahr 2006, wobei beim Frauenanteil ein drastischer Rückgang von 71,2 auf 48,5 Prozent verzeichnet wurde.

Die in Abbildung 2.5 gezeigten Beschäftigungsquoten in den Westbalkan- und GUS-Ländern sind nicht mit den Zahlen für andere Subregionen vergleichbar. Die Quoten auf dem Westbalkan waren sowohl für Männer als auch für Frauen niedrig, wobei die Quote für Männer vom Stand zur Mitte der neunziger Jahre beträchtlich auf 54,4 Prozent im Jahr 2006 zurückging, während die Quote für Frauen fast konstant bei knapp unter 40 Prozent blieb.

Abbildung 2.5. Beschäftigungsquoten nach Subregion und Geschlecht (ausgewählte Jahre zwischen 1995 und 2006)



*ALHE = Andere Länder mit hohem Einkommen außerhalb der EU (Island, Israel, Norwegen und Schweiz).

Quellen: Eurostat; IAA, 2007.

In den GUS-Ländern belief sich die durchschnittliche Beschäftigungsquote der Bevölkerung über 15 Jahre 2006 auf 55,7 Prozent mit einem Wertebereich von 64,7 Prozent in Kasachstan bis 47,9 Prozent in Tadschikistan. Die mittleren Quoten für Männer und Frauen betragen 62,6 beziehungsweise 49,5 Prozent. Zwischen 1995 und 2000 gingen die Beschäftigungsquoten in der GUS um durchschnittlich 2,2 Prozent zurück, bevor sie zwischen 2000 und 2006 wieder stiegen.

Arbeitslosigkeit

In den EU-27 ging die *mittlere (offizielle) Gesamtarbeitslosenquote* für die Erwerbsbevölkerung über 15 Jahren von zehn Prozent im Jahr 1995 auf 8,6 Prozent im Jahr 2000 zurück, bevor sie auf neun Prozent in den Jahren 2003 und 2004 anstieg. Anschließend sank sie während des wirtschaftlichen Aufschwungs erneut auf 8,2 Prozent im Jahr 2006. Ein weiterer Rückgang auf 7,2 Prozent folgte im Jahr 2007, und für 2008 wird ein Rückgang auf 6,7 Prozent prognostiziert. In den EU-15 sank die Arbeitslosenquote zwischen 1995 und 2006 von zehn Prozent auf 7,7 Prozent. In den EU-12 nahm die Arbeitslosigkeit zu und erreichte 2002 einen Spitzenwert von 13,7 Prozent. Anschließend ging sie zurück, und zwar bis auf zehn Prozent im Jahr 2006. Während des gesamten Zeitraums von 1995 bis 2006 waren anteilig mehr Frauen arbeitslos als Männer. 2006 schrumpfte das Geschlechtergefälle auf 1,3 Prozent, wobei es in den EU-12 geringer war als in den EU-15.

Tabelle 2.1 Arbeitslosenquote und Langzeitarbeitslosenquote (Erwerbsbevölkerung über 15 Jahre) in der EU, nach Geschlecht und Jahr (Prozent)

		Arbeitslosenquote				Langzeitarbeitslosenquote	
		1995	2000	2005	2006	2000	2006
EU-27	Insgesamt	10,0	8,6	8,9	8,1	4,0	3,6
	Männer	8,9	7,7	8,3	7,6	3,4	3,3
	Frauen	11,4	9,8	9,6	8,9	4,7	4,0
EU-15	Insgesamt	10,0	7,6	8,1	7,7	3,4	3,1
	Männer	8,9	6,7	7,5	7,0	2,8	2,8
	Frauen	11,4	8,9	8,9	8,5	4,2	3,5
EU-12	Insgesamt	9,1*	12,3	11,9	10,0	5,8	4,1
	Männer	9,6*	11,8	11,4	9,6	5,9	4,0
	Frauen	8,4*	12,9	12,5	10,4	5,8	4,3

*1996.

Quelle: Eurostat, 2007.

Die *Langzeitarbeitslosenquote* in den EU-27 stieg von vier Prozent im Jahr 2000 auf 4,2 Prozent im Jahr 2004, bevor sie zurückging auf 3,6 Prozent im Jahr 2006. Nationale Werte reichen von 1,1 Prozent in Dänemark bis 11,7 Prozent in der Slowakei (Europäische Kommission, 2007a).

Die Arbeitslosigkeit unter jungen Menschen bleibt ein ernstes Problem in den EU-27. Wenngleich die *Jugendarbeitslosigkeit* in der EU insgesamt leicht von 19,1 Prozent im Jahr 2004 auf 17,5 Prozent im Jahr 2006 zurückging, ist sie in vielen Mitgliedstaaten gestiegen. 2006 war die Jugendarbeitslosigkeit 2,4-mal höher als die von Erwachsenen im besten Alter. 2006 betrug die Arbeitslosenquote für junge Männer in der Erwerbsbevölkerung 17 Prozent und für 18,1 Prozent; allerdings ist das Geschlechtergefälle bei arbeitslosen Jugendlichen in den letzten Jahren kleiner geworden. Die Jugendarbeitslosenquote variiert drastisch in den EU-27: Die Werte reichen von unter zehn Prozent in fünf Ländern über zwischen zehn und 20 Prozent in 14 Ländern bis mehr als 20 Prozent in acht Ländern. Die *Langzeitarbeitslosenquote* bei *Arbeitnehmern zwischen 15 und 24 Jahren* sank in den EU-27 zwischen 2000 und 2006 von 33,39 auf 30 Prozent. In sechs

Mitgliedstaaten überschritt sie allerdings die 40-Prozent-Marke, und in Rumänien und der Slowakei betrug sie im Jahr 2006 mehr als 50 beziehungsweise 60 Prozent.

Der *Jugendarbeitslosenanteil* oder der Anteil der Arbeitslosen an der Gesamtbevölkerung im Alter zwischen 15 und 24 Jahren belief sich 2006 in den EU-27 auf 7,7 Prozent, wobei die Werte für Frauen 7,2 Prozent und für Männer 8,1 Prozent betragen. Trotz des leichten Rückgangs des Anteils junger Menschen ohne Arbeit hat es immer noch keinen Durchbruch bei der Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit in den EU-27 gegeben, wo ein beträchtlicher Anteil junger Menschen über zeitlich befristete und oft schlecht bezahlte Stellen nicht hinauskommt (Europäische Kommission, 2007a). Die schlechten Beschäftigungsaussichten junger Menschen und die damit zusammenhängende prekäre finanzielle Situation verschärfen tendenziell die ungünstigen demografischen Trends in Bezug auf niedrige Fertilität und Bevölkerungsalterung in weiten Teilen der EU.

Im Gegensatz dazu verzeichneten die anderen Länder mit hohem Einkommen in der Region (Island, Norwegen und die Schweiz) sowie Israel während des gesamten Zeitraums von 1995 bis 2006 eine niedrige Arbeitslosigkeit mit einer mittleren Gesamtquote von 5,1 Prozent im Jahr 2006 (4,7 Prozent für Männer und 5,6 Prozent für Frauen).

Die statistischen Daten zur Arbeitslosigkeit in den anderen europäischen und zentralasiatischen Subregionen sind unvollständig. Die meisten Balkanstaaten weisen zweistellige Arbeitslosenquoten auf, wenngleich die offizielle Arbeitslosenquote in einigen Ländern zurückgegangen ist. Dazu zählt beispielsweise Kroatien, wo sie zwischen 2002 und 2005 von 14,7 auf 12,6 Prozent fiel. In anderen Ländern auf dem Balkan stieg die Arbeitslosigkeit dagegen von bereits sehr hohen Niveaus weiter an (etwa zwischen 2000 und 2004 von 39,4 auf 44,9 Prozent in Bosnien und Herzegowina und von 32,2 auf 37,2 in Der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien). Außerordentlich hohe Jugendarbeitslosenquoten wurden im Zeitraum von 2000 bis 2004 in Kroatien (32 Prozent im Jahr 2005), Der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien (62 Prozent) und Serbien (48 Prozent) registriert.

Die Gesamtarbeitslosenquote in der Türkei stieg von 6,5 Prozent im Jahr 2000 auf 10,5 Prozent im Jahr 2003, bevor sie wieder leicht auf 9,9 Prozent im Jahr 2006 zurückging. Die Gesamtjugendarbeitslosenquote stand 2006 bei 18,7 Prozent, wobei die Quote für junge Frauen 1,6 Prozent höher war als für junge Männer. Wenn die beträchtliche verdeckte Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung in der Türkei zu den offiziellen Arbeitslosenzahlen hinzugerechnet wird, ergibt sich ein Arbeitskräfteüberschuss bei Frauen von 24,5 Prozent und bei Männern von 17,6 Prozent.

In der Russischen Föderation ging die Arbeitslosigkeit von einem Spitzenwert von 13,3 Prozent während der Wirtschaftskrise 1998 stetig zurück, und zwar auf 7,2 Prozent in den Jahren 2005 und 2006. Im gleichen Zeitraum sank die Arbeitslosenquote in der Ukraine von 11,6 auf 6,8 Prozent und in der Republik Moldau von 11,2 auf 7,4 Prozent. In beiden letztgenannten Ländern ist die Arbeitslosigkeit bei Frauen niedriger als bei Männern. Die Jugendarbeitslosigkeit wies einen rückläufigen Trend auf, war im Jahr 2005 mit 14,9 Prozent in der Ukraine und 18,8 Prozent in der Republik Moldau aber immer noch hoch.

Georgien verzeichnete 2005 eine Arbeitslosenquote von 13,8 Prozent, ein Anstieg gegenüber dem Wert von 10,8 Prozent im Jahr 2000. Die Jugendarbeitslosigkeit in dem Land stieg im selben Zeitraum von 21,1 auf 28,3 Prozent. Im Gegensatz dazu ging zwischen 2002 und 2004 die Arbeitslosenquote in Kasachstan von 12,8 auf 8,4 Prozent und in Kirgistan von 12,5 auf 8,4 Prozent zurück (IAA, 2007).

2.2.3. Die Ursachen divergierender Beschäftigungstrends

Angesichts des zuvor Beschriebenen stellt sich die Frage, warum die Arbeitsmarktbilanz in der Region so uneinheitlich ausfällt. Warum haben manche Länder ihre Beschäftigungsbilanz parallel zum Wirtschaftswachstum verbessert, während anderen dies nicht gelungen ist?

Zyklische Schwankung

In einer zunehmend globalisierten Wirtschaft haben sich die Wirtschaftsleistung und die Beschäftigung in der gesamten Region enger an globale zyklische Bewegungen angepasst. Nach dem Platzen der Internet-Blase im Jahr 2000 verschlechterte sich die Arbeitsmarktbilanz fast überall in der Region für einen Zeitraum von mehreren Jahren, bevor sie sich aufgrund des globalen Wirtschaftsaufschwungs im Jahr 2004 wieder verbesserte. Ein großer Teil der günstigen Wirtschaftsbilanz beruht auf dem Wirtschaftsboom, der durch das außerordentliche Wachstum in China, Indien und anderen Schwellenländern ausgelöst wurde. Die jüngste wirtschaftliche Erholung und das damit einhergehende Beschäftigungswachstum waren insbesondere in Ländern mit einer starken Exportbilanz wie Deutschland (siehe Kasten 2.1), der Slowakei und der Tschechischen Republik erkennbar. Der Wirtschaft und der Beschäftigung in der Russischen Föderation und anderen GUS-Ländern kamen die steil ansteigenden Erdöl- und Erdgaspreise zugute.

Der Nachteil der höheren Abhängigkeit des Wachstums und der Beschäftigung von der Weltwirtschaft ist die resultierende Anfälligkeit für Wirtschaftskrisen. Die jüngsten statistischen Daten für die zweite Hälfte des Jahres 2008 lassen bereits beträchtlich niedrigere BIP-Wachstumsraten und die ersten Anzeichen für einen Personalabbau infolge der globalen Finanzkrise erkennen. Der Internationale Währungsfonds (IWF) warnt, dass die mittel- und osteuropäischen Länder wegen der Vulnerabilität ihrer Kreditmärkte besonders betroffen sein werden (*The Financial Times*, 26. September 2008).

Öffentliche und private Transfers

Als Teil der Konvergenzmaßnahmen der EU wurden neue Mitgliedstaaten während der aufeinanderfolgenden Erweiterungsphasen finanziell unterstützt. Der phänomenale Anstieg der Beschäftigung und Rückgang der Arbeitslosigkeit in Spanien und Irland können zum Teil auf finanzielle und immaterielle Transfers aus Europäischen Struktur- und Regionalfonds mit dem Ziel der Förderung des Zusammenhalts innerhalb der EU zurückgeführt werden. Die EU-12-Länder haben ebenfalls von dieser Unterstützung profitiert. Parallel dazu wurde das rasche Wachstum vieler Transformationsländer durch massive Zuströme an ADI und Portfolio-Investitionen multinationaler Unternehmen unterstützt, die dazu beigetragen haben, Wirtschaftsstrukturen in Empfängerländern anzupassen und zu modernisieren sowie die Defizite in Bezug auf Technologie und Managementtechniken zu verringern oder zu beseitigen. In vielen Fällen wurde ADI-Zuströme jedoch ungleich verteilt: Fortgeschrittenere Gebiete und Hauptstädte wurden begünstigt und rückständige Gebiete benachteiligt, wodurch in vielen Fällen bestehende Ungleichheiten verschärft wurden.

Uneinheitliche Beschäftigungsintensität des Wirtschaftswachstums

Bis vor kurzem litten viele frühere Transformationsländer unter der geringen Beschäftigungsintensität des Wirtschaftswachstums: Die Werte für das jährliche Beschäftigungswachstum waren häufig drei- bis viermal niedriger als diejenigen für das BIP-Wachstum (Cazes und Nešporová, 2007). Schätzungen zufolge belief sich die durchschnittliche Beschäftigungselastizität in den nicht der EU angehörenden mittel- und osteuropäischen Ländern sowie der GUS im Durchschnitt auf 0,15. Dies bedeutet, dass nicht mehr als 15 Prozent des BIP-Wachstums auf das Beschäftigungswachstum zurückgeführt werden konnten, während 85 Prozent aus Produktivitätssteigerungen resultierten. Die Beschäftigungselastizität in diesen Subregionen war die bei weitem niedrigste in allen wichtigen Weltregionen (IAA, 2007).

Weil die Beschäftigungszunahme in den meisten der neuen EU-Mitgliedstaaten auf dem Baltikum und in Mitteleuropa seit 2004 über dem EU-Durchschnitt lag, könnte in diesen Ländern die Zeit des Wachstums ohne damit einhergehender Entstehung neuer Arbeitsplätze geendet haben. Wirtschaftswachstum ohne wachsende Beschäftigung bleibt jedoch ein Problem in Ungarn und den meisten südosteuropäischen Ländern, wo die Beschäftigungsintensität des Wachstums trotz der recht hohen BIP-Wachstumsraten niedrig ist.

Kasten 2.1

Was steckt hinter dem jüngsten Beschäftigungsaufschwung in Deutschland?

Nach Jahren der Stagnation verzeichnete Deutschland zwischen 2005 und 2007 eine starke wirtschaftliche Erholung mit steigender Beschäftigung und sinkenden Arbeitslosenquoten über dem EU-Durchschnitt. Es besteht jedoch Uneinigkeit über die Gründe für die positive Arbeitsmarktbilanz Deutschlands. Manche Beobachter führen sie auf das von der Regierung Schröder 2002 auf den Weg gebrachte umfassende Paket der Arbeitsmarktreformen (die so genannten Hartz-Reformen) zurück, die zu einer Ausweitung der Selbstständigkeit, der Teilzeitarbeit, der befristeten Beschäftigungsverhältnisse und der Leiharbeit auf Kosten regulärer Vollzeitstellen führten. Ein Viertel bis ein Drittel der Gesamtbeschäftigung entfällt mittlerweile auf „atypische“ Beschäftigungsverhältnisse. Es wird angenommen, dass Kürzungen der Bezugsdauer von Arbeitslosengeld und strengere Regeln für den Anspruch darauf die Bereitschaft von Arbeitslosen erhöht haben, freie Stellen zu besetzen und insbesondere auch unattraktive Arbeitsmöglichkeiten zu nutzen. Andere Analysten verweisen auf den Effekt moderater Lohnabschlüsse im Zusammenhang mit dem steigenden Anteil atypischer Beschäftigungsformen einschließlich schlecht bezahlter „Mini-Jobs“, die keine volle soziale Sicherheit bieten. Die Gefahr, trotz Arbeit in die Armut abzustürzen, wächst, und die rasche Ausweitung des Niedriglohnssektors wurde durch die abnehmende Tarifbindung und das Fehlen gesetzlicher Mindestlohnregelungen begünstigt. Wenngleich die jüngsten Beschäftigungsentwicklungen die Entstehung neuer Arbeitsplätze erkennen lassen, wächst auch der Anteil prekärer Beschäftigungsverhältnisse. Es besteht die Gefahr, dass Arbeit die Kriterien für menschenwürdige Arbeit nicht mehr erfüllt.

Die steigende globale Nachfrage nach langlebigen Gebrauchsgütern hat Deutschland einen starken Exportboom beschert. Dazu trugen auch stagnierende Arbeitskosten und Produktivitätssteigerungen bei. Der Aufwärtstrend bei Wachstum und Beschäftigung ist deshalb teilweise auf das außenwirtschaftliche Umfeld zurückzuführen. Dies gilt insbesondere, weil die Binnennachfrage infolge niedriger Einkommen aus Arbeit und der Nullrunden bei den Renten schleppend war. Im Gegenzug nehmen die privaten und öffentlichen Investitionen wieder zu.

Die starke Abhängigkeit Deutschlands von Ausfuhren als eine Triebkraft der Gesamtnachfrage und Beschäftigung kann sich in Anbetracht der Aufwertung des Euro und der Instabilität der globalen Wirtschaft als nicht tragfähig erweisen. Das Wachstum und die Beschäftigung könnten daher von einer globalen Rezession, die sich nach neuesten Wirtschaftsergebnissen abzeichnet, besonders betroffen sein.

Ökonomen der Weltbank haben diese Divergenz von Wachstum und Beschäftigung auf abgeschottete Arbeitsmärkte und überhöhte Sozialleistungen zurückgeführt, die die Personalanpassung verhindern würden (Rutkowski et al., 2005). Diese Erklärung ist jedoch kaum haltbar, weil sich die Beschäftigungsbilanz nach dem Abbau von schützenden Normen und der Einführung neuer flexibler Beschäftigungsformen nicht verbessert hat. Diese Situation hat zwei Beobachter zu der Schlussfolgerung bewogen, dass Arbeitsmärkte in Transformationsländern „flexibel, aber ohne wachsende Beschäftigung“ sind (Cazes und Nešporová, 2007). Zudem ist ein Teil der Flexibilität in diesen Ländern auf die unterlassene Durchsetzung schützender Arbeitsgesetze zurückzuführen.

Mehrere Faktoren können zur mangelnden Reagibilität der Beschäftigung auf das Wirtschaftswachstum beitragen:

- Personalsparende Produktivitätssteigerungen. Die Zeit der Personalüberhänge aus der Zeit zentraler Planwirtschaften könnte in manchen Ländern enden, in anderen dagegen nicht.
- Mehr Arbeitsplätze werden abgebaut als neue geschaffen. In Transformationsländern wurden in den neunziger Jahren mehr Arbeitsplätze vernichtet als neue entstanden, was zu Nettobeschäftigungseinbußen führte. Danach begannen in bestimmten Ländern die Bestandsänderungen der Beschäftigung wieder synchron zu verlaufen, während sie in anderen weiter auseinander drifteten.

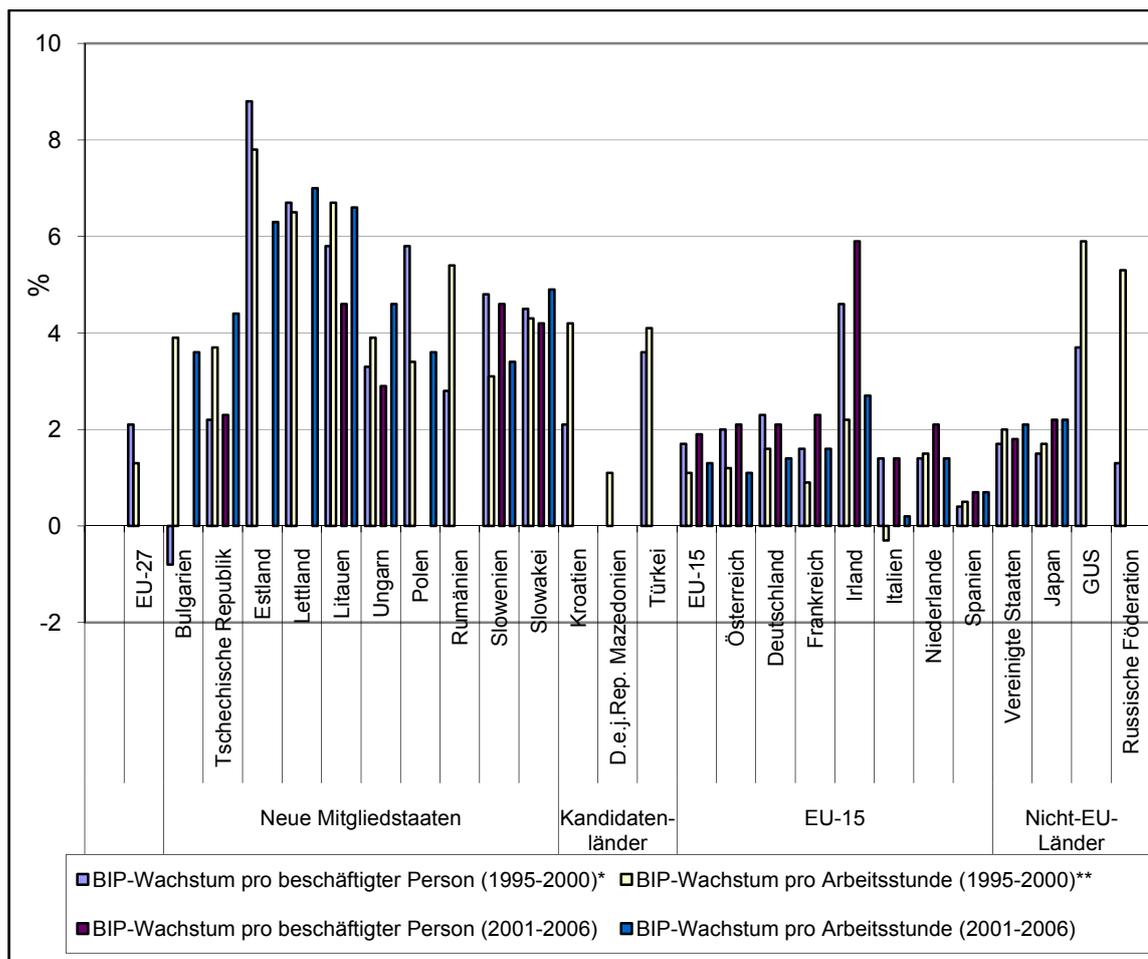
- Anpassung an Veränderungen des Personalbedarfs durch Arbeitszeitveränderungen statt durch Personalveränderungen.

In bestimmten Ländern ist die schwache Reaktion der Beschäftigung auf das Wachstum zumindest teilweise ein statistisches Artefakt, das u.a. folgende Ursachen hat: das Wachstum der informellen Wirtschaft, die nicht statistisch erfasst wird, den Nettoeffekt der Arbeitsmigration, weil Arbeitsmigranten nicht in den nationalen Beschäftigungsstatistiken ihrer Herkunftsländer geführt werden, aber mit ihren Überweisungen zum nationalen Wachstum beitragen können, und die Verringerung des Personaleinsatzes und der Arbeitskosten ohne Personalabbau durch Maßnahmen wie Beurlaubung, kürzere Arbeitszeiten und Lohnrückstände. Solche Maßnahmen wurden in den GUS-Ländern in den neunziger Jahren verbreitet eingesetzt, seitdem jedoch weniger genutzt.

2.2.4. Produktivitätswachstum

Wie bereits erwähnt verzeichneten die meisten der EU-12- und der Kandidatenländer sowie die GUS Wachstumsraten der Arbeitsproduktivität, die weit über dem EU-Durchschnitt lagen, was als Teil des Prozesses der allmählichen Annäherung an die Technologieschwelle interpretiert werden kann (siehe Abbildung 2.6). In Teil 1 dieses thematischen Berichts wurde darauf hingewiesen, dass die Beschleunigung des Wachstums der Arbeitsproduktivität ein Ergebnis des besseren Zugangs zu Wissen und der rascheren Weitergabe und Aufnahme von Wissen durch ADI,

Abbildung 2.6. Durchschnittliches Arbeitsproduktivitätswachstum in ausgewählten Ländern (1995-2000 und 2001-2006)



* 1996-2000 für die EU-27, Bulgarien und Slowenien und 1997-2000 für Kroatien. ** 1996-2000 für Litauen und Slowenien.

Quelle: Europäische Kommission, 2007a, Berechnungen der IAO.

Untervertragsvergabe und der Handelsliberalisierung im Allgemeinen war. Die Einführung besserer Organisationspraktiken hat ferner eine effizientere Nutzung von Produktionsfaktoren, insbesondere von Kapital und Arbeit, ermöglicht. Zudem haben die Prozesse für den Beitritt zur EU und (von geringerem Gewicht) zur Welthandelsorganisation zu einer signifikanten Verbesserung der Gesetzgebung und der Institutionen auf der nationalen Ebene beigetragen, von der positive Signale für in- und ausländische Investoren ausgingen. Zwischen Ländern mit niedrigem Einkommen bestehen abhängig von der Verfügbarkeit von qualifiziertem Personal und den institutionellen Rahmenbedingungen, der Verfügbarkeit von Ausgangsmaterialien, komparativen Vorteilen in der Produktion und der angewendeten makroökonomischen Politik wichtige Unterschiede bezüglich ihrer Fähigkeit zur Aufnahme neuer Technologien und Organisationspraktiken. Diese Unterschiede schlagen sich in beträchtlich divergierenden Entwicklungen des Wirtschaftswachstums und der Arbeitsproduktivität nieder.

In den EU-15 fiel die Steigerungsrate der Arbeitsproduktivität in den ersten Jahren des neuen Millenniums moderat aus und blieb deutlich unter denjenigen der Vereinigten Staaten und Japans. Das jährliche durchschnittliche BIP-Wachstum pro Person ist in Frankreich und Spanien de facto um ein Prozent gesunken, und Italien verzeichnete sogar ein geringfügig negatives Wachstum (siehe Abbildung 2.6). Dies wirft die Frage auf, ob Westeuropa begonnen hat, unter einer Tendenz zu Beschäftigungswachstum ohne damit einhergehendem Wirtschaftswachstum zu leiden.

Band I, Teil 1 dieses Berichts legt die Schlussfolgerung nahe, dass die sich verschlechternde Bilanz der EU-15 bei der Arbeitsproduktivität auf eine Kombination eines langsameren technologischen Wandels, insbesondere im Bereich der Informations- und Kommunikationstechnologien (infolge niedriger und in manchen Fällen rückläufiger Raten der Investitionen in Sachkapital) mit Verbesserungen der Beschäftigungslage, vor allem aufgrund einer Zunahme atypischer, häufig weniger produktiver Beschäftigung, zurückgeführt werden sollte. Die niedrigere Produktivität solcher Stellen resultiert aus der mangelnden Bereitschaft von Arbeitgebern, in die Ausbildung und die Höherqualifizierung von Beschäftigten mit befristeten Arbeitsverhältnissen oder Teilzeitbeschäftigten zu investieren, und der geringeren Motivation dieser Arbeitnehmer, auf Produktivitätssteigerungen hinzuwirken.

2.2.5. Informelle Beschäftigung

Informelle Beschäftigung ist im Hinblick auf die Agenda für menschenwürdige Arbeit mit zwei Herausforderungen verbunden. Erstens kommen Arbeitnehmern in der informellen Wirtschaft gewöhnlich nicht der Schutz und die Unterstützung zugute, die das Arbeitsrecht garantiert. Für sie gibt es zumeist auch weder Sozialversicherung und Sozialhilfe noch aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen. In vielen Fällen werden ihnen selbst grundlegende Arbeitnehmerrechte verweigert. Zweitens sind Standard-Beschäftigungsindikatoren für informelle Arbeit vielleicht nicht relevant, weil sie nicht offiziell registriert oder gemeldet ist. Wo dies der Fall ist, sind Arbeitsmarktdaten verzerrt und verlieren an Wert für die Politikgestaltung.

Zur Verbreitung undeckelter Beschäftigung in der Region sind nur karge und verstreute Informationen verfügbar. Die vorliegenden Schätzungen variieren abhängig davon, ob die verwendete Messmethode auf erhobenen Daten basiert oder aus nicht beobachteten wirtschaftlichen Aktivitäten in volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen abgeleitet ist. Definitionen und Messmethoden unterscheiden sich von Land zu Land. Zudem variiert das Ausmaß informeller Arbeit deutlich zwischen Männern und Frauen sowie zwischen städtischen und ländlichen Sektoren. Während der Wirtschaftskrise in der Russischen Föderation sowie einigen mittel- und osteuropäischen Volkswirtschaften Ende der neunziger Jahre nahm der Umfang der informellen Arbeit beträchtlich zu, bevor er parallel zur wirtschaftlichen Erholung wieder abnahm. Beispielsweise erreichte die prozentuale Veränderung des Umfangs undeckelter Arbeit innerhalb weniger Jahre in den neunziger Jahren Werte, die bis zu 70 Prozent in Kasachstan und mehr als 60 Prozent in Kirgistan erreichten. In Litauen stieg der Anteil der informellen Beschäftigung zwischen 1998 und 2000 von 48,5 auf 72 Prozent (IAA, 2006b und 2007).

Ende der neunziger Jahre betrug der Anteil undeklarer Arbeit in den Ländern mit hohem Einkommen der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) fünf Prozent, während er in bestimmten südeuropäischen OECD-Ländern mehrere Male so hoch war. Die Größe der informellen Wirtschaft in der EU wurde auf sieben bis 16 Prozent des Gesamt-BIP im Jahr 2003 geschätzt. In Südosteuropa und der GUS ist der durchschnittliche relative Anteil der informellen Wirtschaft hoch, wohingegen er in Mitteleuropa moderat ist. Nach der Diskrepanzmethode aus der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung ergeben sich Anteile im Bereich von 22 Prozent in Bulgarien (im Jahr 2000) bis 50 Prozent in Kirgistan (2003). Im Jahr 2000 hatte in

Tabelle 2.2. Größe der informellen Wirtschaft in Südosteuropa und der GUS (2000-2004, Prozent des BIP)

	Diskrepanzmethode aus der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung	Bargeldmethode
Südosteuropa		
Albanien (2002)	28	35
Bosnien und Herzegowina (2003)	53	37
Bulgarien (2003)	22	38
Kroatien (2000)	7	35
Rumänien (2000)	21	37
Serbien und Montenegro (2004)	35	39
Die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien (1999)	14	36
GUS		
Armenien (1999)	29	49
Aserbaidschan (2003)	20	61
Belarus (2002)	11	50
Georgien (2001)	34	68
Kasachstan (2003)	22	45
Kirgistan (2003)	50	41
Republik Moldau (2000)	31	49
Russische Föderation (2003)	23	49
Tadschikistan (2003)	15	–
Ukraine	–	55
Usbekistan	–	37
Mitteleuropa		
Tschechische Republik (2000)	9	20
Ungarn (2000)	18	26
Polen (2003)	14	29
Slowakei (2000)	15	20
OECD*	–	16

* Ungewichteter Durchschnitt, ohne Türkei.

Quelle: Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für Europa: Economic Survey of Europe, 2005, Nr. 2, Tabelle 3.5.

Mitteleuropa die Tschechische Republik einen niedrigen Anteil von neun Prozent und Ungarn einen hohen Anteil von 18 Prozent. Unter Verwendung der so genannten Bargeldmethode wurden die Anteile der informellen wirtschaftlichen Aktivität in den meisten Ländern Südosteuropas für die Zeit zwischen 2000 und 2004 auf 30 bis 40 Prozent geschätzt. In der GUS variierten die Anteile zwischen 37 Prozent in Usbekistan und 68 Prozent in Georgien (Tabelle 2.2).

In den meisten Ländern sind mehr Frauen in der informellen Wirtschaft aktiv als Männer. Dies bedeutet für sie größere Arbeitsplatzunsicherheit und fehlender Zugang zu Berufsausbildung, Sozialschutz sowie anderen Ressourcen und erhöht die Gefahr der Verarmung und Ausgrenzung.

Die Gründe für informelle Beschäftigung sind komplex (eine eingehende Erörterung enthält OECD, 2003). Manche häufig angeführten Gründe halten einer näheren Überprüfung nicht stand. Beispielsweise werden hohe Steuern, Sozialversicherungsbestimmungen und auf Regulierung beruhende Belastungen häufig für informelle Beschäftigung verantwortlich gemacht. Internationale und historische Vergleiche stützen jedoch nicht zwingend die Auffassung, dass hohe Steuersätze mit einem hohen Maß an undeklarierte Arbeit korrelieren. Beispielsweise gibt es eine Reihe von Ländern mit hohem Einkommen wie die skandinavischen Staaten, in denen hohe Steuersätze mit einer relativ geringen Häufigkeit undeklarierte Arbeit einhergehen.

2.2.6. Migration zur Arbeitsaufnahme

Immer häufiger entscheiden sich Arbeitnehmer als Reaktion auf unbefriedigende Beschäftigungsaussichten und -bedingungen, wirtschaftliche Unsicherheit und Krieg oder Verfolgung (beispielsweise auf dem Balkan Ende der neunziger Jahre) zur Migration ins Ausland, um dort Arbeit zu finden. Der Anreiz zur Migration wird durch Unterschiede zwischen Ländern in Bezug auf Löhne und Arbeitsbedingungen erhöht. Wo Arbeitslose wenig unterstützt werden, kann die Migration ins Ausland die einzige Überlebensebene sein,

Die Migration kann legal oder illegal sein. Innerhalb der EU ist die Freizügigkeit von Arbeitskräften nach Artikel 39 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft garantiert, während das Allgemeine Übereinkommen über den Handel mit Dienstleistungen und insbesondere die Richtlinie 2006/123/EG über Dienstleistungen im Binnenmarkt auf die Förderung des vorübergehenden Aufenthalts von Arbeitskräften im Ausland und der zirkulären Migration abzielen. Die EU-Bestimmungen gestatten auch die zeitlich begrenzte Entsendung von Fachkräften für bis zu einem Jahr und den vorübergehenden Zuzug von Anbietern von Vertragsdienstleistungen von außerhalb der EU-27 für einen Zeitraum von bis zu sechs Monaten.

Innerhalb und außerhalb der Region hat die zeitlich befristete Migration im letzten Jahrzehnt zugenommen. Es konnten vier große geografische Migrationsbewegungen in der Region seit Mitte der neunziger Jahre festgestellt werden: grenzüberschreitende Migration innerhalb der EU-27, vor allem aus den EU-12 in die EU-15, Zuströme von außerhalb der EU, vor allem aus Osteuropa, dem Westbalkan, Nordafrika, Asien und Lateinamerika (nach Spanien), Zuströme aus Zentralasien und dem Kaukasus in die Russische Föderation sowie nach Kasachstan und die Migration qualifizierter und hochqualifizierter Fachkräfte aus der EU und anderen europäischen Ländern nach Nordamerika. Die Arbeitsmigration betrifft überproportional das obere und das untere Ende des Qualifikationenspektrums.

Die Nettomigration in die EU-25 (d. h. ohne Bulgarien und Rumänien) hat deutlich zugenommen und stieg von 0,6 Millionen Arbeitsmigranten im Jahr 1994 auf 1,85 Millionen im Jahr 2004 (Eurostat, 2007). Die Zahlen spiegeln jedoch nicht den wahren Umfang der grenzüberschreitenden Migration wider, weil darin die illegale Migration (illegale Zuwanderung oder Menschenhandel) nicht enthalten ist. Zwischen 1994 und 2004 stieg der prozentuale Anteil ausländischer Arbeitskräfte am Gesamtangebot in allen EU-15-Ländern. Starke Zunahmen wurden in Irland, Italien, Portugal und Spanien registriert – allesamt Länder, die von traditionellen Auswanderungsländern zu Nettozuwanderungsländern wurden. Prozentual trug die Zuwanderung zum nationalen Beschäftigungswachstum am stärksten in Dänemark, Deutschland, Österreich und im Vereinigten Königreich bei. Die EU-Erweiterung resultierte in

einer drastischen Beschleunigung der Migration aus den EU-12 in die EU-15, insbesondere aus Polen, gefolgt von Rumänien und Bulgarien (OECD, 2007). Die Zahl der sich im Ausland aufhaltenden polnischen Staatsbürger stieg von etwa eine Million im Jahr 2004 auf 1,95 Millionen Ende 2006, was fast zwölf Prozent der nationalen Erwerbsbevölkerung entsprach.

Südosteuropa und die GUS waren ebenfalls stark von der Arbeitsmigration betroffen. Die Russische Föderation, die Ukraine und Kasachstan sind große Nettoaufnahmeländer von Arbeitsmigranten, von denen viele aus dem Kaukasus und Zentralasien stammen, Regionen, die Fachkräfte durch Emigration verloren haben. Schätzungen zufolge verlassen jedes Jahr etwa 15.000 Spezialisten mit einem hohen Bildungsstand die Ukraine (Mansoor und Quillin, 2006), und neun Prozent der Bevölkerung Bulgariens haben das Land zwischen 1998 und 2004 verlassen. Fast zwei Drittel der Emigranten waren gut gebildete junge Männer, von denen viele schlecht bezahlte Stellen in der Kinderbetreuung und der Altenpflege, als Hausangestellte sowie in der Landwirtschaft und der Bauindustrie angenommen haben.

Viele Länder in der Region sind mit Problemen aufgrund illegaler Migration konfrontiert. Beispielsweise schätzte der Föderale Migrationsdienst der Russischen Föderation, dass sich 2006 eine halbe Million regulärer Migranten und zwischen fünf und 14 Millionen Zuwanderer ohne offiziellen Aufenthaltsstatus in dem Land aufhielten (siehe die von der IAO herausgegebene Zeitschrift *World of Work*, Nr. 57, September 2006). Die Zahl illegaler Migranten in der EU liegt Schätzungen zufolge zwischen zwei und acht Millionen, wobei die Zahl der eingeschleusten Personen auf 300.000 bis 500.000 geschätzt wird (Europäische Kommission, 2007a). Nach Untersuchungen der IAO zu illegalen Migranten in Österreich und der Tschechischen Republik sind niedrigere Arbeitskosten infolge der Nichtentrichtung von Sozialversicherungsbeiträgen und Steuern der Hauptgrund für die irreguläre Beschäftigung von Ausländern.

Die IAO hat Menschenhandel und Menschenschmuggel von Arbeitsmigranten zum Zweck der sexuellen Ausbeutung in beträchtlichem Umfang aus Ländern wie der Republik Moldau, Rumänien und der Ukraine dokumentiert. Neben fehlenden Beschäftigungsaussichten sind die stärksten Anreizfaktoren für Menschenhandel und Menschenschmuggel in den Herkunftsländern fehlende wirtschaftliche Ressourcen und Sozialdienste.

Die Migration bietet Vorteile, wenn grenzüberschreitende Bewegungen von Arbeitskräften zur Beseitigung von Ungleichgewichten auf dem Arbeitsmarkt beitragen, indem sie die Arbeitslosigkeit im Herkunftsland verringern und Arbeitskräftemangel im Zielland mindern. Die potenziellen positiven Auswirkungen der Migration werden jedoch geschmälert, wenn Emigranten unter dem Kompetenzstand beschäftigt werden, den sie durch ihre Bildung und Berufsausbildung erworben haben.

Die Geldtransfers von Migranten in ihr Herkunftsland können dort eine wichtige Quelle von Investitionen und Wachstum darstellen. Beispielsweise belief sich der Anteil offiziell registrierter Entgelttransfers von Arbeitsmigranten am BIP in Bosnien und Herzegowina sowie der Republik Moldau auf mehr als 20 Prozent (Weltbank, 2006), was beträchtliche Multiplikatoreffekte durch Konsum und Investitionen mit positiven Konsequenzen für die Beschäftigung nach sich zog. Zu den negativen Auswirkungen der Arbeitsmigration zählen aber auch der Verlust von Arbeitskräften, insbesondere Fachkräften, in den Herkunftsländern und die resultierende Verringerung von Produktivität, Wettbewerbsfähigkeit, Innovation, Investitionen und BIP-Wachstum sowie weniger Bemühungen zur Berufsausbildung von Arbeitnehmern sowohl in den Herkunftsländern als auch den Zielländern.

Von außen wird die EU oft als eine „Festung“ gesehen. Dies gilt insbesondere an ihren südlichen und östlichen Grenzen, wo sie Flüchtlingen und Asylsuchenden den Zugang zu versperren sucht. Der Strom von Migranten, vor allem aus Afrika, die in Europa Arbeit und Verdienst finden wollen, hat zugenommen. Bei der Überquerung des Mittelmeers in dem Bestreben, den Folgen von Arbeitslosigkeit, Bürgerkrieg sowie Dürren, Überschwemmungen und anderen Folgen des Klimawandels zu entkommen, riskieren die Betroffenen häufig ihr Leben.

Kasten 2.2**Wie die im Norden verfolgte Handelspolitik in Afrika die Arbeitslosigkeit und den Migrationsdruck erhöht**

Die Politik der EU verschärft möglicherweise den Migrationsdruck aus dem Süden. Handelsregeln und -praktiken haben zu der größer werdenden wirtschaftlichen Kluft zwischen dem Norden und dem Süden beigetragen. Manche bestehenden Handelsvereinbarungen und Formen innergemeinschaftlicher Unterstützung haben den Handel beträchtlich verzerrt. Reiche Länder im Norden haben Zölle und nicht tarifäre Hemmnisse für Hersteller und Agrarerzeuger in Entwicklungsländern eingeführt sowie ihre eigene Produktion stark subventioniert. Die resultierenden hoch subventionierten Überschüsse (u.a. bei Baumwolle, Mais, Sojabohnen, Weizen, Reis, Tomaten, Geflügel, Milchpulver und Obst) werden an arme Länder zu Preisen verkauft, die es einheimischen Erzeugern trotz sehr niedriger Produktionskosten vor Ort so gut wie unmöglich machen, damit zu konkurrieren. Darüber hinaus geraten Fischer in Westafrika zunehmend in Schwierigkeiten, weil große Fangflotten aus europäischen Ländern mit hoch subventioniertem modernem Gerät und Kraftstoff vor ihren Küsten die Fischgründe dezimieren. Für Afrika südlich der Sahara sind die Folgen dieser Handelspraktiken verheerend, weil ein großer Teil der Bevölkerung seinen Lebensunterhalt aus Landwirtschaft und Fischerei bestreitet.

Arbeitsmigranten fair behandeln

Die Beschäftigungsbedingungen vieler Arbeitsmigranten sind eines der schwerwiegendsten Probleme bei der Verwirklichung der Agenda für menschenwürdige Arbeit. Manche der schlimmsten Bedingungen sind das Resultat von illegaler Migration, fehlendem Sozialschutz, Diskriminierung und sexueller Ausbeutung von Migranten. Im Oktober 1999 forderte der Europäische Rat die Ausarbeitung einer gemeinsamen EU-Politik in den Bereichen Zuwanderung und Asyl, die die folgenden Elemente umfassen sollte: Partnerschaft mit Herkunftsländern, ein gemeinsames europäisches Asylsystem, die faire Behandlung von Drittstaatenangehörigen und die Steuerung von Migrationsströmen. Die IAO hat laut ihrer Verfassung den Auftrag, Arbeitsmigranten zu schützen. In einer von der IAK auf ihrer 92. Tagung (2004) angenommenen Entschließung wurden das Amt und die Mitgliedsgruppen um die Durchführung eines Aktionsplans zu Arbeitsmigranten mit folgenden Zielen ersucht: Entwicklung eines nicht bindenden multilateralen Rahmens für einen auf Rechten basierenden Ansatz zur Arbeitsmigration, verbesserte Anwendung internationaler Arbeitsnormen und anderer relevanter Instrumente, Umsetzung der Globalen Beschäftigungsagenda der IAO, Sozialschutz von Arbeitsmigranten, Schaffung von Kapazität, Bewusstseinsbildung und fachliche Unterstützung, Stärkung des Sozialdialogs, Verbesserung der Informations- und Wissensgrundlagen sowie Förderung von Kooperation und Dialog im Bereich der Grundsatzpolitik. Die auf der regionalen Ebene zur Durchführung des Aktionsplans ergriffenen Maßnahmen werden in Band II dieses Berichts gesichtet.

2.3. Wo die Region hinter ihren Zielen zurückbleibt: Wichtige Beschäftigungsdefizite, die überwunden werden müssen

Wenngleich die Mehrheit der Länder in der Region ihre Beschäftigungsbilanz in den letzten Jahren verbessert hat, erfüllen viele nicht die Zielvorgaben, die ihre eigenen Regierungen festgelegt haben, oder die Verpflichtungen, die sie als Mitglieder internationaler Organisationen wie der IAO oder der EU eingegangen sind.

Multilaterale Beschäftigungsnormen und -strategien

Das Ziel der wichtigsten Normen der IAO zur Beschäftigungspolitik, insbesondere des Übereinkommens (Nr. 122) über die Beschäftigungspolitik, 1964, ist die Verwirklichung produktiver und frei gewählter Vollbeschäftigung. Zu den Mitteln und Maßnahmen, um dies zu erreichen, zählen eine auf Expansion gerichtete makroökonomische Politik, die aktive und passive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen, Bildung und Berufsausbildung, Strukturpolitik, die Förde-

zung der Entwicklung von Industrie und ländlichem Raum sowie die aktive Mitwirkung von Arbeitgebern, Arbeitnehmern und ihren Verbänden an der Politikgestaltung und -umsetzung. Leitlinien der IAO zur Migrationspolitik einschließlich des in der Entschließung der IAK von 2004 enthaltenen Aktionsplans basieren auf dem Prinzip, dass Migration auf der Grundlage einer freien Entscheidung und nicht aus der Not heraus erfolgen sollte.

Als größte multilaterale Organisation in der Region hat die EU Normen und strategische Zielvorgaben festgelegt, die sich eng an Normen der IAO anlehnen. Auf dem Gipfel des Europäischen Rates in Lissabon im Jahr 2000 wurde das ehrgeizige Ziel formuliert, die EU bis 2010 „zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum der Welt zu machen – einem Wirtschaftsraum, der fähig ist, ein dauerhaftes Wirtschaftswachstum mit mehr und besseren Arbeitsplätzen und einem größeren sozialen Zusammenhalt zu erzielen“. Die 1998 verabschiedeten und 2003 ersetzten Beschäftigungsrichtlinien des Europäischen Rates werden durch die so genannte offene Koordinierungsmethode umgesetzt, die auf nationalen Aktionsplänen beruht. Die gleiche Technik wurde in den letzten Jahren auch als Teil des Stabilitätspakts für Südosteuropa im Kontext des Bukarest-Prozesses angewendet.

Mikro- und makroökonomische Politik koordinieren

In ihrer Globalen Beschäftigungsagenda von 2003 plädiert die IAO nachdrücklich für eine makroökonomische Politik zugunsten von Wachstum und Beschäftigung und fordert grundsatzpolitische Integration und Koordinierung, die auch Voraussetzungen für das Erreichen der übergreifenden EU-Ziele des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts sind.

In Wirklichkeit lauten die Fragen jedoch, ob in der EU die entscheidende Rolle der makroökonomischen Politik für die Beschäftigung und den Lebensstandard hinreichend anerkannt wurde sowie ob die Arbeitsmarkt- und die Sozialpolitik angemessen integriert wurden. Konkreter sollte untersucht werden, ob bei der Entwicklung der Zielsetzungen und Instrumente der makroökonomischen Politik der EU die Beschäftigung ein übergreifendes Ziel oder lediglich ein Residualfaktor ist. Im Gegensatz zu den Vereinigten Staaten, wo die Notenbank ihre Geldpolitik mit den Zielen der Preisstabilität, des Wirtschaftswachstums und der Vollbeschäftigung in Einklang bringen muss, ist das übergeordnete Ziel der Geldpolitik der Europäischen Zentralbank (EZB) die Eindämmung der Verbraucherpreisinflation. Die Erfahrung hat jedoch gezeigt, dass die Inflation in Industrieländern bei zyklischen Aufschwüngen unvermeidlich die festgelegte Obergrenze von zwei Prozent überschreitet. Die vergleichsweise restriktive Geldpolitik der EZB hat deshalb die Möglichkeiten beschnitten, rasch mehr Wachstum und die Ausweitung der Beschäftigung herbeizuführen. Nicht der Eurozone angehörende Länder wie Dänemark, Schweden und das Vereinigte Königreich konnten deshalb im Verlauf des letzten Jahrzehnts eine bessere Beschäftigungsbilanz vorweisen als die Länder in der Zone. Dies legt die Schlussfolgerung nahe, dass in der EU Wirtschaftswachstum und Vollbeschäftigung eine genauso hohe Priorität wie der Preisstabilität eingeräumt werden sollten.

Eine zweite Fragestellung ist, ob die EU die Fiskalpolitik nicht bisweilen übermäßig beschränkt hat und es damit schwieriger gemacht hat, mehr und bessere Beschäftigung zu erreichen. Bei der Anwendung der Vorschrift für ein maximal zulässiges Haushaltsdefizit von drei Prozent wurde nicht dahingehend unterschieden, ob Ausgaben der öffentlichen Hand auf den Verbrauch oder auf Investitionen ausgerichtet waren, was Regierungen und parafiskalische Stellen in der EU dazu bewog, die öffentlichen Ausgaben selbst in konjunkturell schlechten Zeiten übermäßig zu drosseln. Dies hat die der Politik zur Förderung von mehr und besseren Arbeitsplätzen zur Verfügung stehenden Optionen offenkundig begrenzt. Darunter fielen auch öffentliche Ausgaben für Forschung und Entwicklung, Bildung und Berufsausbildung, aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen, die öffentliche Bereitstellung von Kinderbetreuung sowie andere Investitionen in soziale Infrastruktur und Dienstleistungen. Allgemeiner stellt sich die Frage, wie die EU in der Lage sein wird, ohne höhere Investitionen in Forschung und Entwicklung oder Humanressourcen ihre Strategie von Lissabon umzusetzen. Außerdem sollte überlegt werden, wie das hehre EU-Ziel der Konvergenz der regionalen Entwicklung und des Lebensstandards ohne ausreichende Investitionen in rückständige oder benachteiligte Regionen und Gebiete erreicht werden kann. Diesbe-

züglich sollte darauf hingewiesen werden, dass die EU-Mitgliedstaaten mit der besten Beschäftigungsbilanz im Allgemeinen diejenigen mit den höchsten Anteilen öffentlicher Ausgaben für aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen oder die Berufsausbildung waren (insbesondere Dänemark, die Niederlande und Schweden).

Eine restriktive makroökonomische Politik zuungunsten der Beschäftigung wurde auch außerhalb der EU-27 verfolgt. Beispielsweise stufte die Politik in der Türkei bis in die allerjüngste Zeit die Beschäftigungsförderung nicht als Priorität ein und konzentrierte sich stattdessen fast ausschließlich auf Maßnahmen zur Inflationsbekämpfung. Die Folgen dieser Politik sind offensichtlich, denn die Türkei verzeichnete nach dem Jahr 2000 einen weiteren Beschäftigungsrückgang von einer bereits niedrigen Ausgangsbasis.

Investitionen in die Qualifikationen und die Beschäftigungsfähigkeit von Arbeitnehmern

Der Umstand, dass etwa 30 Prozent der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter in der EU derzeit gering qualifiziert sind, bietet Anlass zu großer Sorge – vor allem, weil geschätzt wird, dass zwischen 2006 und 2015 in der EU mehr als 12,5 Millionen neue Arbeitsplätze für Hochqualifizierte und fast 9,5 Millionen Arbeitsplätze mit mittleren Qualifikationsanforderungen entstehen werden, wohingegen die Zahl der Arbeitsplätze für Geringqualifizierte um 8,5 Millionen zurückgehen dürfte (CEDEFOP, 2008). Die Länder Südosteuropas und der GUS sind ebenfalls mit einem besonderen Qualifizierungsbedarf konfrontiert, der im Wesentlichen auf die anhaltende Umstrukturierung ihrer Volkswirtschaften und den verbreiteten Verlust von Qualifikationen infolge der Migration ins Ausland zurückzuführen ist.

Die meisten früheren zentral geplanten Volkswirtschaften in der Region begannen den Transformationsprozess vor dem Hintergrund einer starken Tradition der technischen und beruflichen Ausbildung. Die Bildungs- und Berufsausbildungsbeteiligung gingen jedoch zurück, was zum Teil darauf zurückzuführen war, dass ein Großteil der Berufsausbildung in der Übergangsphase irrelevant geworden war und ein Missverhältnis zwischen den vorhandenen Qualifikationen und dem Bedarf des Marktes entstanden war. Weil in vielen Ländern in der Region eine Verlagerung der Schwerpunkte von der Berufsausbildung zu einer längeren tertiären Bildung und von einer Betonung technischer Gebiete zu Sozialstudien stattfand, kam es zu einem Mangel an Technikern und technisch qualifizierten gewerblichen Arbeitnehmern sowie zu einem Überangebot an Absolventen der Sozialwissenschaften. Parallel dazu gab es in den neunziger Jahren die Entwicklungen, dass die Budgets der öffentlichen Hand für Bildung und Berufsausbildung deutlich gekürzt wurden und nach der Einführung von Gebühren die Bildungsbeteiligung zurückging, insbesondere in der Kaukasus-Region und in Zentralasien. Diese Entwicklungen bedrohten die Qualifizierung.

Nach den Ergebnissen einer EU-Arbeitskräfteerhebung von 2003 belief sich die Quote für die Beteiligung der erwerbstätigen Erwachsenen zwischen 25 und 64 Jahren an formellen, nicht formellen oder informellen Lernaktivitäten auf durchschnittlich 42 Prozent (Eurostat, 2007). Zudem ist die Berufsausbildungsbeteiligung in den einzelnen Ländern sowie in den verschiedenen Kategorien von Unternehmen, Arbeitnehmern und Wirtschaftssektoren höchst uneinheitlich. In den skandinavischen Ländern und Irland ist die Ausbildungsintensität viermal so hoch wie in den EU-12 (Nestler und Kailis, 2003). In technologisch fortgeschrittenen Sektoren wird am meisten für die fachliche und berufliche Ausbildung von Erwachsenen ausgegeben, und Großunternehmen investieren beträchtlich mehr Arbeitszeit in die Weiterbildung als Klein- und Mittelunternehmen (KMUs). Ferner haben Männer im Allgemeinen besseren Zugang zu lebenslangem Lernen als Frauen, und die Ausbildungsquote ist höher bei Personen mit einem höheren Ausgangsbildungsstand. Muster der Beteiligung an beruflicher Bildung und Berufsausbildung verschärfen daher tendenziell in der Erwerbsbevölkerung bestehende Qualifizierungsunterschiede, statt sie zu verringern. Gleiches gilt für vorhandene Qualifizierungsunterschiede zwischen Männern und Frauen, unterschiedlichen Altersgruppen sowie Festangestellten und Personen mit befristeten Arbeitsverträgen. Hierdurch wird es weiter erschwert, die mit der Lissabon-Strategie verbundenen

Verpflichtungen in Bezug auf Produktivität, Wettbewerbsfähigkeit, Chancengleichheit und sozialen Zusammenhalt zu erfüllen.

Neben den Investitionen von Arbeitgebern in die Qualifizierung sind aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen wichtig für die Beschäftigungsfähigkeit der Arbeitnehmer und ihre Fähigkeit, sich an Veränderungen der Struktur des Arbeitskräftebedarfs anzupassen. Im Großteil der EU-27 sind solche Maßnahmen in den letzten Jahren stärker personalisiert worden, wenngleich die Ausgaben dafür tendenziell seit dem Jahr 2000 zurückgegangen sind, und zwar sowohl als Anteil am BIP als auch pro Arbeitnehmer (Eurostat, 2007; siehe auch Abbildung 3.6). Im Durchschnitt wird in den EU-12 weniger für aktive Maßnahmen ausgegeben als in den EU-15.

Die Länder des Stabilitätspakts für Südosteuropa im Kontext des Bukarest-Prozesses haben große Anstrengungen unternommen, auf der Grundlage des EU-Modells arbeitsmarktpolitische Maßnahmen einschließlich aktiver Maßnahmen zu beschließen und eine wirksame staatliche Arbeitsmarktverwaltung zu schaffen. Die Durchführung dieser Maßnahmen wurde jedoch durch finanzielle und personelle Engpässe erschwert, die zum Teil auf eine restriktive Fiskalpolitik zurückzuführen waren. Das resultierende Missverhältnis zwischen den vorhandenen Qualifikationen und dem Bedarf des Marktes kann ein Grund für die niedrige Beschäftigungsintensität des Wirtschaftswachstums in diesen Ländern sein.

Die schlechteren Beschäftigungschancen für Frauen sowie junge und ältere Arbeitnehmer verbessern

Viele Länder in der Region verzeichnen im Gegensatz zu den skandinavischen Ländern, dem Vereinigten Königreich und den Vereinigten Staaten für die Kategorien der Frauen, der jungen Arbeitnehmer zwischen 15 und 24 Jahren sowie der älteren Arbeitnehmer zwischen 55 und 64 Jahren niedrige Werte des Verhältnisses zwischen Erwerbstätigkeit und Gesamtbevölkerung. In fast allen früheren Transformationsländern liegt die Jugendbeschäftigungsquote unter 30 Prozent. Die niedrigen Gesamtbeschäftigungsquoten können zu einem großen Teil auf die niedrigen Beschäftigungsanteile von Frauen sowie jungen und älteren Arbeitnehmern zurückgeführt werden.

Es gibt verschiedene Gründe für die schlechte Beschäftigungssituation dieser Gruppen, zu denen auch der Gesamtarbeitskräftebedarf zählt. Junge Arbeitnehmer sind auch von Problemen im Zusammenhang mit dem Übergang von der Schule in die Arbeitswelt, schlechter Allgemeinbildung sowie der schlechten Qualität der Berufsausbildung und der Weiterbildung betroffen (Eurostat, 2007). Zu den Gründen für die beeinträchtigten Beschäftigungschancen älterer Arbeitnehmer in Europa gibt es keine einheitliche Meinung. Genannt wurden u.a. zu großzügige Leistungen bei Arbeitslosigkeit, zu weit aufklaffende Steuerscheren und komprimierte Lohnstrukturen, die „einen Keil zwischen die Arbeitskosten und die Produktivität der am wenigsten produktiven Arbeitnehmer treiben und sie auf diese Weise aus dem Stellenmarkt drängen“ (Bertola et al., 2002). Die Behauptung, dass ältere Arbeitnehmer weniger produktiv sind, kann jedoch hinterfragt werden. Auch wenn die körperliche Leistungsfähigkeit normalerweise mit dem Alter abnimmt, so ist dies von geringerer Tragweite in einer wissensbasierten Wirtschaft, die mehr Wert auf Erfahrung, gutes Urteilsvermögen sowie Organisations- und Managementfähigkeiten legen sollte – Eigenschaften, die mit dem Alter gewöhnlich zunehmen.

Zu den wichtigsten Hemmnissen für die Ausweitung der Beschäftigung älterer Arbeitnehmer zählen Diskriminierung aufgrund des Alters und vielfach in den neunziger Jahren eingeführte bewusste Maßnahmen zur Entfernung solcher Arbeitnehmer aus dem Arbeitsmarkt – zum Teil mit dem Ziel, die Beschäftigungschancen jüngerer Arbeitnehmer zu verbessern. Weil sich die Frühverrentung angesichts der Alterung der Erwerbsbevölkerung, der finanziellen Situation von Rentenkassen und -fonds sowie zunehmenden Personalmangels als nicht tragfähig erwiesen hat, wurde in der jüngeren Zeit ein Politikwechsel vorgenommen. Zur Erhöhung der Gesamtbeschäftigungsquoten soll jetzt die Beschäftigung älterer Arbeitnehmer gefördert werden. Unabhängig davon gibt es vielfältige Möglichkeiten zur Verbesserung der Beschäftigungschancen älterer Arbeitnehmer, als da wären: die Bekämpfung der Diskriminierung aufgrund des Alters in der

Beschäftigung, die Entwicklung von mehr und besseren Chancen für lebenslanges Lernen und Ausbildung am Arbeitsplatz, die Verbesserung der Qualität von Arbeitsplätzen und Arbeitsbedingungen zur Erhaltung der Arbeitsfähigkeit während des gesamten Berufslebens sowie die Förderung der größeren Wertschätzung ihrer Qualifikationen und ihrer altersbedingten Arbeitserfahrung. Um zu gewährleisten, dass Arbeitnehmer länger berufstätig sein können, könnten zum Ausgleich der Verlängerung der durchschnittlichen Dauer der Berufstätigkeit mehr Möglichkeiten für bezahlten Urlaub in Lebensabschnitten eröffnet werden, die mit großen Belastungen verbunden sind. Finnland zählt zu den erfolgreichsten Ländern, was die Erhöhung der Erwerbs- und Beschäftigungsquote älterer Arbeitnehmer betrifft: Zwischen 1995 und 2006 konnte die Erwerbsquote um 15,6 Punkte von 42,9 Prozent auf 58,5 Prozent erhöht werden.

Kasten 2.3

Beschäftigungsförderung älterer Arbeitnehmer in Finnland

Vor dem Hintergrund einer sehr schweren wirtschaftlichen Rezession, hoher Arbeitslosigkeit, einer rasch alternden Bevölkerung und eines hohen Ausmaßes der Frühverrentung startete die finnische Regierung in Zusammenarbeit mit den Sozialpartnern 1997 ein nationales Programm zur Verbesserung des Arbeitsmarktstatus älterer Arbeitnehmer (von 55 bis 64 Jahren) und alternder Arbeitnehmer (von 45 bis 54 Jahren).

Die ergriffenen Maßnahmen sollten zu Veränderungen der Einstellung gegenüber älteren Arbeitnehmern führen und bewirken, dass ihre Erfahrung als ein positives Element ihrer Beschäftigungsfähigkeit und als nationaler Aktivposten eingestuft wird. Zusätzlich wurden die Berufsausbildungsangebote für ältere Arbeitnehmer erweitert, Stellenanforderungen an ihre Fähigkeiten angepasst, Verbesserungen des Gesundheitsschutzes am Arbeitsplatz vorgenommen, spezielle Maßnahmen zur beruflichen Wiedereingliederung eingeführt und Rentenreformen durchgeführt, um die Anreize zu einer längeren Berufstätigkeit zu erhöhen.

Das Programm, das auf einem breiten gesellschaftlichen Konsens beruhte und auf der interministeriellen Ebene durchgeführt wurde, erzielte positive Resultate und führte zu einem spektakulären Anstieg der Beschäftigungsquote älterer Arbeitnehmer zwischen 55 und 64 Jahren, einem starken Rückgang der Langzeitarbeitslosigkeit in dieser Gruppe und einer Verringerung der Kluft zwischen der gesetzlichen Altersgrenze und dem durchschnittlichen Renteneintrittsalter.

Die Beschäftigung von Frauen kann durch die Bekämpfung der Diskriminierung aufgrund des Geschlechts bei Einstellung, Stellenzuteilung, Beförderungen und Entgelt sowie durch Maßnahmen zur besseren Vereinbarkeit von arbeitsbedingten und familiären Verpflichtungen gefördert werden (siehe Kapitel 3). Wenn Konflikte zwischen arbeitsbedingten und familiären Erfordernissen nicht gelöst werden, können zu den negativen Auswirkungen Stress, Fernbleiben vom Arbeitsplatz, längere Ausfallzeiten wegen Krankheit, hohe Personalfuktuation, niedrigere Produktivität und Schwierigkeiten bei der Suche nach geeignetem Personal zählen. Man kann es auch positiv ausdrücken: Familienfreundliche Beschäftigungsregelungen bieten vielfältige Vorteile. In den skandinavischen Ländern wurden hohe Beschäftigungsquoten vor allem durch die Ausweitung und die qualitative Verbesserung des staatlichen Bildungs-, Gesundheits- und Sozialwesens erreicht. Parallel dazu haben Chancen zur Beförderung auf leitende Stellen, die Frauen geboten wurden, dazu beigetragen, das Geschlechtergefälle beim Entgelt auf die niedrigsten Werte in der Region zu verringern.

Das verbreitete Unvermögen, die Beschäftigungschancen von jungen und älteren Arbeitnehmern sowie Frauen zu verbessern, hängt mit Defiziten im allgemeinen Bildungswesen sowie bei der beruflichen Erstausbildung und Weiterbildung zusammen. Wenn Frauen in der Mitte ihres beruflichen Werdegangs und ältere Frauen, die nach der Kindererziehung wieder berufstätig sein wollen, keinen Zugang zu konkreten Qualifizierungs- und Ausbildungsmöglichkeiten haben, droht ihnen ein beruflicher Abstieg. In ähnlicher Weise werden umfassende und koordinierte altersfreundliche Maßnahmenpakete benötigt, um die Beschäftigungschancen älterer Arbeitnehmer zu verbessern.

2.4. Schlussfolgerungen

In weiten Teilen der Region ist die Beschäftigungssituation heute besser als Anfang 2005, als die Siebte Europäische Regionaltagung der IAO in Budapest stattfand, wenngleich die aktuelle Finanzkrise die Beschäftigungszahlen wieder verschlechtern könnte. Alle Länder in der EU haben von dem globalen Wirtschaftsaufschwung profitiert und nach 2004 steigende Beschäftigungsquoten und einen Rückgang der Arbeitslosigkeit verzeichnet. 2006 lagen die durchschnittliche Beschäftigungsquote in der EU-27 über und die mittleren Arbeitslosen- und Langzeitarbeitslosenquoten unter den zehn Jahre zuvor registrierten Werten, und der Rückstand in diesen Bereichen gegenüber den Vereinigten Staaten und Japan war kleiner geworden. Bei Frauen war das Beschäftigungswachstum höher als bei Männern, wodurch sich das Geschlechtergefälle verringerte. Die Verbesserung war allerdings in den EU-27 ungleich verteilt. Außerhalb der EU war die Beschäftigungsentwicklung uneinheitlich. Die Russische Föderation und die Ukraine verzeichneten eine beträchtliche Zunahme der Beschäftigung nach der Krise Ende der neunziger Jahre, aber in Südosteuropa stagnierte die Beschäftigungssituation oder verschlechterte sich. Die Türkei und die meisten Westbalkanländer wiesen zwar Wachstum auf, jedoch ohne dass dieses mit der Entstehung neuer Arbeitsplätze einherging.

Die derzeit bessere Beschäftigungsbilanz im Großteil der Region widerspricht den pessimistischen Darstellungen der europäischen Arbeitsmärkte, die vor einigen Jahren populär waren. Die Behauptungen der „Eurosklерose“ haben sich als unhaltbar erwiesen. Wenngleich es in manchen Ländern weiterhin Wachstum ohne damit einhergehende Entstehung neuer Arbeitsplätze gibt, ist dies kein allgemeines Merkmal der Arbeitsmärkte in der Region. Selbst mit ihren vergleichsweise hohen Arbeitskosten konnten die europäischen Länder mit Schwellenländern in Asien konkurrieren. Die Beschäftigungsquoten sind in den meisten Ländern gestiegen, obwohl der Handel offener geworden ist, und der Verlust von Arbeitsplätzen infolge Produktionsverlagerungen konnte begrenzt werden. Trotz relativ hoher Steuersätze und Ausgaben für die soziale Sicherheit sind die skandinavischen Staaten bei nahezu allen Indikatoren für Wettbewerbsfähigkeit, Leistungsbilanzüberschuss, Solidität der öffentlichen Finanzen und Arbeitsmarktbilanz weltweit führend. Viele Arbeitnehmer entscheiden sich zur Migration nach Europa und finden dort Arbeit, und viele weitere würden es ihnen gleich tun, wenn der Zuzug nicht beschränkt wäre.

Und dennoch ist die Beschäftigungssituation in vielen Ländern, vor allem außerhalb der EU, trotz dieser Verbesserungen bei weitem nicht zufriedenstellend. Viele EU-Länder müssen die für 2010 festgelegten beschäftigungsbezogenen Zielvorgaben erst noch erreichen. In den großen EU-Ländern hat die Steigerung der Arbeitsproduktivität nachgelassen, und ein Teil der qualifiziertesten Arbeitskräfte ist ausgewandert. In Südosteuropa sind die Größe der informellen Wirtschaft und das Ausmaß der Emigration besorgniserregend. Wenngleich die Abwanderung angesichts hoher Arbeitslosenquoten eine kurzzeitige Entspannung bringen kann, verschlechtert sie tendenziell die Langzeitaussichten bezüglich der wirtschaftlichen Entwicklung und der Beschäftigung, vor allem durch den Verlust qualifizierter junger Arbeitnehmer.

Um diese Beschäftigungsdefizite zu beseitigen, müssen die Länder in der Region ihren grundsatzpolitischen Rahmen überarbeiten. Die Möglichkeiten für eine bessere Integration und Umsetzung politischer Maßnahmen in der Region sind bei weitem nicht ausgeschöpft. Durch eine expansivere makroökonomische Politik, höhere Investitionen in die Qualifikationen und die Beschäftigungsfähigkeit von Arbeitnehmern durch Berufsausbildung und aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen, die Verbesserung der Beschäftigungschancen von Frauen und jungen sowie älteren Arbeitnehmern und größere Anstrengungen zur Förderung sowie zum Schutz der Beschäftigung von Arbeitsmigranten können mehr und bessere Arbeitsplätze erreicht werden. Diese Maßnahmen sind auch wichtig, um den negativen Auswirkungen der Bevölkerungsalterung in der gesamten Region entgegenzuwirken.

Herausfordernde Probleme von großer Bedeutung müssen deshalb noch angegangen werden. Beispielsweise sollte geprüft werden, ob die gemeldeten Fortschritte in Bezug auf das Beschäftigungsniveau dort, wo sie eingetreten sind, auf Kosten von Einbußen bei der Qualität der

Arbeitsplätze zumindest für einen Teil der Erwerbsbevölkerung erzielt wurden. Auf diese Frage und andere Probleme wird in den folgenden Kapiteln eingegangen.

Die Teilnehmer möchten sich vielleicht mit folgenden Fragen befassen:

- Als ein Resultat von Finanz- und Technologietransfers und relativ raschen Produktivitätssteigerungen in den nicht zu den EU-15 zählenden Ländern hat es in den letzten Jahren erste Anzeichen für eine wirtschaftliche Konvergenz in der Region gegeben. Welche Maßnahmen sind erforderlich, um den wirtschaftlichen Annäherungsprozess in diesen Ländern aufrechtzuerhalten oder zu beschleunigen? Was sind die Ursachen und längerfristigen Konsequenzen einer signifikanten Verlangsamung des Produktivitätswachstums in den EU-15 während des letzten Jahrzehnts, und wie kann ihnen entgegengewirkt werden?
- Die Beschäftigungstrends in der Region sind seit Mitte der neunziger Jahre uneinheitlich: In den EU-15 sowie auch in der Russischen Föderation und in der Ukraine gab es positive Entwicklungen im neuen Jahrtausend, in den EU-12 dagegen bis vor kurzem recht enttäuschende Entwicklungen und in der Türkei sowie in den meisten Westbalkanländern Wachstum ohne damit einhergehender Entstehung neuer Arbeitsplätze. Wie können Errungenschaften bewahrt und negative Trends umgekehrt werden? Wie können weitere Fortschritte auf dem Weg zum Erreichen des Ziels der Vollbeschäftigung herbeigeführt werden?
- Trotz der allgemein positiven Beschäftigungstrends im überwiegenden Teil der Region in den letzten Jahren fielen die Beschäftigungstrends für bestimmte Gruppen – junge Arbeitnehmer, Geringqualifizierte und Migranten – weniger positiv aus, und die Betroffenen können oft nur Arbeit in der informellen Wirtschaft finden. Was kann getan werden, um die Beschäftigungsquoten dieser Gruppen zu steigern? Wie können für Frauen sowie junge und ältere Arbeitnehmer die Beschäftigungschancen zugunsten besserer Arbeitsplätze in der formellen Wirtschaft erhöht werden?

3. Arbeitsmarktpolitik zur Vereinbarkeit von Flexibilität und Sicherheit

Die Debatte über Flexibilität und Sicherheit auf Arbeitsmärkten in der Region war 2005 ein wichtiger Schwerpunkt der Siebten Europäischen Regionaltagung. Im Hintergrundbericht für die Tagung⁸ wurde festgehalten, dass die Debatte über das Für und Wider der Arbeitsmarktflexibilität ihren Ursprung in den Unterschieden hatte, die bei der Anpassung von Beschäftigung und Arbeitseinkommen an wirtschaftliche Schocks auf den Arbeitsmärkten der Vereinigten Staaten und (West-)Europas in den achtziger Jahren festgestellt wurden. Einige Beobachter hatten die Auffassung vertreten, die höheren Arbeitslosenraten und die niedrigeren Raten bei der Schaffung neuer Arbeitsplätze in Europa seien vor allem zurückzuführen auf die Rigiditäten des Arbeitsmarkts in Form restriktiver Beschäftigungsschutzgesetze, die Verhandlungsstärke der Gewerkschaften, großzügige Sozialfürsorgesysteme und eine höhere Besteuerung der Arbeitseinkommen. Würden diese Rigiditäten beseitigt, dann würden sich auch die europäischen Arbeitsmärkte erholen.

Im Bericht von 2005 wurde darauf hingewiesen, dass innerhalb von Europa bisher noch nie ein Konsens für eine arbeitsmarktpolitische Vorgehensweise im Stil der Vereinigten Staaten erzielt wurde und sich stattdessen eine gemäßigte Position entwickelte, die europäische Arbeitsmarktinstitutionen anerkannte, ohne die positiven Auswirkungen einiger zusätzlicher Elemente von Arbeitsmarktflexibilität auf Beschäftigung und Arbeitslosigkeit völlig abzutun. Dies war die Geburtsstunde des sogenannten *Flexicurity*-Ansatzes.

Was unter Flexicurity zu verstehen ist, wird selten genau festgelegt, und unterschiedliche Interessengruppen können verschiedene Aspekte des Konzepts betonen. Auf der Siebten Europäischen Regionaltagung erzielten die Mitgliedsgruppen der IAO jedoch einen Konsens über die folgende Sichtweise:

Unternehmen sehen sich aufgrund der Globalisierung und der Anpassung an sich rasch wandelnde Märkte einem verstärkten Wettbewerbsdruck gegenüber. In einigen Ländern hat sich eine Politik von Flexibilität und Sicherheit für Unternehmen und für Arbeitnehmer, die neue Ausbildungsmöglichkeiten zur Verbesserung von Beschäftigungsfähigkeit, Unterstützung bei der Stellensuche, Einkommenshilfen und Sozialschutz vorsah, bewährt. Wichtige Elemente beim Ausgleich von Flexibilität und Sicherheit sind der dreigliedrige soziale Dialog im Rahmen umfassenderer nationaler makroökonomischer Strategien, Kollektivverhandlungen und die Achtung von Arbeitsgesetzen (IAA, 2005b).

Seit der letzten Europäischen Regionaltagung hat sich die Debatte über Flexicurity in anderen europäischen Foren weiterentwickelt. Bei der Diskussion ging es insbesondere zwischen Ende 2006 und Anfang 2008 hauptsächlich um den Vorschlag der Europäischen Kommission für acht gemeinsame Grundsätze der Flexicurity:

1. Flexicurity beinhaltet flexible und zuverlässige vertragliche Vereinbarungen (aus Sicht der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer, der Insider und der Outsider), umfassende Strategien des lebenslangen Lernens, wirksame aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen und moderne Systeme der Sozialen Sicherheit. Das Ziel besteht darin, die Wachstums- und Beschäftigungsstrategie entschlossener umzusetzen, mehr und bessere Arbeitsplätze zu schaffen und die europäischen Sozialmodelle zu stärken, und zwar dadurch, dass neue Formen der Flexi-

⁸ www.ilo.org/public/english/region/eurpro/geneva/regconf2005/report.htm

- bilität und Sicherheit angeboten werden, um die Anpassungsfähigkeit, die Beschäftigung und den sozialen Zusammenhalt zu fördern.
2. Flexicurity bedingt ein Gleichgewicht von Rechten und Pflichten für Arbeitgeber, Arbeitnehmer, Arbeitsuchende und staatliche Stellen.
 3. Flexicurity sollte an die spezifischen Umstände, Arbeitsmärkte und Arbeitsbeziehungen in den Mitgliedstaaten angepasst sein. Bei Flexicurity geht es nicht um ein allgemein verbindliches Arbeitsmarktmodell oder eine einzige Strategie.
 4. Flexicurity sollte dazu beitragen, die Kluft zwischen den Insidern und den Outsidern auf dem Arbeitsmarkt zu verringern. Wer heute ein Insider ist, muss auf Übergänge von einer Arbeitsstelle zur anderen vorbereitet und während dieser Übergänge geschützt sein. Die derzeitigen Outsider – einschließlich der Stellenlosen, unter denen Frauen, junge Menschen und Migranten überrepräsentiert sind – benötigen Ansatzpunkte für einen leichten Zugang zu einer Beschäftigung und Sprungbretter, um Fortschritte zu stabilen vertraglichen Vereinbarungen zu ermöglichen.
 5. Man sollte bei Flexicurity interne (innerhalb des Unternehmens) wie externe Formen (zwischen Unternehmen) fördern. Ausreichende Flexibilität bei Einstellungen und Entlassungen muss einhergehen mit sicheren Übergängen zwischen Arbeitsplätzen. Aufwärtsmobilität muss erleichtert werden, wie auch die Mobilität zwischen Arbeitslosigkeit oder Nichterwerbstätigkeit und einer Beschäftigung. Arbeitsplätze hoher Qualität mit fähigem Führungspersonal, einer sinnvollen Arbeitsorganisation und einer kontinuierlichen Weiterqualifizierung gehören zu den Zielsetzungen der Flexicurity. Der Sozialschutz muss die Mobilität anregen, nicht hemmen.
 6. Flexicurity sollte die Gleichstellung der Geschlechter dadurch stützen, dass gleicher Zugang zu Arbeitsplätzen hoher Qualität für Frauen und Männer gefördert wird und Möglichkeiten geboten werden, Berufs- und Familienleben zu vereinbaren. Ferner muss auch Chancengleichheit für Migranten, junge Behinderte und ältere Arbeitnehmer sichergestellt sein.
 7. Flexicurity benötigt ein Klima des Vertrauens und des Dialogs zwischen staatlichen Stellen und Sozialpartnern, in dem alle Beteiligten bereit sind, Verantwortung für Wandel zu übernehmen, und ausgewogene Maßnahmenbündel zu erarbeiten.
 8. Flexicurity-Maßnahmen verursachen Haushaltskosten und sollten auch im Hinblick darauf durchgeführt werden, zu einer fundierten und finanziell tragfähigen Haushaltspolitik beizutragen. Man sollte auch eine gerechte Aufteilung von Kosten und Nutzen, insbesondere zwischen Unternehmen, Einzelpersonen und öffentlichen Haushalten, anstreben, wobei der besonderen Situation von KMUs besondere Aufmerksamkeit zu schenken ist. Gleichzeitig können wirksame Flexicurity-Maßnahmen einen Beitrag dazu leisten, dass ein derartiges übergeordnetes Ziel erreicht wird (Europäische Kommission, 2007b).

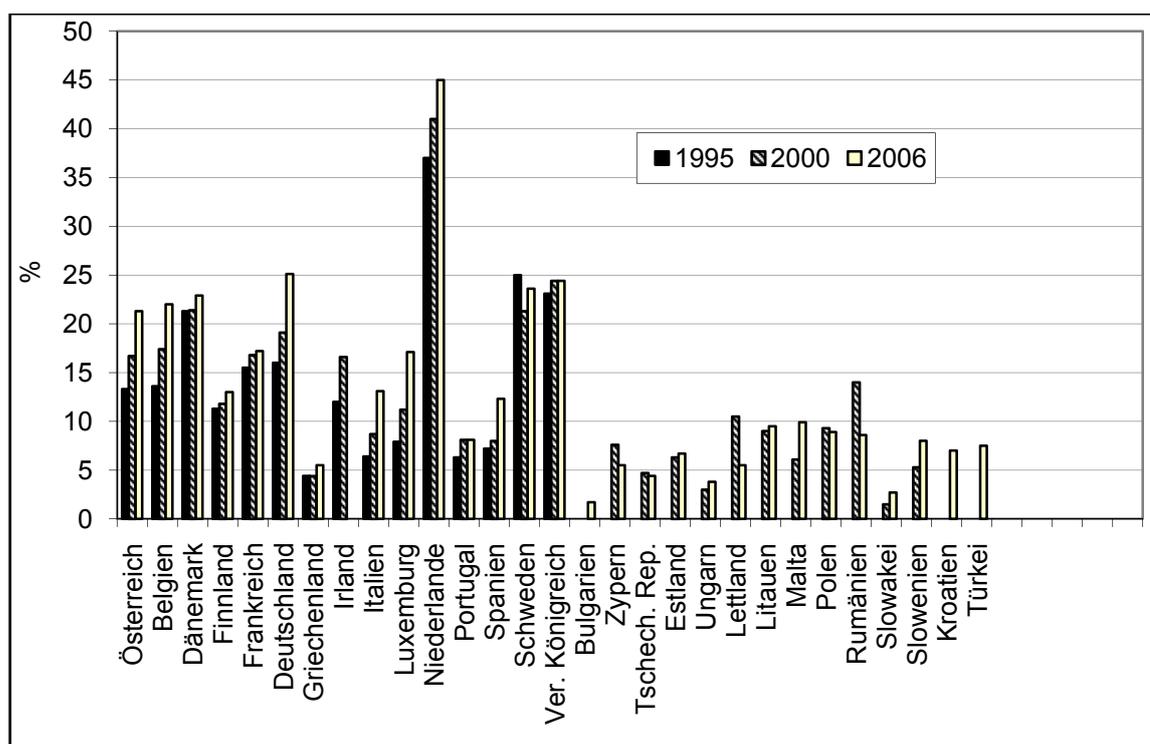
Die meisten der genannten Grundsätze greifen Konzepte auf, die im letzten Jahrzehnt im Rahmen der Debatte über Flexicurity in der Region behandelt wurden. Einer der neuen Aspekte ist jedoch die Fokussierung auf sowohl interne (innerhalb des Unternehmens) als auch externe Flexibilität (von einem Unternehmen zu einem anderen) sowie auf funktionale Flexibilität (Tätigkeitswechsel) innerhalb und außerhalb des Unternehmens. Dieses Thema wurde von den Sozialpartnern auf EU-Ebene ausführlich erörtert und verdient Aufmerksamkeit. Die Mitgliedsgruppen der IAO könnten prüfen, welche praktische Maßnahmen und Politiken zur Förderung einer größeren internen und funktionalen Flexibilität angenommen werden könnten und wie ein Ausgleich mit der Förderung externer Flexibilität erzielt werden kann.

3.1. Flexibilisierung von Arbeitsbeziehungen

Im Zeitraum 1995-2006 setzte sich der Trend zur Flexibilisierung von Arbeitsbeziehungen fort, was die Notwendigkeit einer größeren Anpassungsfähigkeit auf Unternehmensebene widerspiegelt. Allerdings muss untersucht werden, ob flexible Beschäftigungsformen tatsächlich zu den in der Region festgestellten höheren Beschäftigungsraten beigetragen haben und wie weit verbreitet flexible Beschäftigungsformen in unterschiedlichen Arbeitnehmergruppen sind und welche Auswirkungen sie auf die Arbeitsmarktsegmentierung haben.

In den EU-15-Ländern vollzog sich zwischen 1995 und 2006 ein spektakuläres Wachstum der *Teilzeitbeschäftigung*⁹, das sich in den meisten Ländern nach 2000 beschleunigte. Allerdings gibt es in Bezug auf den Anteil der Teilzeitbeschäftigung an der Gesamtbeschäftigung in diesen Ländern bemerkenswerte Unterschiede, 2006 von 5,7 Prozent in Griechenland bis 46,2 Prozent in den Niederlanden (Abbildung 3.1). In den EU-12-Ländern ist die Teilzeitbeschäftigung wenig verbreitet (zwischen 10,1 Prozent in Malta und lediglich zwei Prozent in Bulgarien). Darüber hinaus stagnierte in den EU-12 der Anteil der Teilzeitbeschäftigten an der Erwerbsbevölkerung oder ging weiter zurück, mit Ausnahme von Slowenien und Malta. Auch in den Nicht-EU-Ländern Südosteuropas ist die Teilzeitbeschäftigung gering (6,6 Prozent in Der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien und 7,9 Prozent in der Türkei).

Abbildung 3.1. Teilzeitbeschäftigung als Anteil an der Gesamtbeschäftigung
(Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter insgesamt, 1995, 2000 und 2006, in ausgewählten Ländern)



Quelle: Eurostat.

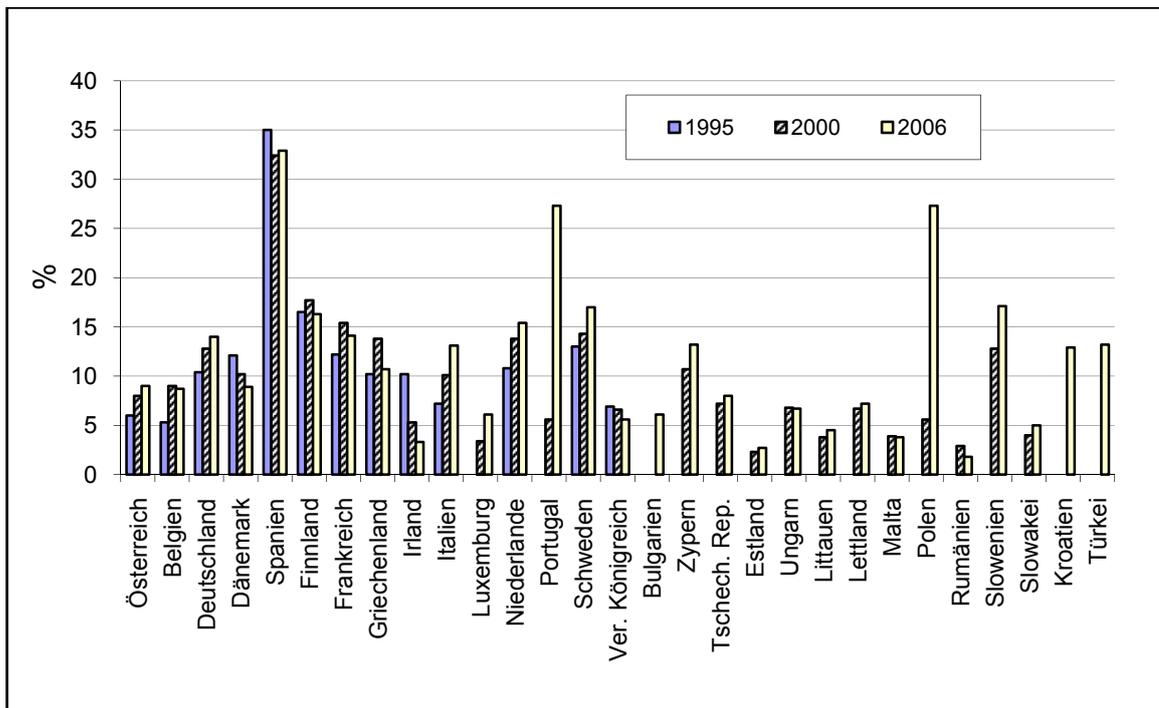
Die Teilzeitbeschäftigung ist am stärksten unter Frauen verbreitet, und für manche von ihnen ist sie nützlich, um Beruf, Familie und Betreuungsaufgaben zu vereinbaren. In vielen Ländern dürfte ein Grund für die Teilzeitarbeit allerdings auch die Verfügbarkeit und/oder die Öffnungszeiten von Kinderbetreuungseinrichtungen sein. Darüber hinaus müssen viele Frauen eine Teilzeitbeschäftigung akzeptieren, da alternative Beschäftigungsmöglichkeiten nicht vorhanden

⁹ In diesem Kontext sind unter Teilzeitbeschäftigten all diejenigen zu verstehen, die nicht den ganzen Tag bzw. nicht die ganze Woche arbeiten.

sind. In Griechenland arbeitet nur jede zehnte Frau Teilzeit, in den Niederlanden sind es hingegen drei Viertel aller Frauen. Im Jahr 2006 reichte in den EU-12-Ländern der Anteil der teilzeitbeschäftigten Frauen von 2,5 Prozent in Bulgarien bis zu 13 Prozent in Polen, und er belief sich in der Türkei auf 17,7 Prozent. In all diesen Ländern ist eine abnehmende Tendenz zu verzeichnen. Im Gegensatz dazu nimmt in den EU-15-Ländern die Teilzeitbeschäftigung von Männern zu, sie ist aber nach wie vor eine Frauendomäne; der diesbezügliche Anteil der Frauen reicht von doppelt so hoch in Finnland und Portugal bis zu 14-mal so hoch in Luxemburg. In den EU-12 und in den Beitrittsländern ist die Geschlechterdifferenz geringer: von dreimal so vielen Frauen bis zur Beinahe-Parität in Rumänien. Ob eine Teilzeitbeschäftigung verrichtet wird, hängt auch vom Bildungsstand ab. In den EU-27-Ländern war 2007 die Quote für Frauen mit Primar- und Hauptschulbildung am höchsten (38 Prozent), verglichen mit 31,7 Prozent für Frauen mit Sekundarschulbildung und 23,7 Prozent für Frauen mit Hochschulbildung. Im Vergleich zu ähnlichen Vollzeitarbeitsplätzen weisen Teilzeitstellen oft eine geringere Qualität in Bezug auf Stundenlöhne, Schutz durch Soziale Sicherheit, Zugang zu Ausbildungsmaßnahmen und Karrierechancen auf.

Die *Zeitarbeit*¹⁰ stieg generell in 16 der EU-27-Länder sowie in den Westbalkan- und GUS-Ländern an (Abbildung 3.2). Das rascheste Wachstum mit einem mehr als fünffachen Anstieg zwischen 2000 und 2006 war in Polen zu verzeichnen, und in Portugal und Slowenien verdoppelte sich die Zahl der Zeitarbeitsverträge zwischen 1995 und 2006. Die Zeitarbeitsquote in der Russischen Föderation stieg zwischen 1995 und 2004 von 2,3 auf sechs Prozent und in der Ukraine zwischen 2000 und 2006 von 1,3 auf 2,1 Prozent¹¹. Im Gegensatz dazu ging die Zeitarbeitsquote in sieben EU-Ländern im selben Zeitraum zurück, insbesondere in Dänemark, Irland und im Vereinigten Königreich. In drei weiteren EU-Ländern sank die Quote nach 2000. Auch in Spanien

Abbildung 3.2. Zeitarbeitskräfte als Anteil an den Beschäftigten insgesamt (Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter insgesamt, 1995, 2000 und 2006, in ausgewählten Ländern)



Quelle: Eurostat.

¹⁰ Aufgrund eingeschränkt verfügbarer Daten wird Zeitarbeit hier als Beschäftigung mit befristeten Verträgen angesehen.

¹¹ Da die Daten dieser beiden Länder nicht uneingeschränkt vergleichbar sind, wurde keines der Länder in Abb. 3.2 aufgeführt.

nahm die Quote ab; allerdings bildet dieses Land mit einem Drittel Zeitarbeit an der Gesamtbeschäftigung nach wie vor den Spitzenreiter bei Zeitarbeitsverträgen in den EU-27, während die Quote in Rumänien bei unter zwei Prozent liegt. Der Anteil der Zeitarbeit ist in den EU-15-Ländern im Durchschnitt immer noch höher als in den EU-12. Hier gibt es einen neuen Trend zur Verkürzung der Dauer der Zeitverträge, was zur weiteren Flexibilisierung der Arbeit beiträgt.

Interessanterweise ist zwar die Inzidenz der Zeitarbeit der Frauen in 13 der EU-15-Länder plus Malta und Zypern wesentlich höher, in den EU-10 ist allerdings das Gegenteil der Fall: Nur in Slowenien (sowie in Kroatien) haben mehr Frauen Zeitarbeitsverträge als Männer. Die Inzidenz der Zeitarbeit ist besonders hoch unter Jugendlichen (der Altersgruppe 15 bis 24 Jahre) und übertrifft den Anteil der Erwachsenen um das 1,5- bis Dreifache. Der Extremfall ist Slowenien, wo 2006 zwei Drittel der jungen Menschen Zeitarbeitsverträge hatten, mehr als doppelt so viele wie im Jahr 1995, während der Anteil der Erwachsenen mit Zeitarbeitsverträgen 2006 nur 17,1 Prozent betrug. In 19 der EU-27-Länder ist die Anzahl junger Frauen in einem Zeitarbeitsverhältnis höher als die junger Männer, und die höchste Rate findet sich wiederum in Slowenien, wo drei Viertel der jungen Frauen Zeitarbeitsverträge haben. Wie im Fall der Teilzeitbeschäftigung nimmt die Zahl der Zeitarbeiter mit zunehmendem Bildungsstand immer mehr ab und ist bei Arbeitnehmern mit Hochschulbildung am niedrigsten. Aus Eurostat-Daten geht ferner hervor, dass mehr als 40 Prozent der Betroffenen in den EU-27-Ländern Zeitverträge haben, weil sie keine feste Anstellung finden können.

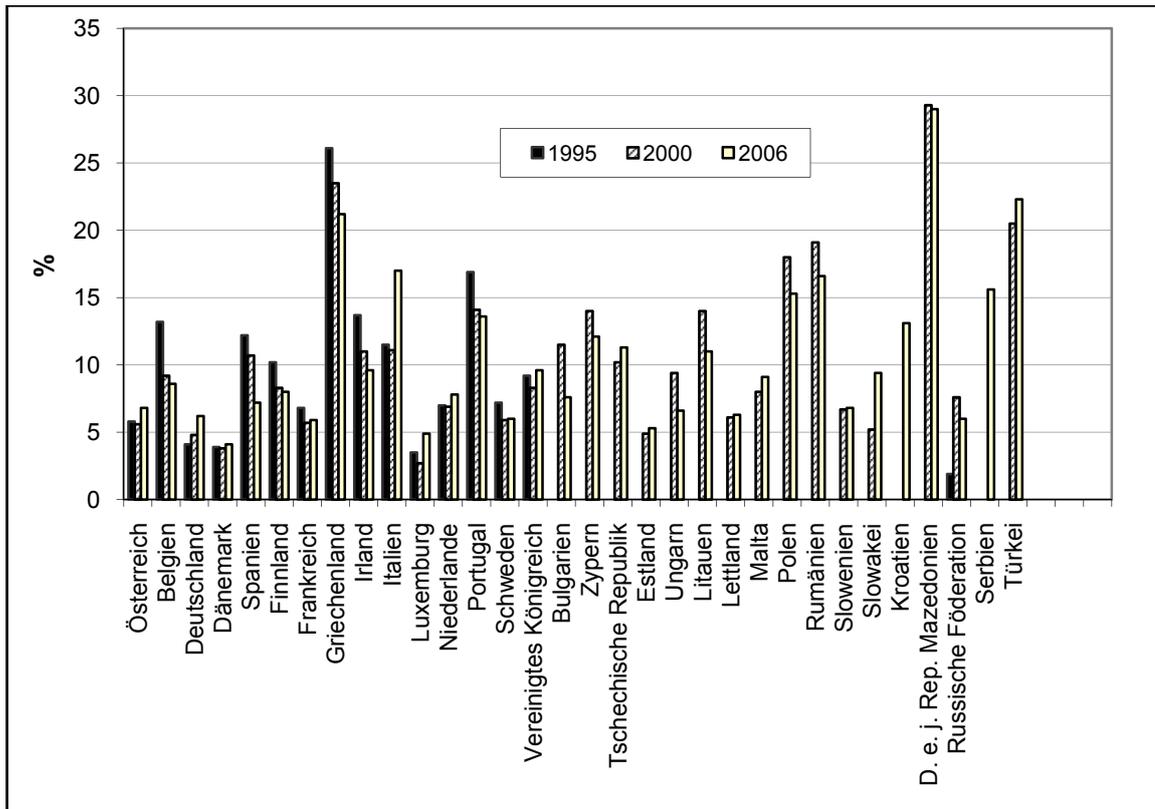
Zeitarbeitsverträge werden oft als Sprungbrett zu einer dauerhaften Beschäftigung angesehen. Die zur Verfügung stehenden Daten (die sich nur auf die EU-15-Länder für 1995-2001 beziehen) zeichnen ein ziemlich düsteres Bild. Im Durchschnitt war nur ein Drittel der Zeitarbeiter in der Lage, eine unbefristete Anstellung zu erzielen. Hier gibt es allerdings große Unterschiede zwischen einzelnen Ländern: In Luxemburg und Österreich erhielten mehr als 50 Prozent der Zeitarbeiter unbefristete Verträge, während es in Frankreich lediglich 20 Prozent waren. Dies zeigt die starke Arbeitsmarktsegmentierung zwischen einerseits Arbeitnehmern im besten Erwerbsalter mit höherer Bildung, oft Männer, die einen unbefristeten Vertrag haben, und andererseits jungen Menschen und Menschen mit niedrigeren Bildungsabschlüssen, oft Frauen, mit unsicheren Zeitarbeitsverträgen. Zu den vielen Nachteilen von Zeitarbeit zählen ein niedrigeres Gehalt, ein schlechterer Zugang zu betriebsinternen Ausbildungsmaßnahmen und Dienstleistungen (wie betrieblichen Kinderbetreuungseinrichtungen), ein geringerer Schutz durch Systeme der Sozialen Sicherheit¹², weniger Aufstiegsmöglichkeiten und Schwierigkeiten bei Anträgen auf Wohnungsbaudarlehen von Banken.

Eine besondere Art der Zeitarbeit ist die *Leiharbeit*, bei der Arbeitnehmer zeitweilig bei einer Arbeitsvermittlung angestellt sind, die sie dann Unternehmen oder Institutionen überlässt, die Leiharbeiter suchen. Daten über die Zahl von Leiharbeitern sind unvollständig, zeigen aber einen rasanten Anstieg. Die Zahl der Leiharbeiter in den EU-27-Ländern wurde 2006 auf acht Millionen bzw. 3,8 Prozent aller Beschäftigten geschätzt. In einigen Ländern wie den Niederlanden haben Leiharbeiter in Bezug auf die Systeme der Sozialen Sicherheit ähnliche Möglichkeiten wie Arbeitnehmer mit festen Verträgen; in vielen anderen Ländern ist ihr Schutz begrenzt und ihr Entgelt geringer, und angeblich gibt es viele Verstöße gegen Vertragsvorschriften. Die am 10. Juni 2008 erzielte politische Einigung unter den EU-27-Ländern über die Arbeitsbedingungen von Leiharbeitern soll diese Probleme lösen.

In der großen Mehrzahl der Länder, für die vergleichbare Daten zur Verfügung stehen, ist die *selbständige Erwerbstätigkeit* zurückgegangen, in drei anderen jedoch stabil geblieben (Abbildung 3.3). Nur in vier Ländern (Deutschland, Niederlande, Slowakei und Tschechische Republik) stieg sie von einem ziemlich niedrigen Niveau aus geringfügig an. Dies scheint die These zu

¹² Hinzu kommt noch die wichtige Frage der Übertragbarkeit von Systemen der Sozialen Sicherheit und der Gesundheitsbetreuung, da viele Großunternehmen über private Systeme verfügen bzw. da Betriebe zur beruflichen Säule nationaler Rentensysteme beitragen, allerdings nur für Beschäftigte mit längeren oder festen Verträgen.

Abbildung 3.3. Selbständige Erwerbstätigkeit als Anteil der Gesamtbeschäftigung (Gesamtbevölkerung im erwerbsfähigen Alter, 1995, 2000 und 2006, in ausgewählten Ländern)



Quelle: Eurostat.

bestätigen, dass das Interesse an einer selbständigen Erwerbstätigkeit mit dem Anstieg des wirtschaftlichen Niveaus eines Landes und der Nachfrage nach Arbeitskräften zurückgeht, insbesondere im Fall von Personen, die in landwirtschaftlichen Familienbetrieben arbeiten. Dies trifft auch auf die EU-12-Länder und Beitrittsländer zu, in denen der Anteil der selbständigen Erwerbstätigkeit an der Gesamtbeschäftigung zurückgegangen ist. Eine Ausnahme bilden hier die Slowakei und die Tschechische Republik¹³. Die selbständige Erwerbstätigkeit ist in den Ländern des südlichen Europas und in Ländern mit einem höheren Anteil von in der Landwirtschaft tätigen Personen (beispielsweise Griechenland, Italien, Die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien, Polen, Portugal, Rumänien und die Türkei) stärker verbreitet und liegt in Dänemark, Estland, Frankreich, Luxemburg und Schweden bei unter zehn Prozent der Gesamtbeschäftigung. Die (nicht uneingeschränkt vergleichbaren) zur Verfügung stehenden Daten für GUS-Länder zeigen eine divergierende Entwicklung: Der Anteil der selbständigen Erwerbstätigkeit ging zwischen 2001 und 2007 in der Russischen Föderation von acht auf 7,6 Prozent zurück, stieg in der Ukraine aber zwischen 1999 und 2006 von 6,9 auf 17,6 Prozent.

Es gibt darüber hinaus große geschlechtsspezifische Unterschiede in Bezug auf das Ausmaß und die Entwicklung der selbständigen Erwerbstätigkeit. In allen analysierten Ländern üben mehr Männer als Frauen eine selbständige Erwerbstätigkeit aus, und der beeindruckendste geschlechtsspezifische Unterschied (das 3,5-fache) besteht in Irland. Der Anteil der selbständig Erwerbstätigen an den männlichen Gesamtbeschäftigten stieg in sieben der 28 erfassten Länder an und blieb in vier Ländern zwischen 1995 und 2006 stabil. In nur einem Land – der Slowakei – stieg der Anteil der weiblichen Gesamtbeschäftigten. 2006 lag der Anteil der selbständigen Erwerbstätigkeit an der männlichen Gesamtbeschäftigung in drei Ländern (Dänemark, Luxemburg und Schwe-

¹³ Anekdotische Hinweise deuten darauf hin, dass dieser Anstieg jedoch tatsächliche Arbeitsverhältnisse verschleiern kann.

den) nach wie vor unter zehn Prozent, der der weiblichen Gesamtbeschäftigung in 13 Ländern bei unter zehn Prozent und in Schweden sogar bei lediglich 2,5 Prozent. Der Stand der selbständigen Erwerbstätigkeit liegt in den EU-12-Ländern bei Männern wie bei Frauen generell höher als in den EU-15-Ländern.

Es stellt sich weiterhin die die Frage, ob die Flexibilisierung der Beschäftigung zu einem höheren Beschäftigungsstand in der Region beigetragen hat. Es wurde festgestellt, dass es weder global noch für Männer oder Frauen 1995, 2000 und 2006 einen Zusammenhang zwischen dem Anteil der Zeitarbeit an der Gesamtbeschäftigung und der Beschäftigungsquote gab. Im Gegensatz dazu lässt die signifikante positive Korrelation zwischen dem Anteil der Teilzeitbeschäftigung an der Gesamtbeschäftigung und der Beschäftigungsrate für die Gesamtbevölkerung in den Jahren 1995, 2000 und 2006 erkennen, dass mehr Teilzeitbeschäftigung in der Tat zu höheren Beschäftigungsquoten beiträgt. Darüber hinaus deuten Anzeichen darauf hin, dass ein starker Rückgang der selbständigen Erwerbstätigkeit mit einer höheren Gesamtbeschäftigung zusammenfällt, oder anders ausgedrückt, dass Arbeitnehmer, die eine selbständige Erwerbstätigkeit mit geringer Produktivität ausüben, zu einer abhängigen Beschäftigung übergehen, wenn die Nachfrage nach Arbeitskräften zunimmt¹⁴.

3.2. Arbeitsmarktdynamik: Stabil oder sich stabilisierend

Die Arbeitsmobilität und die Intensität der Reallokation der Arbeitskräfte zeigen sich am Besten an den Flussdaten des Arbeitsmarktes. Weiter unten wird eingehender auf die Dynamik der Arbeitsmärkte und ihre Beziehung zu Entwicklungen im Wirtschafts- und Beschäftigungsbereich in den letzten Jahren mit besonderer Schwerpunktsetzung auf die neuen EU-Mitgliedstaaten eingegangen, in denen der Transformationsprozess nach der massiven Umstrukturierung von Unternehmen in den neunziger Jahren zu häufigen Arbeitsplatzwechseln und einer Reallokation von Arbeitskräften in großem Ausmaß führte. Da keine verlässlichen vergleichbaren Daten zur Verfügung stehen, erfasst die nachfolgende Analyse nicht die GUS-Länder oder den Westbalkan.

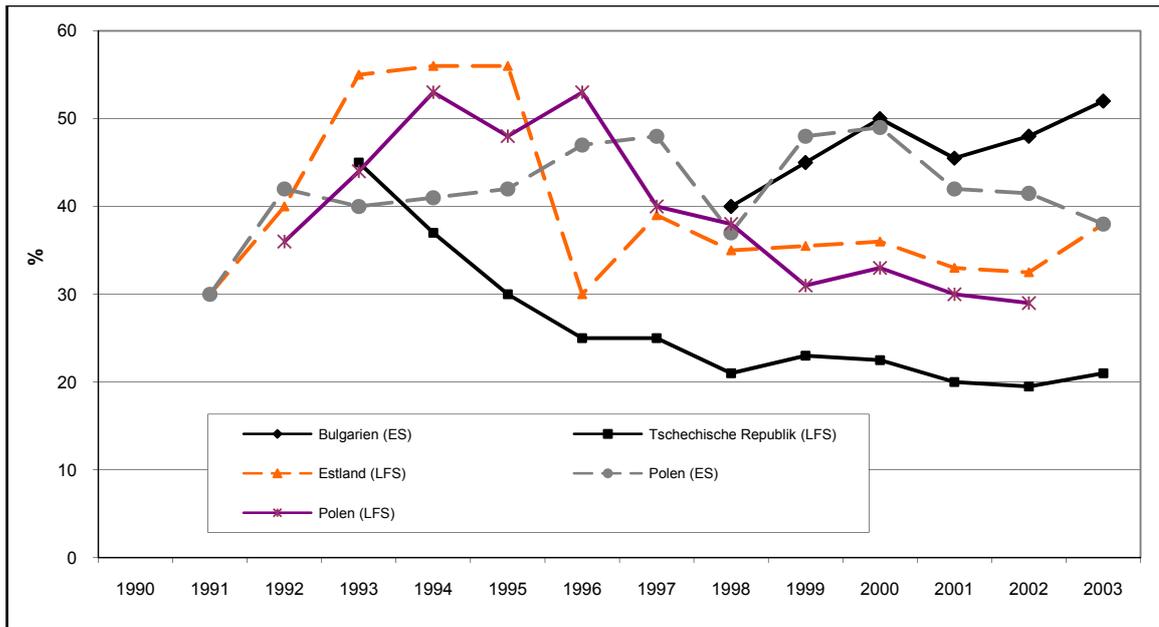
Aus Arbeitskräfteerhebungen oder Umfragen bei Unternehmen wurden Daten gewonnen über die Zahl der Zu- und Abgänge in der Beschäftigung, und es lässt sich erkennen, dass es seit Ende der neunziger Jahre nach einer intensiven Umstrukturierung während der Transformation zu einer allgemeinen Stabilisierung der Arbeitskräftefluktuation und in einigen Ländern sogar zu einem starken Rückgang kam¹⁵. Dies entspricht einer Phase der Unternehmenskonsolidierung und -entwicklung in den EU-12-Ländern (Abbildung 3.4). Die Häufigkeit der Beschäftigungsein- und -austritte einzelner Arbeitskräfte nahm ab, was den Schluss zulässt, dass Unternehmen seltener Massenentlassungen vornahmen, aber immer noch bis vor kurzem nicht in der Lage waren, viele neue Beschäftigungsmöglichkeiten zu schaffen. Als Folge hiervon war die Beschäftigungsbilanz weiterhin schlecht und verbesserte sich erst in den letzten Jahren.

In wirtschaftlich fortgeschrittenen Ländern beschleunigt sich die Arbeitskräftefluktuation in der Regel in Zeiten des Wirtschaftswachstums, da durch Unternehmensgründungen und -erweiterungen neue Arbeitsplätze geschaffen werden, was Neuzugänger auf dem Arbeitsmarkt anzieht und den Arbeitslosen mehr Chancen auf einen Arbeitsplatz bietet. Wenn gleichzeitig Entlassungen aus wirtschaftlichen Gründen zurückgehen, sind immer mehr Menschen aufgrund der wachsenden Zahl von Beschäftigungschancen eher zu einem freiwilligen Arbeitsplatzwechsel bereit. Im Gegensatz dazu bemühen sich Unternehmen in Zeiten eines konjunkturellen Abschwungs um Kostensenkungen durch weitgehenden Verzicht auf Neueinstellungen und nehmen Entlassungen vor; der darauffolgende deutliche Rückgang der freiwilligen Mobilität gleicht jedoch die

¹⁴ Dieser Rückgang war 2006 nur für die Gesamtbevölkerung statistisch signifikant, für Männer wie für Frauen, während die Ergebnisse für 1995 und 2000 statistisch insignifikant waren.

¹⁵ Unter dem Begriff Arbeitskräftefluktuation versteht man die Summe der Zu- und Abgänge während eines Jahres, dividiert durch den Beschäftigungsstand des betreffenden Jahres.

Abbildung 3.4. Arbeitskräftefluktuation



ES: Arbeitserhebungen

LFS: Umfragen bei Unternehmen

Quelle: Nationale Statistiken (Berechnungen nationaler statistischer Ämter).

Zunahme der Entlassungen mehr als aus. Daher verhält sich die Arbeitskräftefluktuation überwiegend aus angebotsseitigen Gründen in der Regel prozyklisch (Boeri, 1995). Allerdings ist dieses Verhaltensmuster offenbar in mittel- und osteuropäischen Ländern umgekehrt worden: Durch IAO-Forschungen wurde ermittelt, dass sich dort die Arbeitskräftefluktuation in den neunziger Jahren antizyklisch verhielt (Cazes und Nešporová, 2003 und 2007). Mit anderen Worten: Die Arbeitskräftefluktuation ging mit steigender Produktionsleistung der Industrie zurück und nahm während Rezessionen zu. Bestätigt wird dies durch aktualisierte Berechnungen für den Zeitraum 2000-2005¹⁶. Hinzu kommt, dass eine starke Wirtschaftsleistung bis vor kurzem zwar nicht zur Schaffung von mehr Arbeitsplätzen geführt hat, jedoch zu einem starken Rückgang der Arbeitslosigkeit beitrug. Dieser antizyklische Trend kann zum Teil mit der Tatsache erklärt werden, dass die Nachfrage nach Arbeitskräften lange Zeit eingeschränkt war und dass Arbeitskräfte selbst in Zeiten eines wirtschaftlichen Aufschwungs zögerten, ihren Arbeitsplatz aufzugeben und einen neuen zu suchen, da sie angesichts niedriger Leistungen und sehr begrenzter aktiver Arbeitsmarktprogramme Angst vor der Krisenanfälligkeit neuer Arbeitsplätze und erheblichen Einkommensverlusten bei Arbeitslosigkeit haben¹⁷. Wie in verschiedenen europäischen Erhebungen (Cornelißen, 2007) bestätigt wurde, verlangsamt dieses Gefühl der Unsicherheit von Arbeitnehmern in diesen Ländern die Reallokation von Arbeitskräften auf produktivere Arbeitsplätze, was sich wiederum negativ auf Arbeitsproduktivität und Wirtschaftswachstum auswirkt.

Im Jahr 2006 lag die durchschnittliche Dauer der Betriebszugehörigkeit¹⁸ in den EU-15-Ländern bei elf Jahren, in den neuen EU-Ländern der mittel- und osteuropäischen EU-Mitgliedstaaten (mit Ausnahme von Bulgarien und Rumänien) aber bei nur 9,8 Jahren. Es gab große Unterschiede zwischen den baltischen Staaten (mit der niedrigsten Dauer von acht Jahren in 2006) und Slowenien und Griechenland (13,1 Jahre in 2006). Daten über die Verteilung der Beschäftigung auf alle Kategorien der Dauer der Betriebszugehörigkeit und insbesondere das Verhältnis

¹⁶ Die Korrelationskoeffizienten zwischen der Arbeitskräftefluktuation und dem BIP und der Beschäftigung sind mit Ausnahme von Bulgarien und Ungarn negativ (Cazes und Nešporová, 2007).

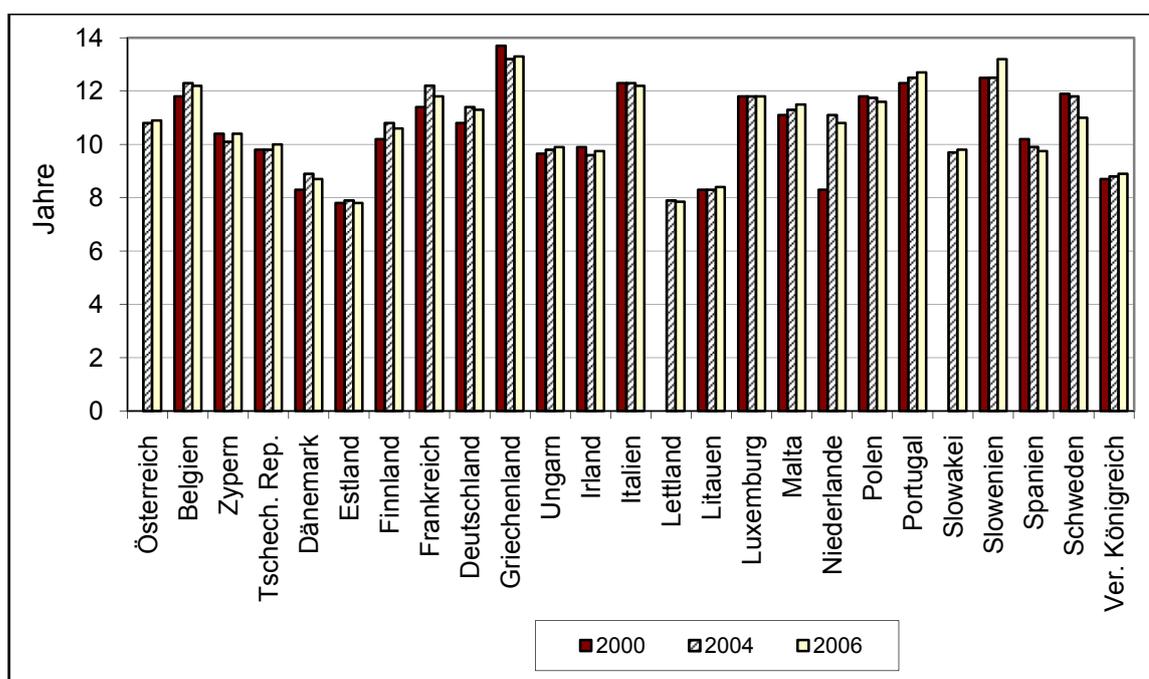
¹⁷ Dies wird durch die starke Korrelation zwischen Konjunkturzyklus und Daten über Bewegungsvorgänge auf dem Arbeitsmarkt unterstützt, u.a. Wechsel von Beschäftigung zu Arbeitslosigkeit oder Nichterwerbstätigkeit in der Mehrzahl der mittel- und osteuropäischen Länder, auf die sich die Untersuchung von Cazes und Nešporová bezog.

¹⁸ Definiert als die Dauer der bisherigen Beschäftigung bei dem aktuellen Arbeitgeber.

von Arbeitnehmern mit langer (mehr als zehn Jahre) zu denen mit kurzer Dauer (weniger als ein Jahr) bestätigen die große Heterogenität in den EU-27-Ländern: Es gibt signifikante Unterschiede in Polen und Slowenien sowie in Belgien, Frankreich und Italien, wo das Verhältnis zwischen langer und kurzer Dauer bei ungefähr drei bis vier liegt (in Griechenland ist es 5,5); in Dänemark oder den Niederlanden sind die Arbeitsmärkte allerdings nicht so segmentiert (mit Verhältniszahlen von 1,38 bzw. 1,25).

Von 2000 bis 2006 fiel die durchschnittliche Dauer der Betriebszugehörigkeit in Polen, Schweden und Spanien, sie blieb aber in allen anderen Ländern gleich oder stieg an. Dieses Zeichen einer Beschäftigungsstabilität (mit einer tendenziell leichten Zunahme) in den letzten Jahren ist somit kein Grund zur Schwarzseherei und bestätigt auch nicht die Annahme abnehmender Beschäftigungsstabilität in den EU-27-Ländern. Die Dauer nimmt zwar im Durchschnitt zu, allerdings gab es hier Veränderungen in der Form, dass sie bei Männern stark sank, bei Frauen aber anstieg. Nichtsdestoweniger müssen diese Strukturen mit Vorsicht interpretiert werden, da aggregierte Tendenzen bei der Dauer der Betriebszugehörigkeit auch Änderungen der Erwerbsquoten und der demographischen Zusammensetzung der Erwerbsbevölkerung sowie zyklische ökonomische Abweichungen widerspiegeln können. Beispielsweise gibt es offenbar Änderungen an beiden Enden der Altersverteilung: Die durchschnittliche Dauer der Betriebszugehörigkeit jüngerer und älterer Arbeitnehmer sinkt, die der Kernbelegschaft (Altersgruppe 25 bis 49 Jahre) steigt aber an (Auer und Cazes, 2003).

Abbildung 3.5. Durchschnittliche Dauer der Betriebszugehörigkeit



Quelle: Eurostat.

3.3. Beschäftigungsschutzgesetzgebung: Eine allgemeine Tendenz zur Liberalisierung

Es muss jetzt untersucht werden, ob jüngste Veränderungen der Beschäftigungsschutzgesetzgebung (EPL) Auswirkungen auf die Arbeitsmarkterfolge der betreffenden Länder hatten, wobei insbesondere auf Reformen der Vorschriften über unzulässige Entlassung, Beendigung des Beschäftigungsverhältnisses aus wirtschaftlichen Gründen, Entlassungsabfindungen, Kündigungsfristen und sonstige Verwaltungsverfahren einzugehen ist. Die OECD und die Europäische Kommission lieferten viele empirische Belege über die möglichen negativen Auswirkungen strenger Beschäftigungsschutzgesetze für westeuropäische Länder und griffen dabei auf Indikatoren für

Beschäftigungsschutzgesetze zurück, die auf einer OECD-Methodologie beruhen (OECD, 2004, und EK, 2006). Verschiedene Aspekte von Beschäftigungsschutzgesetzen (über feste und befristete Verträge sowie Massentlassungen) werden weiter unten im Hinblick auf ihre Auswirkungen auf EU-10-, GUS- und Westbalkanländer untersucht.

Indizes für die EU-15-Länder im Jahr 2003 offenbaren eine große Heterogenität der Länder in Bezug auf die Strenge ihrer Beschäftigungsschutzgesetze. In Dänemark, Irland und im Vereinigten Königreich sind die Gesetze sehr liberal und in Portugal und Spanien von mittlerer Strenge. Zwischen dem Ende der neunziger Jahre und 2003 gab es in diesen Ländern eine leichte Tendenz zur Liberalisierung; dies ist weitgehend auf bedeutende Gesetzesreformen in Griechenland und in Italien zurückzuführen. Bei der Regelung von unbefristeten Arbeitsverträgen, Zeitverträgen und Massentlassungen gibt es eine ähnliche Heterogenität.

Tabelle 3.1. EPL-Index* für die EU-15

Land	Ende der 2003 neunziger Jahre				Land	Ende der 2003 neunziger Jahre				
	EPL	Fester Vertrag	Zeit- vertrag	Massen- entlassung		EPL	EPL	Fester Vertrag	Zeit- vertrag	Massen- entlassung
Österreich	2,4	2,4	1,5	3,3	Italien	3,1	1,8	2,1	4,9	2,4
Belgien	2,5	1,7	2,6	4,1	Niederlande	2,3	3,1	1,2	3,0	2,3
Dänemark	1,8	1,5	1,4	3,9	Portugal	3,7	4,3	2,8	3,6	3,5
Finnland	2,2	2,2	1,9	2,6	Spanien	3,0	2,6	3,5	3,1	3,1
Frankreich	2,8	2,5	3,6	2,1	Schweden	2,6	2,9	1,6	4,5	2,6
Deutschland	2,6	2,7	1,8	3,8	Vereinigtes Königreich	1,0	1,1	0,4	2,9	1,1
Griechenland	3,5	2,4	3,3	3,3	EU-15**	2,5	2,3	2,0	3,4	2,4
Irland	1,2	1,6	0,6	2,4						

* Der EPL-Index hat eine Skala von null (vollkommen liberale Beschäftigungsschutzgesetze) bis sechs (vollkommen restriktive Beschäftigungsschutzgesetze). Dies gilt für aggregierte EPL-Indizes sowie für Indizes, die die Strenge der Regulierung fester Verträge (unbefristeter Verträge), von Zeitverträgen und von Massentlassungen messen.

** Ohne Luxemburg.

Quelle: OECD, 2004.

Tabelle 3.2. EPL-Index* für die EU-10

Land	Ende der 2003 neunziger Jahre				Land	Ende der 2003 neunziger Jahre				
	EPL	Fester Vertrag	Zeit- vertrag	Massen- entlassung		EPL	EPL	Fester Vertrag	Zeit- vertrag	Massen- entlassung
Belgien	2,8	2,1	0,9	4,1	Polen	2,0	2,0	1,8	3,3	2,1
Tschechische Republik	2,2	3,0	0,3	2,6	Slowakei	2,3	2,9	0,3	3,0	1,8
Estland	2,4	2,7	1,3	4,0	Slowenien	3,3	2,7	1,8	3,3	2,4
Ungarn	1,8	2,1	0,4	3,4	EU-10*	2,4	2,6	1,2	3,4	2,1
Litauen	n.v.	2,9	2,4	3,6						

* Ohne Lettland und Rumänien.

Quelle: IAA-Berechnungen auf der Grundlage einer OECD-Methodologie.

Zweifellos waren die Gesetzesänderungen von wirtschaftlich fortgeschrittenen Ländern, in erster Linie von EU-15-Ländern, Auslöser für Änderungen der Arbeitsgesetzgebung in den EU-10-Ländern. Am Ende der neunziger Jahre hatten nahezu alle mittel- und osteuropäischen Länder ihre Arbeitsgesetze nach Klagen der Arbeitgeberseite über eine zu strenge Arbeitsregulierung

geändert. Diese Tendenz zur Liberalisierung von Beschäftigungsschutzgesetzen hat sich seit 2000 fortgesetzt. Eine detaillierte Analyse von Beschäftigungsschutzgesetzen in 2003 zeigte, dass die EPL der EU-10-Länder liberaler waren als die der EU-15-Länder (vergleiche Tabellen 3.2 und 3.3). Im Vergleich mit den EU-15-Ländern gibt es in den EU-10 immer noch eine etwas striktere Regelung von festen Verträgen, aber eine deutlich liberalere Regelung von Zeitverträgen.

Die Tendenz zu einer weiteren Liberalisierung der Beschäftigungsschutzgesetze war in Nicht-EU-Ländern noch deutlicher (Tabelle 3.3). Trotz großer innerstaatlicher Unterschiede sind die Beschäftigungsschutzgesetze in diesen Ländern in der Regel etwas restriktiver als in den EU-10, allerdings weniger als in den EU-15. Insgesamt sind die Beschäftigungsschutzgesetze in den Westbalkanländern und in der Republik Moldau strenger und in den GUS-Staaten nun ebenso liberal oder liberaler als in den EU-15-Ländern.

Tabelle 3.3. EPL-Index für ausgewählte Nicht-EU-Länder

Land	Ende der 2007 neunziger Jahre					Land	Ende der 2007 neunziger Jahre*				
	EPL	Fester vertrag	Zeit- vertrag	Massen- entlassung	EPL		EPL	Fester vertrag	Zeit- vertrag	Massen- entlassung	EPL
Albanien	2,6	1,8	1,9	3,4	2,1	Republik Moldau	n.v.	4,5	1,3	0,4	2,5
Aserbaidsh an	n.v.	3,2	1,8	0,6	2,2	Monte- negro	2,9	2,6	1,1	3,8	2,2
Bosnien und Herzogo- wina	3,2	2,0	2,9	3,3	2,6	Russische Föderation	3,2	3,2	0,8	1,9	1,9
Kroatien	3,6	2,7	2,8	2,5	2,7	Serbien	2,9	2,0	1,9	3,6	2,2
Kasachstan	n.v.	2,7	0,9	0,0	1,5	Ukraine	2,3	3,8	1,8	0,0	2,3
Die ehem. jugos. Rep. Mazedonien	2,8	2,1	3,8	3,8	3,1	Durch- schnitt Nicht-EU- Länder	2,9	2,8	1,9	2,1	2,3

* Daten für bestimmte Länder wurden von verschiedenen Fachleuten berechnet. Wenngleich dieselbe OECD-Methodologie Anwendung fand, kann es zu geringfügig unterschiedlichen Ergebnissen für die zwei Zeiträume kommen.

Quelle: IAA-Berechnungen und Micevska (2004) auf der Grundlage einer OECD-Methodologie.

Die Analyse der spezifischen Elemente des aggregierten EPL-Index zeigt, dass ein höherer Schutz der Kernbelegschaft mit unbefristeten Verträgen ein allgemeines Merkmal der GUS-Länder ist, während südosteuropäische Länder in der Regel festangestellte Arbeitskräfte weniger schützen als die EU-10-Länder. Im Gegensatz dazu ist die Regulierung von Zeitarbeitsverträgen in den Westbalkan- und GUS-Ländern, in denen die Arbeitsgesetze noch nicht umfassend überarbeitet worden sind (wie in Aserbaidshan und der Ukraine), im Allgemeinen restriktiver und in den EU-10-Ländern, Kasachstan, der Republik Moldau, Montenegro und der Russischen Föderation recht liberal¹⁹. Bei den seit 2000 durchgeführten Arbeitsrechtsreformen ging es in erster Linie um die Liberalisierung von Zeitarbeitsverträgen. Allerdings gibt es große Unterschiede zwischen Ländern in Bezug auf die Regulierung von Massenentlassungen, da in den Gesetzen der

¹⁹ Während das neue Arbeitsgesetzbuch der Russischen Föderation eine liberalere Regulierung von Zeitarbeitsverträgen enthält und deren Einsatzmöglichkeiten erweitert, hat der oberste Gerichtshof 2004 einen Sonderentscheid gegen eine liberalere Auslegung dieses Teils des Arbeitsgesetzbuches getroffen und einen restriktiveren Einsatz von Zeitarbeitsverträgen gefordert. Zeitarbeitsverträge müssen als unbefristete Verträge behandelt werden, es sei denn, sie sind rechtmäßig geschlossen worden, und russische Gerichte entscheiden in der Regel in allen Fällen in Urteilen, die Arbeitsverträge betreffen, zugunsten der Arbeitnehmer. Aus diesem Grund ergab eine Sondererhebung unter Führungskräften von 900 Industriefirmen über die durch das neue Arbeitsgesetzbuch eingeführten Veränderungen, dass es keine signifikanten Auswirkungen auf ihr Arbeitsmarktverhalten hatte (Gimpelson, 2007).

GUS-Länder nicht auf das Konzept der Massenentlassungen eingegangen wird bzw. da die diesbezüglichen Vorschriften bedeutend geschwächt wurden.

Ein Hauptproblem der meisten südosteuropäischen und GUS-Länder sowie in gewissem Umfang trotz jüngster Verbesserungen der EU-10-Länder ist die unzugängliche Anwendung der Arbeitsgesetze. In einer Studie der Weltbank (Rutkowski et al., 2005) wird festgestellt, dass die Arbeitsmarktflexibilität in der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (und in Südosteuropa) im Wesentlichen auf die „flexible“ Umsetzung von EPL, insbesondere in Kleinunternehmen, zurückzuführen ist. Selbst große Betriebe, in denen die Wahrscheinlichkeit der Einhaltung der Vorschriften etwas größer ist, greifen oft auf Kleinunternehmen als flexible Arbeitsanbieter zurück und vermeiden so die Kosten für die Beendigung des Arbeitsverhältnisses.

In GUS-Ländern finden zwei weitere Mittel zur Anpassung von Arbeitskosten als Reaktion auf wirtschaftliche Veränderungen Anwendung: Flexible Arbeitszeit in Form einer Beurlaubung ohne Bezüge (oder mit Teilbezügen) und eine kürzere Arbeitszeit in Verbindung mit flexiblen Löhnen. Eine bemerkenswerte Lohnflexibilität nach unten wird durch die Nichtzahlung von Löhnen in Zeiten eines Konjunkturabschwunges und durch Besonderheiten des Lohnsetzungsmechanismus erreicht, dessen Grundlage der äußerst niedrige nationale Mindestlohn ist, wobei die Löhne stark von der finanziellen Leistungsfähigkeit des Unternehmens abhängen. Dies erklärt, warum der Beschäftigungsstand während des wirtschaftlichen Übergangs und der Wirtschaftsrezession in jüngster Zeit bemerkenswert hoch blieb, während das Beschäftigungswachstum sich zwar mit dem wirtschaftlichen Aufschwung recht rasch erholte, aber verglichen mit dem schnellen BIP-Wachstum relativ niedrig blieb. Dieses Anpassungsmodell trägt zwar dazu bei, Massenarbeitslosigkeit zu vermeiden und Arbeitnehmer können so ihre Verbindung zum formellen Arbeitsmarkt und zu Systemen der Sozialen Sicherheit aufrecht erhalten, es führt jedoch zu Verzögerungen bei der Umstrukturierung von Unternehmen und trägt somit zu der niedrigeren Produktivität und unzulänglichen Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen und niedrigen Durchschnittslöhnen bei, was Arbeitnehmer veranlasst, sich um ein zusätzliches Einkommen in der informellen Wirtschaft zu bemühen (Gimpelson, 2007).

Vergleicht man EPL-Indizes, Erwerbsbeteiligung, Beschäftigung und Arbeitslosigkeit, so zeigt sich, dass bei einer stärkeren Liberalisierung der Beschäftigungsschutzgesetze in der ganzen Europäischen Union Ende der neunziger Jahre wie 2003 die Erwerbstätigkeits- und Beschäftigungsquoten stiegen und die Arbeitslosenraten sanken. Allerdings sind die Korrelationen statistisch nicht signifikant. Ebenso gibt es offenbar bei liberaleren Beschäftigungsschutzgesetzen einen rückläufigen Trend bei der Zeitarbeit und selbständigen Erwerbstätigkeit und einen Anstieg der Teilzeitbeschäftigung bei einem niedrigeren EPL-Index. Allerdings muss noch einmal darauf hingewiesen werden, dass keine dieser Korrelationen statistisch signifikant ist. Mit anderen Worten: Die Auswirkungen von Arbeitsrechtsreformen auf die Arbeitsmarkterfolge und die Verbreitung atypischer Beschäftigungsformen ist weitaus geringer als liberale Ökonomen in der Regel sagen; andere Faktoren haben weitaus einschneidendere Auswirkungen auf Arbeitsmarktentwicklungen.

3.4. Machen Arbeitsmarktinstitutionen einen Unterschied?

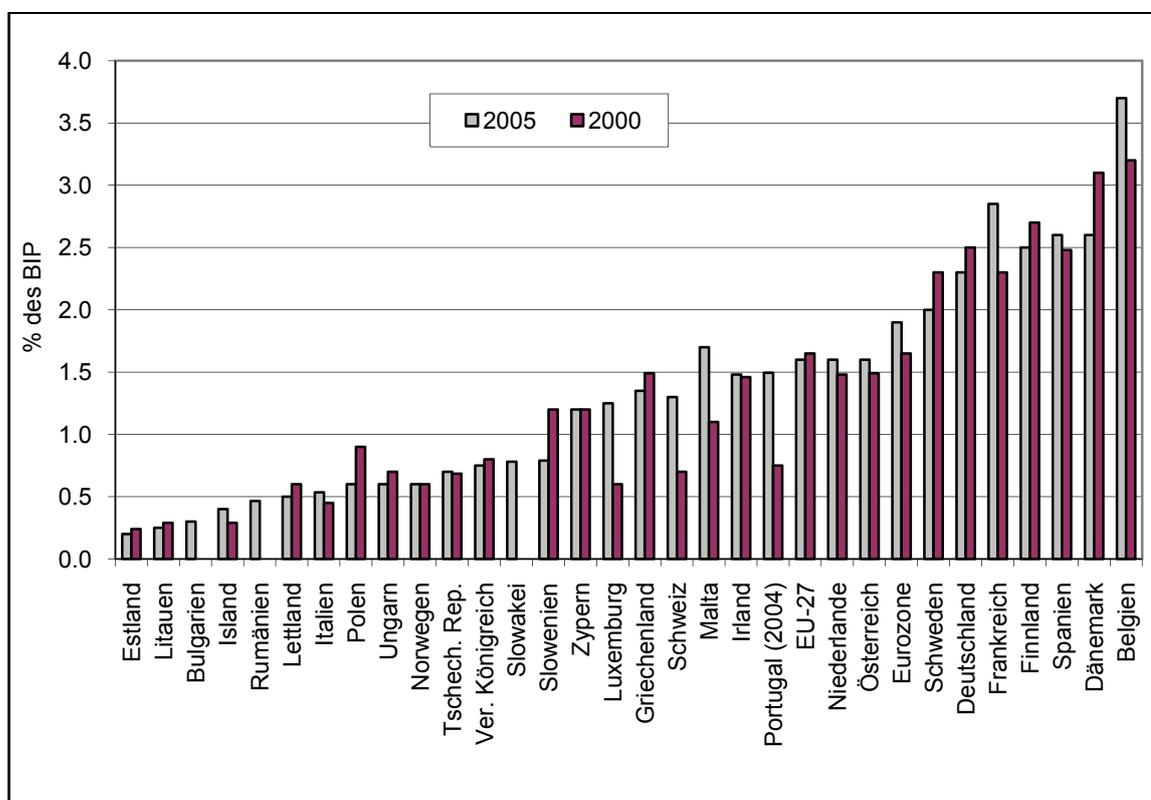
Es sind umfangreiche Forschungsarbeiten über den Einfluss von Arbeitsmarktinstitutionen auf den Arbeitsmarkterfolg durchgeführt worden, wobei der Schwerpunkt auf OECD- und EU-15-Ländern lag. In mehreren Studien wurden länderübergreifende und Längsschnittdimensionen untersucht, ohne dass eindeutige Ergebnisse erzielt wurden. Analysen der Europäischen Kommission (2006a) und der OECD (2004) legen den Schluss nahe, dass die Auswirkungen strenger Beschäftigungsschutzgesetze auf die aggregierte Arbeitslosigkeit zwar nicht bestätigt werden können, bestimmte Gruppen mit Arbeitsmarktproblemen wie Jugendliche, Frauen, ältere Arbeitnehmer und Langzeitarbeitslose, in der Tat nachteilig betroffen sein können. Aufgrund strengerer Beschäftigungsschutzgesetze können auch Zeitarbeitsverträge mit einem niedrigen Schutzniveau und begrenzten Aussichten auf einen festeren Arbeitsplatz zum Einsatz kommen, die überwiegend von Frauen und jungen Menschen akzeptiert werden. Allerdings bestätigen IAA-Forschungen

über die EU-15- und EU-12-Länder nicht, dass es eine statistisch signifikante Korrelation zwischen der Strenge von Beschäftigungsschutzgesetzen und den Arbeitslosen- und Zeitarbeitsquoten gibt.

Vergleicht man die institutionellen und grundsatzpolitischen Rahmenbedingungen in den EU-15, so zeigt sich, dass Länder mit in Bezug auf Flexibilität und Sicherheit austarierten Systemen wie Dänemark und die Niederlande auch bemerkenswerte Ergebnisse im Wirtschafts-, Arbeits- und Sozialbereich erzielt haben. Dies dürfte für die Auffassung der Europäischen Kommission sprechen, dass die Flexicurity Lösungen für den Arbeitsmarkt bietet, und bedeutet, dass sich hier um ein interessantes Instrument zur Verwirklichung menschenwürdiger Arbeit handelt. Nichtsdestotrotz sind weitere Untersuchungen darüber erforderlich, inwieweit diese Erfolge auf spezifische institutionelle Flexicurity-Pakete und die besonderen Gegebenheiten der Länder zurückzuführen sind.

In den EU-12-Ländern gab es bei Arbeitsmarktinstitutionen und -politiken bedeutsame Entwicklungen. Der Schutz am Arbeitsplatz ist verringert worden, nicht nur durch liberalere Vorschriften bezüglich der Beendigung des Beschäftigungsverhältnisses, sondern auch aufgrund des Rückgangs der gewerkschaftlichen Organisierung und des schrumpfenden Erfassungsbereichs von Kollektivverhandlungen. Allerdings ist die Beschäftigungssicherheit außerhalb der Arbeitsstätte in den meisten EU-12-Ländern langsam verbessert worden, wenngleich Ausgaben für Arbeitsmarktpolitiken noch weit unter dem Stand der EU-15-Länder liegen (Abbildung 3.6). Der Grund hierfür sind effektivere staatliche Arbeitsvermittlungsdienste und Verbesserungen bei der Planung von passiven und aktiven Arbeitsmarktpolitiken und dem Zugang dazu, insbesondere für schutzbedürftige Gruppen. Ausgaben für Arbeitsmarktpolitiken gingen zwischen 2000 und 2005 in der ganzen Europäischen Union zwar leicht zurück, der starke Rückgang der Arbeitslosenraten bedeutete jedoch, dass die Ausgaben für arbeitspolitische Maßnahmen proportional in der Tat für jedes einzelne Prozent der Arbeitslosenrate anstiegen.

Abbildung 3.6. Ausgaben für passive und aktive Arbeitsmarktpolitiken



Anmerkung: EU-27: 2000 ohne Bulgarien und Rumänien. Eurozone: alle 15 Länder.

Quelle: Eurostat.

Daten für Ende der neunziger Jahre belegen, dass sowohl aktive Arbeitsmarktpolitiken als auch Kollektivverhandlungen in signifikanter Weise zum Beschäftigungszuwachs und zum starken Rückgang der aggregierten Langzeit- und Jugendarbeitslosigkeit beitrugen (Cazes und Nešporová, 2003). Im Gegensatz hierzu führten höhere Lohnsummensteuern tendenziell zu höheren Arbeitslosenraten. Hinzu kommt, dass die Beschäftigungs- und Erwerbsquoten mit zunehmender Liberalisierung von Beschäftigungsschutzgesetzen in OECD-Ländern anstiegen, in mittel- und osteuropäischen Ländern allerdings offenbar das Gegenteil der Fall war. Gründe hierfür könnten u.a. sein, dass häufig Arbeitsgesetze nicht eingehalten wurden und dass es in den Staaten Mittel- und Osteuropas einen großen informellen Sektor gibt. Würden Beschäftigungsschutzgesetze in diesen Ländern strenger sein bzw. besser durchgesetzt, müssten Arbeitgeber diese einhalten und Arbeitnehmern feste Arbeitsverträge und nicht irreguläre oder überhaupt keine Verträge bieten, was zu höheren Beschäftigungs- und Erwerbsquoten in der formellen Wirtschaft und einem starken Rückgang der informellen Beschäftigung führen dürfte.

Die Ergebnisse für 2003 zeigen ein anderes Bild. Zunächst ist zu erwähnen, dass in Bezug auf die Faktoren, welche Erwerbsbeteiligung, Beschäftigung und Arbeitslosigkeit erklären, kein Unterschied zwischen den neuen EU-Mitgliedstaaten und den OECD-Ländern gefunden wurde. Die in den neunziger Jahren festgestellte (gegenteilige) Korrelation zwischen Beschäftigungsschutzgesetzen, Beschäftigung und Erwerbsbeteiligung in den beiden Subregionen wird statistisch insignifikant. Dies könnte darauf hinweisen, dass es im Zuge der Reifung der Arbeitsmarktinstitutionen in den neuen EU-Ländern generell zu einer Konvergenz kommt, die u.a. darauf zurückzuführen ist, dass die für den Beitritt geforderten Gesetzesänderungen beinahe erreicht wurden und Gesetze besser durchgesetzt werden. Diese Länder wurden ferner im zunehmenden Maß durch die Europäische Beschäftigungsstrategie und deren Rolle bei der Koordinierung nationaler Aktionspläne für die Beschäftigung beeinflusst. Die bedeutsamen Auswirkungen des Erfassungsbereichs von Kollektivverhandlungen auf den Stand von Erwerbsbeteiligung, Beschäftigung und Arbeitslosigkeit, die in den neunziger Jahren für die OECD- und mittel- und osteuropäischen Länder ermittelt worden waren, verschwanden 2003. Allerdings ging eine höhere Gewerkschaftsdichte mit einer Zunahme der Jugendarbeitslosigkeit und Langzeitarbeitslosigkeit einher. Im Vergleich zum Ende der neunziger Jahre wurden die positiven Auswirkungen aktiver Arbeitsmarktprogramme in Bezug auf die Förderung der Wirtschaftstätigkeit und der Beschäftigung und den Abbau der Arbeitslosigkeit insgesamt und der Jugend- und Langzeitarbeitslosigkeit weiter verbessert. Im Gegensatz hierzu haben offenbar höhere Lohnsummensteuern zu einer höheren Arbeitslosigkeit, einer niedrigeren Erwerbsbeteiligung und niedrigeren Beschäftigungsraten beigetragen. Analysen zeigen im Allgemeinen, dass eine längere Dauer des Bezugs von Leistungen bei Arbeitslosigkeit negative Auswirkungen in Form einer Verminderung von Wirtschaftstätigkeiten, eines Rückgangs der Beschäftigung und einer Erhöhung der Jugend- und Langzeitarbeitslosigkeit hat. Dies ist eine Folge der Tatsache, dass es jungen Menschen ohne Arbeitserfahrung und Arbeitnehmern mit niedrigen Qualifikationen sehr schwer fällt, eine Beschäftigung zu finden, so dass sie gezwungen sind, so lange wie möglich Leistungen bei Arbeitslosigkeit zu beziehen, selbst wenn viele von ihnen keine aktive Arbeitssuche betreiben und aus diesem Grund nicht erwerbstätig sind.

3.5. Grundsatzpolitische Schlussfolgerungen

In den EU-15-Ländern wurde mehr Nachdruck darauf gelegt, als unverzichtbares Mittel zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit, eine bessere Kombination von Flexibilität und Sicherheit zu erreichen, dabei aber das europäische Sozialmodell beizubehalten. Analysen der IAO bestätigten allerdings auch, dass der Flexicurity-Ansatz für die neuen EU-Mitgliedstaaten und Nicht-EU-Länder, in denen gegenwärtig ein hohes Maß an Flexibilität mit einer geringen Beschäftigungssicherheit gepaart wird, relevant ist.

Welche Kombination von Flexibilität und Sicherheit sinnvoll ist, ist von Land zu Land verschieden und hängt von den jeweiligen innerstaatlichen Traditionen im Bereich des Rechts und der Kollektivverhandlungen, der Stärke und Erfahrung der Sozialpartner, der Entwicklung von

Arbeitsmarktinstitutionen und vom politischen Willen ab, Finanzmittel für grundsatzpolitische Maßnahmen zuzuweisen. Darüber hinaus sollte diese Kombination auf dem Weg des Sozialdialogs unter Mitwirkung aller betroffenen Parteien festgelegt werden. Nichtsdestotrotz dürften selbst bei Berücksichtigung dieser innerstaatlichen Unterschiede bestimmte eindeutige grundsatzpolitische Schlussfolgerungen gezogen werden können.

Im Mittelpunkt der Debatte über Flexicurity stehen nach wie vor die Definition und Regulierung des Arbeitsverhältnisses. In der neueren Empfehlung (Nr. 198) betreffend das Arbeitsverhältnis, 2006, werden die Mitgliedstaaten aufgefordert, eine innerstaatliche Politik zum Schutz von Beschäftigten in einem Arbeitsverhältnis anzunehmen. Dabei sollten die Länder die einschlägigen Rechtsvorschriften überprüfen und erforderlichenfalls anpassen, um Beschäftigten, die ihre Tätigkeit im Rahmen eines Arbeitsverhältnisses ausüben, einen wirksamen Schutz zu gewähren, durch Maßnahmen, die für alle Formen vertraglicher Regelungen gelten, einschließlich derer, an denen mehrere Parteien beteiligt sind, und um verschleierte Arbeitsverhältnisse zu bekämpfen. Die Empfehlung bietet ferner Orientierungshilfe hinsichtlich der Vorschriften zur Bestimmung des Vorliegens eines Arbeitsverhältnisses sowie zur Überwachung und Durchführung. Eine weitere sehr wichtige internationale Norm ist das Übereinkommen (Nr. 181) über private Arbeitsvermittler, 1997, in dem Mitgliedstaaten aufgefordert werden, in Übereinstimmung mit der innerstaatlichen Gesetzgebung und Praxis die erforderlichen Maßnahmen zu treffen, um einen angemessenen Schutz der von privaten Arbeitsvermittlern beschäftigten Arbeitnehmer sicherzustellen in Bezug auf Vereinigungsfreiheit und Kollektivverhandlungen, Mindestlöhne, Arbeitsbedingungen, Leistungen der Sozialen Sicherheit und Zugang zur Ausbildung.

Eine Analyse der wichtigsten Arbeitsmarkteinrichtungen und -politiken und ihrer Auswirkungen auf Arbeitsmarktergebnisse zeigt, dass das Arbeitsrecht im Allgemeinen bereits relativ liberal geworden ist, wenngleich sich nach wie vor die Frage stellt, ob einige Bestimmungen zu einer stärkeren Arbeitsmarktsegmentierung zum Nachteil weniger konkurrenzfähiger Arbeitnehmerkategorien führen können. Die ordnungsgemäße Rechtsanwendung ist insbesondere in den EU-12-Ländern, Südosteuropa und der GUS immer noch eine große Herausforderung. In diesen Ländern könnten mehrere den Beschäftigungsschutz und die Beschäftigungsförderung betreffende Fragen, die über die gesetzlich geregelten grundlegenden Punkte hinausgehen, ebenso wie in den EU-15-Ländern wirksam durch Kollektivverhandlungen geregelt werden. Dies würde allerdings eine Stärkung des Sozialdialogs insbesondere auf sektoraler und regionaler Ebene voraussetzen. Ein wichtiger Faktor, der zu einem ungünstigen Arbeitsmarkterfolg und der Informalität der Beschäftigung beiträgt, sind Lohnsummensteuern, die zwar in vielen Ländern vor kurzem etwas gesenkt wurden, aber immer noch zu hoch sind. Daher sollte eine weitere Senkung dieser Steuer bei gleichzeitiger Finanzierung einiger Sozialausgaben aus dem allgemeinen Steueraufkommen, einer Verbesserung der Steuerbeitreibung und Gewährleistung der Progressivität des Steuersystems in Erwägung gezogen werden.

Ein weiterer Faktor, der sich negativ auf den Arbeitsmarkterfolg auswirkt, ist die Dauer des Bezugs von Leistungen bei Arbeitslosigkeit. Wenngleich dies als Ruf nach strengeren Vorschriften für Arbeitslosenversicherungen, insbesondere in Bezug auf schutzbedürftige Gruppen, ausgelegt werden könnte, ist das Hauptproblem in den meisten Ländern weniger die Großzügigkeit der Leistungen bei Arbeitslosigkeit (die im Vergleich zu den EU-15-Ländern in Mittel- und Osteuropa niedrig sind) als der Mangel an Beschäftigungsmöglichkeiten für weniger wettbewerbsfähige Arbeitnehmer. Die Lösung sollte daher in einer Strategie der Aktivierung liegen, wobei staatliche Arbeitsvermittlungsdienste Personen, die mit Problemen konfrontiert sind, mehr Aufmerksamkeit schenken und deren spezifische Schwierigkeiten verstehen und durch auf den Einzelfall zugeschnittene Beschäftigungspläne und effektive Arbeitsmarktpolitiken angehen sollten. In Nicht-EU-Ländern muss die Kapazität von Arbeitsministerien und staatlichen Arbeitsvermittlungsdiensten, leicht zugängliche und effiziente Vermittlungsdienste und Arbeitsmarktprogramme zu bieten, wieder hergestellt und verstärkt werden.

Es wurde bereits darauf hingewiesen, dass die rasante Zunahme von Innovationen von Produkten und Verfahren auf betrieblicher Ebene sowie häufige interne Reorganisationen zur Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit des Unternehmens eine anpassungsfähige Belegschaft voraussetzen, die willens ist, am Arbeitsplatz zu lernen und auch die Möglichkeit dazu hat. Die Herausforderung besteht darin, koordinierte formale Ausbildungssysteme und Systeme für das Lernen am Arbeitsplatz zu entwickeln, die in adäquater Weise die Bedürfnisse von Unternehmen, auch von Kleinunternehmen, und Arbeitnehmern erfüllen. Zugleich wird die Bereitschaft von Arbeitnehmern, sich aktiv am Lernen am Arbeitsplatz zu beteiligen und zur Wettbewerbsfähigkeit ihres Unternehmens beizutragen, nicht nur durch ihre Zufriedenheit mit der Qualität der Beschäftigung, sondern auch durch ihren Lebensstandard in der weiteren Gemeinschaft beeinflusst. Insbesondere bei Kleinunternehmen hängt die Wettbewerbsfähigkeit auch von den Beziehungen zu anderen Unternehmen und Institutionen in dem örtlichen Gebiet ab. Das spezifische Problem kleiner Unternehmen, nämlich ihre mangelnde Größe, kann auf lokaler Ebene durch die Förderung von gemeinsamen Einrichtungen, betriebsübergreifenden Lernnetzwerken und Vereinbarungen für eine gemeinsame Kostenübernahme angegangen werden. Zur Verbesserung von Wettbewerbsfähigkeit und Flexicurity kann eine Integration wirtschaftlicher und sozialer Faktoren durch öffentlich-private Partnerschaften erfolgen; diese Faktoren können innerhalb und außerhalb des Unternehmens eingesetzt werden, um direkt auf die Probleme von Produktivität, Wettbewerbsfähigkeit und Arbeitsqualität einzugehen.

Eine Strategie, die die Entwicklung und Beschäftigung von Menschen fördert und mit adäquaten Einkommenshilfen für aktiv Arbeitssuchende und vorübergehend Arbeitsunfähige kombiniert wird, kann kostenspielig sein. Selbst wenn die derzeit zur Verfügung stehenden Mittel so effektiv wie möglich eingesetzt würden, dürften sie nicht ausreichen. Es müssen mehr Mittel aufgebracht werden, insbesondere in Ländern mit einer hohen Arbeitslosigkeit, in denen das wichtigste beschäftigungspolitische Ziel darin besteht, die Herausforderung der niedrigen Beschäftigungsintensität des Wachstums zu bewältigen. Es muss nach besten Kräften versucht werden, das Wirtschaftswachstum in die Schaffung einer ausreichenden Anzahl von Arbeitsplätzen von guter Qualität umzuwandeln. Dies erfordert eine fundierte ausgewogene makroökonomische Politik, welche eine nachhaltige Wirtschaftsentwicklung durch Interventionen auf der Angebots- und Nachfrageseite der Wirtschaft stimuliert. Dies bedeutet, dass die makroökonomische Politik auch Beschäftigungsziele vorsieht und der Förderung von mehr und besseren Arbeitsplätzen und guten Beschäftigungschancen für alle Vorrang einräumt, beispielsweise durch Unterstützung von Investitionen in Bildung und Ausbildung und effektive Arbeitsmarktpolitiken.

Die Festlegung einer nationalen Beschäftigungs- und Sozialpolitik ist ein gemeinsames Anliegen der Sozialpartner: Sowohl Arbeitgeber und Gewerkschaften als auch die Regierung haben hier eine Rolle zu spielen. Regierungen, Arbeitgeber und Gewerkschaften sollten sich über eine umfassende auf Einbeziehung ausgerichtete Strategie der sozialen und wirtschaftlichen Entwicklung entsprechend der Lissabon-Strategie der Europäischen Union und der Agenda der IAO für menschenwürdige Arbeit einigen. Von besonderer Bedeutung ist dies in einer Zeit, in der die Unsicherheit auf Finanzmärkten zunimmt, was die Befürchtung einer Wirtschaftsrezession in die Betriebe trägt. Wie im Finanzsektor ist eine Lockerung von Beschäftigungsvorschriften nur bis zu einem gewissen Grad sinnvoll. Bei einer weiterführenden Lockerung hat die zunehmende Flexibilität nachteilige Auswirkungen nicht nur auf Menschen, sondern auch auf die ganze Wirtschaft. Dies zeugt davon, dass eine gute Balance zwischen Flexibilität und Sicherheit nicht nur auf dem Arbeitsmarkt, sondern auch darüber hinaus erforderlich sein dürfte.

Die Teilnehmer möchten sich vielleicht mit folgenden Fragen befassen:

- Die von der Europäischen Kommission erarbeiteten gemeinsamen Grundsätze der Flexicurity beziehen sich auf eine umfangreiche Reihe von Politikbereichen, die die Grundlage für eine Vereinbarung zwischen den Europäischen Sozialpartnern darstellen. Die gemeinsamen Grundsätze entsprechen den Grundsätzen der menschenwürdigen Arbeit: Im Idealfall sollten sie daher den Hintergrund für eine Diskussion über die erforderlichen grundsatzpolitischen Veränderungen in den Mitgliedstaaten der EU und auch in den durch EU-Politiken beeinflussten Länder bieten. Weitere Vorschläge, bei denen Länderunterschiede berücksich-

tigt werden, sind unter dem Namen „Wege zur Flexicurity“ bekannt. Sind diese beiden Reihen von Vorschlägen allerdings spezifisch genug, um einen glaubwürdigen verlässlichen Rahmen für die Arbeitsmarktsicherheit zu bilden? Dies sollte auch vor dem Hintergrund der Bedenken einiger Beteiligter gesehen werden, die der Ansicht sind, dass Flexicurity-Maßnahmen „ein anderes Mittel“ für mehr Arbeitsmarktflexibilität sind.

- Wie können Sozialdialog und Verhandlungen zwischen den Sozialpartnern Unternehmen in die Lage versetzen, sich besser an das neue wirtschaftliche Umfeld anzupassen und zugleich gegen die zunehmende objektive und subjektive Unsicherheit der Beschäftigung in Verbindung mit neuen (oder inexistenten) Arbeitsverträgen, die sich negativ auf die Arbeitsproduktivität auswirken kann, anzugehen? Wie können Investitionen in Bildung und Ausbildung sowie in Arbeitsmarktpolitik im Rahmen begrenzter öffentlicher Haushalte erhöht werden?

4. Die Qualität des Arbeitslebens

Löhne und Arbeitszeit sind zentrale Dimensionen der Arbeitsplatzqualität. Dies belegen auch die jüngeren heftigen und oft emotionalen Debatten über die Lohnpolitik (siehe Kapitel 6) und die Arbeitszeit im Kontext der vorgeschlagenen Änderungen der EU-Arbeitszeitrichtlinie (Richtlinie des Rates 93/104/EG)²⁰. In der jüngsten Zeit wurde allerdings auch die Vereinbarkeit bezahlter Arbeit mit dem Familienleben und Betreuungsverpflichtungen als unentbehrlich für die Qualität des Arbeitslebens anerkannt. Die zunehmende (und von der Politik geförderte) Beteiligung von Frauen am Arbeitsmarkt, die Intensivierung der Arbeit, Alterung und sich verändernde Familienstrukturen haben in Ländern in der gesamten Region zu ernststen Belastungen des Verhältnisses zwischen Arbeit und Familie geführt, die wirksame Maßnahmen zur besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf erfordern²¹. Solche Maßnahmen zu unterlassen, hätte einen negativen Einfluss auf die Arbeitsmärkte, die Einkommenshöhe, das Ausmaß der Armut, die Wettbewerbsfähigkeit und die Geschlechtergleichstellung, weil Frauen weiterhin die Hauptlast der Familienpflichten tragen.

Löhne, Arbeitszeit, Mutterschutz, Gesundheit und Sicherheit sowie der Einklang von Arbeits- und Familienleben sind untereinander verknüpfte Dimensionen der Qualität des Arbeitslebens: Beispielsweise können bestimmte Entgeltniveaus oder -systeme zu langen Arbeitszeiten, niedriger Produktivität und arbeitsbedingten Verletzungen und Unfällen beitragen. Diese Probleme haben wiederum Folgen für den Schutz schwangerer Arbeitnehmerinnen und verkürzen die Zeit, die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer für die Erfüllung ihrer Verpflichtungen in Familie und Gemeinschaft aufwenden können. Deshalb müssen diese Verknüpfungen berücksichtigt werden, und es sollte ein integrierter und kohärenter grundsatzpolitischer Ansatz entwickelt werden. Gleichzeitig muss den Spezifitäten aller Aspekte produktiver Arbeitsplätze hoher Qualität Rechnung getragen werden.

4.1. Arbeit und Familien

Arbeitnehmer in der gesamten Region stehen im Hinblick auf die Vereinbarkeit von Familie und Beruf vor ähnlichen Problemen. Die Bedeutung von Maßnahmen zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf für die Beschäftigungsqualität und von gewissen grundsatzpolitischen Standards wie dem Mutterschutz wird zunehmend anerkannt. Auch die Sozialpartner widmen der Vereinbarkeit von Familie und Beruf mehr Aufmerksamkeit²². In bestimmten Sektoren sind familien-

²⁰ Seit 2003 bemüht sich die EU in einem langwierigen und diffizilen Prozess um die Änderung der Richtlinie. Dabei sind die Gegenpole die notwendige Flexibilität der Arbeitszeitorganisation und der unerlässliche Schutz der Gesundheit und Sicherheit von Arbeitnehmern. Im Juni 2008 erzielte der Rat „Beschäftigung, Sozialpolitik, Gesundheit und Verbraucherschutz“ eine politische Einigung über eine Reihe von Änderungen an der Richtlinie, die anschließend vom Rat angenommen und zur zweiten Lesung gegen Ende 2008 an das Europäische Parlament überwiesen wurden.

²¹ Familienfreundliche Maßnahmen können definiert werden als Maßnahmen, die die Vereinbarkeit von Arbeits- und Familienleben unterstützen, die Angemessenheit der Familienressourcen gewährleisten, die Entwicklung von Kindern verbessern, die Entscheidungen von Eltern in Bezug auf Arbeit und Betreuung erleichtern sowie die Geschlechtergleichstellung bei den Beschäftigungschancen fördern.

²² Einen Überblick über die Aktivitäten der Sozialpartner bieten die Berichte über die Folgemaßnahmen zum Aktionsrahmen für die Gleichstellung von Männern und Frauen des Europäischen Gewerkschaftsbunds und seiner Partner unter www.etc.org/a/4318. Siehe auch die Positionen der Sozialpartner in der Konsultation über Maßnahmen zur besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf: Während die Arbeitgeberverbände die EU-Rechtsvorschriften in diesem Bereich für angemessen und ausreichend halten, haben die Gewerkschaften umfassendere Maßnahmen zur Verbesserung der

freundliche Arbeitsplätze ein Faktor für die Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen und ein Aspekt der Humanressourcenstrategien. Arbeitgeber stehen deshalb in den letzten Jahren familienfreundlichen Arbeitszeitregelungen aufgeschlossener gegenüber, und als Reaktion auf Arbeitsmarkttrends und Forderungen von Arbeitnehmern widmen auch die Gewerkschaften diesem Themenkomplex mehr Aufmerksamkeit.

Wenngleich das Thema der Vereinbarkeit von Familie und Beruf in vielen Ländern, insbesondere in der EU, auf der politischen Agenda nach oben gerückt ist, mangelt es dennoch weiterhin an einer kohärenten Politik und Maßnahmen in der Praxis. In den früheren Planwirtschaften sind Maßnahmen zugunsten der besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf noch nicht Gegenstand der öffentlichen Debatte, obwohl die Forderungen danach lauter werden und viele von ihnen das Übereinkommen (Nr. 156) über Arbeitnehmer mit Familienpflichten, 1981, ratifiziert haben²³.

4.1.1. Die geschlechtsspezifischen Dimensionen des Spannungsfeldes von Familie und Beruf

Schwierigkeiten der Vereinbarkeit von Familienverpflichtungen und Berufstätigkeit sind ein persistierendes und unbestreitbar geschlechtsspezifisches Problem. Trotz des massiven Eintritts von Frauen in den Arbeitsmarkt in den letzten Jahrzehnten in westeuropäischen Ländern und der von Planwirtschaften übernommenen hohen Aktivitätsquoten von Frauen ist das Geschlechtergefälle in der Beschäftigung weiterhin überall vorhanden. Bei Müttern ist die Wahrscheinlichkeit der Erwerbstätigkeit geringer als bei Vätern, und die Beschäftigungsquoten von Frauen sind niedriger, wenn sie mehr als ein Kind haben (siehe Abbildung 4.1). Die Beschäftigungsquote von Frauen mit Kleinkindern liegt im Durchschnitt 12,7 Prozent unter der von kinderlosen Frauen. Im Gegensatz dazu ist die Beschäftigungsquote von Männern mit Kindern 9,5 Prozent höher als die kinderloser Männer. Bei erwerbstätigen Frauen ist die Arbeitszeit kürzer als bei Männern und die Wahrscheinlichkeit größer, dass sie für Betreuungsaufgaben bezahlten Urlaub nehmen oder die Berufstätigkeit unterbrechen. Arbeitsmarktabgänge im Zusammenhang mit Einelternschaft entfallen überwiegend auf Frauen. Unterbrechungen der Berufstätigkeit oder Arbeitszeitverkürzungen sind besonders häufig bei Frauen, die ein Kind geboren haben, und haben Auswirkungen auf das gesamte restliche Berufsleben und die Rente.

Muster des Austritts aus dem Arbeitsmarkt von Müttern nach der Geburt von Kindern variieren in der Region beträchtlich. In manchen Ländern wie Portugal unterbrechen Mütter die Erwerbstätigkeit gewöhnlich nur für einige Monate, bevor sie wieder arbeiten gehen, während sich in anderen wie Norwegen und Schweden viele Mütter mit Hilfe von Urlaubssystemen, Berufspausen oder beidem für das erste oder die ersten zwei oder sogar drei Jahre der Mutterschaft aus der Erwerbstätigkeit zurückziehen und erst danach wieder zu bezahlter Arbeit zurückkehren. In anderen Ländern nehmen Mütter nach der Geburt die Erwerbstätigkeit vielleicht gar nicht mehr auf, oder es besteht die Wahrscheinlichkeit, dass Mütter auf Stellen mit verringertem Entgelt und schlechteren Aufstiegschancen beschränkt bleiben (beispielsweise in Deutschland). In vielen mittel- und osteuropäischen Ländern können Frauen aufgrund instabiler Arbeitsmärkte und unbeständiger Unternehmen nach längerem Mutterschafts- oder Elternurlaub (bis zu drei oder sogar vier Jahren) nicht wieder auf ihre alte Stelle zurückkehren.

Weil Frauen weiterhin den Großteil der unbezahlten Arbeit in Haushalt und Familie erledigen, sind sie in höherem Maß als Männer auf Maßnahmen zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf angewiesen oder müssen eigene Vereinbarkeitsstrategien entwickeln. Diese Doppelbelastung erwerbstätiger Mütter hat negative Auswirkungen auf das Familienleben, verringert das Quantum an Betreuung, das Kinder erhalten, und beeinträchtigt die beruflichen Aufstiegschancen.

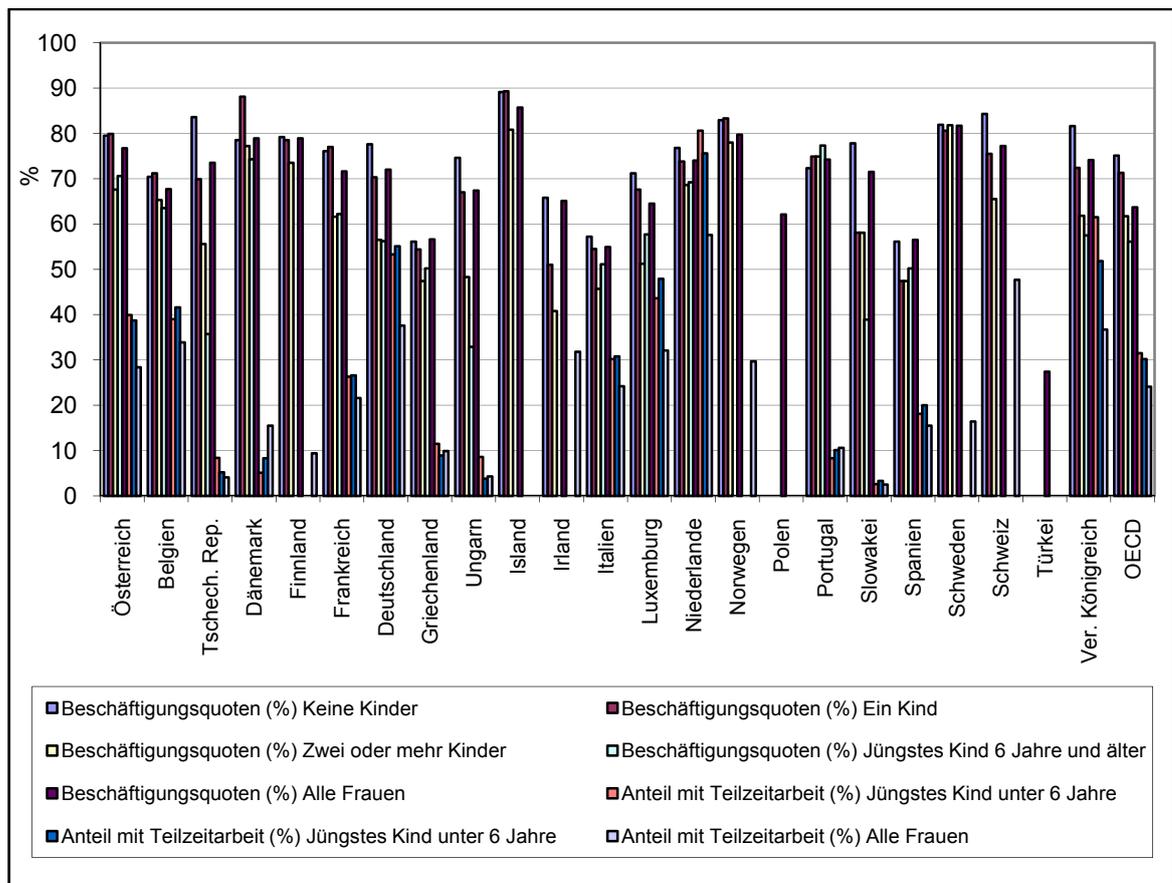
Vereinbarkeit von Berufs-, Privat- und Familienleben gefordert: <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/2007/01/articles/eu0701079i.htm>.

²³ Albanien, Bosnien und Herzegowina, Bulgarien, Die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien, Kroatien, Litauen, , Montenegro, Russische Föderation, Serbien, Slowakei, Slowenien und die Ukraine.

Wenngleich Mütter, die bezahlter Arbeit nachgehen (insbesondere wenn sie Vollzeitstellen innehaben) weniger Zeit für die Kinderbetreuung und andere nicht bezahlte Hausarbeit aufwenden als Frauen, die nicht abhängig beschäftigt sind, übertrifft diese immer noch bei weitem die Zeit, die Väter mit solchen Aufgaben verbringen.

In Westeuropa scheinen sich die geschlechtsspezifischen Muster der Aufteilung unbezahlter Arbeit in den letzten Jahren nicht viel geändert zu haben. Die *Landesüberprüfungen der Beschäftigungspolitik* der IAO zu Südosteuropa zeigen, dass das von Frauen bewältigte Volumen unbezahlter Arbeit seit 1990 zugenommen hat. In der Russischen Föderation wird die doppelte Arbeitsbelastung von Frauen als Hauptursache ihrer Diskriminierung auf dem Arbeitsmarkt eingestuft. Wenngleich die Arbeitszeit russischer Frauen fast identisch mit der von Männern ist, verbringen sie doppelt so viel Zeit wie Männer mit haushalts- und familienbezogenen Aktivitäten.

Abbildung 4.1. Erwerbstätigkeit und Teilzeitarbeit von Frauen im Jahr 2003, nach Kinderzahl und Kindesalter



Hinweis: Frauen im Alter von 25 bis 54 Jahren. Daten zu „Alle Frauen“ von 2002 für Frankreich, Island und Luxemburg, Daten nach Kinderzahl von 2001 für Island, Irland, Schweden und die Schweiz. Daten zu Dänemark von 1998 und zu Finnland von 1997 mit Ausnahme der Angaben zu den Beschäftigungsquoten von Frauen und zu „Anteil mit Teilzeitarbeit (%) Alle Frauen“, die sich auf 2003 beziehen.

Quelle: OECD (2004) und EU-Arbeitskräfteerhebung.

4.1.2. Unterschiedliche Modelle für die Vereinbarkeit von Familie und Beruf

Maßnahmen zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf umfassen viele Elemente: Betreuungsdienstleistungen, Urlaubsanspruch, Arbeitszeit, Besteuerungssysteme, Leistungen der sozialen Sicherheit und Beihilfen, aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen und Maßnahmen am

Arbeitsplatz. Die Kombination dieser Komponenten sowie ihr relatives Gewicht und ihre Ergebnisse unterscheiden sich beträchtlich in der gesamten Region.

In der EU nutzen Frauen häufig Teilzeitarbeit als eine Strategie für die Vereinbarkeit von Familie und Beruf, selbst wenn die Konsequenzen dieser Option in vielen Fällen Arbeitsplätze schlechter Qualität sowie eingeschränkte Aufstiegs- und Weiterbildungschancen sind. Die Arbeit betreffende Entscheidungen in Doppelverdienerhaushalten hängen auch von Wechselwirkungen zwischen Steuer- und Leistungssystemen sowie den Kosten der Kinderbetreuung ab. Ist das Familieneinkommen niedrig (weil beispielsweise ein Partner Teilzeit arbeitet), verschlingen Kinderbetreuungskosten und Steuern häufig das zusätzliche Nettoeinkommen. Eine Reihe von EU-Ländern hat Abgaben-Transfer-Systeme mit gemeinsamer Veranlagung, die negative Anreize für die Arbeitsmarktbeteiligung eines zweiten Verdienerers umfassen. Einige EU-12-Länder (wie Bulgarien) mit individualisierten Steuersystemen erörtern die Einführung der Besteuerung auf Familiengrundlage, die zu negativen Anreizen für die Erwerbsbeteiligung von Frauen führen könnte.

In den derzeitigen Prioritäten für die öffentlichen Ausgaben spiegelt sich das gestiegene Bewusstsein für die Bedeutung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf nicht wider. Die Brutto-staatsausgaben für Familien sind im Allgemeinen niedrig im Vergleich zu anderen Arten von Sozialausgaben. Im Durchschnitt der 24 OECD-Länder beliefen sich die Ausgaben für Familien 2003 auf 2,4 Prozent des BIP. Der Wert von drei Prozent wurde nur in Dänemark, Frankreich, Island, Luxemburg, Norwegen, Österreich, Schweden, Ungarn und dem Vereinigten Königreich übertroffen²⁴. Die Ausgaben für Familien waren 2002 nur marginal höher als in den achtziger Jahren. Außerdem ist es schwierig, zwischen Ausgaben für Maßnahmen zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf und solchen für die allgemeine Unterstützung von Familien zu unterscheiden. Die meisten familienbezogenen Ausgaben (etwa 70 Prozent) entfallen auf Geldtransfers. Nur wenige Länder wie Dänemark, Island und Schweden verteilen die familienbezogenen öffentlichen Ausgaben zu mehr als der Hälfte auf Dienstleistungen. Die Ausgaben von Bildungseinrichtungen (sowohl privaten als auch öffentlichen) für Bildung und Betreuung im frühen Kindesalter belaufen sich in OECD-Ländern im Durchschnitt auf 0,7 Prozent des BIP. Beträchtlich über dem Durchschnitt liegen sie in Dänemark, Finnland, Frankreich, Ungarn, Island, Luxemburg, Norwegen sowie Schweden und beträchtlich unter dem Durchschnitt in Irland²⁵. In vielen mittel- und osteuropäischen Ländern werden die Familienausgaben häufig eher als Maßnahme zur Verringerung der Armut oder zur Verringerung des Arbeitskräfteangebots und weniger als eine Komponente einer aktiven Beschäftigungspolitik betrachtet.

4.1.3. Unterschiedliche politische Reformen der Maßnahmen zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf

Genauso, wie sich die Modelle zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf unterscheiden, variieren auch die in den letzten Jahrzehnten durchgeführten politischen Reformen, zu denen die folgenden zählen:

- *Maßnahmen, die zu einem besseren oder schlechteren Angebot an Kinderbetreuungsleistungen geführt haben:* Verfügbare und erschwingliche Kinderbetreuungsleistungen sind eine Voraussetzung dafür, dass Eltern bezahlte Arbeit mit Familienpflichten in Einklang bringen können. Die EU-Zielvorgaben für Kinderbetreuungsleistungen haben zu einer Verbesserung geführt, wenngleich das Angebot in den meisten der EU-27-Länder nach wie vor unzureichend ist. In mittel- und osteuropäischen sowie GUS-Ländern hat das Angebot an Kinderbetreuungsleistungen seit 1990 abgenommen, wohingegen ihre Kosten gestiegen sind.

²⁴ OECD-Familiendatenbank: <http://www.oecd.org/dataoecd/45/46/37864391.pdf>.

²⁵ Edb.

- *Reformen des Anspruchs auf Betreuungsurlaub:* In allen Ländern in der Region gibt es Mutterschaftsurlaub und -leistungen, die normalerweise auf der Sozialversicherung beruhen²⁶. Die Urlaubsdauer überschreitet vielfach die Anforderungen des Übereinkommens (Nr. 183) über den Mutterschutz, 2000, insbesondere in mittel- und osteuropäischen sowie GUS-Ländern²⁷. In der Praxis werden viele Frauen weiterhin aufgrund von Mutterschaft diskriminiert. Seit Juni 1996 zwingt die EU-Richtlinie über Elternurlaub (96/34/EG) die Mitgliedstaaten zur Einführung eines dreimonatigen Elternurlaubs. Wenngleich Elternurlaub in vielen Ländern verfügbar ist, bestehen große Unterschiede bezüglich der Höhe der finanziellen Unterstützung. In manchen Ländern können Väter Kurzzeitvaterschaftsurlaub nehmen. Urlaub zur Betreuung anderer Familienmitglieder oder Kurzzeiturlaub zur Betreuung kranker Kinder ist in bestimmten Ländern wie mittel- und osteuropäischen sowie GUS-Ländern möglich. Angesichts der geringen Inanspruchnahme von Vaterschaftsurlaub durch Väter haben manche Länder nicht übertragbare Freistellungsmöglichkeiten für Väter geschaffen (Dänemark, Deutschland, Frankreich, Island, Norwegen, Schweden und Slowenien), die den Grad der Inanspruchnahme erhöht haben (wenngleich er immer noch niedrig bleibt).
- *Kürzere Arbeitszeiten:* Eine Reihe von EU-Ländern hat gesetzliche Arbeitszeitregelungen zur Unterstützung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf eingeführt²⁸. Zusätzlich wurden auch in Kollektivvereinbarungen verschiedene individuelle Arbeitszeitregelungen wie Gleitzeit, Zeitkonten oder kürzere Wochenarbeitszeiten ausgehandelt, die die Vereinbarkeit von Familie und Beruf unterstützen können (es aber nicht in allen Fällen tun).
- *Langzeitpflegeversicherung:* Weil Pflegeaufgaben zum weitaus größten Teil von Frauen wahrgenommen werden, kann der Pflegebedarf mit den Beschäftigungschancen von Frauen kollidieren. Der steigende Pflegebedarf erhöht die Nachfrage nach Pflegedienstleistungen für ältere Menschen und bringt Regierungen immer mehr in Finanzierungsschwierigkeiten, was Forderungen nach einer Abdeckung durch eine Versicherung laut werden lässt²⁹. Alle Länder streben zunehmend an, dass die private Versicherungswirtschaft Lösungen anbietet. Einige haben jedoch im Rahmen der gesetzlichen Sozialversicherung Systeme entwickelt (zu den Beispielen zählen Deutschland, Frankreich und Spanien).
- *Förderung einer familienfreundlichen Kultur und familienfreundlicher Arbeitsplätze:* Gründe für die zunehmende Verbreitung freiwilliger Lösungen (Evans und Callan, 2003) können die niedrige politische Priorität sein, die der Gesetzgebung zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf eingeräumt wird, und gut etablierte Mechanismen für Kollektivverhandlungen, mit denen Arbeitsplatzfragen angegangen werden können.
- *Entwicklung internationaler Rechtsnormen:* In der EU, wo sich die EBS anfänglich auf Arbeitszeit, Arbeitsorganisation, Elternurlaub, Kinderbetreuung und Mutterschutz konzentrierte, wurde dem Thema der Vereinbarkeit von Familie und Beruf zunehmend Aufmerk-

²⁶ Dies bedeutet, dass von den jeweiligen Bestimmungen nicht erwerbstätige Frauen normalerweise keine entsprechenden Ansprüche haben. Die Ansprüche unterscheiden sich für Selbständige, beitragszahlende Familienarbeitskräfte und Landarbeiterinnen.

²⁷ Mehrere mittel- und osteuropäische sowie GUS-Länder haben seit 1989 großzügigere Regelungen für Mutterschafts-/Elternurlaub erlassen und ihn für Väter verfügbar gemacht (obwohl diese ihn noch wenig in Anspruch nehmen, hauptsächlich aus Furcht vor Repressalien vonseiten des Arbeitgebers). Dabei wurde die Zahl der bezahlten Urlaubstage erhöht, zum einen, um einen Ausgleich für die Schließung vieler Vorschulen und Kindergärten zu bieten, zum anderen als Maßnahme zur Verringerung des Arbeitskräfteangebots, die zur Entspannung des Arbeitsmarktes beitragen sollten (wenngleich dies wiederum zu weiteren Schließungen von Vorschulen und Kindergärten infolge zu niedriger Besuchsquoten geführt hat). Die Verlängerung des Mutterschaftsurlaubs war auch Teil offen pronatalistischer Bestrebungen mit dem Ziel, den Rückgang der Geburtenrate umzukehren (beispielsweise in Kroatien und Polen). In den meisten mittel- und osteuropäischen sowie GUS-Ländern hat die Inanspruchnahme bezahlten Elternurlaubs seit 1990 infolge eines raschen Rückgangs der Geburtenzahl drastisch nachgelassen.

²⁸ Seit 1999 haben Belgien, Deutschland, Finnland, Italien, die Niederlande, Portugal und Spanien bestehende gesetzliche Regelungen für Elternurlaub oder Urlaub zur persönlichen Weiterbildung verbessert oder abhängig Beschäftigten neue Rechte zur Begrenzung oder Verringerung ihrer Arbeitszeit eingeräumt. Frankreich führte die 35-Stunden-Woche ein.

²⁹ Der EGB hat eine neue Lissabon-Zielvorgabe zu Pflegedienstleistungen für Ältere gefordert.

samkeit gewidmet, und die Vorstellung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf wurde später zum Bestandteil der sozialpolitischen Agenda der EU. Außerdem wurden Indikatoren für die Vereinbarkeit von Familie und Beruf entwickelt. Seit 2002 zählen auch die europäischen Sozialpartner die Unterstützung für die Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu ihren Prioritäten³⁰. Die Kandidatenländer und die potenziellen Kandidatenländer in Südosteuropa sowie Regierungen und Sozialpartner in angrenzenden Ländern orientieren sich an diesen grundsatzpolitischen Konzepten.

Kasten 4.1

Unterschiedliche Ansätze zur Thematik der Vereinbarkeit von Familie und Beruf

Die Politikansätze zur Thematik der Vereinbarkeit von Familie und Beruf unterscheiden sich in der Region beträchtlich: Verschiedene grundsatzpolitische Modelle zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf können unterschieden werden, wobei in der Situation in einzelnen Ländern oft Elemente von mehr als einem Modell zum Ausdruck kommen (Bovenberg, 2005):

Skandinavisches Modell: In den skandinavischen Ländern und zu einem gewissen Grad auch in Frankreich soll vor allem der öffentliche Sektor jungen Eltern helfen, Familie und Beruf zu vereinbaren. In den skandinavischen Ländern wurden umfassende richtungsweisende nationale Rechtsvorschriften zu Mutterschaft/Elternschaft/Elternurlaub, dem Recht auf Teilzeitarbeit und öffentlich finanzierten Kinderbetreuungsregelungen verabschiedet.

Angelsächsisches Modell: In Ländern mit sehr flexiblen Arbeitsmärkten (wie dem Vereinigten Königreich) ist der öffentliche Sektor häufig klein, und sie verlassen sich auf die Flexibilität ihrer Arbeitsmärkte und die Bereitstellung familienfreundlicher Arbeitsplätze durch die Unternehmen. Frauen können zum Zweck der Kindererziehung vorübergehend aus dem Arbeitsmarkt aus- und später wieder eintreten, müssen dafür aber oft Nachteile bei Aufstiegschancen und Einkommen in Kauf nehmen. Familien mit einer schwachen Arbeitsmarktposition und niedrigem Einkommen erhalten nicht viel Unterstützung zur Bewältigung der Kosten von Betreuungsdienstleistungen.

Korporatistisches Modell: In Ländern wie den Niederlanden und zu einem gewissen Grad Deutschland sollen die Sozialpartner Maßnahmen zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf aushandeln.

Familialistisches Modell: In Deutschland, Polen, südeuropäischen Ländern und anderswo sollen traditionell vor allem Familien das Problem der Vereinbarkeit von Familie und Beruf lösen. Eltern werden zum Teil durch vom Staat erlassene Regelungen in Bezug auf Urlaub und Teilzeitarbeit unterstützt. In den letzten Jahren sind in korporatistischen und familialistischen Ländern aus sozialen und wirtschaftlichen Gründen die Forderungen nach politischen Reformen mit dem Ziel der besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf lauter geworden.

Die früheren Planwirtschaften: In diesen Staaten haben sich seit 1990 die politischen Voraussetzungen für die Vereinbarkeit von Familie und Beruf am drastischsten verändert: Ausgehend von einem in hohem Maß staatszentrierten System haben viele Länder Leistungen und Subventionen gekürzt, und die Zahl der öffentlichen und betrieblichen Kinderbetreuungseinrichtungen wurde bisweilen radikal verringert. Gleichzeitig werden in vielen Ländern die gesetzlichen Schutzbestimmungen für Frauen reformiert. Wenngleich dies unter den Gesichtspunkten der Chancengleichheit sowie der Gleichbehandlungen von Frauen und Männern gerechtfertigt ist, erschweren diese Reformen in der Praxis möglicherweise die Vereinbarkeit von Familie und Beruf, insbesondere für Frauen. Es scheint ein Prozess der Re-Familialisierung stattzufinden, der auch umfasst, dass die Verantwortlichkeit für unbezahlte Betreuungsarbeit vom Staat auf die Familie zurückverlagert wird*. Die Mehrzahl der mittel- und osteuropäischen sowie der GUS-Länder ist bislang nur marginal von den internationalen Debatten zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf betroffen, und was in der Form langen Mutterschafts-/Elternurlaubs an Unterstützungsmaßnahmen zugunsten einer besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf existieren mag, scheint eher ein Überbleibsel aus dem früheren System als ein Ergebnis jüngerer Politik zu sein und hat einen negativen Einfluss auf das Berufsleben von Frauen.

* Siehe *Social Politics: International Studies in Gender, State and Society* (Cary, NC, Oxford University Press, 2007), Jg. 14, Nr. 3, Herbst 2007.

³⁰ Siehe www.etuc.org/a/4318.

4.1.4. Grundsatzpolitische Erwägungen

Die Erfahrung verweist auf mehrere allgemeinere Themenkomplexe:

- *Die Herausforderung, in politischen Ansätzen zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf Geschlechtergleichstellung zu gewährleisten:* Maßnahmen zur Unterstützung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf können gleichzeitig die Ungleichheit bei der Arbeitsteilung im Haushalt verstärken und die Geschlechtergleichstellung in der Beschäftigung untergraben (Moss und Deven, 1999). Beispielsweise haben lange Urlaubszeiten dauerhafte negative Auswirkungen auf die Qualifikationen, das Arbeitsentgelt und die Rente von Frauen. Auf Frauen zielende oder vorwiegend von Frauen in Anspruch genommene Maßnahmen können wegen ihrer wahrgenommenen Kosten auch die Diskriminierung aufgrund des Geschlechts begünstigen. Öffentlich finanzierte Kinderbetreuungssysteme bieten ein Mittel, die Vereinbarkeit von Familie und Beruf mit der Geschlechtergleichstellung zu verknüpfen. Wenn die Kinderbetreuung gewährleistet ist, können Frauen und Männer auf dem Arbeitsmarkt zu gleicheren Bedingungen konkurrieren.
- *Kinderbetreuungsbeihilfen haben unterschiedliche Auswirkungen auf die Beschäftigung:* Manche Länder verpflichten Empfänger von Kinderbetreuungsbeihilfen zur Betreuung zu Hause und verwehren ihnen die Inanspruchnahme von Kinderbetreuungseinrichtungen (beispielsweise Finnland und Norwegen) (Leira, 2002), während andere die Fortsetzung der wirtschaftlichen Aktivität beider Elternteile unterstützen, indem sie den Empfängern beispielsweise gestatten, Teilzeit zu arbeiten (Deutschland und die Tschechische Republik). Im französischen System können Leistungen entweder für die elterliche Betreuung zu Hause (wenn ein Elternteil vorübergehend oder ganz aus dem Arbeitsmarkt austritt) oder zur Bezahlung von Kinderbetreuungsdienstleistungen bezogen werden. Geldtransfers können Eltern eine Reihe von Möglichkeiten eröffnen oder sie zu einer bestimmten, bisweilen vom Haushaltseinkommen abhängigen Option lenken. Dies kann die Nachfrage nach Kinderbetreuungsdienstleistungen verringern. Beispielsweise senkte die Einführung von Geldtransfers in Norwegen die Nachfrage nach Betreuungsplätzen für unter 3-Jährige insbesondere von Familien mit niedrigem Einkommen und Migrantenfamilien, deren Kinder im Allgemeinen den meisten Nutzen vom Besuch von Kinderbetreuungscentren haben.
- *Die Kosten von Maßnahmen zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf:* Die Kosten von Maßnahmen wie großen Kinderbetreuungssystemen hoher Qualität sind beträchtlich. Gegner solcher Maßnahmen behaupten häufig, dass viele Frauen lieber selbst ihre Kinder betreuen würden, und schlagen stattdessen Geldbeihilfen vor. Wenn die Kosten von der Industrie getragen werden sollen, hängt die Realisierung von der Bereitschaft der Arbeitgeber und der Durchsetzung ab. In Ländern mit einer starken Sozialdialogtradition kann die Förderung familienfreundlicher Maßnahmen Kollektivverhandlungen überlassen werden. Gewerkschaften haben sich mit Forderungen nach familienfreundlichen Bestimmungen traditionell zurückgehalten, sind in vielen Ländern heute aber offener für die Bedürfnisse ihrer Mitglieder in dieser Beziehung (EGB, 2006a). Die Vorteile familienfreundlicher Arbeitsplätze für Arbeitgeber und Arbeitnehmer bleiben jedoch umstritten, was möglicherweise darauf zurückzuführen ist, dass entsprechende Daten und vereinbarte Indikatoren fehlen.
- *Demografische Entwicklungen:* Die Bevölkerungsalterung, der Rückgang der Fertilität und die Veränderungen der Familienstrukturen verlaufen in der Region uneinheitlich. Das Bewusstsein für die Bedeutung der Pflege älterer Menschen als Aspekt der Politik zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf nimmt langsam zu. In manchen Ländern hat man damit begonnen, über die Notwendigkeit verbesserter institutioneller Pflege zu diskutieren, während in anderen die Einführung von Pflegeurlaub erörtert wird. Je mehr ältere Menschen pflegebedürftig werden, desto wahrscheinlicher dürfte es zu Arbeitsplatzproblemen wie Absentismus kommen, was den Druck erhöhen wird, diese in geeigneter Weise politisch zu lösen.

- *Geltungsbereich von Maßnahmen zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf:* Dieser muss vergrößert werden, um mehr Arbeitnehmer und ihre Familien zu erreichen. Die derzeitige Praxis stammt überwiegend aus dem Industriesektor, wobei Leistungen und freiwillige Regelungen in Großunternehmen eher zu finden sind als in mittleren und kleineren Unternehmen. Der Geltungsbereich politischer Maßnahmen muss beispielsweise auf die Landwirtschaft und KMUs ausgeweitet werden, und die Thematik der Vereinbarkeit von Familie und Beruf in der informellen Wirtschaft und im Kontext zunehmender Arbeitsmigration muss verstanden und angegangen werden. Verknüpfungen zwischen der Politik zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf sowie informeller Arbeit müssen erforscht werden: Beispielsweise muss untersucht werden, ob Arbeitnehmer in der informellen Wirtschaft im Hinblick auf die Vereinbarkeit von Familie und Beruf größeren Zwängen ausgesetzt sind als andere Arbeitnehmer und inwieweit informelle Arbeit eine Strategie zur Bewältigung von Problemen der Vereinbarkeit von Familie und Beruf ist. Wo formelle Kinderbetreuung und Altenpflege nicht zugänglich oder verfügbar sind, können Familien die Dienste informell beschäftigten Pflegepersonals in Anspruch nehmen, bei dem es sich häufig um Migrantinnen handelt, die vielleicht keine Arbeitserlaubnis haben. Für diese kann dann die Erfüllung ihrer eigenen Familienpflichten schwierig werden, wobei es keine Rolle spielt, ob sich ihre Familie an ihrem Wohnort aufhält oder in ihrem Herkunftsland geblieben ist.

4.2. Arbeitszeittrends und -fragen

Arbeitszeit und Arbeitszeitregelungen haben wichtige Auswirkungen auf die Vereinbarkeit von bezahlter Arbeit mit dem Familien- und Privatleben sowie auf Gesundheit und Sicherheit, Produktivität und die Unternehmensleistung.

In den meisten Ländern der Region besteht ein allgemeiner Trend zu einer kürzeren durchschnittlichen Wochenarbeitszeit. Dies traf auf die EU-15 zwischen 1995 und 2006 zu. Ausnahmen bildeten Österreich, wo sie geringfügig zunahm, und Frankreich, wo sie unverändert blieb. Der Trend gilt sogar in Griechenland, das die längste durchschnittliche Wochenarbeitszeit der EU-15-Länder hat (42,7 Stunden), und im Vereinigten Königreich, wo die Arbeitszeit relativ lang ist. Der Gesamttrend betrifft zudem sowohl Männer als auch Frauen. Diesbezüglich bildet erneut Österreich eine Ausnahme, wo ein substanzieller Anstieg der durchschnittlichen Arbeitszeit von Männern von einem beträchtlichen Rückgang der durchschnittlichen Arbeitszeit von Frauen aufgrund von mehr Teilzeitarbeit teilweise verdeckt wurde, und in geringerem Maß das Vereinigte Königreich, wo die durchschnittliche Arbeitszeit von Frauen leicht anstieg.

Das Muster war ähnlich in den EU-12-Ländern im Zeitraum von 2000 bis 2006 für sowohl Frauen als auch Männer, wenngleich von einem etwas höheren Ausgangsniveau. Ausnahmen bildeten Bulgarien, wo die durchschnittliche Wochenarbeitszeit geringfügig zunahm, sowie Polen und Rumänien, wo sie unverändert blieb.

Außerhalb der 27 EU-Staaten sind vergleichsfähige Daten zu Arbeitszeiten äußerst beschränkt oder nicht vorhanden. Die verfügbaren Daten zeigen einen leichten Abwärtstrend der durchschnittlichen tatsächlichen Wochenarbeitszeit in Kroatien, einen moderaten Aufwärtstrend von einem sehr niedrigen Ausgangsniveau in der Republik Moldau, keine Veränderung in Kirgistan und – wenngleich keine Verlaufsdaten verfügbar sind – einen sehr hohen Wert der tatsächlichen Wochenarbeitszeit in der Türkei (durchschnittlich 51,3 Stunden im Jahr 2006). In der Russischen Föderation blieb die Wochenarbeitszeit zwischen 1995 und 2004 im Wesentlichen unverändert. In der Ukraine stieg die durchschnittliche Jahresarbeitszeit zwischen 1997 und 2006 stark an, wenngleich dies eine Erholung nach einem beträchtlichen Rückgang Anfang der neunziger Jahre darstellte.

Der Anteil der Erwerbsbevölkerung, bei dem überlange Arbeitszeiten der Normalfall sind, ist relativ niedrig und geht in den meisten Ländern in der europäischen Region zurück³¹. In den

³¹ Überlange Arbeitszeiten sind definiert als eine Regelarbeitszeit von mehr als 48 Stunden.

EU-15 sind lange Arbeitszeiten in einigen Ländern üblich, insbesondere in Griechenland (32,5 Prozent der Arbeitnehmer) und im Vereinigten Königreich (17,7 Prozent). Es gibt auch einen allgemeinen Trend zu einer Verringerung gewöhnlich langer Arbeitszeiten mit einigen interessanten Ausnahmen. Dazu zählen Österreich, wo sich der Anteil der Arbeitnehmer mit überlangen Arbeitszeiten zwischen 1995 und 2006 fast verdoppelt hat (von 9,7 auf 17,7 Prozent), und überraschenderweise Frankreich (wahrscheinlich aufgrund längerer Arbeitszeiten der Selbständigen). Überlange Arbeitszeiten in abhängiger Beschäftigung sind in hohem Maß einseitig nach Geschlecht verteilt, und es sind überwiegend Männer davon betroffen.

In den EU-12 sowie in Kroatien und der Türkei ist das Muster uneinheitlicher, mit einem beträchtlichen Rückgang überlanger Arbeitszeiten in den meisten Ländern (vor allem in Slowenien, der Tschechischen Republik sowie den baltischen Staaten und ganz besonders in Litauen, wo der Anteil zwischen 1998 und 2006 von 16,7 auf 2,9 Prozent der Arbeitnehmer zurückging), aber Zunahmen in anderen (Bulgarien und Polen verzeichneten Anstiege zwischen 2000 und 2006). In Ländern außerhalb der EU-27 unterscheidet sich das Gesamtmuster bei überlangen Arbeitszeiten beträchtlich zwischen dem öffentlichen und dem privaten Sektor: Im Letzteren bilden sie zunehmend die Regel und auch bei Arbeitgebern sowie Selbständigen. Überlange Arbeitszeiten im Hauptberuf kommen in der Russischen Föderation kaum vor. Am dramatischsten ist die Situation in der Türkei, wo 2006 65 Prozent der Erwerbsbevölkerung pro Woche 48 Stunden oder mehr arbeiteten (45,9 Prozent der Frauen und 71,7 Prozent der Männer). Darin spiegeln sich wahrscheinlich die längere gesetzliche Wochenarbeitszeit (45 Stunden) und die traditionelle Verknüpfung zwischen niedrigen Löhnen und langen Arbeitszeiten wider, die für Entwicklungsländer nach wie vor typisch sind.

4.2.1. Entwicklungen bei der Teilzeitarbeit

Die Definition von Teilzeitarbeit variiert von Land zu Land. Am häufigsten wird darunter jedoch bezahlte Arbeit von weniger als 30 Stunden wöchentlich verstanden³². Teilzeitarbeit kann unterschiedlich organisiert werden. Beim gängigsten Modell wird an jedem Arbeitstag eine geringere feste Zahl von Stunden gearbeitet (Anxo et al., 2007).

Mehrere Aspekte von Teilzeitarbeit sind in allen Ländern mehr oder weniger ähnlich. Erstens ist sie in hohem Maß einseitig nach Geschlecht verteilt. 2004 arbeitete fast ein Drittel (29 Prozent) der Frauen in den EU-27 Teilzeit, verglichen mit gerade sieben Prozent der Männer (Europäische Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen, 2007). Frauen besetzen ungefähr drei Viertel aller Teilzeitstellen, und 43 Prozent der zwischen 2000 und 2005 geschaffenen Stellen waren Teilzeitstellen für Frauen. Zudem sind Teilzeitstellen häufig von geringerer Qualität als ähnliche Vollzeitstellen, was Stundenlöhne, außertarifliche Leistungen, Sozialschutz sowie Weiterbildungs- und Aufstiegschancen betrifft.

Länderübergreifend bestehen beträchtliche Unterschiede bezüglich der Häufigkeit von Teilzeitarbeit. Allgemein nimmt sie zu, vor allem in den EU-15, wenngleich von einem sehr niedrigen Ausgangsniveau (siehe Kapitel 3). Ganz anders gestaltet sich die Situation in den EU-12³³, wo Teilzeitbeschäftigung kaum verbreitet ist (Ausnahmen bilden Lettland, Polen und Rumänien, was wahrscheinlich auf ihre großen Agrarsektoren zurückzuführen ist) und auch nicht zuzunehmen scheint (außer in Slowenien und möglicherweise Estland) (IAA, 2007). In vielen Fällen ist dies wahrscheinlich ein Vermächtnis der früheren Planwirtschaft mit ihrem Fokus auf Vollzeitbeschäftigung für sowohl Männer als auch Frauen. Niedrige Durchschnittslöhne können aber auch eine Rolle spielen, woraus folgen würde, dass ein Großteil der Teilzeitarbeit in diesen Ländern nicht auf einer freiwilligen Beschränkung beruht.

³² Die Definition von Teilzeitarbeit basiert in den meisten Ländern auf der Zahl der Arbeitsstunden. Allerdings werden in manchen Erhebungsinstrumenten (namentlich den EU-Arbeitskräfteerhebungen) die Auskunftspersonen unmittelbar gefragt, ob sie Teilzeit arbeiten.

³³ Keine Daten verfügbar für Malta und Zypern.

Trotz der begrenzten Daten werfen außerhalb der EU-27 mehrere Länderstudien aus Osteuropa und Zentralasien Licht auf ein Phänomen, das am besten als kürzere Arbeitszeit aufgrund von Unternehmenserfordernissen beschrieben werden kann. Im Gegensatz zu Teilzeitarbeit aufgrund von Unternehmenserfordernissen in den EU-Mitgliedstaaten, die häufig eine Reaktion auf kurzfristige Schwankungen der Marktnachfrage darstellt, hat diese kürzere Arbeitszeit oft die Form von Zwangsurlaub, der häufig illegal und unbezahlt ist, und ist eine Reaktion auf den längerfristigen Rückgang des Arbeitskräftebedarfs aufgrund finanzieller Schwierigkeiten einzelner Unternehmen. In der Ukraine waren 1999 fast 20 Prozent der Erwerbsbevölkerung längere Zeit zwangsbeurlaubt, und wenngleich das Ausmaß seitdem abgenommen hat, sind immer noch beträchtliche Anteile der Arbeitnehmer in bestimmten Branchen wie Verkehr und Kommunikation (23 Prozent der Beschäftigten im Jahr 2004), Bauindustrie (21,9 Prozent) und verarbeitende Industrie (17,5 Prozent) betroffen.

4.2.2. Arbeitszeitorganisation

Weil Arbeitszeit unterschiedlich organisiert werden kann und dies unterschiedliche Auswirkungen auf sowohl Arbeitnehmer als auch Unternehmen hat, ist es auch wichtig, neben der Zahl der in einem bestimmten Zeitraum tatsächlich geleisteten Arbeitsstunden zu untersuchen, wie die Arbeitszeit organisiert wird.

Nacharbeit ist relativ selten in den EU-27, wo in nur etwa zehn Prozent der Unternehmen mindestens 20 Prozent der Beschäftigten regelmäßig nachts arbeiten müssen (Kümmerling und Lehdorff, 2007). Im Gegensatz dazu sind von Wochenendarbeit und insbesondere regelmäßiger Samstagarbeit Beschäftigte in ungefähr 25 Prozent aller Unternehmen in den EU-27 betroffen und Arbeitnehmer in etwa 15 Prozent der Unternehmen von regelmäßiger Sonntagsarbeit. Bei Frauen ist die Wahrscheinlichkeit größer als bei Männern, dass sie am Wochenende arbeiten müssen; der umgekehrte Fall scheint jedoch in der verarbeitenden Industrie zu gelten (Presser et al., 2008).

Kasten 4.2 Kategorien der Arbeitszeitflexibilität

Sechs Kategorien der Arbeitszeitflexibilität können unterschieden werden:

- An den Arbeitnehmern ausgerichtete hohe Flexibilität mit dem Schwerpunkt auf den Bedürfnissen und Präferenzen der Beschäftigten – vor allem in Finnland und Schweden sowie in der öffentlichen Verwaltung und im kommerziellen Dienstleistungssektor;
- am Unternehmen ausgerichtete hohe Flexibilität mit dem Schwerpunkt auf den operativen Erfordernissen von Unternehmen und/oder den Präferenzen von Kunden, was sich vor allem in der Form von Überstunden und nicht normgerechten Arbeitszeiten äußert – am gängigsten in Belgien, Frankreich, der Tschechischen Republik und im Vereinigten Königreich sowie im Gesundheitswesen und im Verkehrssektor;
- mittlere Flexibilität (durch Beurlaubungen), die erreicht wird, indem Arbeitnehmern zu unterschiedlichen Zeitpunkten in ihrem Berufsleben unterschiedliche Formen von Sonderurlaub einschließlich Teilzeitarbeit und Frühverrentung angeboten werden (beispielsweise bei Krankheitsfällen in der Familie) – vorherrschend in Dänemark, Lettland, den Niederlanden und Polen sowie im Bildungssektor;
- mittlere alltägliche Flexibilität, durch die Schwankungen des Arbeitsvolumens innerhalb des Arbeitstages aufgefangen werden sollen und die beispielsweise mit unregelmäßigen Arbeitszeiten, Teilzeitarbeit und flexiblen Arbeitszeiten verbunden ist – in keinem europäischen Land vorherrschend, aber in Deutschland und dem Vereinigten Königreich verbreiteter als in anderen Ländern sowie auch typischerweise im Hotel- und Gaststättengewerbe;
- mittlere Flexibilität (durch Überstunden), primär auf der Grundlage von Überstunden bei geringer Nutzung anderer Regelungen; und
- niedrige Flexibilität, wobei Unternehmen alle verschiedenen Methoden zum Erreichen von Arbeitszeitflexibilität in geringem Maß nutzen – typischerweise in den südeuropäischen Ländern, Slowenien, Ungarn sowie weniger verbreitet in Belgien und Luxemburg.

Quelle: Chung et al., 2007.

Die Häufigkeit von Schichtarbeit hängt eng mit der sektoralen Zusammensetzung der Volkswirtschaften zusammen. Sie wird verbreitet in Gesundheits- und Sozialberufen, im Hotel- und Gaststättengewerbe, der verarbeitenden Industrie sowie in den Bereichen Verkehr, Lagerhaltung und Kommunikation gefordert. Schichtarbeit ist in den meisten EU-Ländern verbreitet: Etwa 16 Prozent der Beschäftigten in den EU-15 und 23 Prozent in den EU-12 sind Schichtarbeiter (Europäische Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen, 2007).

In den letzten Jahren gab es einen deutlichen Trend einer Verlagerung von der Normarbeitswoche zu größerer Flexibilität bei der Arbeitszeitorganisation durch vielfältigere Möglichkeiten der Arbeitszeitregelung. Die zentrale Frage ist jedoch, wem die Arbeitszeitflexibilität nutzt und ob die flexible Arbeitszeitorganisation an den Erfordernissen von Arbeitnehmern oder Unternehmen oder beider Seiten ausgerichtet wird³⁴.

4.2.3. Grundsatzpolitische Empfehlungen

Die IAO hat fünf Dimensionen von menschenwürdiger Arbeit im Bereich der Arbeitszeit oder von menschenwürdiger Arbeitszeit ermittelt. Arbeitszeitregelungen sollten Gesundheit und Sicherheit fördern, familienfreundlich sein, die Geschlechtergleichstellung fördern, die Produktivität und die Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen steigern sowie die Entscheidungen von Arbeitnehmern über ihre Arbeitszeit und ihre Einflussnahme darauf erleichtern. Menschenwürdige Arbeitszeit nutzt nicht nur den Arbeitnehmern, sondern auch den Unternehmen in vielfältiger Weise, beispielsweise durch höhere Produktivität, weniger Fehlzeiten und Personalfuktuation sowie verbesserte Einstellungen und Moral der Beschäftigten, was sich in höheren Gewinnen niederschlagen kann.

Um diese fünf Dimensionen zu fördern, bedarf es eines breiten Spektrums von Maßnahmen auf der nationalen, sektoralen und Unternehmensebene. Der genaue Maßnahmenmix unterscheidet sich zwischen Ländern; zu den zentralen Themen, die berücksichtigt werden müssen, zählen jedoch überlange Arbeitszeiten, die allgemein schlechte Qualität von Teilzeitarbeit und die Frage, wie Arbeitszeitflexibilität in einer Form erreicht werden kann, die die Erfordernisse von Arbeitnehmern und Unternehmen in Einklang bringt.

Geeignete staatliche Maßnahmen zur Begrenzung überlanger Arbeitszeiten sind ein wichtiges Element jedes Rechtsrahmens für die Arbeitszeit. Die meisten Länder in der Region verfügen darüber, und auf der überstaatlichen Ebene sind sie in der EU-Arbeitszeitrichtlinie enthalten. Weil der Anteil der Erwerbsbevölkerung mit überlangen Arbeitszeiten nach globalen Maßstäben im Allgemeinen relativ niedrig ist, müssen sich die Maßnahmen wahrscheinlich zielgenau auf die Sektoren und Berufsgruppen richten, in denen überlange Arbeitszeiten am häufigsten sind. Sie können die Überprüfung von Entgeltsystemen und die Anhebung des Durchschnittslohns in den betreffenden Sektoren umfassen.

Ein anderes grundsatzpolitisches Thema zur Förderung sowohl der menschenwürdigen Arbeitszeit als auch der Geschlechtergleichstellung ist die Notwendigkeit der Gleichbehandlung für Teilzeitarbeitskräfte entsprechend dem Übereinkommen (Nr. 175) über Teilzeitarbeit, 1994. Diesem Prinzip wurde bereits in der EU-Richtlinie zur Teilzeitarbeit (Richtlinie des Rates 97/81/EG) Rechnung getragen. Es bestehen allerdings beträchtliche Ungleichheiten zwischen Teilzeit- und Vollzeitarbeitskräften fort. Der Weg zur Gleichbehandlung von Teilzeitarbeitskräften führt über einen Prozess der Normalisierung der Teilzeitarbeit, der auch umfassen muss, Teilzeitarbeitskräften ähnliche Rechte und Leistungen (anteiliges Entgelt, außertarifliche Leistungen usw.) wie Vollzeitarbeitskräften auf ähnlichen Stellen einzuräumen und die Teilzeitarbeit auf mehr Berufe und Stellen auszudehnen.

³⁴ Es gibt ein beträchtliches Durcheinander, was das Konzept der Arbeitszeitflexibilität beziehungsweise der flexiblen Gestaltung der Arbeitszeit betrifft. Dies gilt insbesondere im Zusammenhang mit der aktuellen EU-Debatte über Flexibilität und Sicherheit („Flexicurity“). In diesem Abschnitt liegt der Schwerpunkt auf der flexiblen Gestaltung der Arbeitszeit, definiert als Flexibilität bei der Arbeitszeitregelung in einem bestimmten Bezugszeitraum. Bei dieser Art von Flexibilität wird von einer festen Zahl von Arbeitnehmern mit variabler Arbeitszeit ausgegangen. Sie sollte nicht mit „numerischer“ oder „vertraglich vereinbarter“ Flexibilität verwechselt werden, bei der definitionsgemäß der Schwerpunkt darauf liegt, Flexibilität durch eine variable Zahl der Arbeitnehmer zu erreichen.

Zur wirksamen Förderung der Geschlechtergleichstellung bei der Arbeitszeit müssen Maßnahmen ergriffen werden, die über die Teilzeitarbeit hinausgehen und mit anderen Unterstützungsmaßnahmen kombiniert werden (Messenger, Hrsg., 2004). Das Geschlechtergefälle zwischen den Arbeitszeiten von Männern und Frauen muss verringert werden. Die Begrenzung überlanger Arbeitszeiten bei Vollzeitbeschäftigten und die Verlängerung der Arbeitszeit bei Teilzeitbeschäftigten, bei denen es sich in der überwiegenden Mehrzahl um Frauen handelt, würden dazu beitragen, dieses Ziel zu erreichen. Maßnahmen zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf, die den mit Männern gleichgestellten Arbeitsmarkteintritt von Frauen erleichtern, sind deshalb wichtig.

Zur Verwirklichung menschenwürdiger Arbeitszeit bedarf es auch Arbeitszeitregelungen, die sowohl den Erfordernissen der einzelnen Arbeitnehmer einschließlich ihrer Familienpflichten als auch den Geschäftsinteressen von Unternehmen Rechnung tragen. Dieser Ansatz mit dem Ziel, Nutzen für beide Seiten herbeizuführen, erfordert die Berücksichtigung der Präferenzen von sowohl Arbeitnehmern als auch Arbeitgebern, wie es in der Empfehlung (Nr. 116) betreffend die Verkürzung der Arbeitszeit, 1962, vorgeschlagen wurde. Unternehmen sollten Anreize geboten werden, flexible Arbeitszeitregelungen wie Gleitzeit und Arbeitszeit- oder Stundenkonten einzuführen.

Um den in vielen Ländern in der Region außerhalb der EU-27 bestehenden Mangel an verfügbaren Arbeitszeitdaten zu überwinden, ist es schlussendlich erforderlich, geeignete Mechanismen zur Erhebung von Arbeitszeitstatistiken gemäß internationalen Definitionen zu etablieren, wie sie von der Internationalen Konferenz der Arbeitsstatistiker festgelegt wurden.

4.3. Schlussbemerkungen

Die zunehmende Erwerbsbeteiligung von Frauen, sich verändernde Familienstrukturen und demografische Entwicklungen haben die Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu einem Thema in Debatten über die Beschäftigungsqualität gemacht – neben traditionelleren Angelegenheiten wie Löhnen, Arbeitszeit und Arbeitsschutz. Eine Vielzahl von Reformen wurde durchgeführt, die von Gesetzgebungs- und Finanzmaßnahmen bis zu freiwilligen Vereinbarungen am einzelnen Arbeitsplatz gingen. Länderübergreifend unterscheiden sich diese Reformen im Hinblick auf Intensität, Reichweite und Ergebnisse, und es herrscht ein allgemeiner Mangel an Kohärenz und Umsetzung in die Praxis.

Der Gesamttrend zu einem Rückgang der Wochenarbeitszeit scheint keinen positiven Einfluss auf Maßnahmen zur besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf gehabt zu haben, und die Aufteilung unbezahlter Arbeit hat sich nicht verändert. Als positive Entwicklung ist festzuhalten, dass der Anteil der Arbeitnehmer, die regelmäßig überlange Arbeitszeiten haben, relativ niedrig zu sein scheint und in den meisten Ländern rückläufig ist. Allerdings könnten die Änderungen, die in die Schlussfassung der Arbeitszeitleitlinie eingeflossen sind, diesen Trend umkehren. Es bleibt eine schwierige Aufgabe, die geeignete Kombination von Maßnahmen zum Schutz der Gesundheit und der Produktivität von Arbeitnehmern zu finden, ihren familiären und anderen Erfordernissen gerecht zu werden sowie Unternehmen zu ermöglichen, sich an Marktnachfrage und Volatilität anzupassen.

Die Teilnehmer möchten sich vielleicht mit folgenden Fragen befassen:

- Welche Kombination von staatlicher Grundsatzzpolitik und Maßnahmen am Arbeitsplatz ist wahrscheinlich geeignet, die Erfordernisse von Arbeitnehmern, Familien, Unternehmen und Gemeinschaft besser in Einklang zu bringen?
- Obwohl der Anteil der Arbeitnehmer, die regelmäßig überlange Arbeitszeiten haben, relativ niedrig ist und in den meisten Ländern zurückgeht, gibt es Sektoren und Berufsgruppen, bei denen überlange Arbeitszeiten an der Tagesordnung sind. Welche Art und welcher Mix grundsatzzpolitischer Maßnahmen einschließlich Entgeltmaßnahmen könnten zur Entschärfung dieses Problems beitragen?

5. Sozialschutz

Dieses Kapitel behandelt verschiedene Aspekte des Sozialschutzes: Die Gewährleistung von Einkommenssicherheit als Ersatz für den Verlust des Einkommens, Ergänzung unzureichender Einkommen oder Bereitstellung von Einkommen für mittellose Personen, Gewährleistung eines sicheren und gesunden Arbeitsplatzes, sowie Bereitstellung eines erschwinglichen Zugangs zum Gesundheitswesen. Maßnahmen der Sozialen Sicherheit sind Teil umfassenderer Einkommenspolitiken und ergänzen somit natürlich Arbeitsmarktpolitiken. Zugang zu Sozialer Sicherheit³⁵ und ein sicherer gesunder Arbeitsplatz sind wichtige Faktoren, die die Qualität der Beschäftigung bestimmen, und haben daher einen großen Einfluss auf die Verwirklichung menschenwürdiger Arbeit.

5.1. Sozialschutz in Europa und Zentralasien: Ein Überblick

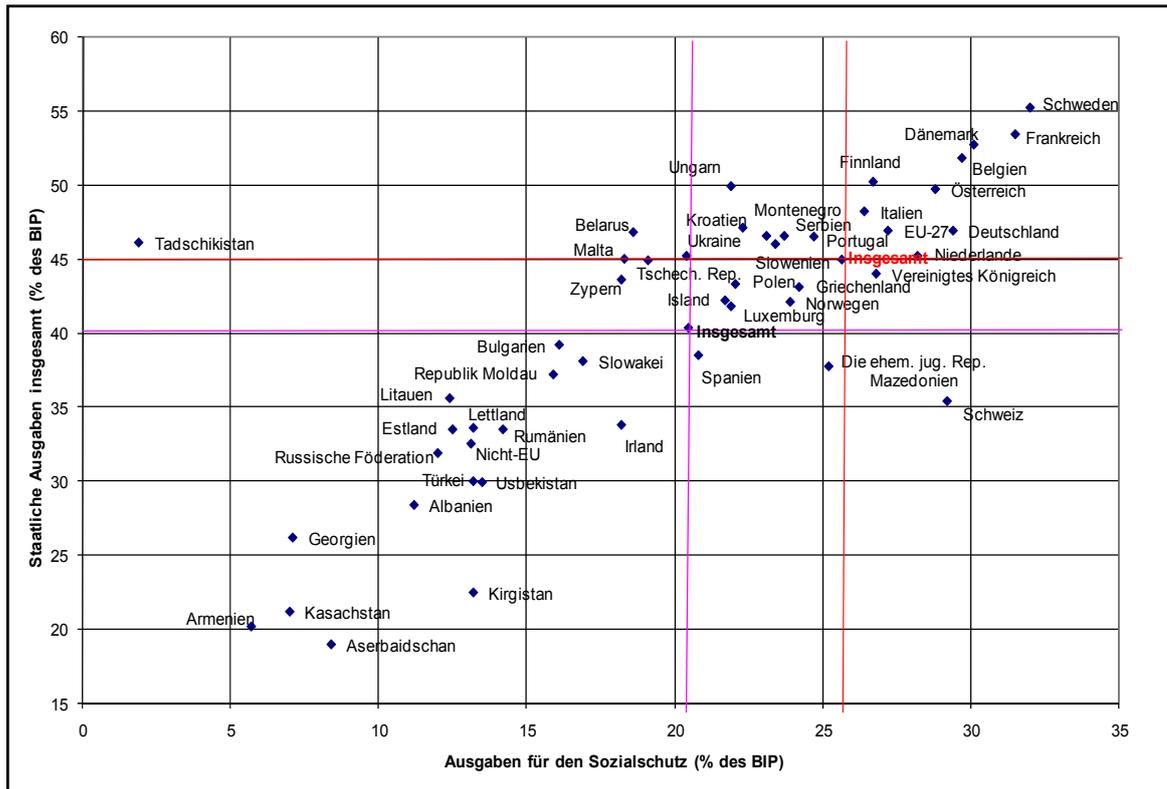
Bei der Höhe der Ausgaben von Systemen der Sozialen Sicherheit (gemessen als Anteil am BIP) gibt es in der Region Unterschiede (siehe Abbildung 5.1). In den EU-27 wurden 2005 mehr als 27 Prozent des BIP, einschließlich Verwaltungskosten, über Systeme der Sozialen Sicherheit umverteilt. Aber selbst innerhalb der Gruppe der EU-27-Länder sind die Unterschiede durchaus signifikant. In Ländern wie Estland, Lettland, Litauen und Rumänien beliefen sich die Ausgaben für Soziale Sicherheit auf weniger als 15 Prozent des BIP, während der Anteil in anderen Ländern wie Dänemark, Frankreich und Schweden bei über 30 Prozent lag. In den drei westeuropäischen Ländern, die nicht der EU angehören, aber von den statistischen Eurostat-Untersuchungen erfasst werden, nämlich Island, Norwegen und die Schweiz (im Folgenden als EU-27+3 bezeichnet), entsprechen die Ausgaben denen der EU-27-Länder oder sind höher. In den anderen Ländern der Region belief sich die durchschnittliche Höhe der Ausgaben für Soziale Sicherheit im Jahr 2005 auf lediglich 13 Prozent des BIP, allerdings wieder mit großen Unterschieden von einem nicht viel niedrigerem Niveau als der Durchschnitt der EU-27-Länder (über 20 Prozent des BIP) in Kroatien, Montenegro, Die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien, Serbien und der Ukraine bis zu unter zehn Prozent des BIP in bestimmten zentralasiatischen Ländern.

Die durchschnittlichen Ausgaben für die Soziale Sicherheit belaufen sich zwar in allen von dieser Analyse erfassten 47 Ländern auf 25,6 Prozent des BIP (was im Vergleich zu den EU-27-Ländern nur geringfügig niedriger ist)³⁶, allerdings verbergen sich hinter diesen Zahlen Unterschiede nicht nur in Bezug auf Gesetze, Umsetzung und Verwaltungsführung, sondern auch und insbesondere in Bezug auf Einstellungen zur Umverteilung und die Fähigkeit, die zur Finanzierung von Sozialpolitiken erforderlichen Steuern und Beiträge zu erheben. Unterschiede bei den Ausgaben für die Soziale Sicherheit (Abbildung 5.1) spiegeln sich weitgehend im Erfassungs-

³⁵ IAO-Definitionen der Sozialen Sicherheit finden sich im Übereinkommen (Nr. 102) über Soziale Sicherheit (Mindestnormen), 1952, sowie in den Empfehlungen Nr. 67 und 69. Die Soziale Sicherheit wird traditionell in Zweige unterteilt: Betreuung bei Krankheit, Gesundheitsfürsorge, Arbeitsunfähigkeit, Alter, Hinterbliebene, Familie/Kinder, Arbeitslosigkeit, Unterkunft und sozialer Ausgrenzung, die anderswo nicht klassifiziert wird.

³⁶ Im Fall der Nicht-EU-27-Länder, die in dieser Analyse erfasst werden, sind die zur Verfügung stehenden Informationen über Sozialausgaben nicht ganz mit den Eurostat-Schätzungen für die EU-27+3 vergleichbar. Daten für die anderen 17 Staaten, auf die sich die Analyse erstreckt, basieren auf Informationen aus verschiedenen Quellen.

Abbildung 5.1. Ausgaben für die Soziale Sicherheit und staatliche Ausgaben insgesamt, 2005



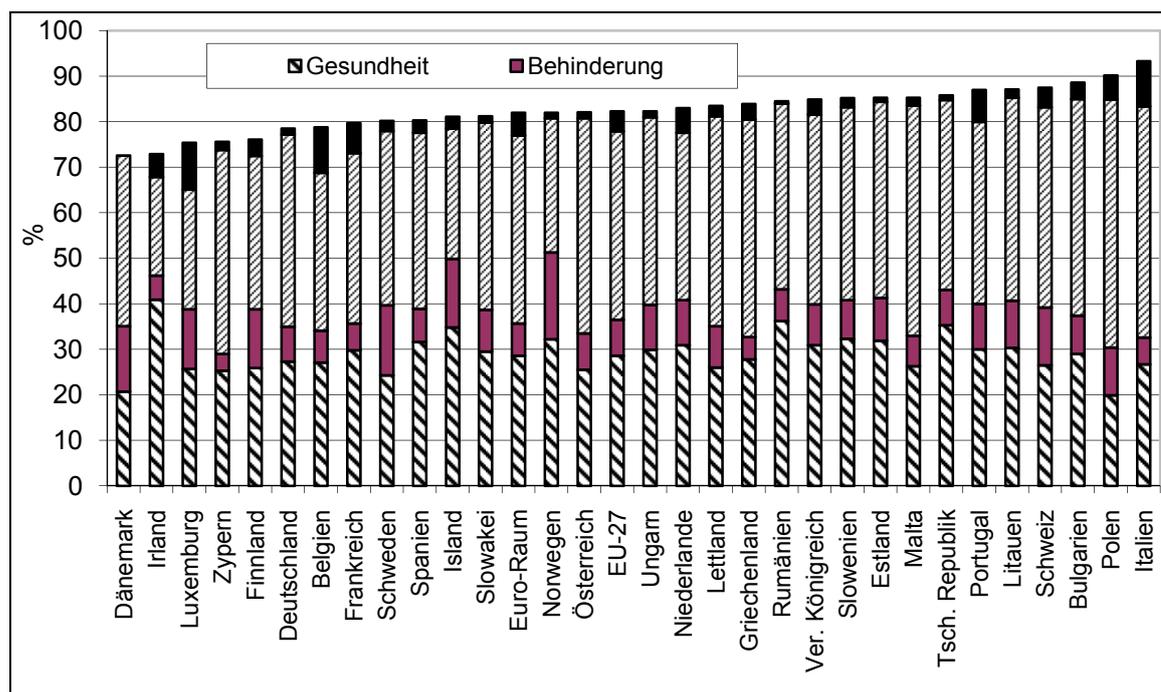
Anmerkung: Für „Insgesamt“ (alle Länder) werden zwei Zahlen angegeben. Die höhere Zahl ist der Durchschnitt aller Länder, gewichtet nach BIP; die niedrigere Zahl ist gewichtet nach Bevölkerung.

Quelle: IAA-Berechnungen auf der Grundlage der IAO-Datenbank für die Erhebung über die Soziale Sicherheit und von Daten der OECD, der ADB und des IWF.

bereich der Sozialen Sicherheit und in der Höhe der Leistungen. Während Länder, die deutlich über zehn Prozent des BIP für Soziale Sicherheit aufwenden, in der Regel die Mindestanforderungen des Übereinkommens Nr. 102 und der Europäischen Ordnung der Sozialen Sicherheit erfüllen und die große Mehrheit der Bevölkerung schützen, ist in anderen Ländern eine bedeutende Deckungslücke vorhanden. So zeigen z. B. Schätzungen der Asiatischen Entwicklungsbank (AOB) für alle asiatischen Länder einen Bevölkerungsschutz (Leistungsempfänger als Prozentsatz von Zielgruppen) von 67 Prozent in Kirgistan, 55 Prozent in Aserbaidshjan, 44 Prozent in Kasachstan, 40 Prozent in Usbekistan, 38 Prozent in Tadschikistan und 36 Prozent in Armenien (Baulch et al., 2008).

Abbildung 5.2 zeigt, dass bei den Ausgaben für die Soziale Sicherheit Renten und Gesundheitsversorgung an erster Stelle stehen. Es gibt Anzeichen dafür, dass dies auch in Nicht-EU-Ländern der Fall ist. Somit besteht die Gefahr, dass Ausgaben für andere wichtige Programme wie Leistungen bei Arbeitslosigkeit, Familienprogramme, Unterkunft und soziale Ausgrenzung verdrängt werden. Dies ist von besonderer Bedeutung für Flexicuritymaßnahmen, die bedeutende Investitionen in Arbeitsmarktprogramme zum Erreichen des richtigen Gleichgewichts zwischen Geldleistungen und Arbeitsmarktunterstützung und -dienstleistungen von hoher Qualität voraussetzen. Die Durchführung solcher Maßnahmen kann in Ländern, die den größten Teil ihres gesamten Sozialhaushalts für Gesundheit und Renten (beispielsweise Italien) aufwenden, besonders problematisch sein. Ein Anstieg der Gesamtausgaben für die Soziale Sicherheit ist eher unwahrscheinlich, da sich Länder mit einem Steuersenkungswettlauf und einem Druck zur Kürzung ihrer Haushalte konfrontiert sehen, bei denen im Allgemeinen mindestens die Hälfte aller Ausgaben auf die Soziale Sicherheit entfallen.

Abbildung 5.2. Anteil der Ausgaben für Gesundheitsversorgung und Renten als Anteil an den Gesamtausgaben für den Sozialschutz (EU-27+3)



Anmerkung: „Gesundheit“ umfasst Gesundheitswesen und Leistungen bei Krankheit sowie Maßnahmen bei Invalidität; „Renten“ umfassen Altersrenten (Ruhestandsbezüge), Hinterbliebenenrenten (Witwen, Witwer, Waisen) und Invaliditätsrenten.

Quelle: Eurostat und IAA.

Auf Ebene der EU-27+3 wurden im Zeitraum 1995 bis 2005 zwischen 13 (Litauen) und 32 Prozent des BIP (Schweden – mehr als die Hälfte des Staatshaushalts) für den Sozialschutz bereitgestellt (Abbildung 5.3). In den meisten Ländern entsprechen die Ausgaben zwar den Einnahmen der Sozialen Sicherheit, in einigen liegen die Einnahmen jedoch deutlich und zunehmend über den Ausgaben, was auf eine potentielle Vorfinanzierung künftiger Rentenausgaben hinweist. Einige Länder, z. B. Dänemark, die Niederlande und die Schweiz, haben seit langem den Weg einer Vorfinanzierungsstrategie beschritten, während andere wie Belgien, Island und Schweden dies in den neunziger Jahren taten. Weitere Länder wie Deutschland, viele der EU-12-Staaten und bestimmte Nicht-EU-Länder, die Maßnahmen zur Förderung persönlicher Ersparnisse ergriffen haben, deren Auswirkungen allerdings noch nicht statistisch sichtbar sind, dürften diesem Beispiel folgen.

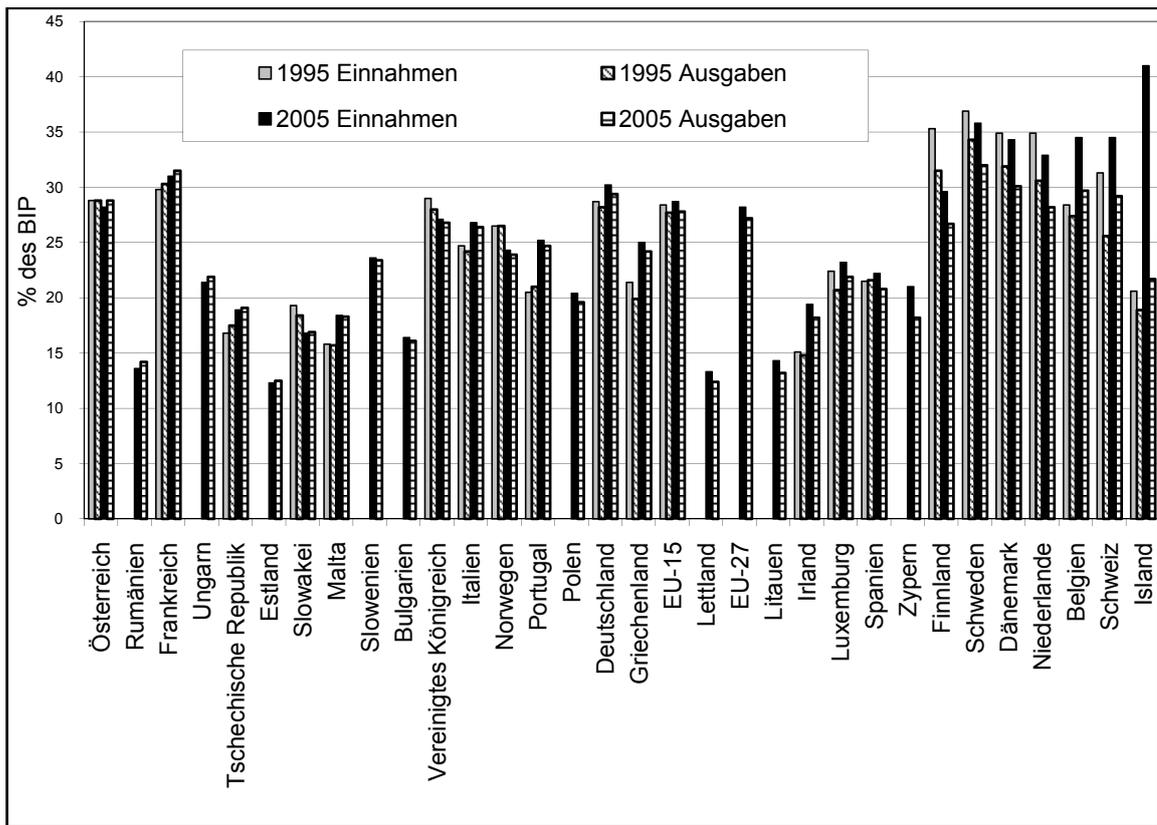
Was die Quellen der Finanzierung der Sozialen Sicherheit anbelangt, so haben viele Länder (wenngleich in unterschiedlicher Geschwindigkeit) die Politik verfolgt, die Sozialabgaben geschützter Personen relativ gesehen zu senken, gleichzeitig jedoch den relativen Anteil der Arbeitgeber aufrechtzuerhalten und den Anteil der Transfers aus dem allgemeinen Steueraufkommen zu erhöhen. Dies ist das kombinierte Ergebnis von grundsatzpolitischen Maßnahmen und strukturellen Veränderungen in der Zusammensetzung der Erwerbsbevölkerung.

Kasten 5.1

Überblick über Vorkehrungen zur Finanzierung des Sozialschutzes (EU-27+3) (als Prozentsatz des BIP)

- Die Beiträge der Arbeitgeber reichen von 3,5 Prozent (Dänemark) bis zu 17,7 Prozent (Belgien);
- Beiträge geschützter Personen reichen von 0,1 Prozent (Estland) bis zu 11,3 Prozent (Niederlande);
- staatliche Transfers reichen von 1,6 Prozent (Rumänien) bis zu 21,7 Prozent (Dänemark); und
- weitere Einnahmen reichen von 0 Prozent (Estland) bis zu 14,4 Prozent (Island).

Abbildung 5.3. Einnahmen und Ausgaben von Sozialschutzsystemen (Prozent des BIP) (EU-27+3, 1995 und 2005)



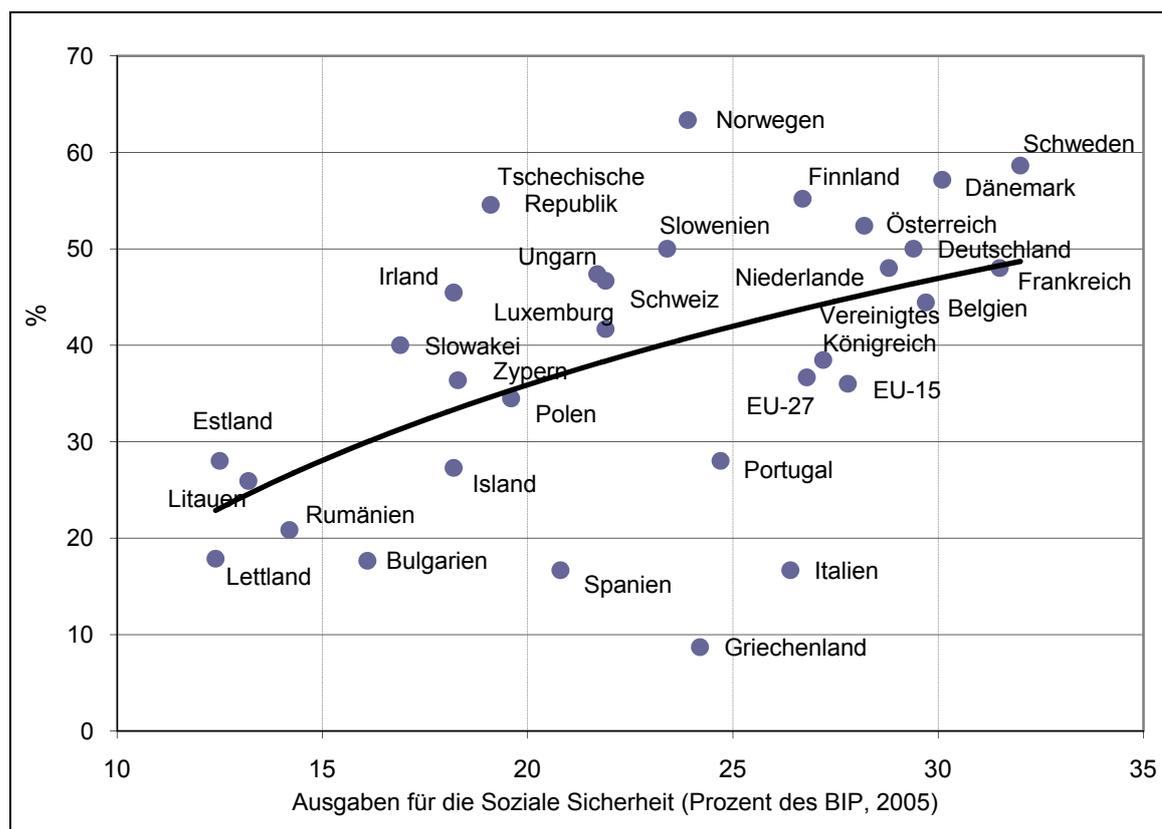
Anmerkung: Länder gegliedert nach Saldo, 2005.

Quelle: Eurostat.

Es sei daran erinnert, dass die (einzige) Finanzierungsquelle für Renten, Gesundheitsversorgung und andere Leistungen letztlich die laufenden Einnahmen der Binnenwirtschaft sind (Fultz und Stanovnik, 2004), die die Grundlage für Besteuerung und Beiträge bilden. Die Summe der eingenommenen Steuern und Sozialabgaben hängt von der Leistungsfähigkeit des Landes im Bereich der Regierungsführung ab, einschließlich der Bereitschaft und Fähigkeit aller beteiligten Parteien, zur Finanzierung des Sozialschutzes beizutragen. Der dreigliedrigen Verwaltung des sozialen Sektors mit seinem inhärenten System von Kontrollen und Gegenkontrollen kam eine wichtige Rolle dabei zu, ausreichende Mittel für Maßnahmen und Leistungen der Sozialpolitik sicherzustellen.

Ein Vergleich des Anteils der armutsgefährdeten Bevölkerung vor und nach Sozialtransfers ist ein Instrument zur Messung der Wirksamkeit eines Systems der Sozialen Sicherheit. Abbildung 5.4 zeigt, dass Sozialschutzsysteme wirksam zur Verringerung der Armutsgefährdung beitragen. Im Allgemeinen ist festzustellen, dass die Wirkung auf die Armutsverringern (und -verhütung) umso stärker ist, je grösser die Investitionen in die Soziale Sicherheit (in Bezug auf das BIP) sind, selbst wenn einige Systeme der Sozialen Sicherheit eher auf Umverteilung und Menschen mit niedrigen Einkommen ausgerichtet sind. Die Sozialschutzsysteme der EU-27-Länder verringern zwar die Armutsgefährdung um nahezu 40 Prozent, jedoch schwankt diese Zahl zwischen Ländern erheblich, was auf große Unterschiede bei Art und Wirksamkeit von Sozialschutzregelungen schließen lässt. Allerdings ist die Fähigkeit von Sozialschutzsystemen zur Verringerung der Armut in einigen Ländern der Region zurückgegangen.

Abbildung 5.4. Prozentualer Rückgang der vor Transfers bestehenden Armut durch Transfers der Sozialen Sicherheit (EU-27, 2005)



Anmerkung: Armut vor Sozialtransfers: Prozentsatz der Menschen, deren verfügbares Einkommen vor Sozialtransfers unterhalb der Armutsschwelle liegt. Armut nach Sozialtransfers: Prozentsatz der Menschen, deren verfügbares Einkommen nach Sozialtransfers unterhalb der Armutsgrenze liegt.

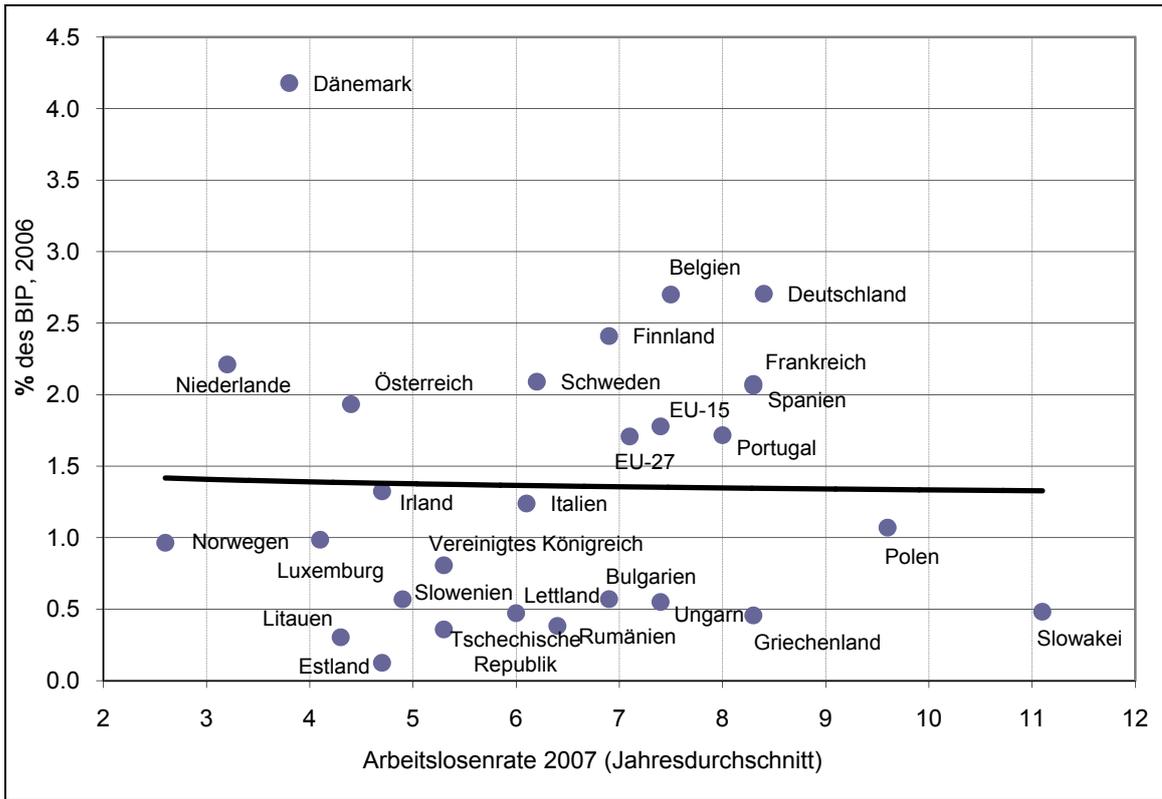
Quelle: Eurostat und IAA.

5.2. Einkommenssicherheit bei Arbeitslosigkeit

EU-27-Länder wenden durchschnittlich etwas mehr als 1,7 Prozent des BIP für alle Arbeitsmarktpolitiken (einschließlich Einkommenshilfen und sogenannte „aktive Maßnahmen“) auf, obschon die Höhe der Ausgaben nicht zwangsläufig mit den entsprechenden Arbeitslosenraten korreliert (Abbildung 5.5). Es gibt eine schwache negative Korrelation zwischen dem Anteil der Gesamtausgaben für Arbeitsmarktpolitiken, der sogenannten „aktiven Maßnahmen“ zugewiesen wird, und Arbeitslosenraten: Länder mit niedrigeren Arbeitslosenraten wenden im Allgemeinen einen größeren Teil ihrer Gesamtausgaben für andere Maßnahmen als Einkommenshilfen auf. Ebenso gibt es eine schwache negative Korrelation zwischen der Großzügigkeit von Arbeitsmarktprogrammen und Arbeitslosenraten: Länder mit niedrigeren Arbeitslosenraten wenden im Allgemeinen pro Arbeitslosen mehr für Arbeitsmarktpolitiken auf als Länder mit einer hohen Arbeitslosigkeit. Im Allgemeinen erhalten die Arbeitslosen in den EU-12-Ländern mit niedrigerem Einkommen weniger als 20 Prozent des durchschnittlichen nationalen Pro-Kopf-Einkommens an Arbeitsmarktleistungen und -dienstleistungen, während der Anteil in den EU-15 bei ungefähr 50 Prozent liegt (Abbildung 5.6).

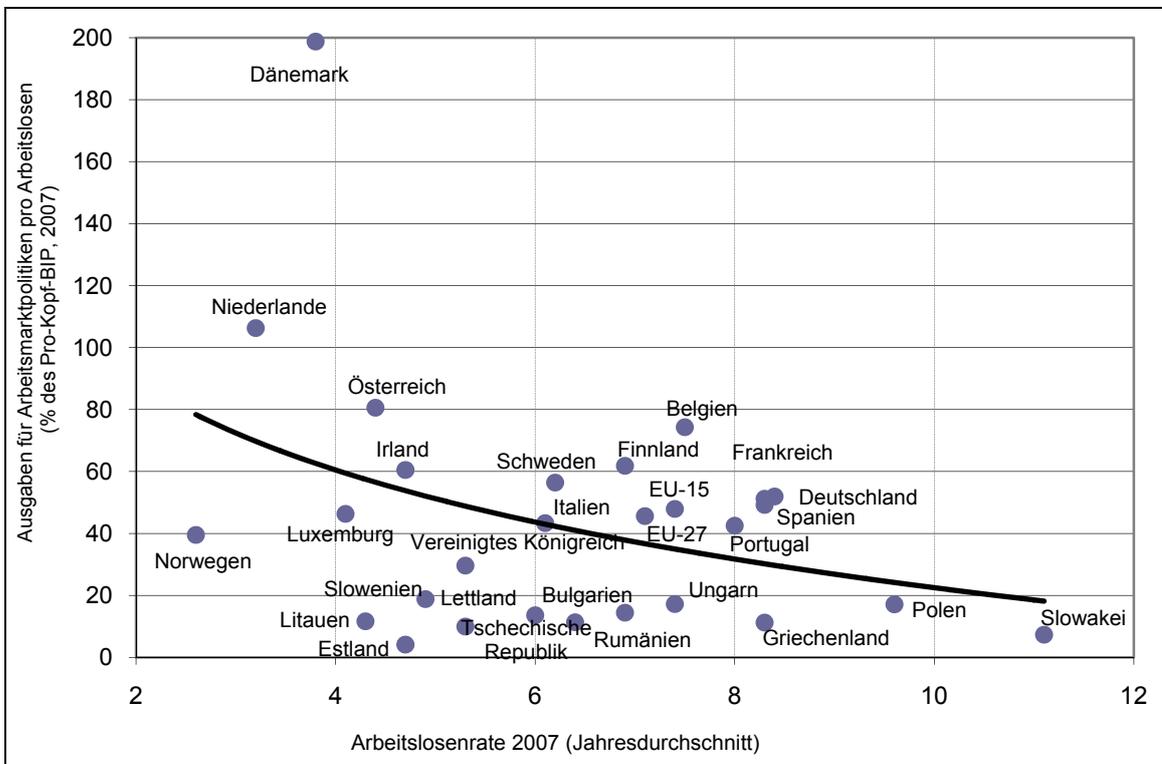
Im Vergleich zum Jahr 2000 ist die leichte Tendenz zu einem Rückgang der Aufwendungen für Arbeitslosigkeit im Jahr 2005 auf die rückläufigen Arbeitslosenraten und die Tatsache zurückzuführen, dass die Zahl der arbeitslosen Leistungsempfänger in Zeiten eines wirtschaftlichen Aufschwungs in der Regel schneller zurückgeht als die Arbeitslosigkeit insgesamt. In einigen

Abbildung 5.5. Ausgaben für Arbeitsmarktpolitiken (Prozent des BIP) und Arbeitslosenraten (EU-27, 2006-07)



Quelle: Eurostat und IAA.

Abbildung 5.6. Großzügigkeit von Arbeitsmarktpolitiken und Arbeitslosenraten (EU-27, 2007)



Quelle: Eurostat und IAA.

Ländern sind auch die Anspruchsvoraussetzungen für Leistungen bei Arbeitslosigkeit im Hinblick auf eine Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit verschärft worden. Diese grundsatzpolitischen Maßnahmen haben sich in vielen Fällen bei einer besseren Abstimmung von Arbeitsproduktivität und Arbeitseinkommen als erfolgreich erwiesen.

Mit bestimmten Ausnahmen wird bei Leistungen bei Arbeitslosigkeit in den meisten EU-15- und in einigen der EU-12-Länder ein gemeinsamer Ansatz verfolgt, der Folgendes berücksichtigt:

- einen nationalen Referenzlohn (Verdienst);
- das individuelle Einkommen in einem festgelegten Zeitraum vor Eintritt der Arbeitslosigkeit;
- das Alter des Betroffenen bei Beginn der Arbeitslosigkeit;
- die Zahl der Beiträge oder Versicherungsjahre;
- Familienstand und abhängige Angehörige.

Die meisten Länder setzen eine Höchstgrenze für den Referenzlohn fest, von dem Beiträge abgezogen werden (im Fall beitragsgebundener Systemen, die überwiegen). Diese Höchstgrenze begrenzt nicht nur die Beitragshöhe, sondern legt auch implizit das maximale Leistungsniveau fest. In der Regel sind Leistungen höher, wenn die arbeitslose Person abhängige Familienangehörige hat, in einigen Fällen auch nach einer langen Beitragszeit (ununterbrochene Erwerbstätigkeit). Die maximale Leistungsdauer wird oft nach langen Beitragszeiten verlängert, was zum Ausscheiden älterer Arbeitnehmer aus dem Arbeitsmarkt führen kann.

In den meisten Fällen wird die Leistung bei Arbeitslosigkeit nach einem bestimmten Zeitraum (oft sechs Monate) als Anreiz für eine aktive Stellensuche gekürzt. Alle Systeme für Leistungen bei Arbeitslosigkeit sehen eine Begrenzung der Bezugszeiträume vor; nach diesen Zeiträumen werden Langzeitleistungsempfänger an allgemeine Einkommensunterstützungssysteme (Sozialfürsorge) überführt.

In einigen EU-12-Ländern und Nicht-EU-Ländern, insbesondere in der GUS, werden für Leistungen bei Arbeitslosigkeit und andere Arbeitsmarktpolitiken wesentlich weniger Finanzmittel bereitgestellt, und die Leistungen sind geringer und oft nicht einkommensabhängig. Die vollständige Abschaffung von reglementarischen Leistungen bei Arbeitslosigkeit ist in einigen Ländern (Kasachstan und Kirgistan) vorgenommen worden oder vorgesehen. In anderen Ländern ist das Leistungsniveau so niedrig, dass potentielle Leistungsempfänger sich nicht die Mühe machen, Leistungen in Anspruch zu nehmen. Da die Arbeitslosigkeit in diesen Ländern weitgehend strukturell bedingt und langfristig ist, fallen die meisten Arbeitslosen und ihre Familien unter Sozialhilfeprogramme, die unzureichend finanziert sind und nicht alle erreichen, die einer Hilfe bedürfen. Darüber hinaus bedeutet fehlende Unterstützung bei der Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit in Verbindung mit der Schwäche von staatlichen Arbeitsvermittlungsdiensten und Beschäftigungsfördermaßnahmen, dass die Betroffenen in Arbeitslosigkeit und Armut gefangen sein können, was ein zusätzlicher Anreiz ist, sich der weit verbreiteten informellen Wirtschaft zuzuwenden.

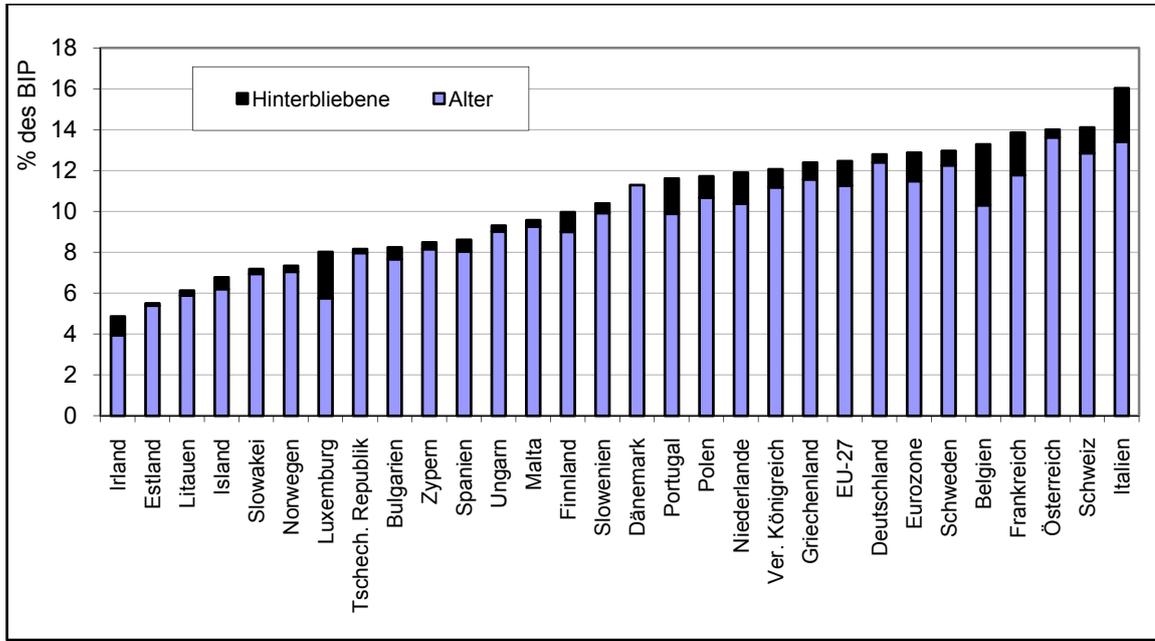
5.3. Einkommenssicherheit im Ruhestand und bei Verlust des Ernährers

Leistungen bei Alter und an Hinterbliebene (Witwen/Witwer und Waisen) liegen in den EU-27+3 zwischen fünf Prozent (Irland) und 16 Prozent (Italien) des BIP, bei einem Durchschnitt von etwa 13 Prozent (Abbildung 5.7).

Das Verhältnis Rentenausgaben zu BIP ist zwar ein Indikator der relativen Bedeutung von Rentenpolitiken, ist aber nicht zwangsläufig ein verlässlicher Indikator für die Höhe der Alters-

rente im Ruhestand. Unterschiede bei den Pro-Kopf-Einkommen spiegeln unterschiedliche Präferenzen bei der Gewährung staatlicher Altersrenten wider. Rentenreformen wurden stark von voraussichtlichen demographischen Entwicklungen beeinflusst. Ziel dieser Reformen war es in erster Linie, das tatsächliche Ruhestandsalter zu erhöhen, indem vom früheren Eintritt in den Ruhestand abgehalten, das gesetzliche Rentenalter angehoben und die Rentenleistungen stärker an Höhe und Zahl der Beiträge angepasst (und somit die Einkommensersatzraten insgesamt für Personen mit niedrigeren Einkommen und kürzeren Erwerbsbiographien gekürzt) wurden.

Abbildung 5.7. Ausgaben für Leistungen bei Alter und an Hinterbliebene (EU-27+3, 2005)



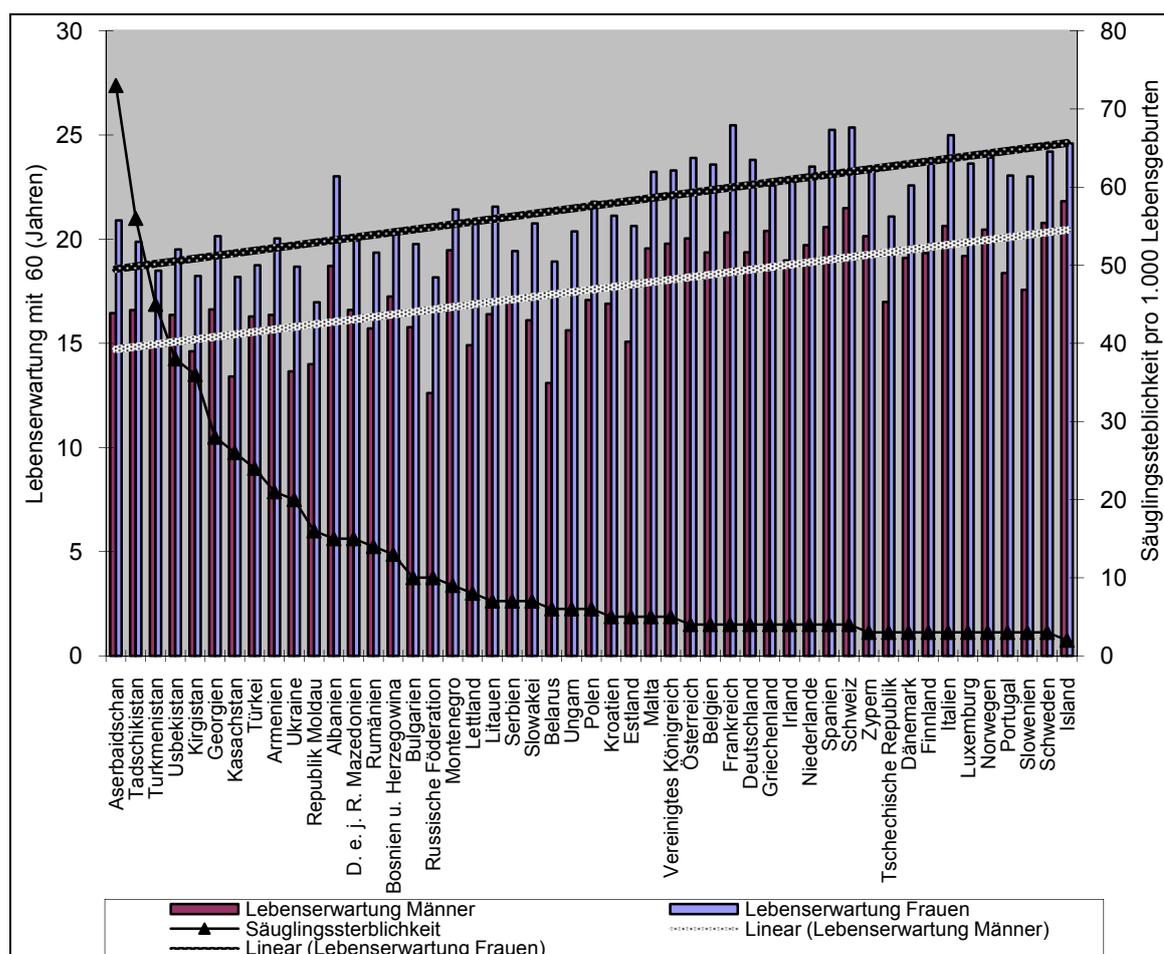
Quelle: Eurostat.

5.4. Zugang zu Gesundheitsdiensten

Durchschnittlich wenden die von Eurostat berücksichtigten Länder acht Prozent des BIP für den Gesundheitsschutz auf. Das Verhältnis von BIP zu Gesundheitsausgaben ist mit über neun Prozent in Frankreich am höchsten und mit etwas über drei Prozent in Lettland am niedrigsten. Laut WHO-Schätzungen findet man unter Nicht-EU-Ländern in der Region die höchsten Staatsausgaben für Gesundheit mit vier bis sechs Prozent des BIP überwiegend in den Balkanländern und die niedrigsten in Zentralasien (zwischen ein und 2,5 Prozent des BIP).

Es gibt zwar erhebliche Unterschiede zwischen Ländern bei der Bettenzahl in den Krankenhäusern pro 100.000 Einwohner (die höchste ist 850 in der Tschechischen Republik, die niedrigste 339 in Spanien), die Unterschiede bei der Zahl praktizierender Ärzte und Zahnärzte sind allerdings viel geringer (von 243 Ärzten pro 100.000 Einwohner in der Schweiz bis zu 482 in Belgien). Von 1995 bis 2005 stieg die Zahl der praktizierenden Ärzte in fast allen Ländern, für die Daten zur Verfügung stehen, zum Teil erheblich an und trug zu zunehmendem ökonomischen Druck auf Gesundheitssysteme bei. Die Zahl praktizierender Ärzte und Zahnärzte in den Ländern variiert innerhalb annehmbarer Grenzen, und man kann nicht sagen, dass es in den meisten Ländern „an Ärzten mangelt“. Die großen Variationen bei der Zahl der Krankenhausbetten dürften Unterschiede bei der Organisation des nationalen Gesundheitswesens und nicht Unterschiede beim Grundsatz ihrer Verfügbarkeit widerspiegeln. Nichtsdestotrotz gibt es wegen der ungleichen Verteilung von Infrastruktur und Humanressourcen Probleme bei der Verfügbarkeit von Gesundheitsdiensten in bestimmten Ländern (insbesondere in Zentralasien). In Zentralasien stellte sich

Abbildung 5.8. Lebenserwartung mit 60 Jahren (Männer und Frauen) und Säuglingssterblichkeit (2005)



Quelle: VN-Schätzungen; World Population Prospects (Rev. 2006).

aufgrund des Zusammenbruchs der früheren Mechanismen und des Mangels an neuen Mechanismen, die einen universellen Zugang zur Gesundheitsbetreuung gewährleisten, das Problem eines erschwinglichen Zugangs zur Gesundheitsversorgung.

Viele mittel- und osteuropäische Länder haben das frühere steuerfinanzierte nationale Gesundheitssystem durch Sozialversicherungssysteme ersetzt. Noch nicht durchgeführt wurden Reformen zur Verbesserung der Effizienz der Angebotsseite (die gering ist, angesichts der relativ hohen Anzahl von Krankenhausbetten und der im Gesundheitswesen tätigen Personen, verglichen mit den relativ schlechten Gesundheitsergebnissen und Indikatoren für den Gesundheitszustand).

Drei Kernvariablen werden als verlässliche Messwerte für den Gesundheitsstatus einer Bevölkerung akzeptiert: Die männliche und weibliche Lebenserwartung und die Säuglingssterblichkeit. Abbildung 5.8 zeigt, dass die Lebenserwartung, selbst wenn sie im Alter von 60 Jahren gemessen wird, und insbesondere die Säuglingssterblichkeit, mit dem allgemeinen Einkommensniveau und dem Umfang an Investitionen in die Gesundheitsfürsorge variieren. Länder mit den höchsten Kindersterblichkeitsraten, in der Regel osteuropäische und zentralasiatische Länder, haben auch die niedrigsten Ausgaben für das Gesundheitswesen.

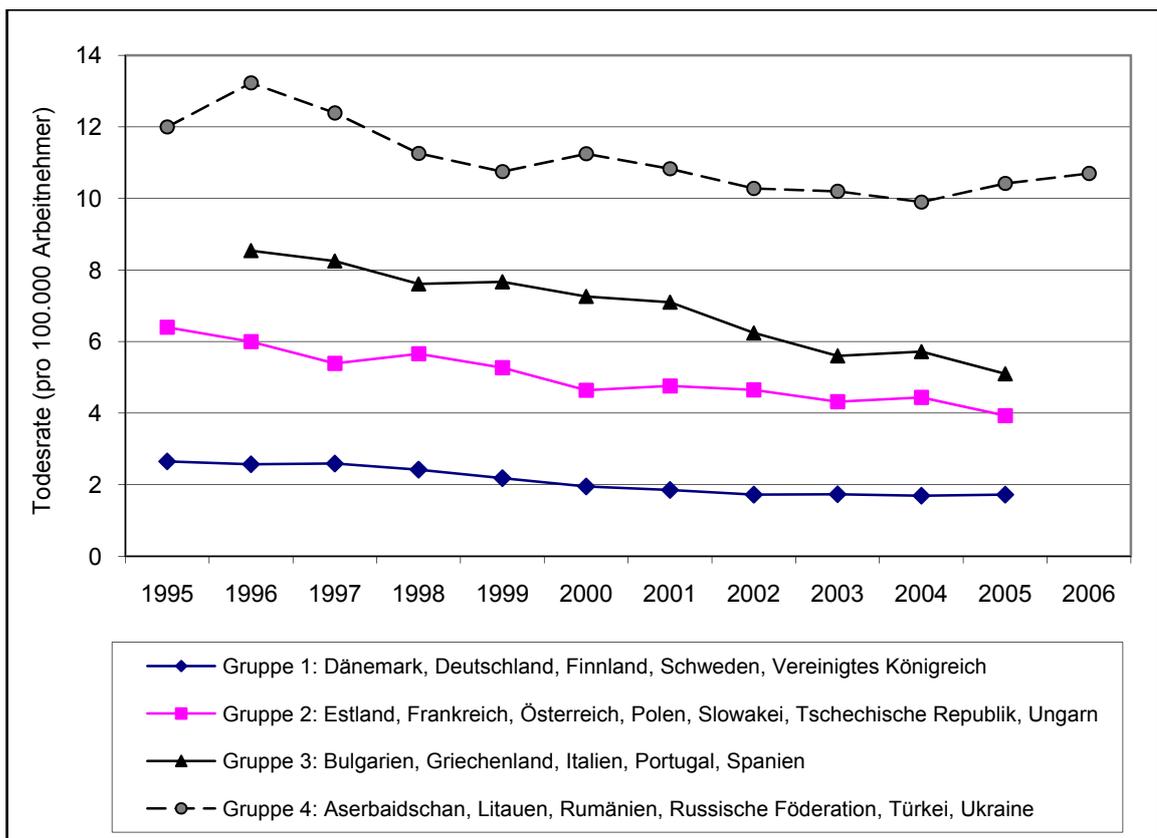
5.5. Arbeitsschutz

Der wohl beste Indikator für den Einsatz eines Landes für die menschenwürdige Arbeit dürften dessen Statistiken über Arbeitsunfälle und Berufskrankheiten sein. Es kann nicht bestritten werden, dass menschenwürdige Arbeit sichere Arbeit ist. Arbeitsunfälle und Berufskrank-

heiten gehören zwar zum Bereich der Gesundheit und des Wohlbefindens, sie sind aber auch wichtige Aspekte der Wirtschaft und der Beschäftigungspolitik.

Abgesehen von einigen Ausnahmen (Abbildung 5.9) verbessert sich zwar allgemein die Arbeitsschutzsituation in der Region, Arbeitsunfälle und Berufskrankheiten zwingen jedoch noch immer Millionen von Menschen, ihre Arbeit aufzugeben, manchmal auf Dauer. Nach Angaben der Europäischen Agentur für Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz stirbt in den EU-27 alle 3,5 Minuten ein Arbeitnehmer durch einen Arbeitsunfall oder eine berufsbedingte Erkrankung. Zwar gibt es bei den Unfallquoten von Land zu Land Unterschiede, die risikoreichen Sektoren sind jedoch in der Regel Land- und Forstwirtschaft, Baugewerbe, Transport und verarbeitendes Gewerbe. Wie Abbildung 5.9 zeigt, gibt es darüber hinaus auffällige Unterschiede zwischen Gruppen von Ländern. In nordeuropäischen Ländern (Gruppe 1) sank die durchschnittliche Todesrate nach Gesetzesreformen in den siebziger Jahren und der Entwicklung einer langfristig angelegten präventiven Arbeitsschutzkultur von einer niedrigen Ausgangsbasis aus auf 1,72 Todesfälle pro 100.000 Arbeitnehmer in 2005. In der Gruppe kontinental- und mitteleuropäischer Länder (Gruppe 2), wo Gesetzesreformen später einsetzten, ist die Zahl höher, geht aber zurück (2005 auf 3,93 Todesfälle pro 100.000 Arbeitnehmer). Die gleiche abnehmende Tendenz ist in südeuropäischen Ländern (Gruppe 3) (2005 5,1 Todesfälle pro 100.000 Arbeitnehmer) zu beobachten, wenngleich die Ausgangsbasis weitaus höher war, was zeigt, dass es 1996 generell an einer Sicherheitskultur mangelte und in den letzten Jahren Verbesserungen erzielt wurden. In den meisten osteuropäischen Ländern der Region (Gruppe 4) schließlich liegt die Todesrate viel höher und variierte tendenziell, mit einem Anstieg 2005 und 2006, was zeigt, dass es keine konstanten Verbesserungen gab.

Abbildung 5.9. Berufsbedingte Todesfälle (1995-2006)



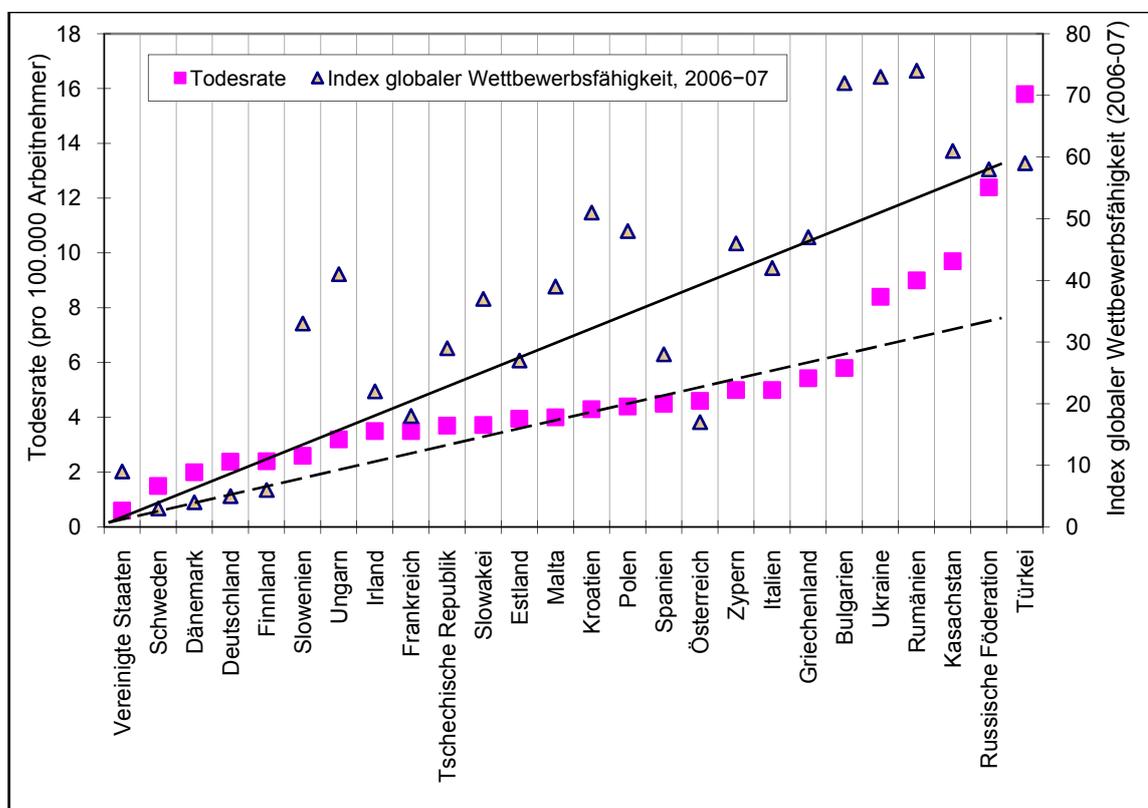
Für den allgemeinen Rückgang von Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten in den meisten Ländern der Region gibt es viele Gründe, z. B. eine verstärkte Sensibilisierung und Prävention, eine Verlagerung von der Beschäftigung in risikoreichen Sektoren auf Dienstleistungen, eine Zunahme der Arbeitslosigkeit und eine Verkürzung der Arbeitszeit in vielen Ländern. Allerdings

vollziehen sich in der Arbeitswelt in der ganzen Region in vieler Hinsicht rasche Veränderungen, und die Flexibilisierung der Beschäftigung (siehe Kapitel 3) nimmt zu, was Art und Natur der arbeitsbedingten Risiken beeinflussen kann. Es wurde über eine Zunahme von Arbeitsversäumnissen aus Krankheitsgründen und über Verletzungen, Muskel-Skelett-Erkrankungen und psychosoziale Probleme unter Opfern des Personalabbaus und Arbeitnehmern mit prekären Verträgen berichtet.

Der sich wandelnde Charakter von Organisationseinheiten verlangt auch eine Änderung der traditionellen Rolle von Arbeitsaufsicht, betriebsärztlichen Diensten und Sicherheitsbeauftragten, damit eine bessere Erfassung fragmentisierter Gruppen von Arbeitnehmern erreicht werden kann. Insbesondere muss jedem Versuch widerstanden werden, die Arbeitsaufsicht zu marginalisieren. Es ist kein Zufall, dass Länder mit niedrigen Todesraten auch ein besseres Verhältnis von Aufsichtsbeamten zu Beschäftigten aufweisen. Aus Forschungsarbeiten geht auch hervor, dass gewerkschaftlich organisierte Arbeitsstätten niedrigere Unfallquoten aufweisen, was die Bedeutung der Anhörung der Arbeitnehmer in Arbeitsschutzfragen aufzeigt.

Investitionen in den Arbeitsschutz sind ein Gebot der Wirtschaftlichkeit. Die durch Arbeitsunfälle und Berufskrankheiten verursachten Verluste können enorm sein, und der wirtschaftliche Gewinn, der durch Risikoprävention erzielt werden kann, ist klar ersichtlich. Nach Schätzungen der IAO entsprechen die direkten Kosten der aufgrund gemeldeter Arbeitsunfälle und Berufskrankheiten verlorenen Arbeitszeit vier Prozent des BIP in aller Welt und etwa 2,6 Prozent des BIP in der EU in 2002. Der Aufbau einer gesunden und sicheren Arbeitsumwelt ist ein wichtiger Aspekt zur Verhütung eines Ausschlusses aus dem Arbeitsmarkt und zur Erhaltung der Beschäftigungsfähigkeit und Produktivität der Arbeitskräfte, insbesondere älterer Arbeitnehmer, die im Hinblick auf eine Fortsetzung ihrer Berufstätigkeit fit und gesund bleiben müssen. Hohe Raten von Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten haben deutliche Auswirkungen auf den sozialen Zusammenhalt und die wirtschaftliche Produktivität. In der Tat war kein Land in der Lage, ein hohes Produktivitätsniveau und ein hohes Maß an Wettbewerbsfähigkeit zu erreichen, ohne die Sicherheit der Arbeitsumwelt sicherzustellen (Abbildung 5.10).

Abbildung 5.10. Wettbewerbsfähigkeit und Sicherheit



5.6. Herausforderungen für Sozialschutzpolitiken

Bei jeder gründlichen und adäquaten Auslegung statistischer Indikatoren muss man berücksichtigen, dass Sozialschutzsysteme in den meisten Ländern der Region in den letzten ein bis zwei Jahrzehnten Reformen unterzogen wurden in Anbetracht prognostizierter grundlegender Änderungen der Bevölkerungsstruktur und signifikanter Änderungen bei der Entwicklung der Binnenwirtschaft, ausgelöst durch die internationale Arbeitsteilung und Binnen- und Außenhandelsbeziehungen. In einem großen Teil der Region sahen sich Sozialschutzsysteme aufgrund des Zusammenbruches von Planwirtschaften mit einem Systemwandel von enormem Ausmaß konfrontiert und mussten zugleich die oft dramatischen sozialen Folgen des Übergangs und der Öffnung von Wirtschaften bewältigen.

Internationalisierung und Arbeitsmarktunsicherheit

In Kapitel 2 ist bereits darauf hingewiesen worden, dass sich in Ländern, die am Globalisierungsprozess teilnahmen, ein rascher sozialer und wirtschaftlicher Wandel vollzog. Die potentiellen Vorteile dieses Wandels sind zwar groß, doch nicht alle Bevölkerungskategorien haben davon profitiert, was soziale Spannungen hervorrief. In Ländern, die seit längerem industrialisiert sind, und insbesondere in den ehemaligen zentralen Planwirtschaften ist man der Ansicht, dass Beschäftigung und Soziale Sicherheit und damit das allgemeine Vertrauen in die Zukunft bedroht sind. Der internationale Wettbewerb wurde somit oft als Wettlauf nach unten verstanden. Verschärft wurde die Situation durch die Entwicklung dualer Arbeitsmärkte, dessen oberes Segment dadurch gekennzeichnet ist, dass es dort gutbezahlte Arbeitsplätze mit zumindest theoretisch angemessenem Sozialschutz in Bezug auf eine breite Palette unvorhergesehener Fälle und einem Rechtsschutz in Bezug auf Arbeitszeit und Entlassung gibt. Allerdings fallen viele Menschen, oft die Geringqualifizierten, aber auch Frauen und Angehörige ethnischer Minderheiten, in ein niedrigeres Segment, in dem das Entgelt geringer und Arbeitsplätze unsicher und zum Teil gefährlich sind, wo es wenig Rechtsschutz vor Entlassungen und variable und oft lange Arbeitszeiten gibt. Vor allem in der informellen Wirtschaft sind Arbeitsbedingungen in der Regel prekär, unsicher und ungesund, Einkommen niedrig und irregulär und Arbeitszeiten lang, und es ist kein Zugang zu Sozialschutz und Ausbildungsmöglichkeiten vorhanden. Informelle Unternehmen liefern oft Produkte und erbringen Dienstleistungen im Rahmen von mit formellen Unternehmen abgeschlossenen vertraglichen Zuliefervereinbarungen nicht nur für den Binnenmarkt, sondern auch für den Export. Arbeitnehmer werden oft als selbständig Erwerbstätige eingestellt, was sich noch nachteiliger auf das Schutz- und Sicherheitsniveau auswirkt.

Demographischer Wandel: Alterung und Migration

In den letzten zwanzig Jahren wurde die Sozialpolitik in Europa von der sogenannten demographischen Herausforderung überschattet, verursacht durch die kontinuierliche Verlängerung der Lebenserwartung und den Rückgang der Geburtenrate in den meisten europäischen Ländern deutlich unter das Reproduktionsniveau.

Daher dürfte der Anteil der älteren (in den Ruhestand getretenen) Menschen in Europa signifikant ansteigen, was bedeutet, dass die Erwerbstätigen (aus ihrem individuellen Einkommen) mehr für die Nichterwerbstätigen zahlen müssen.

Europas Bevölkerung wird zwischen 2005 und 2050 um nahezu 70 Millionen schrumpfen, was zweifelsfrei Raum für eine erhöhte Nachfrage nach Arbeitsmigranten lässt. Doch aufgrund einer Sozialpolitik, die in den letzten zwei Jahrzehnten zu einer anhaltend hohen Arbeitslosigkeit und zunehmender Unsicherheit führte, dürfte es jetzt sowohl für die westlichen als auch die östlichen Teile der Region schwierig sein, eine wesentlich höhere Immigration zu akzeptieren (Weltbank, 2006). Diese Einstellung könnte sich allerdings in der Zukunft ändern, wenn der durch Arbeitskräfteknappheit hervorgerufene Druck zunimmt. Darüber hinaus wird die Globalisierung zwangsläufig die grenzüberschreitende Mobilität von Kapital und Arbeitnehmern stimulieren. In der ganzen Region wird eine bessere Koordination von Systemen der Sozialen Sicherheit erfor-

derlich sein, um das Recht auf Soziale Sicherheit für alle Menschen, einschließlich der wachsenden Zahl von Arbeitsmigranten, zu gewährleisten. Sowohl IAO-Normen³⁷ als auch EU-Vorschriften bieten einen Rahmen für bilaterale und möglicherweise auch multilaterale Vereinbarungen über die Ansprüche von Arbeitsmigranten im Bereich der Sozialen Sicherheit.

Die Migration kann die Belastung durch alternde Bevölkerungen jedoch nur vorübergehend lindern. Die Schaffung geeigneter Arbeitsplätze für ältere Arbeitnehmer ist nach wie vor eine echte Herausforderung, und zur Sicherung des Lebensstandards in alternden Gesellschaften ist es unbedingt erforderlich, die Erwerbsbeteiligung von Männern und Frauen aller Altersgruppen (und nicht nur älterer Arbeitnehmer) zu erhöhen.

Alternde Gesellschaften, eine hohe Arbeitslosigkeit und die Herausforderungen der Globalisierung haben für alle europäischen Länder ähnliche Probleme, wenngleich von unterschiedlicher Intensität, mit sich gebracht. Sie führten zu ähnlichen grundsatzpolitischen Strategien, oft in Form der Einführung (privat verwalteter) zweiter Säulen für vorhandene Rentensysteme (Fultz (Hrsg.), 2002), von Kostensenkungsmaßnahmen in Gesundheitssystemen und von Aktivierungsmaßnahmen bei Arbeitsvermittlungspolitiken und als Voraussetzung für den Anspruch auf Leistungen bei Arbeitslosigkeit.

Die Alterung wird zweifellos in den kommenden Jahrzehnten die Aufwendungen für Renten und Gesundheitsfürsorge in die Höhe treiben. Allerdings können sie im Gegensatz zu dem alten Mythos keine tödliche Bedrohung für das finanzielle Gleichgewicht nationaler Sozialschutzsysteme darstellen. Selbst im schlimmsten Szenario, der generellen Unfähigkeit, die demographische Herausforderung zu bewältigen, dürften die Auswirkungen auf die Nachhaltigkeit nationaler Sozialtransfersysteme selbst in Ländern mit hoch entwickelten Systemen weniger dramatisch sein als allgemein angenommen. Die neuesten zur Verfügung stehenden Prognosen des EU-Ausschusses für Wirtschaftspolitik zu den gesamten Kosten der wichtigsten Leistungen der Sozialen Sicherheit als Ergebnis der Alterung von Bevölkerungen werden in Tabelle 5.1. wiedergegeben.

Tabelle 5.1. Prognostizierte Veränderungen altersbezogener öffentlicher Ausgaben (EU-27*, 2004-50)

	Stand in 2004 (Prozent des BIP)	2030 (Änderungen seit 2004 in Prozentpunkten)	2050 (Änderungen seit 2004 in Prozentpunkten)
Renten	10,6	+1,3	+2,2
Gesundheitsfürsorge	6,4	+1,0	+1,6
Langzeitpflege	0,9	+0,2	+0,6
Leistungen bei Arbeitslosigkeit	0,9	-0,3	-0,3
Bildung	4,6	-0,7	-0,6
Insgesamt	23,4	+1,6	+3,4

* Ausgenommen Bulgarien und Rumänien.

Quelle: Europäische Kommission, 2006b S. 11.

Ein durchschnittlicher Anstieg der nationalen Sozialausgaben in Höhe von 3,4 Prozent des BIP ist zwar beträchtlich, kann aber bewältigt werden. Allerdings gibt es große Unterschiede zwischen einzelnen Ländern, die weniger mit dem Alterungsprozess selbst als mit den besonderen Merkmalen von Programmen, z. B. in Bezug auf Finanzierung, Anspruchsvoraussetzungen und Großzügigkeit der Leistungen (Europäische Kommission, 2006b) zu tun haben.

Man muss in dieser Hinsicht zwischen der *Gesamtquote der demographischen Abhängigkeit* und der *systemischen Abhängigkeitsquote* unterscheiden. Die systemische Abhängigkeitsquote

³⁷ Übereinkommen (Nr. 118) über die Gleichbehandlung (Soziale Sicherheit), 1962, und Übereinkommen (Nr. 157) und Empfehlung (Nr. 167) über die Wahrung der Rechte in der Sozialen Sicherheit, 1982.

misst die Zahl der Leistungsempfänger von Rentensystemen und die der Beitragszahler. In den meisten Ländern stieg die systemische Abhängigkeitsquote schneller an als die Gesamtquote der demographischen Abhängigkeit. Die Gesamtquote der demographischen Abhängigkeit ist nicht die einzige Determinante der Rentenkosten. Sie wird als Prozentsatz des BIP gemessen und ist das Produkt aus der systemischen Abhängigkeitsquote und der *Finanzquote* (des Verhältnisses zwischen der durchschnittlichen Rente und der durchschnittlichen Leistung pro Arbeitnehmer oder des BIP pro Arbeitnehmer). Länder können die systemische Abhängigkeitsquote beeinflussen, indem sie entweder die Zahl der Leistungsempfänger verringern oder die Zahl der Arbeitnehmer erhöhen. Sie können die *Finanzquote* durch Maßnahmen zur Erhöhung der Produktivität (Leistung pro Arbeitnehmer) beeinflussen oder zumindest bewirken, dass Leistungen langsamer ansteigen als die Produktivität. Die Zahl der zur Verfügung stehenden Instrumente ist somit begrenzt. Länder dürften auf eine Kombination von Einzelmaßnahmen zurückgreifen, zu denen u.a. die Heraufsetzung des tatsächlichen Rentenalters, die Senkung des durchschnittlichen Berufseintrittsalters, die Erhöhung der Produktivität (u.a. durch neue Technologien oder eine längere Arbeitszeit) und die Absenkung der Rentenhöhe (beispielsweise durch Verknüpfung der Renten mit der erwarteten Rentenbezugszeit) zählen. Abgesehen von sehr wenigen Ausnahmen (wie Luxemburg) haben alle europäischen Länder in den letzten Jahren eine Kombination derartiger Maßnahmen angewandt.

Länder können auch die sichtbaren Rentenkosten durch Senkungen des Beitragssatzes verringern, indem sie Mittel aus anderen öffentlichen Haushalten auf das Rentensystem verlagern, Steuern und Beiträge anheben oder durch Privatisierung einige der Kosten aus dem öffentlichen Haushalt ausgliedern. Allerdings reduzieren diese Maßnahmen nicht die tatsächlichen Kosten der Renten für die Gesellschaft.

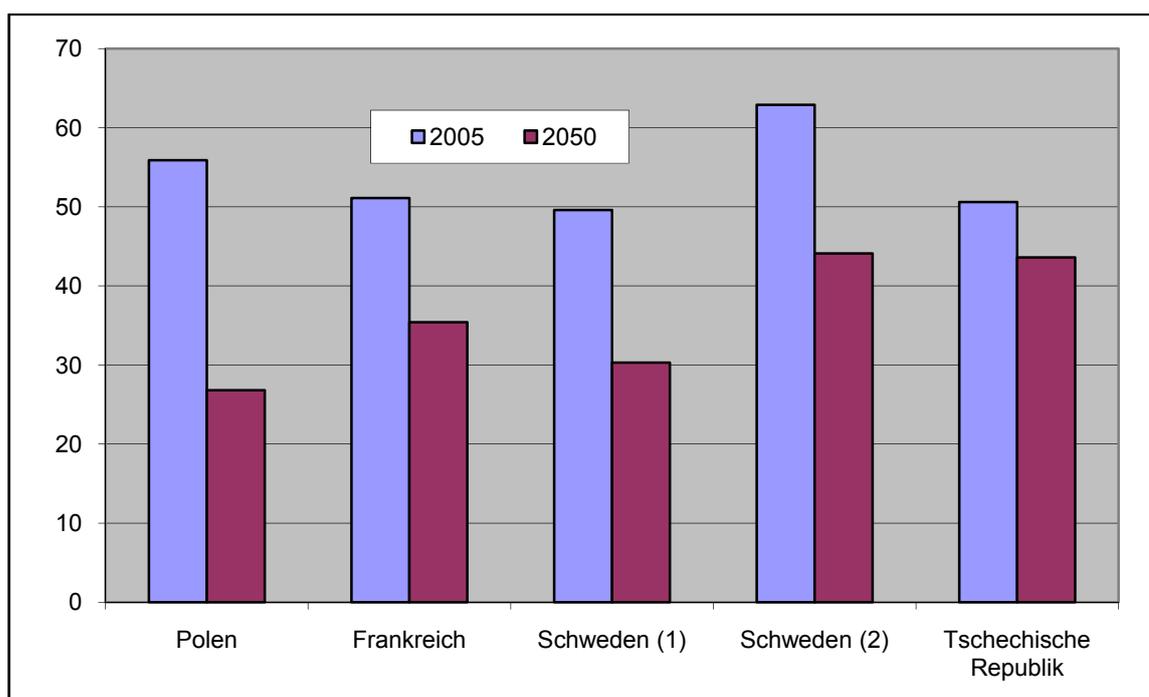
Ein Instrument, nämlich eine Senkung der Einkommensersatzraten in der staatlichen Säule, kann eine Option für Länder mit umfassenden verdienstabhängigen öffentlichen Rentensystemen sein; dies ist aber weniger gut geeignet für Länder mit einem Pauschalssystem, in denen im Allgemeinen eine umfassendere weitere Säule, die Privatpensionen, vorhanden ist. Eine Erhöhung des Beitragssatzes bedeutet, dass die Erwerbstätigen in allen Ländern eine höhere Nettobelastung zu tragen haben. Dasselbe gilt für Steuererhöhungen. Erwogen werden könnte auch eine Umverteilung des Staatshaushalts, wenngleich eventuelle Ausgabenkürzungen, beispielsweise im Bereich der Bildung, angesichts des Rückgangs der Zahl junger Menschen dadurch ausgeglichen werden müssen, dass eine Arbeitnehmerschaft mit einem hohen und kontinuierlich verbesserten Qualifikationsniveau, das auf dem lebenslangen Lernen beruht, zur Verfügung steht.

In vielen Ländern der Region gibt es eine Säule staatlicher Renten mit einer Ergänzung durch private Systeme. Allerdings gibt es Unterschiede bei der relativen Größe dieser beiden Säulen. In den neunziger Jahren plädierten einige Gelehrte für eine Verlagerung von staatlichen zu privaten Systemen, von Systemen mit festen Leistungen zu Systemen mit festen Beiträgen und von umlagefinanzierten Systemen zu kapitalgedeckten Systemen. Im Mittelpunkt der Debatte standen die Auswirkungen der verschiedenen Finanzierungsmechanismen auf die Steuereinnahmen. Man war fest überzeugt, dass private, nach dem Kapitaldeckungsverfahren finanzierte Systeme mit festen Beiträgen nachhaltiger seien, dass staatliche Ausgaben eingeschränkt und mehr Beiträge eingenommen würden (aufgrund eines stärkeren Zusammenhangs zwischen Beiträgen und erworbenen Leistungsansprüchen). Eine Verwaltung der Fonds durch private Träger würde höhere Renditen erbringen. Nicht zuletzt wurde die Auffassung vertreten, dass der Erfassungsbereich insgesamt vergrößert und auch die selbständig Erwerbstätigen umfassen würde. Die Auswirkungen der Alterung auf die Steuereinnahmen in einem umlagefinanzierten System sind offensichtlich. Allerdings wird in nach dem Kapitaldeckungsverfahren finanzierten Systemen die Kaufkraft durch den An- und Verkauf von Vermögenswerten auch von arbeitenden Generationen an ältere Rentnergenerationen übertragen. Das gesammelte Rentenvermögen wird schrittweise an die arbeitenden Generationen verkauft, die selbst Rentenvermögen ansammeln, aber auch zahlenmäßig abnehmen. In kapitalgedeckten Systemen sind Beitragszahler daher dem Risiko ausgesetzt, dass ihr angesammeltes Rentenvermögen bei Eintritt in den Ruhestand einen geringeren Wert hat als ursprünglich angenommen.

In den letzten Jahren hat das IAA mehrere Studien über reformierte Rentensysteme, auch in den Transformationswirtschaften Mittel- und Osteuropas, durchgeführt (Fultz, 2004; Fultz et al., 2003; Fultz (Hrsg.), 2002; Hagemeyer und Scholz, 2004). Nach diesen Untersuchungen können reformierte Rentensysteme in der Praxis: i) die Einkommenssicherheit von Leistungsempfängern im Alter verringern; ii) den effektiven Schutz mindern, und iii) nicht die Erwartungen hinsichtlich eines höheren Schutzes und eines höheren nationalen Sparaufkommens erfüllen. Die Bedenken der IAO wurden vor kurzem von der Unabhängigen Evaluierungsgruppe der Weltbank unterstützt, die in ihrer Evaluierung der Unterstützung von Rentenreformen durch die Weltbank feststellte, dass „es kaum Belege dafür gibt, dass es privatfinanzierten Säulen gelungen ist, das nationale Sparaufkommen zu erhöhen oder die Kapitalmärkte zu entwickeln...“ und dass „...durch die Fixierung der Bank auf die steuerliche Nachhaltigkeit weiter gefasste Ziel der Rentenpolitik, nämlich Armut zu verringern und innerhalb fiskalischer Zwänge die Angemessenheit des Alterseinkommens zu verbessern“, verdeckt wurde (Weltbank, 2005a).

Die IAA-Studien verweisen auch auf hohe, lange Zeit zu tragende Übergangs- und Verwaltungskosten und prognostizierte niedrige Ersatzraten, insbesondere für Frauen und Menschen mit kurzen oder unterbrochenen Erwerbsbiographien und niedrigeren Einkommen (und diejenigen, die wie selbständig Erwerbstätige nur Mindestbeiträge zahlen müssen). Ein weiteres Merkmal reformierter Rentensysteme ist die große Unberechenbarkeit der Leistungshöhe aufgrund ihrer Abhängigkeit von volatilen Finanzmärkten.

Abbildung 5.11. Theoretische Brutto-Ersatzraten (ausgewählte EU-Länder)
(Durchschnittsverdienste, 40 Beitragsjahre, Eintritt in den Ruhestand mit 65) (in %)



Anmerkung: Schweden (1): nur nationales Rentensystem; Schweden (2): einschließlich beruflicher Renten.

Quelle: IAA-Vergleichsanalyse von Daten aus Berichten über die nationale Rentenstrategie: http://europa.eu.int/comm/employment_social/social_protection/pensions_en.htm

Abbildung 5.11 zeigt die erwarteten theoretischen Ersatzraten für ausgewählte EU-Länder nach Angaben der nationalen Rentenstrategieberichte. Wenn es nicht gelingt, die Beitragszeit der Menschen deutlich zu verlängern und den Eintritt in den Ruhestand auf einen viel späteren Zeitpunkt zu verschieben, dürften nicht nur in Ländern, die sogenannte paradigmatische Reformen in die Wege geleitet haben, die Ersatzraten sinken. Die Beispiele Frankreichs und der Tschechischen Republik zeigen, dass selbst sogenannte parametrische Reformen künftige Ersatzraten erheblich verringern können.

Die erwartete Turbulenz auf nationalen Arbeitsmärkten kann in Verbindung mit globalen Anpassungsprozessen zu viel mehr Unterbrechungen von Erwerbsbiographien mit eingeschobenen Arbeitslosen- oder Umschulungszeiten zur Anpassung an neue Arbeitsmarktverhältnisse führen. Man muss damit rechnen, dass die Ersatzraten für Menschen mit unterbrochenen Erwerbsbiographien in der Zukunft höchstwahrscheinlich nicht den Anforderungen von IAO-Übereinkommen genügen.

5.7. Die Art der grundsatzpolitischen Reaktion

Gemeinsames Ziel von Reformbemühungen im Bereich des Sozialschutzes war der Schutz vorhandener Systeme und Programme vor externen Auswirkungen, die ihre Funktionsweise beeinträchtigen können. Reformen von Sozialschutzsystemen hatten auch zum Ziel, wirtschaftliche und Arbeitsmarktentwicklungen zu fördern. Als Reaktion auf die Geldpolitik praktisch aller europäischen Zentralbanken hat die Ausgabenpolitik der öffentlichen Hand den Verlust des nationalen Ermessens im Bereich wechsellkurspolitischer Maßnahmen kompensiert.

Der Reformprozess hat seinen Ursprung in zwei ganz unterschiedlichen Ausgangslagen. Eine ist die Tradition des Wohlfahrtsstaates in der Nachkriegszeit und die andere das sehr spezifische Modell des Sozialschutzes, das im Rahmen des Systems der zentralen Planwirtschaft entwickelt wurde. Beide Systeme boten der Bevölkerung Sicherheit in Relation zu ihrem (ganz unterschiedlichen) Wirtschaftsstand und durch Mittel, die für ihre (ganz unterschiedlichen) politischen Systeme kennzeichnend waren.

Alle betroffenen Regierungen waren bestrebt, ihre Sozialschutzsysteme an die neue Lage anzupassen. In den Ländern Mittel- und Osteuropas und der GUS, die unversehens wettbewerbsgeprägten und sich rasch wandelnden inländischen und ausländischen Produktions- und Arbeitsmarktstrukturen ausgesetzt waren, musste sichergestellt werden, dass Sozialschutzsysteme unter Bedingungen der offenen Marktwirtschaft effektiv (und effizienter) funktionierten, während sich die Systeme in westeuropäischen Ländern an eine unerwartete neue Wirtschaftssituation anzupassen hatten, die u.a. durch einen unvorhergesehenen Niedrigpreis- und Niedrigkostenwettbewerb, nicht nur aus der Region selbst, sondern insbesondere aus Asien und anderen Entwicklungsregionen, gekennzeichnet war.

Da sich ein Konsens über die Notwendigkeit einer größeren Verantwortlichkeit des Einzelnen herausbildete, mussten sich Sozialschutzreformen in Westeuropa mit weiteren Herausforderungen auseinandersetzen, die sich aus bahnbrechenden Veränderungen in Bezug auf das seit langem vorhandene Paradigma des Wohlfahrtsstaates ergaben. Dies entsprach zwar den eigentlichen Ursachen der Revolutionen in Mittel- und Osteuropa von 1989, in vielen Ländern bedeutete die Änderung der philosophischen Basis aber, dass der Einkommensschutz im Fall von Arbeitslosigkeit in signifikantem Maße geändert und dass das individuelle Sparen als Ausgleich für Einschnitte bei der Altersversorgung eingeführt werden mussten.

Viele Jahre lang konnte vom Europäischen Sozialmodell zu Recht gesagt werden, dass seine Hauptmerkmale relativ hohe soziale Mindeststandards, ein hohes Ausmaß an kollektiver Versicherung gegen soziale Risiken und ein intensiver Dialog zwischen den Sozialpartnern waren. Die Vielfalt in sozialen Angelegenheiten ist heute jedoch so groß, dass es schwer ist, die Merkmale eines gemeinsamen Modells herauszustellen.

Die Größenordnung der Unterschiede bei Ausgaben für den Sozialschutz innerhalb Europas zeigt jedoch, dass Maßnahmen zur Stimulierung des Wachstums durch Kürzungen von Sozialausgaben nicht gerechtfertigt sind (Abbildung 5.1). Nur acht Länder (Belgien, Dänemark, Deutschland, Frankreich, Niederlande, Österreich, Schweden und Schweiz), die insgesamt 201 Millionen Menschen oder zwei Fünftel der Bevölkerung der EU-27 umfassen, haben überdurchschnittlich hohe Sozialausgaben. Die gesamten Sozialausgaben belaufen sich in 18 der EU-27-Länder auf über 20 Prozent des BIP, während diese Zahl in etwa einem Dutzend Länder der Region unter 15 Prozent liegt. Zu den Gruppen mit hohen und niedrigen Ausgaben zählen Länder mit guter und andere mit weniger überzeugender Wirtschaftsleistung. Die oft genannte Wechselbeziehung

zwischen Wirtschaftsleistung und Sozialausgaben gibt es daher nicht. Die enormen Unterschiede in der Region in Bezug auf die Sozialausgaben im Verhältnis zum BIP können daher nicht ausschließlich auf die Wirtschaftsleistung zurückgeführt werden, sondern dürften ein Zeichen dafür sein, dass in den Ländern ein erheblicher grundsatzpolitischer Spielraum zur Gestaltung ihrer Sozialschutzsysteme vorhanden ist.

Abbildung 5.1 zeigt eine starke Korrelation zwischen den staatlichen Gesamtausgaben und der Höhe der Ausgaben für die Soziale Sicherheit sowie auch das Ausmaß der Unterschiede in der Region. Durchschnittlich wenden die Länder die Hälfte ihrer Staatshaushalte für den Sozialschutz auf, einschließlich Gesundheitsfürsorge. In den EU-27-Ländern werden etwa 58 Prozent des Staatshaushalts für den Sozialschutz bereitgestellt. In den Nicht-EU-Ländern beläuft sich die Zahl auf 40 Prozent. Darüber hinaus sind in den EU-27 öffentliche Haushalte mit durchschnittlich 47 Prozent des BIP (von 33 Prozent in Irland und Estland bis zu über 50 Prozent in Belgien, Dänemark, Frankreich und Schweden) viel größer als in Nicht-EU-Ländern (im Durchschnitt 32,5 Prozent des BIP).

5.8. Eckwerte für Reformen der Sozial- und Wirtschaftspolitik und Maßnahmen der IAO

Die wichtigste grundsatzpolitische Herausforderung besteht darin, dass jetzt ein neues Gleichgewicht oder ein neues grundsatzpolitisches Paradigma gesucht werden muss, das aus einer neuen Kombination von Arbeitsmarkt-, Wirtschafts- und Sozialpolitiken besteht, die gleichzeitig volle und produktive Beschäftigung anstreben und fördern, aber auch Schutz vor vorhandenen und neuen Risiken bieten und auf die modernen Präferenzen für gesellschaftliche Vorkehrungen wie die Kombination von Arbeit und Freizeit, lebenslanges Lernen und die Betreuung von Eltern oder Kindern eingehen. Die am IAO-Konzept der menschenwürdigen Arbeit ausgerichtete Strategie fasst das Konzept der sich ergänzenden Arbeitsmarkt- und Sozialschutzstrategien zusammen. Es handelt sich um ein strategisches Konzept, das die gleichzeitige und kohärente Verwirklichung von sozialen und wirtschaftlichen Zielen anstrebt und sich nicht auf ein einziges grundsatzpolitisches Ziel konzentriert.

Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen und Sozialschutzvorkehrungen sind keine separaten Einheiten. Die Interaktion zwischen dem Wohlfahrtsstaat und der Wirtschaftsleistung erfolgt in erster Linie durch den Arbeitsmarkt. Sozial- und Arbeitsmarktpolitiken und -einrichtungen können so konzipiert werden, dass sie sowohl sozialen als auch wirtschaftlichen Zielen dienen. Darüber hinaus ergänzen sich in vielerlei Hinsicht unterschiedliche Formen der Wohlfahrtstaatlichkeit (u.a. aktivierende Arbeitsmarktpolitiken) und wettbewerbsfähige Märkte.

Anpassungsstrategien, die ausschließlich auf eine Absenkung von Arbeitsnormen und eine Kürzung von Sozialschutzniveaus abzielen, dürften kaum zu wirtschaftlichem und sozialem Fortschritt führen. Aus Forschungsarbeiten geht klar hervor, dass wirtschaftliche Entwicklung Hand in Hand geht mit steigenden Sozialnormen, Wohlstand und sozialer Einbeziehung. Statt des Eintretens von Regierungen für niedrige Arbeitskosten durch Einschnitte beim Arbeits- und Sozialschutz, dürfte ein „Königsweg-Ansatz“ zu Arbeit von hoher Qualität vielversprechender sein: Hohe Arbeits- und Sozialnormen und eine gute Wirtschaftsleistung ergänzen sich. Transfers der Sozialen Sicherheit erfüllen ihren Hauptzweck, nämlich die Verringerung der Zahl der Armen, und spielen daher eine entscheidende Rolle beim Aufbau gesellschaftlicher Stabilität, die wiederum eine Voraussetzung für alle langfristigen Investitionen ist. Es gibt keine automatische Austauschbeziehung zwischen Gerechtigkeit und Effizienz in Bezug auf Sozialschutz und Wirtschaftsleistung: Wenn Sozialtransfersysteme gut konzipiert und verwaltet werden, können Sozialschutz und Wirtschaftsleistung miteinander in Einklang gebracht werden und Sozialschutzprogramme erschwinglich sein. Proaktive Leistungen der Sozialen Sicherheit, die negative Anreize vermeiden, können durch Investitionen in die produktiven Fähigkeiten von Menschen und Erleichterung der erforderlichen Arbeitsmarktanpassung ein langfristiges Wirtschaftswachstum fördern.

5.9. Politische Schlussfolgerungen: Mittel und Ziele

Es gibt offensichtlich nicht nur ein einziges Sozialmodell, selbst innerhalb der EU. Die Länder wählen bei der Anpassung von Systemen der Sozialen Sicherheit an die neuen sozialen und wirtschaftlichen Gegebenheiten ihren eigenen Weg. Allerdings können die folgenden Reformelemente allgemeine Eckwerte für die Gestaltung von Sozial- und Arbeitsmarktpolitiken bieten:

- Investitionen in Humankapital.
 - *Dies fängt damit an, dass sichergestellt wird, dass alle Kinder eine bestmögliche Ausbildung erhalten, und beinhaltet Möglichkeiten zur Aufrechterhaltung und Verbesserung von Qualifikationen während der ganzen beruflichen Laufbahn.*
- Einführung institutioneller Vorkehrungen auf dem Arbeitsmarkt, die Ineffizienz und die unzureichende Nutzung produktiver Ressourcen verringern.
 - *Hierzu könnten höhere Investitionen in aktive Arbeitsmarktpolitiken für Arbeitslose und Zusatzleistungen für erwerbstätige Niedriglohnbezieher, zusätzlich zu Einkommenshilfen für Arbeitslose, zählen.*
- Absicherung von Arbeitsmarktübergängen durch „Flexicurity“.
 - *Beispielsweise durch modernisierte Arbeitsverträge, die Anpassungen zulassen, wenn es erforderlich ist, wo aber ein stärkerer proaktiver Sozialschutz neben Maßnahmen zur Steigerung der Beschäftigungsfähigkeit und Förderung der Stellensuche, der beruflichen Neuorientierung und der schnellen Integration in den Arbeitsmarkt derjenigen, die vom strukturellen Wandel in nachteiliger Weise betroffen sind, eine effektive Einkommenssicherheit bieten.*
- Aktivierung von Gruppen, die gegenwärtig nicht am Arbeitsmarkt teilhaben.
 - *Dies führt zu sozialer Einbindung und bietet Möglichkeiten für den Erwerb beruflicher Fertigkeiten und wirtschaftlichen Fortschritt.*
- Einkommenstransfers für diejenigen, die zur vorübergehenden oder ständigen Teilnahme nicht in der Lage sind
 - *Dies ist ein Menschenrecht und fördert den Zusammenhalt der Gesellschaft und die soziale Stabilität, die selbst Produktivfaktoren sind.*
- Aufbau eines Rahmens für eine fundierte Verwaltungsführung mit geeigneten Kontrollen und Gegenkontrollen und einer Plattform für sozialen Dialog.
 - *Dies garantiert, dass die Interessen aller Gesellschaftsgruppen bei Diskussionen über Soziale Sicherheit berücksichtigt werden.*

Die Erfahrungen und das Mandat der IAO legen eindeutig nahe, dass zum Erreichen der hochgradig komplementären Zwillingsziele der sozialen Entwicklung und wirtschaftlichen Effizienz nationale Sozial- und Arbeitsmarktreformprozesse, die darauf abzielen, ein neues Paradigma im Bereich der Politik der Sozialen Sicherheit zu verwirklichen, auf den folgenden Grundprinzipien beruhen sollten:

1. *Universelle Erfassung durch Einkommenssicherheits- und Gesundheitssysteme:* Alle (ständig und zeitweise) Gebietsansässigen sollten einen geschlechtergerechten Zugang zu Leistungen haben, die Einkommenssicherheit und eine umfassende medizinische Betreuung gewährleisten.
2. *Leistungen und Schutz vor Armut als ein Recht:* Der Anspruch auf Leistungen sollte als berechenbares Recht von Gebietsansässigen und/oder Beitragszahlern genau festgelegt werden; Leistungen sollten einen wirksamen Schutz vor Armut bieten; beruhen Mindestleistungen auf Beiträgen oder zweckgebundenen Steuern, so sollten sie im Einklang mit dem Übereinkommen (Nr. 102) über Soziale Sicherheit (Mindestnormen), 1952, oder Über-

einkommen, die ein höheres Schutzniveau vorsehen, und der Europäischen Ordnung der Sozialen Sicherheit stehen.

3. *Versicherungsmathematisches Äquivalenzprinzip von Beiträgen und Leistungshöhe:* Vom Staat oder Regulierungsmechanismus sollten eine Mindestersatzrate für Leistungen sowie Renditen von Sparsystemen, die in adäquater Weise die Höhe der geleisteten Beiträge widerspiegeln, garantiert werden.
4. *Tragfähige Finanzierung:* Die Systeme sollten so finanziert werden, dass ein adäquater fiskalischer Spielraum für das System der Sozialen Sicherheit insgesamt und individuelle Versorgungssysteme im Besonderen bewahrt wird, um Unsicherheit in Bezug auf ihre langfristige Finanzierbarkeit zu vermeiden.
5. *Verantwortung für die Verwaltungsführung:* Der Staat sollte der letztendliche Garant für Rechte in der Sozialen Sicherheit bleiben, während Geldgeber und Leistungsempfänger sich an der Verwaltungsführung beteiligen sollten.

Letztlich kommt es darauf an, Menschen in einer sich rasch wandelnden Welt die Soziale Sicherheit zu bieten, die sie benötigen, um Wandel mit Würde zu bewältigen.

Die Teilnehmer möchten sich vielleicht mit folgenden Fragen befassen:

- Nach der Analyse in Kapitel 2 gibt es erste Anzeichen für einen wirtschaftlichen Aufholprozess in den Subregionen; es gibt jedoch bedauerlicherweise keine vergleichbaren Indikatoren für eine Konvergenz der Sozialpolitik. Was kann getan werden, um Investitionen in den Sozialschutz in den Ländern der Region mit niedrigerem Einkommen zu steigern, um ein höheres Niveau und eine bessere Qualität der Absicherung zu gewährleisten, damit alle, die Maßnahmen des Sozialschutzes bedürfen, erreicht werden?
- Bisher galt die Aufmerksamkeit vor allem den Implikationen des demographischen Wandels für die Finanzierung des Sozialschutzes in der Zukunft. Die obige Analyse hat auch gezeigt, dass höhere Beschäftigungsraten, ein längeres Erwerbsleben und längere Beitragszeiten, die Anspruch auf volle Leistungen verschaffen, die im Zusammenhang mit diesem Prozess erwarteten ökonomischen Kosten erheblich reduzieren können. Dieselbe Analyse hat auch klar gezeigt, dass es notwendig ist, zumindest ein sozial annehmbares Grundleistungsniveau für alle und insbesondere für Menschen mit kürzeren oder unterbrochenen Erwerbsbiographien zu gewährleisten. Stimmen Sie diesen Schlussfolgerungen zu und wie sehen Sie deren grundsatzpolitische Konsequenzen im spezifischen demographischen, wirtschaftlichen und sozialen Kontext ihres Landes?

6. Neue Herausforderungen im Lohnbereich

In den letzten Jahren gehörten Löhne zweifellos zu den in der Region am häufigsten diskutierten Themen. Vor dem Hintergrund einer möglichen Wirtschaftsrezession und eines neuen Inflationsdrucks, bedingt vor allem durch steigende Preise für Öl und Grundnahrungsmittel, fanden intensive öffentliche Diskussionen über Tendenzen bei Kaufkraft und Reallöhnen statt. Zugleich brachten die Gewerkschaften klar ihren Wunsch zum Ausdruck, einem Jahrzehnt maßvoller Lohnentwicklungen ein Ende zu setzen. Bei dem Kongress des Europäischen Gewerkschaftsbundes (EGB) in Sevilla im Jahr 2007 standen Lohnfragen auf der Agenda an oberster Stelle, was zu einer allgemeinen Kampagne für gerechtere Löhne in der ganzen EU führte, deren Ziel es war, dass Produktivitätssteigerungen stärker in Form von Realloohnerhöhungen zum Ausdruck kommen und Arbeitnehmer so einen fairen Anteil am Wirtschaftswachstum erhalten. In einzelnen EU-27-Ländern fanden eine Reihe von Demonstrationen zu den Themen Reallöhne und Kaufkraft statt. Zahlen, die den Rückgang der Lohnquote in der EU belegen, sprechen für diese Forderungen (Europäische Kommission, 2007a). Gleichzeitig werden weiter bestehende Lohnunterschiede zwischen Reichen und Armen, Männern und Frauen und zwischen Ländern als Probleme betrachtet, die für die Gesellschaft wie für die Wirtschaft schädlich sind. Daher wurde dem Mindestlohn verstärkt Beachtung geschenkt, und eine wachsende Anzahl von EU-27-Ländern beschloss oder erörterte die Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns.

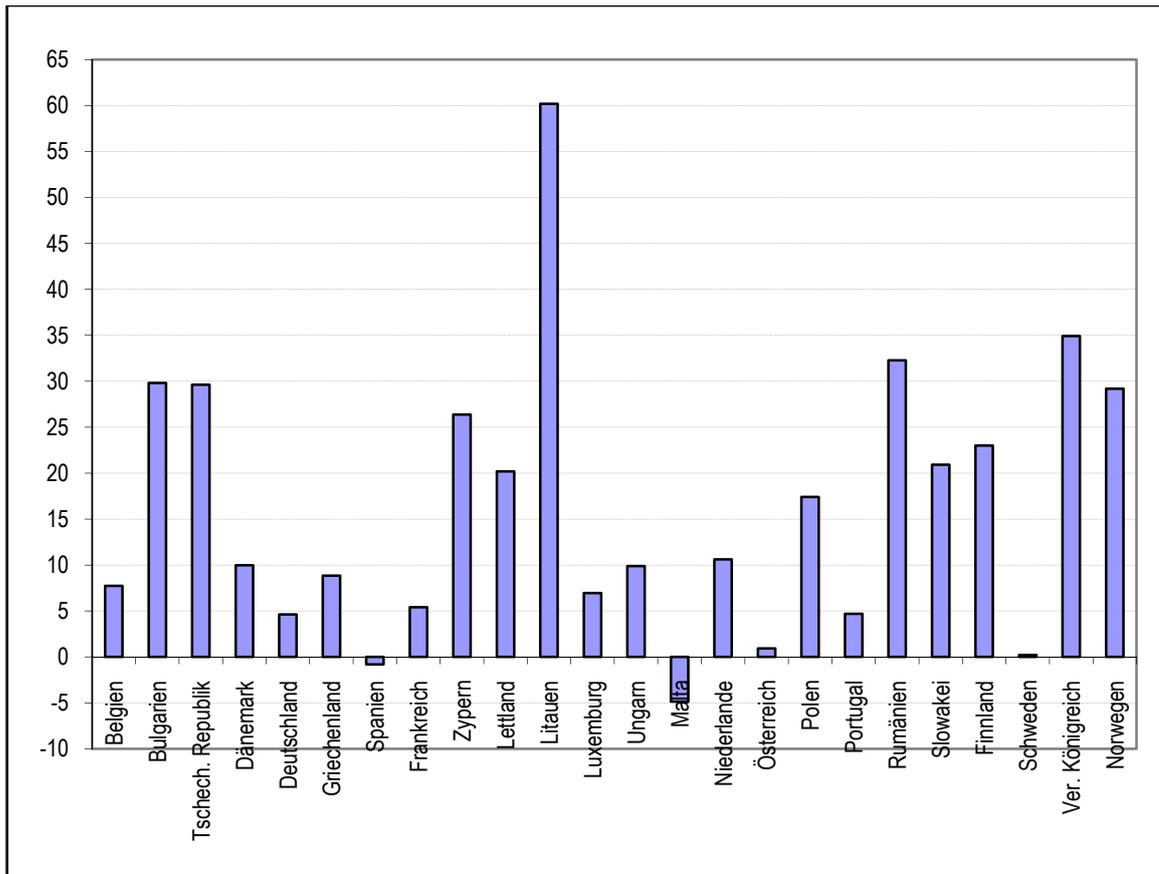
6.1. Hauptlohntendenzen

Reallöhne

Reallöhne spiegeln im Zeitverlauf die Entwicklung der Kaufkraft von Nominallöhnen unter Berücksichtigung der Inflation wider. Reallöhne sind, wenngleich mit unterschiedlichen Tendenzen, durchschnittlich in beschränktem Maß gestiegen (etwas über fünf Prozent). Auf Länderkategorien bezogen, können die Entwicklungen wie folgt dargestellt werden:

- *Lohnzurückhaltung in den EU-15:* In diesen Ländern ist das Lohnniveau höher; im Zeitraum 1996-2006 gab es jedoch eine gewisse Lohnzurückhaltung. Zahlen belegen, dass die Reallöhne beispielsweise in Deutschland, Frankreich, Österreich und Portugal langsam anstiegen, in Spanien jedoch zurückgingen. In den EU-15-Ländern gab es in diesem Zeitraum nur im Vereinigten Königreich und in Irland einen starken Reallohnanstieg (Irland ist allerdings nicht in Abbildung 6.1 aufgeführt).
- *Rückgang und Wiederanstieg der Löhne in Mittel- und Osteuropa:* In den ersten Jahren der Transformation gab es in mittel- und osteuropäischen Ländern neben einem deutlichen wirtschaftlichen Produktionsrückgang generell einen starken Rückgang der Reallöhne. Seit Mitte der neunziger Jahre profitierten Löhne vom raschen BIP-Wachstum, das viel höher ausfiel als im Durchschnitt der EU-15 und real rasch zunahm, so dass sie sich auf das Niveau vor der Transformation zubewegten. In den Ländern, die der EU beitraten, trug dieser Prozess ebenfalls zur Intensivierung des Wirtschaftswachstums bei, und die Reallöhne stiegen weiterhin an. In den baltischen Staaten und in Rumänien lag dieser Anstieg der Reallöhne in den letzten sieben Jahren bei über 50 Prozent und überstieg 30 Prozent in der Tschechischen Republik und in Ungarn. Folglich fand trotz weiterhin hoher absoluter Lohnunterschiede in den EU-27-Ländern ein gewisser Aufholprozess statt. Allerdings hat sich der Anstieg der Reallöhne in den letzten Jahren offenbar verlangsamt.

Abbildung 6.1. Reallohnwachstum (ausgewählte EU-Länder, 1996-2006) (in %)



Anmerkung: 1996 wurde als Index gewählt; ausgenommen Tschechische Republik (2002), Lettland (2004), Schweden (2000), Vereinigtes Königreich (1998) und Norwegen (1998).

Quelle: Eurostat.

- *Nicht-EU-Länder wie Albanien und Die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien* verzeichneten trotz ihres raschen BIP-Wachstums weiterhin eine sehr mäßige Reallohnzunahme. Nach der Krise von 2001 verzeichnete die Türkei einen deutlichen Rückgang der Reallöhne; in letzter Zeit haben sich die Reallöhne allerdings erholt.
- *Reallohnwachstum und niedrige Entlohnung in den GUS-Ländern:* In vielen GUS-Ländern war aufgrund der niedrigeren Wirtschaftswachstumsrate vor 2000 ein Anstieg der Reallöhne schwerer zu erreichen. Länder wie die Russische Föderation und die Ukraine verzeichneten in den ersten Transformationsjahren einen starken Produktionsrückgang und parallel dazu einen Rückgang der Reallöhne um mehr als 60 Prozent, was zu einem Problem niedriger Löhne führte. Die GUS-Länder waren auch von der Russlandkrise 1997-98 betroffen, die eine Abwertung des Rubels und einen starken Anstieg der Inflation zur Folge hatte. Allerdings sind in den letzten Jahren Reallöhne stetiger gestiegen, und in der Russischen Föderation und anderen GUS-Ländern (Tabelle 6.1) wurden zwischen 2001 und 2006 beeindruckende jährliche Wachstumsraten erreicht, was zu einer schrittweisen Reduzierung des Anteils der russischen Bevölkerung führte, dessen Einkommen unter dem Existenzminimum liegt (14,7 Prozent in 2007 gegenüber 33,5 Prozent in 1992).

Ogleich der Rückstand zum Teil verringert wurde, sind Niedriglöhne in diesen Ländern nach wie vor ein gravierendes Problem, von dem ein großer Teil der Bevölkerung betroffen ist. Überdies verbirgt der rasche Anstieg der Reallöhne dramatische Unterschiede zwischen dem oberen und unteren Ende der Lohnskala.

Tabelle 6.1. Durchschnittliches jährliches Reallohnwachstum in ausgewählten GUS-Ländern (Prozent, 1995-2000 und 2001-06)

	1995-2000	2001-2006	Gesamte Periode: 1995-2006
Republik Moldau	-0,24	14,62	8,43
Belarus	13,32	10,72	11,89
Russische Föderation	-0,62	13,90	7,06
Ukraine	-2,90	18,89	8,44

Quelle: IAA.

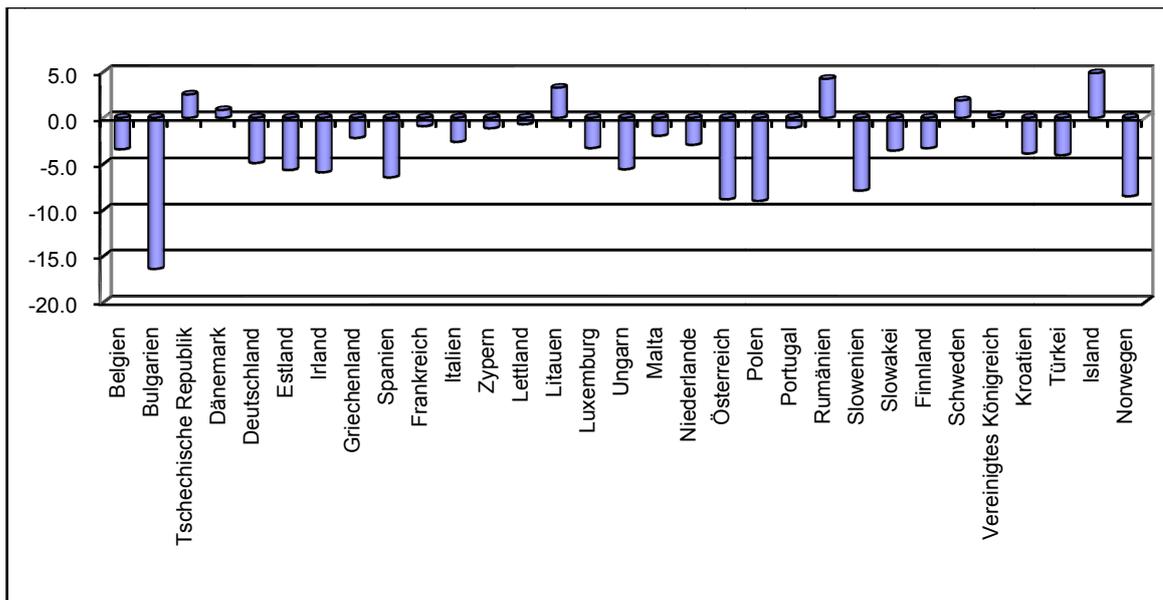
In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass Reallohntendenzen direkte soziale und wirtschaftliche Konsequenzen haben können. In mittel- und osteuropäischen Ländern führten Kontrollen des Lohnwachstums in Verbindung mit einer Preisliberalisierung zu einem starken Rückgang des Verbrauchs, was wiederum den Produktionsrückgang um mehr als zehn Jahre verlängerte. In Deutschland wirkte sich in letzter Zeit die Lohnzurückhaltung in Verbindung mit einer Erhöhung der Mehrwertsteuer negativ auf den Verbrauch aus, der zwischen 2002 und 2006 stagnierte und 2005 und 2007 sogar zurückging. In Italien führten fast 15 Jahre einer andauernden grundlegenden Stagnation der Reallöhne zu einem Zustand, der jetzt als regelrechter Lohnnotstand angesehen wird. In der Tat hat der Gouverneur der Banca d'Italia offen erklärt, dass die Löhne und Gehälter zu niedrig sind, um ein Wachstum von Nachfrage und Konsumausgaben zu stimulieren (Draghi, 2007).

Die Lohnquote

Trotz unterschiedlicher Lohnwachstumsraten ist den meisten der EU-27-Länder gemein, dass es maßvolle Lohnentwicklungen gibt und dass die Wachstumsrate der Reallöhne niedriger ist als die Rate der Arbeitsproduktivität. Der Anteil der Löhne am BIP fiel in den EU-27 zwischen 1995 und 2007 von 59,6 auf 57,1 Prozent. In 24 der 31 Länder, für die Zahlen zur Verfügung stehen, ist der Anteil der Löhne am BIP seit 1995 zurückgegangen und nur in sieben Ländern angestiegen. In Bulgarien fiel die Lohnquote um über 15 Prozent, in Norwegen, Österreich, Polen und Slowenien um nahezu zehn Prozent und in Estland, Irland, Spanien und Ungarn, eng gefolgt von Deutschland, um mehr als fünf Prozent. Nur in Dänemark, Island, Litauen, Rumänien, Schweden und der Tschechischen Republik stieg die Lohnquote an. Im Vereinigten Königreich stagnierte sie. Was die Länder außerhalb der EU anbelangt, so ging die Lohnquote auch in Der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien (um 14 Prozent zwischen 1997 und 2005 bei einem rapiden BIP-Wachstum von durchschnittlich 5,3 Prozent jährlich) und in der Türkei (trotz eines raschen Wirtschaftswachstums nach der Krise von 2001 und eines Anstiegs des Anteils der abhängig Beschäftigten an der Gesamtbeschäftigung) zurück.

Was die Höhe des Anteils der Löhne am BIP und nicht die Veränderungsrate anbelangt, so steht fest, dass dieser Anteil in Ländern wie Bulgarien (Gesamtarbeitnehmereinkommen von 1995 bis 2006 zwischen 32 bzw. 42 Prozent des BIP) und in der Tschechischen Republik (32,3 Prozent in 2006) besonders niedrig ist. Die Lohnquote ist offenbar in Litauen, Rumänien und der Tschechischen Republik, die ein Reallohnwachstum verzeichneten (siehe Abbildung 6.2), gestiegen, was bedeutet, dass die Stabilisierung der Lohnquote durch das Reallohnwachstum in einigen mittel- und osteuropäischen Ländern beeinflusst wurde. Im Gegensatz dazu kann in den EU-15 die Lohnzurückhaltung in Verbindung mit einem lediglich langsamen Reallohnwachstum zum Rückgang der Lohnquote beigetragen haben. In der Russischen Föderation fiel die Lohnquote von 53,6 Prozent in 1998 auf 43,8 Prozent in 2005, stieg aber tendenziell, wahrscheinlich aufgrund des Reallohnwachstums, seit 2006 an. Diese Tendenz, die auch in anderen Ländern festgestellt wurde, ist von Bedeutung, da sie anzeigt, dass die Lohnquote nicht völlig unabhängig von Reallohntendenzen und somit von der Lohnpolitik und von für Lohnfragen zuständigen Institutionen

Abbildung 6.2. Änderungen des Anteils der Löhne am BIP (1996-2007) (in %)



Quelle: Jährliche makroökonomische Datenbank der Generaldirektion Wirtschaft und Finanzen der Europäischen Kommission (AMECO-Datenbank).

ist. Dies steht im Gegensatz zur wichtigsten theoretischen Erklärung einiger internationaler Organisationen für den Rückgang der Lohnquote, derzufolge diese Tendenz in erster Linie durch Änderungen des Technisierungsgrades und der Kapitalintensität hervorgerufen wird (Europäische Kommission, 2007a).

Löhne und Produktivität

Der Rückgang des Anteils der Löhne am BIP führt offensichtlich zu der Frage, ob es erforderlich ist, Reallöhne enger an Arbeitsproduktivitätsraten anzukoppeln. Eine Analyse der Beziehung zwischen Löhnen und Produktivität lässt erkennen, dass diese zweifellos in vielen Ländern der Region aufgelöst wurde, wengleich in ganz unterschiedlichen Richtungen. So stieg mehr als zehn Jahre lang in Griechenland und Spanien und in gewissem Maß auch in Frankreich und Luxemburg die Produktivität stärker als die Reallöhne. In Finnland und in geringeren Maß auch in Schweden stand die Reallohnentwicklung offenbar stärker im Einklang mit der Produktivität. Allerdings war in ehemaligen Transformationsländern wie Bulgarien und Rumänien seit Mitte der neunziger Jahre ein kontinuierliches Produktivitätswachstum zu verzeichnen, während bei den Reallöhnen ein sehr unregelmäßiges Wachstum mit Rückgängen und Anstiegen in bestimmten Zeiten bestand.

In den letzten Jahren war das Wachstum der Löhne bereits stärker an die Produktivität gekoppelt. In der zweiten Hälfte der neunziger Jahre spielte die Notwendigkeit, einen Ausgleich für den scharfen Rückgang der Reallöhne in der ersten Hälfte jenes Jahrzehnts zu finden, eine dominierende Rolle, was in einigen Fällen zu Reallohnsteigerungen führte, die über der Produktivitätssteigerungsrate lagen (beispielsweise in Estland zwischen 1996 und 1999, wengleich sich diese Tendenz nach 1999 umkehrte). In den letzten Jahren hat sich diese Situation jedoch geändert, wie der Fall Kroatien zeigt, wo die Reallöhne zwischen 2001 und 2006 bei einem Produktivitätswachstum von 20,9 Prozent um 16,6 Prozent zulegten.

Löhne und Beschäftigung

Es gibt zweifellos einen direkten Zusammenhang zwischen Löhnen und Beschäftigung. Lohn tendenzen spiegeln oft Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt wider, insbesondere die Arbeitslosigkeit und die Zunahme sogenannter „atypischer Formen“ der Beschäftigung (siehe Kapitel 3). Ein anderer Grund für die zunehmende Lohnungleichheit ist der Wandel der Struk-

turen des Arbeitsmarkts, mit der Betonung von Qualifikationen, was zur Folge hat, dass in Sektoren mit einem höheren Qualifikationsniveau auch höhere Löhne gezahlt werden. Diese Unterschiede, nämlich eine Tendenz zu atypischen Formen der Beschäftigung in bestimmten Sektoren und einer höher qualifizierten Arbeitnehmerschaft in anderen, führen zur Polarisierung von Arbeitsmarkt und Lohnbedingungen.

Die Existenz einer großen informellen Wirtschaft, beispielsweise in der Türkei, hat ebenfalls einen unmittelbaren Einfluss auf die Höhe von Löhnen. Da Arbeitnehmer in der informellen Wirtschaft im Allgemeinen ein geringes Entgelt beziehen und eine lange Arbeitszeit und schlechtere Arbeitsbedingungen haben, nimmt bei einer großen informellen Wirtschaft der Druck auf die Löhne von Arbeitnehmern in der formellen Wirtschaft zu.

6.2. Geringe Entlohnung und Mindestlöhne

Im letzten Jahrzehnt ist in den Ländern der Region das Phänomen der erwerbstätigen Armen zu einem gravierenden Problem geworden, das geeignete grundsatzpolitische Antworten, insbesondere in Form eines Mindestlohns, erforderlich macht.

Das Ausmaß der geringen Entlohnung

Eine Variable, die zur Messung der geringen Entlohnung genutzt werden kann und als eine Art von Armutsgefährdungsschwelle in der Region anerkannt wird, ist die Zahl der Erwerbstätigen, die weniger als zwei Drittel des nationalen medianen Lohns oder weniger als 60 Prozent des medianen Lohns oder sogar des Durchschnittslohns beziehen. Allerdings bedeutet die Tatsache, eine niedrige Entlohnung zu erhalten, nicht zwangsläufig, dass die Person in einem armen Haushalt lebt. Diese Messung zeigt, dass eine geringe Entlohnung in den EU-27 relativ häufig ist, da zehn Prozent der Erwerbstätigen in Ländern wie Griechenland, Litauen, Österreich, Polen, Portugal, Spanien, Tschechische Republik und Ungarn davon betroffen sind. Auch in Kroatien (24 Prozent) und Der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien (29 Prozent der Arbeitnehmer in 2006) ist die Zahl gering entlohnter Arbeitsplätze hoch. Im Gegensatz dazu ist die Rate in Belgien und Finnland (unter fünf Prozent) besonders niedrig.

Migranten und Personen in Ein-Eltern-Haushalten sind dem größten Armutsrisiko ausgesetzt. Auch Menschen, die in einem prekären Beschäftigungsverhältnis stehen, sind stark armutsgefährdet. So sind in Frankreich 28 Prozent der Zeitarbeiter und Personen mit befristeten Arbeitsverträgen und 30 Prozent der Teilzeitarbeiter armutsgefährdet, verglichen mit einem Durchschnitt insgesamt von zwölf Prozent. In den Niederlanden ist das Risiko, zu den erwerbsfähigen Armen zu zählen, für selbständig Erwerbstätige 2,7-mal so hoch wie für den Durchschnitt der Erwerbsbevölkerung. In Österreich sind 19 Prozent der Teilzeitarbeiter und 16 Prozent der Zeitarbeiter, die weniger als ein Jahr in einem Beschäftigungsverhältnis gestanden haben, armutsgefährdet, verglichen mit einem Durchschnitt von elf Prozent aller Arbeitnehmer.

In der Türkei leben angeblich 20 Prozent der Bevölkerung unter der Armutsgrenze, und die Quote steigt mit dem Status der Arbeitnehmer: 2006 wurden sechs Prozent der normalen Beschäftigten als arm angesehen, verglichen mit 13,6 Prozent 2002, und 2006 belief sich die Zahl unter selbständig Erwerbstätigen auf 22,1 Prozent und unter Gelegenheitsarbeitern auf 28,6 Prozent. In Kapitel 4 wurde bereits darauf hingewiesen, dass etwa die Hälfte aller Beschäftigten in der Türkei wegen niedriger Löhne mehr als 50 Stunden pro Woche arbeiten, was belegt, dass es eine Verbindung zwischen niedrigen Löhnen und einer langen Arbeitszeit gibt.

Eine geringe Entlohnung ist zweifellos auch in den meisten GUS-Ländern eine wichtige politische Frage. Beispielsweise ging das Verhältnis in der Russischen Föderation, wo der niedrige Lohn gemessen wird, indem man den Durchschnittslohn mit dem Existenzminimum vergleicht, von 4,1 in 1990 auf drei in 2007 zurück, und es kam zu drastischen Rückgängen während der ersten Transformationsphase (1,45 in 1995) und der Finanzkrise (1,38 in 1999). Bei dem Verhältnis gab es je nach Region erhebliche Unterschiede, von 7,2 in Moskau und St. Petersburg bis zu 1,9 in den Republiken des Nordkaukasus und einigen Regionen Zentralrusslands. 2006

erhielten 22 Prozent der Arbeitnehmer immer noch Löhne, die unterhalb des Existenzminimums lagen, wenngleich dies im Vergleich zu 1995 und 1999 einen Fortschritt bedeutete, da sich der Anteil der Arbeitnehmer mit Löhnen unterhalb des Existenzminimums damals auf 43 bzw. 42 Prozent belief. Dieser Fortschritt wird von Fachleuten auf die Anhebung des gesetzlichen Mindestlohns zurückgeführt.

Der Mindestlohn als Antwort der Politik

Der Mindestlohn ist ein Instrument, das zur Vermeidung geringer Entlohnung beitragen kann. In der Mehrzahl der EU-27-Länder ist ein Mindestlohnsystem vorgesehen. Interessanterweise ist dieser Anteil am höchsten in den EU-12, wo elf Länder einen Mindestlohn vorsehen (eine Ausnahme bildet Zypern, wo der Mindestlohn durch Flächentarifvertrag festgelegt wird). In den EU-15 gibt es nur in sieben Ländern ein System gesetzlicher Mindestlöhne, darunter zwei, in denen es erst vor kurzem eingeführt wurde, nämlich Irland und das Vereinigte Königreich. Länder wie Dänemark, Deutschland, Finnland, Italien, Österreich und Schweden mit einer starken Tradition der Kollektivverhandlungen haben sich dafür entschieden, den Mindestlohn durch Flächentarifverträge festsetzen zu lassen. In Deutschland und Schweden wird allerdings derzeit über ein System gesetzlicher Mindestlöhne diskutiert, und ein solches System soll Anfang 2009 in Österreich eingeführt werden.

In der ganzen Region gibt es große Unterschiede bei der Höhe des Mindestlohns, von 4,3 Euro in Tadschikistan, 92 Euro in Bulgarien und 114 Euro in Rumänien bis zu 1.403 Euro in Irland und 1.570 Euro in Luxemburg (Tabelle 6.3). Auch wenn diese Unterschiede kaufkraftbereinigt etwas geringer ausfallen, sind sie dennoch groß.

Darüberhinaus stieg der Mindestlohn seit 2003 in sehr unterschiedlichem Tempo. In den EU-12, wo die Mindestlöhne am niedrigsten waren, war dieser Anstieg grösser, was ein Zeichen für eine Art Aufholprozess sein dürfte. Die Mindestlöhne stiegen auch deutlich in Irland und Spanien sowie im Vereinigten Königreich, wo die Einführung des Mindestlohns im Jahr 1999 zu einem Rückgang der Lohnungleichheit geführt hat. In Frankreich war der Mindestlohn Triebfeder für Lohnerhöhungen am unteren Ende der Lohnverteilung, wenngleich dies zu Diskussionen über negative Auswirkungen in Bezug auf die Schaffung von unqualifizierten Arbeitsplätzen und die hohe Arbeitslosigkeit führte. Die Sozialversicherungsbefreiung war das wichtigste Instrument zur Verringerung der Arbeitskosten am unteren Ende der Lohnskala bei Aufrechterhaltung der Höhe des nationalen Mindestlohns. Die in Frankreich verfolgte Mindestlohnpolitik trug auch zum Abbau von Lohnungleichheiten bei.

Tabelle 6.2. Mindestlohn als Prozentanteil des Existenzminimums und des Durchschnittslohns (GUS-Länder), 2007

	Mindestlohn/ Existenzminimum	Mindestlohn/ Durchschnittslohn
Armenien	63	32
Aserbajdschan	62	29
Georgien	17	7,8
Kasachstan	97	19,5
Kirgistan	12	11
Russische Föderation	60,3	16,4
Tadschikistan	41,3	18
Turkmenistan	-	-
Ukraine	93 (2006)	-
Usbekistan	-	14,2

Quelle: Subregionalamt der IAO für Osteuropa und Zentralasien und nationale Statistiken.

**Tabelle 6.3. Mindestlohniveau in Ländern mit einem gesetzlichen nationalen Mindestlohn
(2007 – in Euro, sofern nicht anders angegeben)**

Österreich	1.000 (ab Januar 2009)
Belgien	1.259
Bulgarien	92
Tschechische Republik	288
Estland	230
Frankreich	1.254
Griechenland	658
Ungarn	258
Irland	1403
Lettland	172
Litauen	174
Luxemburg	1.570
Malta	585
Niederlande	1.301
Polen	246
Portugal	470
Rumänien	114
Slowakei	217
Slowenien	522
Spanien	666
Vereinigtes Königreich	1.361
Albanien	114,7 (14.000 albanische Leks)
Kroatien	299 (2.169 kroatische Konas in 2006)
Die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien (kein gesetzlicher Mindestlohn, aber ein nationaler Gesamtarbeitsvertrag)	90 (öffentlicher Dienst)
Türkei	297,6
Armenien	71,7 (30.000 armenische Drams, ab Januar 2009)
Aserbaidshjan	67,4 (75 aserbaidshjanische Manats, ab September 2008)
Belarus	72,2 (208.800 Belarus- Rubel)
Georgien	10,3 (20 georgische Lari)
Kasachstan	64 (10.515 kasachische Tenges, ab Januar 2008)
Kirgistan	6,7 (340 kirgisische Soms)
Republik Moldau	28 (400 Moldau-Leus)
Russische Föderation	62,3 (2.300 russische Rubel)
Tadschikistan	4,3 (20 tadschikische Somanis)
Ukraine	80,9 (605 ukrainische Griwans, ab Dezember 2008)
Usbekistan	10,1 (18.630 Usbekistan-Sums)

Quelle: Europäische Stiftung, 2007.

In der Türkei spielten Erhöhungen des Mindestlohns, der von den dreigliedrigen Partnern in einem Mindestlohnausschuss ausgehandelt wird, im Zeitraum 2004-06 eine Rolle bei der Verringerung der Armutsquote von Arbeitnehmern. Nichtsdestotrotz sind Gelegenheitsarbeiter und selbstständig Erwerbstätige nach wie vor ohne Schutz.

Soll der Mindestlohn seine Rolle erfüllen, die grundlegenden Bedürfnisse von Arbeitnehmern und ihren Familien zu erfüllen, muss er zweifellos so festgesetzt werden, dass er über der Armutsgrenze oder dem Existenzminimum liegt. Wo dies noch nicht möglich ist, empfiehlt die IAO in allen Fällen die Durchführung eines strategischen Plans progressiver Steigerungen des Mindestlohns bis zum Erreichen des Existenzminimums. Dieser Ansatz wurde beispielsweise in der Russischen Föderation gewählt, wo er in der Verfassung verankert ist, wenngleich 2007 der Mindestlohn immer noch nur 60 Prozent des Existenzminimums betrug. Die geringe Höhe des Mindestlohns erklärt, warum der Anteil von Arbeitnehmern, die den Mindestlohn oder weniger als diesen Lohn beziehen, 2007 nur ein Prozent betrug, da Unternehmen zur Bindung und Motivierung ihrer Arbeitnehmer Löhne zahlen müssen, die höher liegen.

Auch in vielen GUS-Ländern wie Armenien, Aserbaidschan und Tadschikistan lag der Mindestlohn unter 70 Prozent des Existenzminimums. Kasachstan (97 Prozent) und die Ukraine (93 Prozent) bilden in dieser Beziehung Ausnahmen. Im Gegensatz hierzu wurde in Georgien und Kirgistan zugelassen, dass der Mindestlohn auf unter 20 Prozent des Existenzminimums fiel. In der Türkei liegt der Mindestlohn auch unter der Armutsgrenze (69 Prozent, berechnet für eine Familie von vier Personen).

6.3. Lohnungleichheit und Lohndiskriminierung

In den verschiedenen Ländern der Region haben die Lohnunterschiede nicht einheitlich zugenommen. Sie stiegen besonders rasch in den GUS-Ländern und insbesondere in der Russischen Föderation. Lohnunterschiede gab es nicht nur zwischen den Sektoren, sondern auch zwischen Regionen und Eigentumsformen (Weltbank, 2005b). Allerdings hat sich die Situation offenbar in den letzten Jahren verbessert.

Auch in allen mittel- und osteuropäischen Ländern, insbesondere in Estland und Ungarn, nahm die Lohndifferenzierung zu. Das Verhältnis zwischen dem ersten und dem letzten Lohndeziel stieg in Polen von 3,3 in 1996 auf 4,3 und in der Tschechischen Republik von 2,4 in 1989 auf 3,1 in 2006. Dies ist in erster Linie auf das sich vertiefende Lohngefälle zwischen manuellen und nicht manuellen Berufen sowie auf einen strukturellen Wandel der Beschäftigung, insbesondere in Bezug auf höhere und steigende Löhne im tertiären Sektor, auf eine Verschlechterung des Lohnrangs des herstellenden Gewerbes und einen Rückstand der Löhne im öffentlichen Dienst zurückzuführen. In Bulgarien stiegen die Lohnunterschiede zwischen den Sektoren mit den höchsten und den niedrigsten Löhnen zwischen 1995 und 2005 von drei auf 4,5, und auch in der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien nahm die Lohn disparität rasch zu.

Die Lohnspreizung lässt sich auch mit der Unternehmensgröße erklären. Beispielsweise waren in Italien die Durchschnittslöhne in Unternehmen mit weniger als zehn Arbeitnehmern etwa halb so hoch wie die in Unternehmen mit mehr als 250 Beschäftigten. Dieselben Muster finden sich in der Türkei und in anderen Ländern.

Auch die Bildung spielt weiterhin eine wichtige Rolle. In Italien befinden sich mehr als 50 Prozent derjenigen, die lediglich eine Grundschul- oder Sekundarschulbildung aufweisen, in den drei niedrigsten Lohndezenen, während der Anteil von Menschen mit Diplomen oder Hochschulabschlüssen, die in den höchsten Dezenen vertreten sind, progressiv ansteigt. In der Russischen Föderation gewinnt das Lohndifferential zunehmend an Bedeutung, mit Ausnahme des öffentlichen Dienstes, wo Löhne trotz des höheren Bildungsstands niedriger sind.

Auch in einigen EU-15-Ländern hat sich die Kluft zwischen Niedrig- und Hochlohnbeziehern vertieft. Dies trifft auf Österreich sowie auf Deutschland zu, wo die Kluft zwischen den letzten und ersten Lohndezenen von 3,2 in 1996 auf 3,7 in 2005 anstieg, wobei der Anstieg beson-

ders in Ostdeutschland (von 2,4 auf 3,2) auffallend war. Dort kann er auf die steigenden Löhne von Hochlohnbeziehern zurückgeführt werden, während er in Westdeutschland eher durch die rückläufigen Löhne im Niedriglohnbereich hervorgerufen wurde.

Einkommen am oberen Ende der Einkommensverteilung standen in den letzten Jahren nach mehreren Skandalen im Mittelpunkt der Diskussion. Im Dezember 2006 erklärte die deutsche Bundeskanzlerin Angela Merkel, der dramatische Anstieg der Verdienste von Spitzenmanagern könne den sozialen Zusammenhalt gefährden. So beliefen sich die Bezüge der Geschäftsführer der 30 Unternehmen des Blue-Chip-Index der Deutschen Börse (DAX) im Jahr 2006 auf insgesamt nahezu 130 Millionen Euro. In Frankreich stiegen die Vorstandsbezüge der CAC-40-Unternehmen 2007, aufgebläht durch Aktienoptionen, sprunghaft um 58 Prozent. Ähnliche Lohnsteigerungen für die Spitzenmanager gab es – wieder aufgrund von Aktienoptionen – in den Niederlanden. Diese Explosion der Vorstandsbezüge macht deutlich, dass der Markt in diesem Bereich des Arbeitsmarktes versagt, was die öffentliche Meinung schockierte und Regierungen zum Handeln veranlasst hat (Thorhill et al., 2008). In den Niederlanden werden gegenwärtig vom Parlament Gesetzesentwürfe beraten, denen zufolge von dem betreffenden Unternehmen ein Steuersatz in Höhe von 30 Prozent für jeden „goldenen Handschlag“ zu zahlen ist, der das Jahresgehalt von Spitzenmanagern übersteigt. Im Jahr 2007 wurde in Frankreich ein Gesetz verabschiedet, das eine größere Transparenz für „goldene Handschläge“ vorschreibt. Deutschland plant ein neues Gesetz, um eine übermäßige Vorstandsentslohnung einzuschränken. Solche Maßnahmen werden oft als ein Instrument zur Reduzierung des Lohngefälles und zur Verbesserung der Einkommensverteilung vorgestellt.

Die sich vertiefende Einkommenslücke innerhalb der Länder ist insbesondere in großen Ländern zu einem aktuellen Thema geworden und ruft zweifellos in den GUS-Staaten große Sorge hervor. In der Russischen Föderation ist der Standort der wichtigste Faktor für Lohngefälle, und der Unterschied zwischen den am stärksten und am wenigsten entwickelten Regionen belief sich im Jahr 2006 auf mehr als sieben (allerdings auf zehn in 1995). In kleineren Ländern wie der Tschechischen Republik, Ungarn und sogar Kroatien haben sich die regionalen Lohnunterschiede ebenfalls vergrößert.

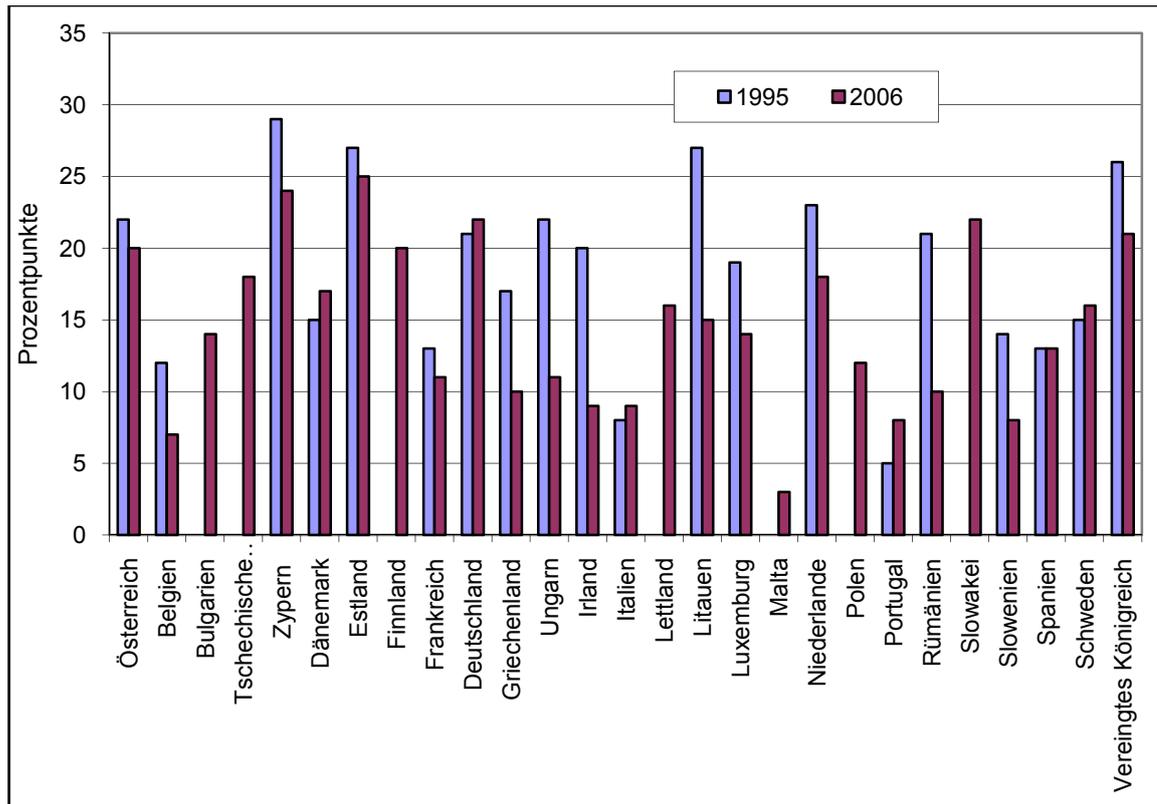
Im Durchschnitt hat sich das Lohngefälle zwischen Männern und Frauen zwischen 1995 und 2006 in der EU verringert. In Irland, Litauen, Rumänien und Ungarn schrumpfte es um mehr als zehn Prozentpunkte. Allerdings wuchs es in fünf der EU-27-Länder: Dänemark, Deutschland, Italien, Portugal und Schweden. Im Jahr 2006 reichte das geschlechtsspezifische Lohngefälle von etwa vier Prozent in Malta bis zu 25 Prozent in Estland. In der Türkei verdienen im verarbeitenden Gewerbe beschäftigte Männer doppelt so viel wie Frauen. Das geschlechtsspezifische Lohngefälle ist darüber hinaus mit 39 beziehungsweise 28 Prozent besorgniserregend in der Russischen Föderation und der Ukraine (Gimpelson und Kapelyushnikov, 2007).

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass nur langsam Fortschritte erzielt werden, obwohl die Verringerung des geschlechtsspezifischen Lohngefälles für Regierungen wie für Gewerkschaften ein wichtiges politisches Ziel darstellt, und in einigen Ländern hat sich die Lage sogar verschlechtert.

In der Region leiden Arbeitsmigranten nach wie vor unter Lohndiskriminierung. So erhalten in Italien Arbeitnehmer, die nicht aus EU-Staaten stammen, 43 Prozent weniger Lohn als andere Arbeitnehmer. In Schweden gab es 2005 eine Einkommenslücke zwischen Einheimischen und Arbeitsmigranten von nahezu 20 Prozent.

Die Zunahme atypischer Formen von Beschäftigung trug auch zur Polarisierung des Arbeitsmarktes bei. Für Zeitarbeitsagenturen tätige Arbeitnehmer sind in Bezug auf Löhne und Arbeitsbedingungen besonders schutzbedürftig. Das Risiko, in Armut zu fallen, ist für Zeit- und Teilzeitarbeiter viel höher (3,5 bzw. dreimal so hoch) als für festangestellte Arbeitskräfte. In Italien arbeiten Arbeitskräfte mit befristeten Arbeitsverträgen länger für Stundenlöhne, die zehn Prozent unter denen von Arbeitnehmern mit unbefristeten Verträgen liegen. Bei flexiblen Jobs ist der durchschnittliche Stundenlohn in mehreren EU-Ländern auch geringer. In der Russischen

Abbildung 6.3. Das geschlechtsspezifische Lohngefälle in der EU (1995 und 2006)



Quelle: Eurostat.

Föderation beziehen Arbeitnehmer mit weniger als einem Jahr Erfahrung 32 Prozent weniger Lohn als andere Beschäftigte. Allerdings ist seit Anfang 2005 offenbar in Bulgarien, wo aufgrund entsprechender Rechtsvorschriften die Zahl unbefristeter Verträge anstieg, das Gegenteil der Fall.

6.4. Entgeltsysteme

Trotz der nur begrenzt zur Verfügung stehenden Daten über die verschiedenen Bestandteile des Gesamtlohns sind einige Tendenzen zu erkennen, z. B. ein Rückgang des Entgelts, das auf Akkordbasis berechnet wird, mit Ausnahme bestimmter traditioneller Industriezweige wie der Bekleidungsindustrie. In den EU-27 erhalten nur zwölf Prozent der Beschäftigten einen Lohn auf Akkordlohngrundlage (Europäische Stiftung, 2007). In einigen Ländern wie der Türkei, wo viele Lieferanten von Markenartikeln, insbesondere in der Bekleidungsindustrie, Beschäftigten nach wie vor einen Akkordlohn zahlen, ist dieser Anteil höher. Eine russische Studie von 2007 über 167 Firmen zeigte, dass in 56 Prozent dieser Betriebe der Grundlohn auf einer zeitlichen Basis und der Rest auf Akkordlohngrundlage berechnet wurden.

Zum Grundlohn kommen oft verschiedene Zulagen hinzu, die zum großen Teil festgelegt sind und eine Belohnung für die Dauer des Beschäftigungsverhältnisses oder einen Ausgleich für schwierige Arbeitsbedingungen darstellen sollen. Dies führte in Mittel- und Osteuropa zu Grundsatzdiskussionen, und der IWF empfahl beispielsweise in Bulgarien die Streichung dienstaltersbezogener Zuschläge, um Löhne stärker auf die Wirtschaftsverhältnisse auszurichten. Diese Empfehlung wurde allerdings von den Gewerkschaften angefochten, die diese Zulagen als wichtiges Recht der Arbeitnehmer betrachteten. Entsprechend dem Ratschlag der IAO und in Absprache mit den Sozialpartnern beschloss die Regierung, dass dienstaltersbezogene Zulagen weiterhin gewährt, aber nicht mehr übertragbar sein würden, um älteren Arbeitnehmern nach einer Zeit der Erwerbslosigkeit die Rückkehr auf den Arbeitsmarkt zu erleichtern.

In Mittel- und Osteuropa gab es ebenfalls die Tradition einer Zahlung von Zulagen für schlechte Arbeitsbedingungen. Während des Erweiterungsprozesses der EU forderte die Europäische Kommission die Streichung dieser Zulagen, insbesondere für schlechte Arbeitsschutzbedingungen, denn das Ziel sei, Löhne und Arbeitsbedingungen und nicht das eine zum Nachteil des anderen zu verbessern.

In den achtziger und neunziger Jahren wurde, gefördert durch Rechtsvorschriften und Steueranreize, insbesondere in Frankreich und im Vereinigten Königreich und Ende der neunziger Jahre auch in Finnland, Griechenland, Irland, den Niederlanden und Spanien in großem Ausmaß die Gewinnbeteiligung eingeführt. Slowenien hat vor kurzem Gesetze erlassen, welche zur Entwicklung von Gewinnbeteiligung anhalten. Solche Systeme werden auch im öffentlichen Sektor in der Türkei gefördert, wo die Gewinnbeteiligung neun Prozent der Löhne ausmacht, sind aber in anderen mittel- und osteuropäischen und GUS-Ländern nach wie vor recht limitiert. Europäische Institutionen haben Empfehlungen ausgearbeitet, die Regierungen und Sozialpartnern nahelegen, solche Systeme in Anbetracht ihrer positiven Auswirkungen auf Produktivität, Arbeitnehmermotivation und das allgemeine soziale Klima in Unternehmen zu entwickeln (Europäische Kommission, 2006c). Allerdings sollten derartige Gewinnbeteiligungssysteme nicht Kollektivverhandlungen ersetzen, sondern als ergänzender Jahresbonus dienen.

6.5. Nichtzahlung von Löhnen und versteckte Lohnzahlungen

Trotz der deutlichen Verbesserungen gegenüber den neunziger Jahren ist die *Nichtzahlung von Löhnen* in vielen GUS- und einigen mittel- und osteuropäischen Ländern nach wie vor ein Problem. Das Problem der Lohnrückstände in der Russischen Föderation trat am häufigsten in den ersten Transformationsjahren sowie während der Krise von 1998 auf. Die am stärksten betroffenen Sektoren waren herstellendes Gewerbe, Landwirtschaft, Wohnungsbau und öffentliche Versorgungsunternehmen. Das Problem war auch im staatlichen Sektor und im Bildungssektor weit verbreitet. Mit Hilfe vielfältiger politischer Maßnahmen konnte das Problem letztlich verringert werden, insbesondere durch konkrete Maßnahmen im öffentlichen Sektor und Sanktionen für

Kasten 6.1 Lohnschutz

In den letzten Jahren betrafen praktisch alle Bemerkungen des Sachverständigenausschusses zur Durchführung des Übereinkommens (Nr.95) über den Lohnschutz, 1949, in der Region das Problem von Lohnrückständen und das Versäumnis von Regierungen, regelmäßige Lohnzahlungen zu gewährleisten. Im gleichen Zeitraum prüfte der Konferenzausschuss für die Durchführung der Übereinkommen und Empfehlungen auch häufig einzelne Fälle eines gravierenden Lohnrückstandes. Ferner befasste sich der Verwaltungsrat mit zwölf Beschwerden nach Artikel 24 der IAO-Verfassung wegen angeblicher Nichteinhaltung des Übereinkommens Nr. 95, die überwiegend eine verspätete bzw. eine Nichtzahlung von Löhnen betrafen.

Der Sachverständigenausschuss hat wiederholt betont, dass „es das Wesen des Lohnschutzes ist, eine regelmäßige Zahlung zu garantieren, so dass der Arbeitnehmer sein tägliches Leben mit hinreichender Gewissheit und Sicherheit organisieren kann. Umgekehrt stehen die verspätete Zahlung von Löhnen oder die Ansammlung von Lohnforderungen klar im Widerspruch zum Geiste und Buchstaben des Übereinkommens und machen die Durchführung der meisten anderen Bestimmungen des Übereinkommens schlicht und einfach sinnlos.“ Er äußerte ferner Sorge „über das Aufkommen einer Tendenz, die darin besteht, die Zahlung der Löhne der Arbeitnehmer als eine Option und nicht als eine Pflicht zu betrachten, bzw. als eine Verpflichtung, der nur nachzukommen ist, wenn andere Bedingungen dies zulassen. Die Praktiken des Tauschhandels und der Abgeltung durch Sachleistungen verstärken die Verzerrung des Konzepts des Arbeitsentgelts, indem sie den Eindruck erwecken, dass Arbeitnehmer, sollten ihnen ihre vertraglich vereinbarten Löhne vorenthalten werden, sich mit dem begnügen müssen, was als Zahlungsweise und Zahlungsmittel gerade zur Verfügung steht“ (IAA, 2003).

Der Sachverständigenausschuss wird die Situation weiter überwachen und fordert eine Stärkung der Arbeitsaufsichtsdienste, strengere Sanktionen, Gesetzesänderungen, einen fortlaufenden Sozialdialog und stetige Bemühungen, um derartigen Erscheinungen ein Ende zu setzen und ihr Wiederauftauchen zu verhüten.

Arbeitgeber. Allerdings gibt es das Problem nach wie vor in bestimmten verarbeitenden und landwirtschaftlichen Betrieben, die eine unterdurchschnittliche Produktivität aufweisen und denen nicht genügend Mittel zur Verfügung stehen. Daher sind weitere staatliche Maßnahmen im privaten Sektor erforderlich, insbesondere in Form der Arbeitsaufsicht. Aus Kroatien und Der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien wird weiter von Lohnrückständen berichtet.

Ein Problem ist nach wie vor die Praxis, *informelle Arbeitslöhne* zu zahlen, die zum Teil als „versteckte Zahlungen“, „Schattenlöhne“, „Barzahlungen“, „Zahlungen unter dem Tisch“ oder „Lohntütengeld“ bezeichnet werden. Viele Unternehmen neigen dazu, Arbeitnehmer zum Mindestlohn anzumelden und den Unterschied zum tatsächlichen Lohn informell bar zu zahlen, um ihre Sozialabgaben so gering wie möglich zu halten. Dies wirkt sich natürlich negativ auf die Finanzierung von Renten und anderen Sozialleistungen sowie auf das Steueraufkommen des Staates aus. Aus der Russischen Föderation wurde berichtet, dass informelle Löhne 2007 zwölf Prozent des BIP darstellten, verglichen mit 7,7 Prozent in 1995. Ein weiteres Problem in der Russischen Föderation ist die Währungseinheit, in der Arbeitgeber die Löhne zahlen (US-Dollar oder Euro), was im Allgemeinen für Arbeitnehmer ein erhebliches Wechselkursrisiko bedeutet. Auch in den baltischen Staaten und insbesondere in Estland, wo etwa zehn Prozent der Arbeitnehmer betroffen sind, sind informelle Barzahlungen üblich. Diese Art der Zahlung gibt es auch in Kroatien, Polen und der Tschechischen Republik – in Kroatien ist ein Drittel des Entgelts „Schwarzgeld“. Auch in der Türkei ist die unzureichende Angabe von Löhnen weit verbreitet, um die Zahlung hoher Abgaben für Soziale Sicherheit zu vermeiden.

6.6. Löhne und sozialer Dialog

Kollektivverhandlungen und die Existenz von Gewerkschaften haben einen großen Einfluss auf die Höhe der Löhne. Allerdings können die zunehmende Schwäche der Tarifpartner und insbesondere der Rückgang des gewerkschaftlichen Organisationsgrades und des Erfassungsbereiches von Kollektivverhandlungen ein Zeichen dafür sein, dass dieses Mittel zur Verbesserung der Lage von Lohnempfängern an Wirksamkeit verliert.

Höhere Löhne im staatlichen Sektor werden oft damit erklärt, dass es dort stärkere Gewerkschaften und Kollektivverhandlungen gibt. So beläuft sich in der Türkei der Durchschnittslohn im privaten Sektor auf lediglich 56 Prozent dessen, was im staatlichen Sektor gezahlt wird. In Unternehmen mit Kollektivvereinbarungen steigt diese Zahl allerdings auf 70,5 Prozent an. Jedoch werden in der Türkei nur zehn Prozent aller Lohnempfänger durch Gesamtarbeitsverträge erfasst, und diese Zahl ist rückläufig. Darüber hinaus trifft zwar zu, dass Löhne in gewerkschaftlich organisierten Unternehmen im Allgemeinen höher sind, dies ist aber möglicherweise zum Teil auf die Größe der Unternehmen zurückzuführen, da Gewerkschaften in größeren Unternehmen am häufigsten vertreten sind.

Lohnverhandlungen haben sich als wirkungsvoll erwiesen, um die Lage schutzbedürftiger Gruppen auf dem Arbeitsmarkt, wie z. B. Frauen, zu verbessern. Beispielsweise trug die Entwicklung von Kollektivverhandlungen in Bulgarien in Sektoren wie Gesundheit und Bildung, in denen überwiegend Frauen beschäftigt werden, dazu bei, zwischen 2001 und 2006 den Durchschnittslohn um 72 bzw. 63 Prozent anzuheben, was dabei half, das durchschnittliche Lohngefälle zwischen Männern und Frauen zu verringern (von 22 auf 14 Prozent).

Lohnverhandlungen führen jedoch nicht immer zu besseren Lohnergebnissen. Aus neueren Studien geht hervor, dass Kollektivverhandlungen in bestimmten Ländern wie Deutschland, Italien, den Niederlanden und Spanien aufgrund der Betonung der Beschäftigungsförderung zu größerer Lohnzurückhaltung führten.

In vielen Ländern der Region ist die Praxis von Lohnverhandlungen nicht sehr stark entwickelt. Auch wenn die Praxis in den EU-15, insbesondere in nordischen Ländern gut entwickelt ist, fehlt es in den EU-27, insbesondere auf Sektorebene, an Gesamtarbeitsverträgen. In neuen Privatunternehmen und insbesondere in KMUs gibt es in der Regel keinen Sozialdialog. Hinsichtlich des Erfassungsbereiches von Kollektivverhandlungen besteht ein starker Gegensatz

zwischen den EU-15 und den EU-12. Nach Eurostat-Angaben gibt es in den EU-12 einen Erfassungsbereich von ungefähr 58 Prozent im Vergleich zu 78 Prozent in den EU-15 (zu den Ausnahmen zählen Slowenien mit nahezu 100 Prozent und das Vereinigte Königreich mit unter 50 Prozent).

Außerdem wurden Lohnverhandlungen in mittel- und osteuropäischen und GUS-Ländern dezentralisiert und finden nun überwiegend auf der betrieblichen Ebene statt, wo Arbeitgeber bei der Festsetzung der Lohnhöhe oft eine beherrschende Stellung haben. Dies hat in einigen Fällen je nach Verhandlungsstärke der Arbeitgeber zu außerordentlich unterschiedlichen Löhnen für die gleiche Tätigkeit geführt; fehlen allerdings Lohnverhandlungen, so kann dies leichter zu Lohndiskriminierung, beispielsweise gegenüber Frauen und Arbeitsmigranten, sowie zu einem Sozialdumping führen.

In einigen EU-27-Ländern gibt es ein stärker zentralisiertes System von Kollektivverhandlungen (Belgien, Dänemark, Finnland, Griechenland, Irland, die Niederlande, Österreich und Schweden), und in anderen, beispielsweise in Frankreich und im Vereinigten Königreich, sind Kollektivverhandlungen dezentralisiert. In Deutschland wurden Kollektivverhandlungen schrittweise auf die betriebliche Ebene verlagert.

Ein wichtiges Element des Sozialdialogs in Bezug auf die Lohnfestlegung ist die Existenz von Mechanismen zur deren Ausdehnung, demzufolge der Inhalt eines auf Sektorebene geschlossenen Gesamtarbeitsvertrags auf alle Unternehmen des Sektors ausgeweitet werden kann. Solche Mechanismen gibt es beispielsweise in Belgien, Deutschland, Frankreich und Griechenland.

Der nationale Sozialdialog hat auch einen Einfluss auf Lohnergebnisse. Das in vielen EU-12-Ländern wie Slowenien entwickelte System der Dreigliedrigkeit ermöglicht es, Lohnpolitiken auf nationaler Ebene auf dem Wege einer Diskussion zwischen den drei Seiten festzulegen und zu planen. In Ungarn wird die Lohnpolitik traditionell im Nationalrat erörtert, der die Mindestlöhne und die Reihe von Lohnerhöhungen, die durch Kollektivverhandlungen auf der dezentralisierten Ebene einzuführen sind, festlegt. In Bulgarien wurde 2007 eine dreigliedrige Vereinbarung, die eine starke Einkommenskomponente enthielt, unterzeichnet.

Ferner gab es in den EU-15-Ländern im letzten Jahrzehnt zahlreiche Fälle, in denen eine nationale Einkommenspolitik, die auf dreigliedriger Grundlage erarbeitet wurde, in Form eines Wirtschafts- und Sozialpaktes angenommen wurde. Ein recht umfassendes Modell hierfür findet sich in Irland, aber auch in anderen Ländern wie Italien und Spanien gibt es eine Verbindung von Wirtschafts- und Sozialpakten mit Kollektivverhandlungen. Im Gegensatz dazu sind sowohl Kollektivverhandlungen als auch die Dreigliedrigkeit in zentralasiatischen Ländern und den osteuropäischen Nicht-EU-Ländern nach wie vor kaum entwickelt. Dennoch sind beim Sozialdialog in einigen dieser Länder in den letzten Jahren einige Fortschritte erzielt worden. In der Russischen Föderation zum Beispiel erhöhte sich die Zahl der sektoralen Tarifvereinbarungen und branchenübergreifenden Tarifvereinbarungen für einzelne Berufe um das 14,5-fache.

Soll der Sozialdialog stärker zu Lohnfestlegungsmechanismen und -tendenzen beitragen, so müssen eine Reihe von Problemen angegangen werden. Zunächst ist es erforderlich, Kollektivverhandlungen zu fördern und klare Ziele für eine Reihe von Lohnaspekten zu formulieren, z. B. dass Löhne mehr im Einklang mit Preissteigerungen und Produktivität zu stehen haben. Das zweite Problem, für das sich vor kurzem der Europäischen Gewerkschaftsbund (EGB) eingesetzt hat, betrifft die bessere Koordination von Kollektivverhandlungen zwischen Ländern, z. B. auf der Grundlage gemeinsamer Leitlinien und Forderungen sowie von Mindestnormen, was sich an der jüngsten Debatte über den Mindestlohn in der EU zeigte. Eine geeignete Form könnten transnationale Kollektivverhandlungen oder eine intensivere grenzüberschreitende Kooperation sein. Der EGB hat ferner vorgeschlagen, die Möglichkeit gemeinsamer Kampagnen auf der europäischen Ebene zum Erreichen gemeinsamer Normen für Mindestlohn und Mindesteinkommen und zur Unterstützung von Mindestlohnkampagnen auf nationaler Ebene zu untersuchen.

6.7. Politische Schlussfolgerungen

Aus dieser Darstellung können eine Reihe von Schlussfolgerungen gezogen werden:

- Zunächst ist festzuhalten, dass es in der Region weiter große Einkommens- und Lohnunterschiede gibt. Im Laufe der Zeit wurden zweifellos bereits große Fortschritte erzielt, insbesondere in den Ländern Mittel- und Osteuropas, die nun zum großen Teil EU-Mitglieder sind. Kennzeichnend für die GUS-Länder sind auch sehr niedrige Löhne, aber rasche Reallohnerhöhungen. Im Gegensatz dazu ist in vielen EU-15-Ländern Lohnzurückhaltung ein wichtiger Aspekt der Lohnfestsetzung. Allerdings sind die vorhandenen Lohngefälle nach wie vor eine ernste Bedrohung des sozialen Zusammenhalts und stellen möglicherweise eine wichtige Triebkraft für Auslagerungen und Lohnzurückhaltung in Hochlohnwirtschaften dar. Wenngleich der Kapitalverkehr und die freie Bewegung von Arbeitskräften Niedriglohnländern nach und nach dabei helfen können, die Löhne zu erhöhen, sind auch zweckmäßige Antworten der Politik erforderlich.
- Zweitens ist der Lohnanteil am BIP generell zurückgegangen, eine Tendenz, die sich auch in anderen Regionen zeigt. Dies sollte für alle Betroffenen ein Grund zur Sorge sein: Für Arbeitnehmer, weil es bedeuten kann, dass Arbeitskräfte keinen angemessenen Anteil am Wirtschaftswachstum erhalten und dass Einkommen von der Arbeit auf das Kapital verlagert wird, für Arbeitgeber, weil es auch bedeuten kann, dass Löhne von der Produktivität abgekoppelt sind, und für politische Entscheidungsträger wegen der Ungleichgewichte, die in der Wirtschaft und Gesellschaft insgesamt dadurch hervorgerufen werden können. Aus diesem Grund müssen die erforderlichen institutionellen Maßnahmen ermittelt und durchgeführt werden.
- Drittens gibt ein bedeutendes Ausmaß an Armut unter den Erwerbstätigen in der Region, z. B. in bestimmten Mittelmeerländern, neuen EU-Mitgliedsstaaten und GUS-Ländern. Ein Grund dafür ist, dass der Mindestlohn in vielen Ländern trotz deutlicher Anhebungen in den letzten Jahren noch immer niedrig ist. In den GUS-Ländern, wo das Lohngefälle im Laufe der Jahre ebenfalls zugenommen hat, ist die Situation im Niedriglohnbereich besonders problematisch.

Diese Analyse zeigt, dass verschiedene lohnpolitische Fragen angegangen werden müssen, z. B. die Frage des Mindestlohns, die Verbindung zwischen Löhnen und Produktivität sowie generell die Frage der Umverteilungspolitik.

Die meisten Länder der Region haben eine Reihe von Maßnahmen zur Stärkung der Kaufkraft von Arbeitskräften, durch Lohnpolitik oder durch Steueranreize, ergriffen oder geplant. Einige Länder wie Frankreich und Italien haben beschlossen, Anreize für Mehrarbeit durch Steuererleichterungen für zusätzliche Arbeitsstunden im Rahmen einer Strategie zu bieten, die als „Mehr Arbeit – Mehr Verdienst“ bekannt ist.

In letzter Zeit haben politische Entscheidungsträger in Ländern wie Deutschland, Italien und Schweden, in denen der Mindestlohn traditionell auf der Sektorebene ausgehandelt wird, ihre Aufmerksamkeit dem Mindestlohn zugewandt. Auch auf der EU-Ebene stieg das Interesse an einem Mindestlohn oder zumindest an einer Reihe gemeinsamer Grundsätze zum Mindestlohn. Das neue Interesse am Mindestlohn ist ein Anzeichen dafür, dass es notwendig ist, die Lohnpolitik besser an jüngste Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt wie den Zustrom von Arbeitsmigranten, die Zunahme neuer Beschäftigungsformen und die systematische Verwendung des Outsourcing anzupassen.

Viele GUS-Länder sehen sich in Bezug auf den Mindestlohn einem ganz anderen Problem gegenüber, da er deutlich unter der Armutsgrenze liegt und somit den schutzbedürftigsten Arbeitnehmern keinen Schutz bietet. In diesen Ländern dürfte es notwendig sein, schrittweise den Mindestlohn zu erhöhen, so dass er zumindest das Existenzminimum sichert. Es sollte jedoch auch darauf geachtet werden, dass der Mindestlohn sich mehr dem Durchschnittslohn annähert, damit er als reale Grundlage für das gesamte Lohnsystem dienen kann.

Kollektivverhandlungen sind ein wichtiges Instrument der Lohnfestlegung. Bezeichnenderweise hat Frankreich beschlossen, Kollektivverhandlungen im Jahr 2009 durch die Aufhebung von Steuerabzügen für Unternehmen zu fördern, die keine Lohnverhandlungen durchführen. Es könnten weitere Reformen zur Förderung von Lohnverhandlungen in Ländern, in denen diese nicht sehr üblich sind, ins Auge gefasst werden. Viele Länder in der Region fördern Gewinnbeteiligungssysteme durch Steuervergünstigungen. Dies ist ein Mittel zur engeren Verknüpfung von Löhnen mit dem Unternehmenserfolg, auch wenn weiterhin zwischen der jährlichen Gewinnbeteiligung und Lohnverhandlungen unterschieden werden sollte.

Im gegenwärtigen Kontext werden zweifellos andere Instrumente der Lohnpolitik geprüft³⁸. Wie in den achtziger Jahren, als eine Reihe europäischer Länder dreigliedrige Vereinbarungen zur effektiveren Kontrolle von Löhnen in einer Inflationsperiode schlossen, werden höchstwahrscheinlich neue Versuche gemacht, um den Inflationsdruck durch Vereinbarungen über Einkommenspolitiken zu verringern und auf diese Weise einen gewissen nationalen Konsens über Löhne und Arbeitskosten zu erzielen, Arbeitgebern dabei zu helfen, in einem Kontext der Inflation und des Konjunkturrückgangs wettbewerbsfähig zu bleiben und für Arbeitnehmer die Indexierung der Löhne und einen besseren Anteil am Wirtschaftswachstum zu erreichen. Aufgrund der zu erwartenden Schwierigkeiten muss die richtige Mischung aus lohnpolitischen Maßnahmen in Verbindung mit einer konsensgetragenen Vorgehensweise gewählt werden, um die harmonische Entwicklung potentiell unterschiedlicher Variablen wie Löhne, Produktivität, Verbrauch und Beschäftigung zu gewährleisten.

Die Teilnehmer möchten sich vielleicht mit folgenden Fragen befassen:

- In einem großen Teil der Region sind im letzten Jahrzehnt die Reallöhne langsamer gestiegen als die Arbeitsproduktivität, was zu einer Verringerung der realen Lohnstückkosten und des Lohnanteils an der Produktion beigetragen hat. Hat dies in der Region einen Druck in Richtung auf Lohnerhöhungen erzeugt?
- Welche lohnpolitischen Maßnahmen können zur Begleitung zunehmender Kapital-, Arbeits- und Handelsströme an Bedeutung gewinnen, insbesondere im Kontext eines sich abschwächenden Wirtschaftswachstums?
- Wie war die Entwicklung des Niedriglohns in Europa und welche Rolle könnten lohnpolitische Maßnahmen in diverssem Zusammenhang spielen?

³⁸ In Italien wurden bereits Vorschläge für eine Lohn- und Einkommenspolitik im derzeitigen Kontext einer wachsenden Inflation und der Nahrungsmittelkrise unterbreitet; siehe R. Mania: *Confindustria: L'Italia è ferma ma i salari reali sono saliti*, [Confindustria: Italien stagniert, aber Reallöhne steigen], *La Repubblica*, 27. Juni 2008.

7. Sozialdialog

In den letzten zehn bis 15 Jahren hat sich die regionale Karte der Arbeitsbeziehungen beträchtlich verändert. Während Anfang der neunziger Jahre weniger als die Hälfte der Region einen Sozialdialog führte, hat 2008 die große Mehrheit der Länder trotz zahlreicher Hindernisse und Schwächen das Konzept zumindest formell übernommen.

Der Sozialdialog hat eine Sonderstellung in der Region inne. Aufgrund lang bestehender Traditionen und des Einsatzes der Akteure sind zahlreiche Formen des Sozialdialogs tief in der Steuerungskultur vieler europäischer Länder verwurzelt. IAO-Normen in diesem Bereich werden durch regionale Normen wie den Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft und die Europäische Sozialcharta gestützt. In der Funktion als wichtiger Aspekt der Politikgestaltung wird der Sozialdialog auch zunehmend auf der EU-Ebene geführt und hat in manchen Fällen zu in der Welt einzigartigen rechtskräftigen regionalen Gesetzen geführt.

Der Sozialdialog ist untrennbar mit dem Recht von Arbeitgebern und Arbeitnehmern verknüpft, unabhängige Organisationen zu gründen. Trotz gewisser Ausnahmen wird die Vereinigungsfreiheit in Europa und Zentralasien allgemein besser geachtet als in anderen Regionen. Dieses im Wesentlichen positive Bild darf jedoch nicht als festes und stabiles Bekenntnis aller Regierungen zu den Prinzipien der Vereinigungsfreiheit und des Rechts zu Kollektivverhandlungen sowie zum Sozialdialog interpretiert werden. Die von den Aufsichtsorganen der IAO festgestellten diesbezüglichen Probleme sind in Kapitel 1 zusammengefasst. Zudem haben Wahlzyklen in allen Teilen der Region, auch in Ländern mit den stabilsten Systemen für die Arbeitsbeziehungen, oft zu ambivalenten Einstellungen gegenüber den Sozialpartnern geführt. In einer schwierigen Wirtschaftssituation und unter dem Druck der Globalisierung wurde der Sozialdialog nicht immer als Teil der Lösung betrachtet, und es wurden Chancen verpasst, ihn zur Bewältigung wirtschaftlicher und sozialer Probleme zu nutzen.

7.1. Konvergenz und Vielfalt der Arbeitsbeziehungen in der Praxis

Trotz der Bedeutung der Arbeitsbeziehungen kann man nicht sagen, dass es in der Region im Hinblick auf Institutionen, Prozesse oder Ergebnisse ein spezifisches Modell dafür gibt. Dies gilt selbst für die EU nicht. Die nationalen Situationen unterscheiden sich weiterhin in hohem Maß, und die Identität der Arbeitsbeziehungen in der Region basiert auf sowohl Konvergenz als auch Vielfalt.

Der Beitritt von zehn Ländern aus Mittel- und Osteuropa zur EU in den Jahren 2004 und 2007 sowie von Malta und Zypern hat zu noch größerer Vielfalt geführt, als es sie zuvor innerhalb der EU-15 gab. Zudem haben die Entwicklungen im letzten Jahrzehnt die traditionelle Einteilung von Ländern in der Region nach der dominierenden Ebene der Kollektivverhandlungen (Unternehmen/Sektoren/national) noch unschärfer gemacht. Die Vielfalt innerhalb der Region nimmt auch zu, weil ausländische Investoren, insbesondere multinationale Unternehmen, aus Regionen mit unterschiedlichem kulturellem Hintergrund als Akteure hinzukommen und in den jeweiligen Ländern vielleicht Maßnahmen durchführen, die sich von denjenigen in ihren Herkunftsländern unterscheiden. Zu den sonstigen charakteristischen Merkmalen nationaler Systeme für die Arbeitsbeziehungen in der Region zählen die Gewichtsverteilung zwischen dem Schutz, den

Gesetze bieten, und dem Schutz aufgrund von Kollektivverhandlungen, der selbst zwischen benachbarten Ländern sehr unterschiedlich sein kann, und traditionelle quantitative Indikatoren wie der Grad der gewerkschaftlichen Organisation und der Erfassungsbereich von Kollektivverhandlungen, bei denen die höchsten Werte herkömmlicherweise in den skandinavischen Ländern erreicht werden.

Es stellt sich deshalb die Frage, warum bei der Effizienz und der Qualität des Sozialdialogs trotz Anzeichen für Konvergenz wichtige Unterschiede fortbestehen. Zusätzlich zu Schwächen in den Rechtsvorschriften sowie unzureichender fachlicher Kompetenz oder einem zu geringen Engagement der Sozialpartner müsste die Antwort anscheinend lauten: Bestimmten Regierungen mangelt es an politischem Willen und dauerhaftem Engagement zur Förderung von Kollektivverhandlungen durch die in Instrumenten der IAO vorgesehenen Methoden und Maßnahmen.

Mehrere Jahrzehnte wurde behauptet, die EU-Länder hätten zu starre Arbeitsgesetze und ineffiziente Arbeitsmarktinstitutionen, was ihre Bilanz in punkto Beschäftigung und Wettbewerbsfähigkeit beeinträchtigen würde. Die Frage ist deshalb, inwieweit Arbeitsinstitutionen sich angepasst und zur verbesserten Bilanz der Arbeitsmärkte in den EU-27 beigetragen haben sowie ob der Sozialdialog zu einem Bestandteil der politischen Gestaltungs- und Entscheidungsprozesse in der EU geworden ist.

Wenngleich der Rechtsrahmen der EU für die Arbeitsbeziehungen weiterentwickelt wurde, waren systematische Veränderungen der nationalen Systeme für die Arbeitsbeziehungen in den EU-15 relativ selten und hingen im Wesentlichen mit der Umsetzung der Richtlinie über die Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer von 2002 zusammen, die allerdings nur in Irland und dem Vereinigten Königreich zu signifikanten Veränderungen geführt hat. Naturgemäß unterscheidet sich die Situation in den EU-10-Ländern, von denen viele jetzt neue Gesetze verabschiedet haben. Dazu zählen neue Arbeitsgesetze, die in manchen Fällen das Themenspektrum von Kollektivverhandlungen beträchtlich erweitern³⁹, und Gesetze zu Verfahren für Kollektivverhandlungen im Kontext der Umsetzung von EU-Recht in nationales Recht. Ein spezifisches Merkmal der Entwicklungen in den EU-12 war die Beteiligung von Verfassungsgerichten, die in mehreren Fällen mit dem Ziel angerufen wurden, Einfluss auf Gesetzgebungsverfahren zu den Arbeitsbeziehungen zu nehmen.

Die Institutionen für den Sozialdialog sind in den EU-15 weitgehend stabil geblieben, und Kollektivverhandlungen finden weiterhin in erster Linie auf der sektoralen Ebene statt. Der nationale Dialog ist auch von Bedeutung geblieben, im Wesentlichen als Instrument für die Bewältigung makroökonomischer Probleme. Die meisten nationalen Systeme für die Arbeitsbeziehungen haben auch ihren zentralisierten und koordinierten Charakter bewahrt, wonach Vereinbarungen auf der übergeordneten Ebene für Verhandlungen auf der untergeordneten Ebene⁴⁰ und Einzelarbeitsverträge bindend sind. In den meisten EU-12-Ländern, wo Verhandlungen auf der Unternehmensebene seit Anfang der neunziger Jahre vorherrschend geblieben waren, hat sich der Stellenwert der sektoralen Ebene erhöht. Dennoch ist der Inhalt sektoraler Vereinbarungen in diesen Ländern relativ schwach geblieben und hatte nur begrenzten Einfluss auf die Lohnfindung, während die Ausweitung ihres Erfassungsbereichs zu einem großen Teil vom politischen Willen von Regierungen abhängt. Seit Anfang der neunziger Jahre hat sich der nationale Sozialdialog, der in einer Vielzahl nationaler dreigliedriger Räte stattfindet, zu einem charakteristischen Merkmal der Systeme für die Arbeitsbeziehungen in den meisten EU-12-Ländern entwickelt.

Der Inhalt des Sozialdialogs ist im Lauf des letzten Jahrzehnts beträchtlich breiter geworden und umfasst heute Themen wie Berufsausbildung und lebenslanges Lernen, Wettbewerbsfähigkeit und Innovation, soziale Eingliederung und sozialer Zusammenhalt, neue Formen der Beschäftigung und der Arbeitsorganisation, die Förderung der Jugendbeschäftigung und HIV/Aids. Drei wichtige Themen standen im Mittelpunkt der Agenda für die Arbeitsbeziehungen in der Region:

³⁹ Beispielsweise die neuen oder überarbeiteten Arbeitsgesetze in Bulgarien (2004), Rumänien (2003) und der Tschechischen Republik (2006).

⁴⁰ Ein wichtiger Durchbruch in dieser Beziehung führte zum neuen französischen Gesetz über Kollektivverhandlungen im Jahr 2004 (dem sogenannten „Fillon-Gesetz“).

die Aufrechterhaltung der makroökonomischen Stabilität, die Wiederbelebung der Arbeitsmärkte und die Entwicklung des Sozialdialogs auf der europäischen Ebene.

Die Sozialpartner haben zu makroökonomischer Stabilität in der Region und zur Durchführbarkeit wirtschaftlicher und sozialer Maßnahmen beigetragen. Ein wichtiges Beispiel ist die EWU, bei der es nicht nur um die Einführung einer gemeinsamen Währung ging, sondern auch um ein Paket vereinbarter Stabilisierungsmaßnahmen in Bezug auf die öffentlichen Finanzen, Inflation, Wechselkurse und Zinssätze. Die Erfüllung der EWU-Kriterien wäre ohne die Zusammenarbeit oder zumindest die Verständigung der Sozialpartner nicht möglich gewesen. In vielen Fällen wurde dies durch den Abschluss formeller zwei- oder dreigliedriger Vereinbarungen, der so genannten Sozialpakete, erreicht. Wenngleich die neue Generation von Vereinbarungen nicht per se innovativ ist, hat sie zu einer Ausweitung des Themenspektrums geführt, so dass jetzt allgemeinere Strategien Gegenstand sein können und Elemente wie die Globalisierung, die Alterung, die Informationsgesellschaft, die Kombination von Sicherheit und Flexibilität, die Wettbewerbsfähigkeit und Reformen der öffentlichen Finanzen berücksichtigt werden. In den EU-12 wurden wirtschaftspolitische Fragestellungen häufig auf der nationalen Ebene erörtert, vor allem in nationalen dreigliedrigen Organen mit sehr weit gefassten Mandaten. Allerdings scheinen nationale Vereinbarungen, insbesondere zur Lohnentwicklung, nur einen begrenzten Einfluss in diesen Ländern gehabt zu haben.

Wie von der EBS vorgeschrieben, haben viele EU-27-Länder zur Lösung einer sehr breiten Palette von Beschäftigungs- und Arbeitsmarktproblemen ein System organisierter Konsultationen genutzt. Eine große Zahl zweigliedriger und dreigliedriger Maßnahmen wurde ergriffen – zu Themen wie der Beschäftigungsfähigkeit, ältere Arbeitnehmer sowie Gleichheit des Entgelts und Chancengleichheit nicht nur zwischen Männern und Frauen, sondern auch für bestimmte Kategorien von Arbeitnehmern wie Zuwanderern und Angehörigen ethnischer Minderheiten. In zahlreichen Vereinbarungen, vor allem auf der Unternehmensebene, wurde versucht, Lohnerhöhungen, die Beschäftigungssicherheit, neue Formen der Arbeitsorganisation und von Arbeitszeitregelungen einschließlich Teilzeitarbeit, befristeter Verträge sowie in jüngerer Zeit befristeter Leiharbeit und Telearbeit in Einklang zu bringen.

Es wurde behauptet, dass die Globalisierung nicht mit adäquaten weltordnungspolitischen Instrumenten einhergeht. Im Kontext der europäischen Integration, die Teil der Globalisierung ist, ist es der EU jedoch gelungen, bei der Entwicklung einer zusätzlichen regionalen Verhandlungsebene weiter voranzukommen als jede andere Region. Sie hat die europäischen Sozialpartner am Entscheidungsprozess beteiligt und zumindest bestimmte Aspekte der nationalen Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik harmonisiert. Seit 1995 haben die europäischen Sozialpartner fünf Rahmenvereinbarungen verabschiedet, die auf der EU-Ebene Mindeststandards für Elternurlaub, Teilzeitarbeit, befristete Arbeitsverhältnisse, Telearbeit und arbeitsbedingten Stress festlegen. Ferner wurde seit 2003 jedes Jahr jeweils vor dem Gipfel der Staats- und Regierungschefs ein dreigliedriger Sozialgipfel einberufen, und Maßnahmen der EU, insbesondere die EBS, konnten zu einem gewissen Grad erfolgreich den Sozialdialog auf der nationalen Ebene fördern.

In den letzten zehn bis 15 Jahren haben die Westbalkanländer und die Republik Moldau beträchtliche Anstrengungen unternommen, die Voraussetzungen für einen wirksamen Sozialdialog zu schaffen sowie Recht und Praxis mit IAO-Normen in Einklang zu bringen und sie an diejenigen der EU anzunähern. Viele dieser Länder haben die Europäische Sozialcharta unterzeichnet und durch die Verabschiedung neuer Arbeitsgesetze und anderer Rechtsvorschriften zu kollektiven Arbeitsbeziehungen einen Rechtsrahmen für die Arbeitsbeziehungen zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern sowie deren Verbänden geschaffen. Unabhängige Arbeitnehmer- und Arbeitgeberorganisationen wurden gegründet, die mittels des sowohl zwei- als auch dreigliedrigen Sozialdialogs die Interessen ihrer Mitglieder verteidigen sollen. Die betreffenden Länder haben auf verschiedenen Ebenen des Entscheidungsprozesses Sozialdialoginstitutionen etabliert, bei denen es sich vorwiegend um nationale dreigliedrige Räte und in bestimmten Fällen um ähnliche Institutionen auf der regionalen und lokalen Ebene handelt. In einigen Ländern wurde das Prinzip der Dreigliedrigkeit auch bei speziellen Stellen eingeführt, die mit Sozialfürsorgemitteln befasst sind.

Wenngleich die Regierungen nach wie vor die wichtigsten, wenn nicht die dominierenden Akteure im dreigliedrigen Sozialdialog sind, wird den nationalen dreigliedrigen Räten allgemein zugute gehalten, dass sie sich insbesondere zu Beginn des Übergangsprozesses als nützlich erwiesen haben, indem sie zu einem besonders schwierigen Zeitpunkt eine bestimmte Form des dreigliedrigen Sozialdialogs und Konsultationen zwischen Regierungen und Sozialpartnern ermöglichten. Sie trugen dazu bei, den Sozialpartnern nationale und internationale Legitimation zu verschaffen, und verbesserten ihren Zugang zu Informationen und ihre Sozialdialogerfahrungen beträchtlich. In vielen Fällen leisteten sie Unterstützung bei der Ausarbeitung ausgewogenerer Arbeitsgesetze und beteiligten sich an Diskussionen über nationale Strategien zur Förderung von Beschäftigung, Sozialschutz, Arbeitsschutz und Chancengleichheit.

Unabhängig von diesen Errungenschaften befinden sich viele dreigliedrige Organe noch im Entwicklungsstadium. Manche treten nicht regelmäßig zusammen (beispielsweise diejenigen in Albanien und Montenegro). Die meisten haben noch keine Sonderausschüsse oder Arbeitsgruppen gebildet, oder es fehlen ihnen die notwendigen personellen, finanziellen oder fachlichen Ressourcen (zu den Beispielen zählen Die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien, die Republik Moldau und Serbien). Die Sozialpartner sind der Meinung, dass sie trotz bestehender nationaler dreigliedriger Organe vor Entscheidungen nicht wirksam konsultiert werden oder dass Konsultationen lediglich eine Formalität sind und Entscheidungen nicht umgesetzt werden.

Der nationale Sozialdialog ist ein gemeinsames Merkmal der Arbeitsbeziehungen in der Subregion. Kollektivverhandlungen finden aber auch auf der nationalen berufsübergreifenden, der Sektor- und der Unternehmensebene statt. Angesichts des Umstands, dass Kollektivverhandlungen im Allgemeinen auf den schrumpfenden öffentlichen Sektor konzentriert sind, bilden die schwache Präsenz der Gewerkschaften im Privatsektor und die mangelnde Bereitschaft der privaten Arbeitgeber zu Kollektivverhandlungen die Haupthindernisse für die Entwicklung des unabhängigen zweigliedrigen Sozialdialogs in den Westbalkanländern.

Trotz der fast universellen Ratifizierung der Übereinkommen Nr. 87 und Nr. 98 durch die GUS-Länder haben die Aufsichtsorgane der IAO in bestimmten Ländern die fortgesetzte Anwendung unzulässiger Beschränkungen der Vereinigungsfreiheit und des Rechts zu Kollektivverhandlungen festgestellt. Im Einzelnen haben diese die Form von Beschränkungen des Rechts von Organisationen, ihre Aktivitäten und Programme festzulegen, internationalen Organisationen beizutreten und von diesen Unterstützung zu erhalten, und von Beschränkungen des Streikrechts. In den meisten Ländern wurde jedoch eine wenn auch unvollkommene Rechtsgrundlage für die Entwicklung unabhängiger Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen geschaffen, die freiwillig den Sozialdialog und Kollektivverhandlungen aufnehmen können. Konkret enthalten die im letzten Jahrzehnt in Kraft getretenen neuen Arbeitsgesetze Bestimmungen zu Kollektivvereinbarungen und Verfahren für Kollektivverhandlungen, zur Beilegung kollektiver Arbeitskämpfe sowie in jüngerer Zeit zu den Prinzipien und Institutionen der Sozialpartnerschaft⁴¹. Sowohl Gewerkschaften als auch Arbeitgeberverbände sind bei der Durchführung eines sinnvollen Sozialdialogs jedoch weiterhin mit einer Vielzahl von Schwierigkeiten konfrontiert.

Die Struktur des Sozialdialogs in den meisten GUS-Ländern folgt im Allgemeinen dem typischen europäischen System mit mehreren Ebenen, bei dem allgemeine dreigliedrige Vereinbarungen auf der nationalen Ebene geschlossen werden⁴², bisweilen von ständigen nationalen dreigliedrigen Organen⁴³. Diese Vereinbarungen haben allerdings meist eher die Form politischer Willensbekundungen als rechtsverbindlicher Übereinkünfte.

Bei den meisten dreigliedrigen Vereinbarungen auf der regionalen, lokalen und sektoralen Ebene ist die Regierung die dritte unterzeichnende Partei. Zweigliedrige sektorale Vereinbarungen aufgrund fehlender oder schwacher repräsentativer Organisationen auf der Industriebene,

⁴¹ Mit Ausnahme Turkmenistans haben alle betreffenden Länder seit dem Zusammenbruch der UdSSR ihr Arbeitsrecht reformiert.

⁴² Nationale Vereinbarungen gibt es in Aserbaidschan, Belarus, Kasachstan, Kirgistan, Tadschikistan und der Ukraine.

⁴³ Nationale dreigliedrige Organe gibt es in Belarus, Kasachstan, Kirgistan, der Russischen Föderation und der Ukraine.

insbesondere der Arbeitgeber, werden nur in wenigen GUS-Ländern geschlossen. Verhandlungen auf der Unternehmensebene finden vor allem in großen früheren Staatsbetrieben statt. Im neuen Privatsektor, insbesondere in kleineren Unternehmen, gibt es sie dagegen selten oder gar nicht. Der Geltungsbereich von Verhandlungen ist auch durch die Größe der informellen Wirtschaft beschränkt.

Generell unterscheidet sich die Rolle der Regierung im Sozialdialog in der GUS von der in anderen Teilen der Region. Statt Kollektivverhandlungen durch geeignete rechtliche und institutionelle Instrumente zu fördern, schalten sich die Regierungen bestimmter Länder im Allgemeinen direkt in die Verhandlungen und selbst in die inneren Angelegenheiten von Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden ein, womit das Risiko verbunden ist, dass sie deren Autonomie und deren Möglichkeiten zur Führung eines sinnvollen Sozialdialogs beschränken.

7.2. Arbeitgeberverbände

Wenngleich die Arbeitgeberverbände in den EU-15 und anderen westeuropäischen Ländern als Akteure in den Arbeitsbeziehungen seit mehreren Jahrzehnten fest etabliert sind, müssen sie dennoch ihre Rolle und ihre Strukturen kontinuierlich an ein sich wandelndes Umfeld anpassen. Die Haupttriebkraft für diesen Wandel sind der anhaltende Globalisierungsprozess, der zunehmenden Wettbewerb und Kostendruck für Unternehmen mit sich bringt, und die Internationalisierung der Produktion mit Ausgliederung und zunehmend komplexen Lieferketten.

Die traditionelle Fokussierung von Arbeitgeberverbänden auf die Aushandlung sektoraler Kollektivvereinbarungen hat sich abhängig vom jeweiligen Land in unterschiedlichem Maß abgeschwächt. Kollektivverhandlungen auf der Unternehmensebene haben gegenüber Kollektivverhandlungen auf der sektoralen Ebene an Bedeutung gewonnen, auch wenn sektorale Kollektivvereinbarungen Unternehmen im Allgemeinen mehr Flexibilität geboten haben. In Übereinstimmung mit diesem Trend haben Arbeitgeberverbände mehr und mehr eine beratende Rolle eingenommen, in deren Rahmen sie Unternehmen helfen, ihre eigenen Kollektivvereinbarungen auszuhandeln oder umzusetzen.

Teils um ihre schrumpfende Rolle in Kollektivverhandlungen zu kompensieren und attraktiv für ihre Mitglieder zu bleiben, haben Arbeitgeberverbände diversifiziert und neue Aufgaben entwickelt. Dazu zählen das Angebot neuer Informations- und Beratungsdienstleistungen sowie Ausbildungskurse für ihre Mitglieder. Sie haben ihre Aufmerksamkeit auch wieder zurück auf ihre traditionelle Funktion der Interessenvertretung gerichtet (Hornung-Draus, 2004) und die Lobby-Arbeit von der nationalen auf die EU-Ebene ausgeweitet. In diesem Zusammenhang haben viele Arbeitgeberverbände Verbindungsbüros in Brüssel eingerichtet. Weil die europäischen Sozialpartner zunehmend an der Festlegung von Regeln beteiligt werden, beispielsweise durch Rahmenvereinbarungen, haben nationale Arbeitgeberverbände auch neue Aufgaben für die Umsetzung dieser Regeln durch ihre Mitglieder übernommen.

Ein neues und besonders wichtiges Thema für Unternehmen und Arbeitgeberverbände in Westeuropa war in den letzten Jahren die soziale Verantwortung von Unternehmen (*corporate social responsibility* – CSR). Arbeitgeberverbände haben sich damit befasst und neue Dienstleistungen für ihre Mitglieder entwickelt. Dazu zählen die Bereitstellung von Informationen und Leitlinien zum Inhalt und zur Interpretation allgemein vereinbarter Kernarbeitsnormen als Maßstäbe für die Unternehmenspraxis, beispielsweise wenn Unternehmen die Einführung von Verhaltenskodexen beschließen. Manche Arbeitgeberverbände haben auf Ersuchen ihrer Mitglieder sogar Mechanismen zur Überwachung der CSR-Bilanz von Unternehmen etabliert. Arbeitgeberverbände haben Unternehmen auch geholfen, sich vor unangemessenen CSR-Forderungen zu schützen, oder sie dabei unterstützt, diesbezügliche Konflikte beizulegen. Im CSR-Bereich müssen sich Unternehmen und Arbeitgeberverbände jetzt zusätzlich zu den Gewerkschaften mit neuen Akteuren wie nichtstaatlichen Organisationen auseinandersetzen (Hornung-Draus, 2004).

Als Reaktion auf den härteren Konkurrenzkampf haben Arbeitgeberverbände auch ihre Strukturen gestrafft (Behrens und Traxler, 2004). Die meisten Umstrukturierungsmaßnahmen

erfolgten allerdings intern oder auf der lokalen oder sektoralen Ebene und waren dadurch weniger auffällig. Es hat jedoch auch spektakuläre Fälle von Zusammenschlüssen oder Allianzen großer nationaler Arbeitgeberverbände gegeben (beispielsweise in Finnland, Island, Luxemburg, den Niederlanden und Schweden). Dieser Prozess dürfte anhalten.

Die Einnahmen von Arbeitgeberverbänden in Westeuropa sind in den letzten Jahren relativ stabil geblieben. Einnahmen aus zusätzlichen vergüteten Dienstleistungen haben gegenüber anderen an Bedeutung gewonnen; die Mitgliedergebühren bleiben jedoch die Hauptquelle. Insgesamt hat die größere Vielfalt der Rollen und Strukturen von Arbeitgeberverbänden in Westeuropa keinen signifikanten Rückgang der Mitgliedschaft zur Folge gehabt (Europäische Kommission, 2006d).

Die Struktur der Arbeitgeberverbände in den EU-10-Ländern gestaltet sich ein wenig anders. Parallel zum Annäherungsprozess in diesen Ländern haben die Arbeitgeberverbände ihre Strukturen und Rollen entwickelt. Während die Erfassungsraten von Arbeitgeberverbänden in Westeuropa jedoch schätzungsweise zwischen 55 und 60 Prozent liegt, bleibt sie in den EU-10 noch wesentlich darunter (um 20 Prozent). Groß- und Industrieunternehmen sind im Allgemeinen Mitglieder von Arbeitgeberverbänden; die Vertretung von KMUs ist jedoch nach wie vor lückenhaft. Im Vergleich zu den EU-15 sind die Arbeitgeberverbände in den EU-10 auf der sektoralen Ebene relativ schwach. Neben einer Reihe von Zusammenschlüssen hat es auch einige Spaltungen gegeben. Die anhaltende Herausforderung für Arbeitgeberverbände in diesen Ländern besteht darin, bei der Erweiterung sowohl ihrer Kapazitäten als auch ihrer Mitgliedschaft die Dynamik aufrechtzuerhalten.

In den früheren zentralen Planwirtschaften Südost- und Osteuropas wurden Arbeitgeberverbände erst während des Übergangs Anfang der neunziger Jahre gegründet. In allen diesen Ländern gibt es mittlerweile irgendeine Art von Arbeitgeberverband, wenngleich deren Fortschritte im Hinblick auf ihre organisatorische Entwicklung uneinheitlich waren. Während in bestimmten Ländern (wie Kroatien, Montenegro und der Russischen Föderation) funktionierende und recht repräsentative nationale Arbeitgeberverbände entstanden, sind sie in anderen im Hinblick auf Einfluss und Mitgliedschaft noch instabil und schwach oder konzentrieren sich hauptsächlich auf Wirtschaftsfragen und widmen Arbeits- und Sozialangelegenheiten wenig Aufmerksamkeit. Auf vielversprechende Entwicklungen folgten häufig Rückschläge.

Ein deutlicher Trend in osteuropäischen Ländern betrifft die Verabschiedung konkreter Gesetze, die den Rechtsstatus von Arbeitgeberverbänden, die Verfahren für ihre Gründung sowie die Rechte und Pflichten ihrer Mitglieder regeln. Nicht selten hatten die Arbeitgeberverbände selbst um deren Ausarbeitung ersucht, um ihre Position als anerkannte Sozialpartner zu festigen. Der bisweilen erstaunliche Detaillierungsgrad zeugt von der pädagogischen Funktion im Hinblick auf die Klarstellung der Identität und der Interessen von Arbeitgebern und ihren Verbänden, die diese Gesetze zu haben scheinen. Bisweilen besteht jedoch die Gefahr, dass sie grundlegenden Normen und Prinzipien der Vereinigungsfreiheit zuwiderlaufen, weil sie die Ziele und die Reichweite von Arbeitgeberverbänden festlegen oder begrenzen oder interne Angelegenheiten reglementieren, die der Regelung durch die Arbeitgeberverbände selbst überlassen werden sollten. Um die Einhaltung der Prinzipien der Vereinigungsfreiheit sicherzustellen, haben die Aufsichtsorgane der IAO die Abänderung einiger dieser Bestimmungen gefordert.

Insbesondere in den zentralasiatischen Ländern wird die Entwicklung unabhängiger Arbeitgeberverbände weiterhin durch ein mangelhaftes Verständnis des Begriffs „Arbeitgeber“ und damit auch der Rolle von Arbeitgeberverbänden in einer Marktwirtschaft behindert. Arbeitgeberverbände in diesen Ländern weisen im Allgemeinen Defizite in folgenden Bereichen auf:

- *Repräsentativität:* Die Zahl der Mitglieder ist generell oder in bestimmten Regionen oder Wirtschaftssektoren niedrig. Die Beziehung zwischen den Mitgliedern ist vielfach locker, und die Mitglieder kommunizieren wenig miteinander. Zudem gibt es entweder keine Regeln für die faire Beurteilung der Repräsentativität von Arbeitgeberverbänden (zur Anerkennung im Sozialdialog oder in Kollektivverhandlungen), oder die Regeln sind unklar oder zu restriktiv.

- *Verbandsführung:* Die Spitzen von Arbeitgeberverbänden sind häufig auch in der Politik aktiv und betrachten Arbeitgeberverbände als politische Unterstützungsgruppen. Sitzungen von Entscheidungsgremien werden selten einberufen, und Mitglieder werden nicht ordnungsgemäß beteiligt.
- *Einnahmen:* Mitglieder zahlen keine Mitgliedsbeiträge oder zahlen sie nicht regelmäßig, und es werden keine Einnahmen aus Dienstleistungen erzielt. In bestimmten Ländern sind Mitgliedsbeiträge für Unternehmen noch nicht steuerlich absetzbar, was ein zusätzlicher negativer Anreiz für die Mitgliedschaft ist.
- *Infrastruktur:* Arbeitgeberverbände beschäftigen wenige oder keine ständigen Mitarbeiter. Ihrem Personal mangelt es oft an Kompetenz, und es wechselt häufig den Arbeitsplatz, wodurch die Entwicklung von organisatorischem Wissen und einer Organisationskultur erschwert wird.
- *Dienstleistungen:* Das fehlende Dienstleistungsangebot oder sein rudimentärer Charakter machen die Mitgliedschaft bei Arbeitgeberverbänden unattraktiv.
- *Außenwahrnehmung, Anerkennung und Einfluss:* Arbeitgeberverbände sind der breiten Öffentlichkeit häufig weitgehend unbekannt. Regierungen nehmen sie als kompetente Partner im Sozialdialog nicht ernst und konsultieren sie deshalb nicht.

In manchen Ländern sind neu entstehende Arbeitgeberverbände bei der Vertretung von Arbeitgebern im Sozialdialog und bei Kollektivverhandlungen weiterhin mit Konkurrenz vonseiten etablierter Industrie- und Handelskammern konfrontiert. Es ist noch nicht überall klar, dass diese Rolle nur von unabhängigen Arbeitgeberverbänden mit freiwilliger Mitgliedschaft und nicht von staatlich geförderten Handelskammern wahrgenommen werden sollte, bei denen bisweilen Pflichtmitgliedschaft besteht. In einem Fall erinnerte der CFA an die Bedeutung des freiwilligen Charakters von Kollektivverhandlungen und forderte die betreffende Regierung auf, die notwendigen Maßnahmen zu ergreifen, um sicherzustellen, dass Arbeitgeber frei die Organisation wählen konnten, der sie die Vertretung ihrer Interessen bei Kollektivverhandlungen anvertrauen wollten, und dass die Ergebnisse solcher Verhandlungen nicht der Zustimmung der gesetzlich konstituierten Handelskammer unterlagen (IAA, 2002). Andere beim CFA eingereichte Klagen von Arbeitgeberverbänden aus diesen Ländern betrafen Hindernisse für die Registrierung ihrer Organisationen, Begünstigung durch die Regierung und Einmischungen vonseiten der Regierung in ihre inneren Angelegenheiten.

Diese ungünstigen Bedingungen und Schwächen haben sich gegenseitig verstärkt. Um den resultierenden Teufelskreis zu durchbrechen, müssen sich Arbeitgeberverbände stärker strategisch ausrichten und ihre Mitgliederzahl erhöhen sowie gleichzeitig ihre Kapazität für die Zusammenarbeit mit Regierungen und Gewerkschaften in politischen Entscheidungsprozessen zu Arbeits- und Sozialangelegenheiten stärken. Um mehr Mitglieder zu erhalten, müssen sie neue Dienstleistungen einschließlich Schulungen zu Kollektivverhandlungen und Konfliktmanagement anbieten. Um an politischen Entscheidungsprozessen teilnehmen und ihre Rolle im Sozialdialog voll ausschöpfen zu können, müssen sie Fachwissen zu einem breiten Spektrum von Sozial- und Arbeitsthemen akkumulieren. Sie brauchen deshalb eine umfassende Strategie auf der Grundlage eines klaren Entschlusses, allen wichtigen Defiziten gleichzeitig entgegenzuwirken.

Es besteht eine faire Chance, dass sich die Situation zukünftig verbessert. Das rechtliche und institutionelle Umfeld für Investitionen und Unternehmertum ist in den meisten der betreffenden Länder günstiger geworden, was in einem Anstieg der Zahl privater Arbeitgeber resultiert hat, die Vertretung und Dienstleistungen benötigen. Zudem wurde der rechtliche und institutionelle Rahmen für die Bildung und Führung von Arbeitgeberverbänden geschaffen, auch wenn er in bestimmten Ländern noch nicht perfekt ist. Die Regierungen anerkennen zunehmend die Notwendigkeit unabhängiger und kompetenter Organisationen von Arbeitgebern und Arbeitnehmern als Partner bei der Steuerung des Arbeitsmarktes. Schlussendlich führt das Wachstum des Privatsektors zu einer gewichtigeren Rolle der Arbeitgeberverbände in den zweigliedrigen Wechselbeziehungen mit Arbeitnehmerorganisationen.

7.3. Gewerkschaften

Während des letzten Jahrzehnts wurde die gewerkschaftliche Organisierung in den EU-15 durch den anhaltenden Niedergang der verarbeitenden Industrie, den technologischen Wandel und Veränderungen der Arbeitsorganisation, dem parallel dazu stattfindenden Anstieg der Zahl prekärer Arbeitsplätze sowie der zunehmenden Heterogenität der Erwerbsbevölkerung beeinträchtigt. Im Zeitraum von 1995 bis 2002 sank die Gewerkschaftsdichte in den EU-15 von 31 auf 27,3 Prozent (Europäische Kommission, 2004). Bis 2006 konnte diesem Rückgang Einhalt geboten werden, und in bestimmten Ländern (Malta, Slowenien und Zypern) wurde sogar wieder ein geringer Anstieg verzeichnet (Hülsmann und Kohl, 2006).

Die Stärkung ihrer Mitgliederbasis ist deshalb zu einer wichtigen Aufgabe für die Gewerkschaften in den EU-15 geworden, und ihre Organisations- und Mitgliederwerbungspolitik sind zunehmend darauf ausgerichtet, den besonderen Interessen bestimmter Gruppen besser Rechnung zu tragen. Beispielsweise hat die Gewerkschaft IG Metall in Deutschland innovative Ansätze verfolgt, um junge Menschen, Arbeitnehmerinnen, Ältere und Leiharbeiter als Mitglieder zu gewinnen. In bestimmten Ländern wie Spanien ist die Organisierung von Arbeitsmigranten zu einer Priorität geworden, während in anderen die Verbesserung von Dienstleistungen für Mitglieder und energische Organisierungskampagnen im Mittelpunkt stehen. Dennoch werden viele Kategorien von Arbeitnehmern weiterhin nicht durch Gewerkschaften vertreten.

Als Reaktion auf die wirtschaftliche Umstrukturierung im letzten Jahrzehnt wurde auch der Ansatz der Gewerkschaften zu Kollektivverhandlungen angepasst. Die Wirtschafts- und Währungsintegration, die Deregulierung des Arbeitsmarktes und die zunehmende Kapitalmobilität stellen für Kollektivverhandlungen Herausforderungen dar und gehen mit der Gefahr einer Verschlechterung bei Löhnen, Arbeitszeitregelungen und Arbeitsplatzsicherheit einher. Die Gewerkschaften haben auf diese Entwicklungen mit parallelen Anstrengungen zur Beibehaltung nationaler zentralisierter und sektoraler Verhandlungen reagiert und gleichzeitig die europäische Dimension von Kollektivverhandlungen gestärkt. Um Forderungen nach Lohnzurückhaltung zur Verbesserung der nationalen Wettbewerbsfähigkeit entgegenzuwirken, zu gewährleisten, dass wirtschaftliche Vorteile zu höheren Löhnen führen und durch einen intensivierten Informationsaustausch zu Kollektivverhandlungen und Stärkung der europäischen Betriebsräte die Lohnangleichung nach oben zu fördern, hat der EGB eine stärkere Koordinierung von Verhandlungen auf der europäischen Ebene gefordert (EGB, 2006b, EGB, 2007).

Veränderungen der Organisations- und Verhandlungspraxis haben zur Umstrukturierung von Gewerkschaften geführt, die wiederum Zusammenschlüsse und Kostensenkungsprogramme in ganz Westeuropa ausgelöst haben (Ebbinghaus und Visser, 2000). In der zweiten Hälfte der neunziger Jahre entstanden in Deutschland und den Niederlanden sektor- und berufsübergreifende Gewerkschaftskonglomerate, und in anderen Ländern kam es zu Verhandlungsallianzen, Zusammenschlüssen von Sektorstrukturen und Konzentrationsprozessen. Parallel zu den Bemühungen, in diesem neuen Kontext den Arbeitnehmerschutz zu stärken, dürfte die Suche nach neuen Organisationsformen für die Vertretung von Arbeitnehmern und die Erneuerung der Gewerkschaften anhalten.

In den EU-10 ist nach einer Periode des wirtschaftlichen Niedergangs und der Privatisierung, begleitet vom Wachstum von KMUs und der informellen Wirtschaft, die Gewerkschaftsmitgliedschaft stetig zurückgegangen. Dieser Trend begann mit der Umwandlung von Gewerkschaften von Organisationen mit Pflichtmitgliedschaft zu solchen, bei denen die Mitgliedschaft freiwillig ist, Anfang der neunziger Jahre und hielt während der weiteren wirtschaftlichen Umstrukturierung sowie der Deregulierung der Arbeitsmärkte in der zweiten Hälfte des Jahrzehnts an. 2005 vertraten die Gewerkschaften nur noch weniger als ein Viertel der Erwerbsbevölkerung in den EU-10. Während sie im öffentlichen Sektor weiterhin stark sind, bleiben der wachsende Privatsektor, der Dienstleistungsbereich, KMUs und viele multinationale Unternehmen weitgehend nicht organisiert.

In der jüngeren Zeit konnten die Gewerkschaften in den EU-10 in einem günstigeren Umfeld mit wirtschaftlichem Wachstum, relativ stabiler Demokratie sowie einem neuen rechtlichen und institutionellen Kontext für die Arbeitsbeziehungen tätig sein. Wenn sie diese Chancen nutzen wollen, müssen die Gewerkschaften in den EU-10 ihre Vertretung ausbauen, und zwar insbesondere im Privatsektor, ihre Strukturen festigen, ihre Finanzgrundlage stärken sowie Kompetenz und fachliche Kapazität für den Sozialdialog erwerben (Dimitrova, 2005).

Der exzessive Gewerkschaftspluralismus und die Konfrontationen zwischen den Gewerkschaften Anfang der neunziger Jahre sind nach und nach einer verbesserten Zusammenarbeit zwischen nationalen Gewerkschaftszentren gewichen, wobei diese Entwicklung in vielen Fällen von Spitzenverbänden koordiniert wurde. Litauen bietet ein hervorragendes Beispiel der Konsolidierung auf der Spitzenebene durch eine ständige gemeinsame Koordinierungsstelle. Mit einer Stimme sprechen zu können, hat zur größerer Anerkennung von Gewerkschaften als wichtige sozialpolitische Akteure auf der nationalen Ebene und einem besseren Bild in der Öffentlichkeit beigetragen. Allerdings bleibt ihr Einfluss auf den nationalen Sozialdialog häufig relativ beschränkt.

Die Stärkung der Kapazität für Kollektivverhandlungen auf der Sektorebene erfordert auch tiefere Gewerkschaftsreformen in bestimmten Ländern, in denen eine starke Zunahme der Zahl der Industrieverbände zu einer fragmentierten sektoralen Vertretung geführt hat. Dabei sind die sektoralen Strukturen häufig nicht nur innerhalb eines einzelnen Bundes verteilt, sondern gleich auf mehrere Bünde. Interne Gewerkschaftsreformen einschließlich Zusammenschlüsse können Veränderungen in einem Sektor widerspiegeln und die Bedeutung von Kollektivverhandlungsgruppen für das sich entwickelnde Profil der Volkswirtschaft steigern. Auf der Unternehmensebene könnte eine ehrgeizigere Gewerkschaftsagenda zu Löhnen, Produktivität, Arbeitsschutz und Gleichbehandlung ausgearbeitet werden und in einer spürbaren Verbesserung von Löhnen und Arbeitsbedingungen resultieren. Letztlich sind Verhandlungserfolge das beste Mittel, um aktuellen und potenziellen Mitgliedern die Relevanz von Gewerkschaften vor Augen zu führen.

Wenngleich der europäische Sozialdialog Gewerkschaften in den EU-10 neue Chancen eröffnet hat, bleibt ihre Kapazität für die Nutzung dieser Chancen beschränkt. Wenn die Gewerkschaften in den EU-10 eine wirksamere Rolle spielen wollen, müssen sie angemessene finanzielle und personelle Ressourcen bereitstellen, um auf die Forderungen nach Sozialdialog auf den verschiedenen Ebenen reagieren zu können. Deshalb müssen sie nicht nur eine Streikkasse aufbauen und Personal in angemessener Zahl und mit ausreichender fachlicher Kapazität vorhalten, sondern auch den aktuellen Schlüssel zur Verteilung der Beiträge an die verschiedenen Ebenen überprüfen. Defizite der gewerkschaftlichen Kapazitäten können auch mittels der Optimierung ihrer beschränkten finanziellen und personellen Ressourcen durch bessere Koordinierung zwischen nationalen Zentren, die Rotation der Vertretung in den verschiedenen Foren und die Entwicklung gemeinsamer Forschung kompensiert werden.

In Südosteuropa wurde der Wirkungskreis von Gewerkschaften durch das Erbe des früheren Jugoslawien beeinträchtigt, was in wirtschaftlichem Niedergang und einer zehnjährigen Wirtschaftskrise resultierte, worauf Wirtschafts- und Sozialreformen folgten, die im Lauf der Zeit verdichtet wurden. Die Jahre im neuen Millennium waren durch unbeständige wirtschaftliche Fortschritte, Erfolge und Rückschläge im Demokratisierungsprozess sowie langsamere und bisweilen inkonsequente rechtliche und institutionelle Reformen geprägt. Unter diesen Umständen standen die Gewerkschaften unter der Doppelbelastung, auf schmerzvolle Veränderungen in Wirtschaft und Gesellschaft reagieren sowie durch Reformen und die Erneuerung ihrer Strukturen Legitimität als soziale Akteure gewinnen zu müssen.

In den meisten südosteuropäischen Ländern hat sich die Gewerkschaftsbewegung uneinheitlich entwickelt. Wenngleich Fortschritte erzielt wurden und die anfängliche Unterscheidung zwischen alten und neuen Gewerkschaften jetzt weniger deutlich ist, haben diese Entwicklungen in den meisten Ländern nicht in einen dauerhaften Trend zu gewerkschaftlicher Einigkeit gemündet. In den letzten Jahren hat eine zweite Fragmentierungswelle mit der Spaltung nationaler Zentren in Der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien und in Montenegro stattgefunden,

während in Albanien, Bosnien und Herzegowina sowie Serbien die Zusammenarbeit nur langsam vorangekommen ist. Politische Gräben, Vertretungsprobleme und ungelöste Fragen im Zusammenhang mit gewerkschaftlichem Eigentum haben die gewerkschaftliche Einheit in der Subregion beeinträchtigt. Trotz dieser Schwierigkeiten haben die Gewerkschaften sich bemüht, an der Reform des Arbeitsrechts und der Arbeitsinstitutionen mitzuwirken, und waren an der Ausarbeitung von Maßnahmen in den Bereichen Beschäftigung und Soziale Sicherheit beteiligt. Die Wirkung solcher Anstrengungen war am größten in Kroatien, wo aus der Gewerkschaftspluralität nach und nach Kooperation erwachsen ist und sich Gewerkschaften große Fachkompetenz bewahren konnten.

Die Aussicht auf den EU-Beitritt ist ein starker Anreiz für eine vorausschauende und zukunftsorientierte Gewerkschaftsagenda. Aus den Erfahrungen der Gewerkschaften in den EU-10 lassen sich Erkenntnisse über die Arten der Beteiligung und das Fachwissen ableiten, die Gewerkschaften in Südosteuropa helfen können, eine wirksame Rolle im Sozialdialog und im Beitrittsprozess zu spielen.

Die Situation der Gewerkschaften in den GUS-Ländern bleibt uneinheitlich. In der Russischen Föderation haben unabhängige Gewerkschaften trotz substanzieller Mitgliederverluste eine wirksame Zusammenarbeit auf der nationalen Ebene erreicht und weitere Schritte auf dem Weg zur Erneuerung ihrer internen Strukturen unternommen. In Zentralasien sind die Bedingungen für die Tätigkeit unabhängiger Gewerkschaften nur langsam entstanden; eine hohe Gewerkschaftsdichte bedeutet nicht notwendigerweise, dass sie wirklich über die Kapazität zur Verteidigung der Interessen ihrer Mitglieder verfügen. In Belarus sind unabhängige Gewerkschaften mit großen Problemen konfrontiert, die ihre Existenz und ihre Arbeit gefährden.

Trotz der fast universellen Ratifizierung der Übereinkommen Nr. 87 und Nr. 98 wird in vielen GUS-Ländern die Arbeit unabhängiger Gewerkschaften durch Beschränkungen der Vereinigungsfreiheit und des Rechts zu Kollektivverhandlungen behindert. Wie der CFA festgestellt hat, zählen dazu Schwierigkeiten bei der Registrierung, die Einmischung in Gewerkschaftsangelegenheiten, die Verweigerung des Vereinigungs- und des Streikrechts bei bestimmten Kategorien von Arbeitnehmern sowie gewerkschaftsfeindliche Diskriminierung. Belarus ist diesbezüglich ein besonders schwerwiegender Fall, und im Jahr 2004 ermittelte der Untersuchungsausschuss besonders gravierende Verletzungen der Vereinigungsfreiheit.

Die Verbesserung der Vertretung ist eine wichtige Aufgabe für unabhängige Gewerkschaften in den GUS-Ländern, vor allem im Privatsektor, bei Klein- und Kleinstunternehmen und in der großen informellen Wirtschaft. Damit Gewerkschaften in der Subregion ihre Wirksamkeit steigern können, müssen sie institutionelle Trägheit überwinden, um die Demokratisierung ihrer internen Strukturen zu vertiefen, ihre Bildungsinhalte und -methoden zu modernisieren, finanziell unabhängiger zu werden und mehr Fachkompetenz zu erwerben.

7.4. Schlussfolgerungen und grundsatzpolitische Optionen

Die geografische Reichweite des Sozialdialogs in Europa und Zentralasien hat sich im letzten Jahrzehnt beträchtlich vergrößert, und es kann behauptet werden, dass die Rolle von Arbeitsinstitutionen dort wichtiger ist als in anderen Regionen. Trotz einer gewissen begrenzten Konvergenz unterscheiden sich die nationalen Systeme für die Arbeitsbeziehungen nach wie vor sehr stark und bleiben nationalen Traditionen und Kulturen verhaftet. Verhandlungen auf mehreren Ebenen und ein hierarchisch strukturierter Sozialdialog sind wahrscheinlich ihre größten Gemeinsamkeiten. Die Ungleichheit der Trends kommt auch in dem Umstand zum Ausdruck, dass der Erfassungsbereich von Kollektivverhandlungen in einigen Teilen der Region kleiner geworden ist, während er in anderen stabil geblieben oder sogar größer geworden ist.

Es gibt viele Beispiele dafür, dass der Sozialdialog ein effizientes Instrument ist, um soziale Fragen zu behandeln sowie zur Stärkung des sozialen Friedens, der Demokratie und des sozialen Zusammenhalts beizutragen. Der Sozialdialog hat eine wichtige Rolle bei der EU-Erweiterung, der Einführung der EWU und der Stärkung fragiler Demokratien in früheren Transformations-

ländern gespielt. Er war auch hilfreich bei der Bewältigung jüngerer Herausforderungen wie des verschärften globalen Wettbewerbs, der Beschäftigungsunsicherheit und Problemen im Zusammenhang mit der Bevölkerungsalterung.

Gleichwohl bestehen in bestimmten Ländern noch größere Defizite bei der Effizienz des Sozialdialogs. Dazu zählen ein unzulänglicher Gesetzgebungsrahmen, auch bezüglich der Achtung der Vereinigungsfreiheit und des Rechts zu Kollektivverhandlungen in den gesetzlichen Bestimmungen, die unzureichende Einhaltung geltender Arbeitsgesetze, schwache Arbeitsverwaltungssysteme, mangelnde institutionelle Kapazität bei den Sozialpartnern und unbeständige Unterstützung durch die Regierung. In anderen Ländern hat der Sozialdialog seinen Wert als eine flexible Steuerungsmethode bewiesen, die gut an die Dynamik der sich wandelnden Arbeitswelt angepasst ist. Organe, Institutionen und Prozesse für den Sozialdialog haben sich auf die Bedürfnisse der Wirtschaft und der Gesamtgesellschaft eingestellt. Diese Anpassungsprozesse werden durch staatliche Maßnahmen oder die Sozialpartner selbst vorangetrieben und dürften anhalten.

Die regionale Dimension des Sozialdialogs wurde in der EU beträchtlich gestärkt. Es wurden maßgebliche Schritte unternommen, um die Sozialpartner stärker an der Politikgestaltung und sogar den Entscheidungsprozessen zu beteiligen, und soziale Rechte sind ein integraler Bestandteil des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft.

Grundsatzpolitische Optionen

Es liegt im Interesse aller Mitgliedsgruppen und entspricht ihren gemeinsamen Verpflichtungen, zu gewährleisten, dass der Sozialdialog zu einem wirksameren Instrument für die Erfüllung aktueller sozialer Bedürfnisse wird. Eine wichtige Voraussetzung für den Erfolg des Sozialdialogs besteht darin, dass er von den Regierungen mit geeigneten Mitteln gefördert wird.

In diesem Zusammenhang könnten Regierungen folgende Maßnahmen prüfen:

- Die Verbesserung der Rechtsgrundlagen für den Sozialdialog und insbesondere die Beseitigung von Hindernissen für die Vereinigungsfreiheit und das Recht zu Kollektivverhandlungen gemäß den Empfehlungen der Aufsichtsorgane der IAO. Besondere Aufmerksamkeit sollte der Erweiterung der Organisations- und Verhandlungsrechte spezieller Gruppen von Arbeitnehmern wie öffentlichen Bediensteten, Beschäftigten in KMUs, Arbeitnehmern mit atypischen Beschäftigungsverhältnissen und Migranten gewidmet werden.
- Die Stärkung von Institutionen, die den Sozialdialog unterstützen und erleichtern; dazu zählen Mechanismen für die Prävention und die Beilegung von Konflikten, Arbeitsgerichte und andere Sonderorgane der Justiz sowie Arbeitsaufsichtssysteme.
- Die Förderung einer umfassenderen und wirksameren Beteiligung der Sozialpartner an makroökonomischen Maßnahmen sowie größeren Sozial- und Wirtschaftsprojekten und -reformen. Die Sozialpartner sollten die Informationen und die Unterstützung erhalten, die notwendig sind, um es ihnen zu ermöglichen, wirksam an der Politikgestaltung teilzunehmen. Nationale dreigliedrige Beratungs- und Verhandlungsorgane sollten in die Lage versetzt werden, ihren Aufgaben nachkommen zu können.
- Die Schaffung günstiger Rahmenbedingungen mittels der Durchführung von Fördermaßnahmen, wie sie in den IAO-Normen vorgesehen sind. Dazu zählen die Unterstützung eines koordinierten Systems für Verhandlungen, die Ausweitung von Kollektivvereinbarungen mit mehreren Arbeitgebern sowie die Bereitstellung zuverlässiger Daten und Statistiken, die für Verhandlungen erforderlich sind. Dem öffentlichen Beschaffungswesen sollte die uneingeschränkte Achtung der Arbeitnehmerrechte und des Rechts zu Kollektivverhandlungen zugrunde gelegt werden. Besondere Aufmerksamkeit sollte den Folgen von Auslandsinvestitionen für die Arbeitsbeziehungen gewidmet werden. Zu diesem Zweck sollte die Dreigliedrige Grundsatzklärung über multinationale Unternehmen und Sozialpolitik der IAO umgesetzt werden.

- Die Ratifizierung von IAO-Übereinkommen zu den Arbeitsbeziehungen nach Konsultationen mit Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden. Zu diesen zählen insbesondere das Übereinkommen (Nr. 144) über dreigliedrige Beratungen zur Förderung der Durchführung internationaler Arbeitsnormen, 1976, das Übereinkommen (Nr. 151) über Arbeitsbeziehungen (öffentlicher Dienst), 1978, und das Übereinkommen (Nr. 154) über Kollektivverhandlungen, 1981.

Die Sozialpartner könnten Folgendes prüfen:

- Arbeitgeberverbände könnten sich weiterhin bemühen, ihre Organisationsstrukturen, ihre internen Arbeitsweisen und ihre Dienstleistungen zu stärken und anzupassen, um ihren Wert für ihre Mitglieder als die kompetente, glaubwürdige und repräsentative Stimme der Arbeitgeber in ihren jeweiligen Ländern zu erhöhen.
- Arbeitnehmerorganisationen könnten sich weiterhin bemühen, ihre Kapazität zur Beteiligung am Sozialdialog und an Kollektivverhandlungen sowohl auf der nationalen als auch auf der länderübergreifenden Ebene zu stärken. Dies umfasst die Erhöhung ihrer Mitgliederzahl, die Förderung interner Reformen, die Festigung ihrer Strukturen und die Entwicklung guter Fachkenntnisse und Dienstleistungen, damit sie die Interessen ihrer Mitglieder wirksamer vertreten können.

Die Teilnehmer möchten sich vielleicht mit folgenden Fragen befassen:

- Welchen Einfluss hatte der Sozialdialog, insbesondere auf der nationalen Ebene, auf die Ausarbeitung und Umsetzung wichtiger wirtschafts- und sozialpolitischer Maßnahmen in ihrem Land? Welche Rolle haben die Sozialpartner in nationalen Debatten über makroökonomische Themen, Beschäftigung, Arbeitsbedingungen, Löhne und Altersbezüge gespielt?
- Welche konkreten grundsatzpolitischen Maßnahmen könnten Regierungen ergreifen, um den Sozialdialog als Steuerungsinstrument zu stärken? Was könnten Regierungen unternehmen, um Formen von Kollektivverhandlungen zu fördern, die die Produktivität steigern, die Wettbewerbsfähigkeit verbessern und zur Schaffung von Arbeitsplätzen führen?
- In welchen Bereichen müssen die Sozialpartner ihre Kapazität stärken, um ihre Vertretung zu verbessern und bestehende sowie neu aufkommende Herausforderungen wie die sozialen Auswirkungen der globalen Finanzkrise, demografische Entwicklungen und den Klimawandel zu bewältigen?

Bibliographie

- Anxo, D. et al. 2007. *Part-time work in European companies: Establishment survey on working time 2004–2005*, Europäische Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen (Luxemburg, Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften).
- Auer, P.; Cazes, S. (Hrsg.). 2003. *Employment stability in an age of flexibility: Evidence from industrialized countries* (Genf, IAA).
- Baulch, R.; Weber, A.; Wood, J. 2008. *Social protection index for committed poverty reduction, Volume 2: Asia* (ADB, Manila).
- Behrens, M.; Traxler, F. 2004. *Employers' organizations in Europe*, European Industrial Relations Observatory Online (EIRO).
- Bertola, G.; Blau, F.; Kahn, L. 2002. *Labor market institutions and demographic employment patterns*, National Bureau of Economic Research Working Paper No. 9043 (Cambridge, Mass.).
- Boeri, T. 1995. *Is job turnover countercyclical?*, European University Institute Working Papers in Economics Series, Nr. 12 (Florenz, European University Institute).
- Bovenberg, A. 2005. "Balancing work and family life during the life course", in *De Economist* Bd. 153, Nr. 4, S. 399-423.
- Cazes, S.; Nešporová, A. 2003. *Labour markets in transition: Balancing flexibility and security in Central and Eastern Europe* (Genf, IAA).
- . (Hrsg.) 2007. *Flexicurity: A relevant approach in Central and Eastern Europe* (Genf, IAA).
- CEDEFOP. 2008. *Future skill needs in Europe: Medium-term forecast: Synthesis report* (Luxemburg).
- Chung, H.; Ester, P.; Kerkhofs, M. 2007. *Working time flexibility in European companies: Establishment survey on working time 2004–2005*, Europäische Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen (Luxemburg, Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften).
- Cornelißen, T. 2007. *Flexibility and security in the labour market: Labour market institutions and perceived job security in Europe* (Budapest, IAA).
- Dimitrova, D. 2005. "Looking ahead: Trade union strategies for decent work", in Dimitrova, D.; Vilroks, J. (Hrsg.). *Trade union strategies in Central and Eastern Europe: Towards decent work* (Budapest, IAA).
- Draghi, M. 2007. "Consumo e crescita in Italia" [Verbrauch und Wachstum in Italien], Società italiana degli economisti, Università degli Studi di Torino (Turin, 26. Oktober 2007).
- Ebbinghaus, B.; Visser, J. (Hrsg.). 2000. "A comparative profile", in *Trade unions in Western Europe since 1945* (London, Macmillan).
- Europäischer Gewerkschaftsbund (EGB). 2006a. *Challenging times: Innovative ways of organizing working time: The role of trade unions*. Bericht der EGB-Konferenz von London, November 2005 (Brüssel).

- 2006b. *The coordination of collective bargaining 2007*, vom EGB-Exekutivkomitee verabschiedete Resolution (Dezember 2006, Brüssel).
- 2007. *The coordination of collective bargaining 2008*, vom EGB-Exekutivkomitee verabschiedete Resolution (Dezember 2006, Brüssel).
- Europäische Kommission, 2004. *Industrial Relations in Europe 2004* (Brüssel).
- 2006a. *Employment in Europe 2006* (Brüssel).
- 2006b. *The impact of ageing on public expenditure: Projections for the EU-25 Member States on pensions, health care, long-term care, education and unemployment transfers (2004-2050)*. European Economy, Sonderbericht Nr. 1/2006 (Brüssel).
- 2006c. *The PEPPER III Report: Promotion of employee participation in profits and enterprise results in the new member and candidate countries of the European Union*. Lowitzsch, J. (Hrsg.). (Interuniversitäres Zentrum Split/Berlin, Institut für Osteuropäische Studien, Freie Universität Berlin).
- 2006d. *Industrial relations in Europe 2006* (Brüssel).
- 2007a. *Employment in Europe 2007* (Brüssel).
- 2007b. *Gemeinsame Grundsätze für den Flexicurity-Ansatz herausarbeiten: Mehr und bessere Arbeitsplätze durch Flexibilität und Sicherheit* (Luxemburg).
- Europäische Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen, 2007. *Vierte Europäische Erhebung über die Arbeitsbedingungen* (Luxemburg).
- Europol. 2008. *Trafficking in human beings in the European Union: A Europol perspective* (Den Haag).
- Eurostat. 2007. *Europa in Zahlen: Eurostat Jahrbuch 2006-07* (Luxemburg).
- Evans, J.; Callan, S. 2003. *Firms' contribution to the reconciliation between work and family*. CESifo DICE Report 4/2003 (München).
- Fultz, E. (Hrsg.). 2002. *Pension reform in Central and Eastern Europe. Volume 1: Restructuring with privatization: Case studies of Hungary and Poland; Volume 2: Restructuring of public pension schemes: Case studies of the Czech Republic and Slovenia* (Budapest, IAA).
- ; Ruck, M.; Steinhilber, S. (Hrsg.). 2003. *The gender dimensions of social security reform in Central and Eastern Europe: Case studies of the Czech Republic, Hungary and Poland* (Budapest, IAA).
- 2004. "Pension reform in the EU accession countries: Challenges, achievements and pitfalls", in *International Social Security Review*, Bd. 57, Nr. 2, S. 3-24, April (Genf, IAA).
- ; Stanovnik, T. (eds). 2004. *The collection of pension contributions: Trends, issues and problems in Central and Eastern Europe* (Budapest, IAA).
- Gimpelson, V. 2007. "Labour market flexibility and security: The Russian way", in *Reconciling labour flexibility with social cohesion: The experiences and specificities of Central and Eastern Europe* (Europarat, Straßburg).
- ; Kapelyushnikov, R.I. (Hrsg.). 2007. *Wages in Russia: Evolution and differentiation* (Moskau, HSE) (in Russisch).
- Hagemeyer, K.; Scholz, W. 2004. "Nachhaltig, sicher und angemessen? Die Reformstrategie der Weltbank und die Rentenreformen in Polen, Ungarn, Tschechien und anderen osteuropäischen Ländern. Eine Neubetrachtung", in *Deutsche Rentenversicherung*, Nov.–Dez. 2004 (Frankfurt) (in Deutsch).
- Hornung-Draus, R. 2004. *The role of national and European employer organisations in the 21st century*, Warwick Papers in Industrial Relations, No. 73 (Coventry).

- Hülsmann, J.; Kohl, H. 2006. *Social dialogue capacity building in the 10 new EU Member States and in the acceding countries Bulgaria, Romania and Turkey* (Europäische Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen, Dublin).
- IAA. 2002. 327. Bericht des Ausschusses für Vereinigungsfreiheit, Verwaltungsrat, 283. Tagung, Genf, März 2002 (GB.283/8, Abs. 884-898 (Fall Nr. 2146, Jugoslawien)).
- . 2003. Allgemeine Erhebung über die Berichte betreffend das Übereinkommen (Nr. 95) über den Lohnschutz, 1949, und die Empfehlung (Nr. 85) betreffend den Lohnschutz, 1949, Bericht III (Teil 1B), Internationale Arbeitskonferenz, 91. Tagung, Genf, 2003.
- . 2005a. *Eine globale Allianz gegen Zwangsarbeit*, Gesamtbericht im Rahmen der Folgemaßnahmen zur Erklärung der IAO über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit, Bericht I(B), Internationale Arbeitskonferenz, 93. Tagung, Genf, 2005.
- . 2005b. Schlussfolgerungen, Siebte Europäische Regionaltagung, Budapest, Feb. 2005.
- ; 2006a. *Das Ende der Kinderarbeit: Zum Greifen nah*, Gesamtbericht im Rahmen der Folgemaßnahmen zur Erklärung der IAO über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit, Bericht I(B), Internationale Arbeitskonferenz, 95. Tagung, Genf, 2006.
- . 2006b. *Key Indicators of the Labour Market (KILM)*, Vierte Ausgabe (Genf).
- . 2007. *Key Indicators of the Labour Market (KILM)*, Fünfte Ausgabe (Genf).
- . 2008. *Vereinigungsfreiheit in der Praxis: Gesammelte Erfahrungen*, Gesamtbericht im Rahmen der Folgemaßnahmen zur Erklärung der IAO über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit, Bericht I(B), Internationale Arbeitskonferenz, 97. Tagung, Genf, 2008 (Genf).
- Kümmerling, A.; Lehndorff, S. 2007. *Extended and unusual working hours in European companies* (Europäische Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen, Luxemburg).
- Leira, A. 2002. *Working parents and the welfare state: Family change and policy reform in Scandinavia* (Cambridge University Press).
- Mansoor, A.; Quillin, B. (Hrsg.). 2006. *Migration and remittances: Eastern Europe and the former Soviet Union* (Washington, DC, Weltbank).
- Messenger, J.C. (Hrsg.). 2004. *Working time and workers' preferences in industrialized countries: Finding the balance* (London und New York, Routledge).
- Micevska, M. 2004. *Unemployment and labour market rigidities in South-East Europe* (Wien, Wiener Institut für Internationale Wirtschaftsvergleiche).
- Moss, P.; Deven, F. (Hrsg.). 1999. *Parental leave: Progress or pitfalls?* (Brüssel, CVBG-Centrum voor Bevolkings-en Gezinstudie).
- Nestler, K; Kailis, E. 2003. "Arbeitszeitaufwand für betriebliche Weiterbildung in Europa", in *Statistics in Focus*, (Eurostat, Jan. 2003).
- OECD. 2003. *Beschäftigungsausblick 2003* (Paris).
- . 2004. *Beschäftigungsausblick 2004* (Paris).
- . 2007. *Beschäftigungsausblick 2007* (Paris).
- Presser, H.B.; Gornick, J.C.; Parashar, S. 2008. "Gender and nonstandard work hours in 12 European countries", in *Monthly Labor Review*, Februar 2008.
- Rutkowski, J.; Scarpetta, S. and Banerji, A. 2005. *Enhancing job opportunities: Eastern Europe and the former Soviet Union* (Washington, DC, Weltbank).
- Thorhill, J. et al.: "Accent on égalité: Europe loses patience with its wealthy elite", in *Financial Times*, 8. Juni, 2008.

- Weltbank. 2005a. *Pension reform and the development of pension systems: An evaluation of World Bank assistance* (Washington, DC).
- . 2005b. *Russian Federation: Reducing poverty through growth and social policy reform*, Report No. 28923-RU (Washington, DC).
- . 2006. *Global economic prospects: economic implications of remittances and migration* (Washington, DC).