

---

---

# Arbeitsmarktpolitik in Ost-Mitteleuropa<sup>1</sup>

Jiří Vecerník, Andreas Wörgötter

---

---

## 1. Der Übergang zur Marktwirtschaft und der Arbeitsmarkt

Der Niedergang und Zusammenbruch des Zentralverwaltungssystem hat große Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt gehabt. Während für Güter und Dienstleistungen immer auch marktnahe Rahmenbedingungen für Tauschhandlungen bestanden haben, war der Arbeitsmarkt vollständig reguliert. Löhne und Lohnstruktur waren staatlich geregelt, und es gab für die Betriebe keine Möglichkeiten, individuelle Leistungsanreize selbst festzulegen. Das Recht auf einen Arbeitsplatz war gleichzeitig auch eine Verpflichtung des einzelnen zu arbeiten. Naturgemäß gab es daher auch keine Institutionen, die sich mit dem Phänomen der Arbeitslosigkeit auseinandergesetzt hätten. Viele soziale Einrichtungen wurden von den Betrieben bereitgestellt und verwaltet und waren direkt an den Arbeitsplatz gebunden.<sup>2</sup>

Beim Übergang zur Marktwirtschaft war daher an die Schaffung neuer Institutionen sowie die Schaffung marktverträglicher Rahmenbedingungen für den Arbeitsmarkt notwendig. In den meisten Ländern wurden entsprechende Gesetze nach dem Vorbild von Mitgliedsländern der Europäischen Union verabschiedet. Ebenso wurden die Institutionen des Wohlfahrtsstaates (Arbeitslosen-, Kranken-, Unfall-, und Pensionsversicherung) geschaffen.<sup>3,4</sup> Im Verhältnis zu westeuropäischen Vorbildern ist auffällig, daß vor allem die Rolle der Gewerkschaften in Osteuropa (wahrscheinlich auf Grund ihrer systembewahrenden Rolle im Sozialismus) wesentlich schwächer ausgeprägt ist.

Die ersten Jahre des Überganges zur Marktwirtschaft führten zu großen Turbulenzen am Arbeitsmarkt. Es kam zu einem sprunghaften Anstieg der Arbeitslosigkeit auf ein Niveau mit zweistelligen Arbeitslosenraten in den meisten Transformationsländern mit Ausnahme der Tschechischen Republik.

Bereits nach wenigen Jahren war daher klar, daß Arbeitslosigkeit in Transformationsländern kein vorübergehendes Phänomen sein wird<sup>5</sup> und die Arbeitsmarktpolitik schwierige Aufgaben zu bewältigen haben wird.

## 2. Arbeitsmarkt und wirtschaftliche Entwicklung

Der Übergang zur Marktwirtschaft hat eine massive "Transformationskrise" ausgelöst.<sup>6</sup> Der Rückgang des Bruttoinlandsproduktes betrug in den ersten Jahren etwa 25-35%. Wachstum setzte als zunächst in Polen (1992), Slowenien und Tschechien (1993) sowie der Slowakei (1994) ein. In Ungarn mußte 1995/96 mit einem strikten Sparkurs eine makroökonomische Destabilisierung abgewendet werden. Seither gehört Ungarn (neben Polen) zu den Ländern mit den stabilsten Wachstumsaussichten.

Polen und Slowenien sind die bislang einzigen Transformationsländer, die zehn Jahre nach Ende der Zentralverwaltungswirtschaft das Niveau von 1989 wesentlich (um mehr als 30%) überschritten haben. Die Slowakei und Ungarn liegen nun knapp um das Niveau von 1989. Die Slowakei muß jedoch 1999 (ähnlich wie Ungarn 1995) die inländische Nachfrage drosseln, um Budget- und Leistungsbilanzdefizit wieder auf ein langfristig tragbares Niveau zu bringen.

Bulgarien und Rumänien kämpfen nach wie vor damit, die Reformvoraussetzungen für nachhaltiges Wachstum zu schaffen. Bulgarien hat mit der Einführung einer fixen Wechselkursanbindung an die DM und die direkte Bindung der Liquiditätsversorgung an den Bestand der Währungsreserven große Fortschritte bei der Herstellung makroökonomischer monetärer Stabilität gemacht. Bislang ist es allerdings noch nicht gelungen, einen nachhaltigen kräftigen Wachstumsprozeß auszulösen. Die wirtschaftliche Entwicklung in Rumänien hat bis zum Vorjahr erfolversprechende Anfänge gezeigt, die vor allem auch durch ein massives Interesse asiatischer Investoren gekennzeichnet waren. Sowohl die Finanzkrise in Asien wie auch der Krieg im Kosovo haben die wirtschaftliche Erholung in beiden Ländern neuen Gefahren ausgesetzt.

Die Tabelle 1 im Anhang stellt den Verlauf eines realen BIP-Index mit Basisjahr 1990 dar. Deutlich ist zu erkennen, daß die Ungleichheiten des Wachstumsverlaufs zwischen den postkommunistischen Transformationsländern seit 1990 größer geworden sind. Auf der einen Seite finden sich die Länder, die nach dem unteren Wendepunkt stetig gewachsen sind (Polen, Slowenien, Ungarn, Slowakei). Auf der anderen Seite finden sich Bulgarien, Rumänien und Tschechien, wo der Wachstumsprozeß durch eine Stabilisierungskrise unterbrochen wurde.

Unterschiede bestehen nicht nur in der Dynamik der wirtschaftlichen Entwicklung, sondern bereits im Niveau. Slowenien hat von allen Transformationsländern das höchste Bruttoinlandsprodukt pro Kopf der Bevölkerung. Durch eine konsequente Orientierung aller Handelsströme zur Europäischen Union konnten auch die Folgen des Zerfalls Jugoslawiens rasch überwunden werden. Ab 1993 konnte ein Wirtschaftswachstum von etwas unter 4% pro Jahr verzeichnet werden. Etwas komplizierter ist die wirtschaftliche Lage für Kroatien, das zwar (ähnlich wie Bulgarien) eine erfolgreiche makroökonomisch-monetäre Stabilisierung erreicht hat, seither aber mit einer realen Aufwertung kämpft, die zu einer drastischen Wettbewerbs-

verschlechterung kroatischer Exporte geführt hat. Der Krieg im Kosovo hat neuerlich zu einer Krise des Fremdenverkehrs an der dalmatinischen Küste geführt. Das Wirtschaftswachstum lag zwischen 1994 und 1997 über 6%, ist aber bereits 1998 kräftig gesunken.

Die Transformationskrise hat auch am Arbeitsmarkt tiefe Spuren hinterlassen. Die Tabelle 2 enthält eine Darstellung der Entwicklung der Arbeitslosenraten. Auffallend dabei ist, daß die Arbeitslosigkeit vor allem in jenen Ländern wieder fällt, die ursprünglich den stärksten Anstieg zu verzeichnen hatten (Polen und Ungarn). Im Gegensatz dazu steigt nunmehr die Arbeitslosigkeit in Tschechien kräftig an. Das ist ein Indiz über einen Zusammenhang zwischen langfristigen Kosten und Geschwindigkeit sowie Intensität von Systemreformen. Während in Tschechien die industrielle Restrukturierung zugunsten einer Stabilisierung des Arbeitsmarktes zurückgestellt wurde<sup>7</sup> schlugen Polen und Ungarn einen Reformkurs ein, der mehr Wert auf mikroökonomische Reformen legte. In Polen setzte vor allem durch eine massive Gründerwelle ein Prozeß der Arbeitsplatzschaffung in privaten Klein- und Mittelbetrieben ein. Ungarn vollzog rigoros ein Konkursrecht und öffnete die Türe für ausländische Investoren.

Jackman (1994) wies bereits zu Anfang des Transformationsprozesses darauf hin, daß der Outputrückgang überwiegend auf angebotsseitige und strukturelle Faktoren zurückgeht und weniger mit einer deflationären Politik oder dem Mangel an Nachfrage zu tun hat.

### **3. Spezifische Faktoren des Arbeitsmarktes in Transformationsländern**

Der Arbeitsmarkt in postkommunistischen Ländern ist durch eine Reihe von Besonderheiten gekennzeichnet, die sich durch das Erbe der jahrzehntelangen Zentralverwaltungswirtschaft ergeben.

Die zentrale Verteilung von Investitionsmitteln hat eine Unternehmenslandschaft hinterlassen, die unter marktwirtschaftlichen Bedingungen nur eingeschränkt überlebensfähig ist. Dadurch entsteht ein ständiger Druck auf den Arbeitsmarkt durch Betriebsstillegungen, Rationalisierungsbemühungen und industrielle Restrukturierung, die unvermeidbar zu einer Verringerung von Arbeitsplätzen und Erhöhung der Arbeitslosigkeit führen. Diese Situation wäre vergleichbar mit den Schwierigkeiten in manchen traditionellen Industriezweigen (Bergbau, Stahl etc.) in etablierten europäischen Industrieländern. Der Unterschied liegt vor allem in der Quantität des Problems, das die ganze Wirtschaft und nicht nur einige Betriebe oder Sektoren umfaßt.

Trotz der großen strukturellen Änderungen, die nach dem Zusammenbruch des Zentralverwaltungssystems stattgefunden haben, ist die Mobilität der Arbeitskräfte nach wie vor niedrig.<sup>8</sup> Demzufolge hat auch die Höhe der Arbeitslosenentgelte nur einen geringen Einfluß auf das Suchverhalten der Arbeitslosen. Die Arbeitslosigkeit besteht eben weiter, weil keine Arbeitsplatz-Angebote eintreffen, und nicht wegen Arbeitsunwilligkeit.

Der Übergang zur Marktwirtschaft war mit einer radikalen Umverteilung von Vermögen und Einkommen verbunden. Die Qualifikationsanforderungen am Arbeitsmarkt haben sich radikal geändert, so daß gleichzeitig Arbeitslosigkeit und Arbeitskräftemangel herrschen.

In manchen Transformationsländern (vor allem Bulgarien, Rußland und Ukraine, aber auch Tschechien<sup>9</sup>) ist eine dramatische Verschiebung der Einkommensverteilung zu beobachten, während sich in anderen Ländern die offiziell registrierten Einkommensstrukturen wenig veränderten (Ungarn, Polen, Slowenien, Slowakei).<sup>10</sup> Die Erfahrungen in den postkommunistischen Reformländern widersprachen der These von einer wachstumsbegünstigenden Einkommensungleichheit. Auffallend ist aber auch, daß in den Ländern mit zunehmender Einkommensungleichheit ungünstige Rahmenbedingungen für die produzierende Wirtschaft gegeben sind, während die neuen Reichtümer vor allem durch Manipulationen in der Finanzwirtschaft sowie bevorzugten Zugang zu Exportmöglichkeiten von Rohstoffen und Energie entstehen.

Demgegenüber berichten Newell und Socha (1998), daß in Polen bei niedrigen Löhnen in der Privatwirtschaft eine kräftige Expansion privater Firmen zu beobachten ist. Darüber hinaus ist auch bereits zu erkennen, daß die Löhne nach marktgängigen Qualifikationen differenziert werden. Insbesondere zahlen Firmen, die in die EU exportieren, höhere Löhne.

Ein ungleiche Einkommensverteilung ist also nur dann wachstumsfördernd, wenn die Bedingungen für Wachstum durch Arbeit geschaffen worden sind. Die bedeutendste Arbeitsmarktpolitik ist daher eine allgemeine wachstumsfreundliche Wirtschaftspolitik, die zuläßt, daß die arbeitenden Menschen an den Ergebnissen ihrer Bemühungen auch wirtschaftlichen Anteil nehmen können.

#### **4. Passive Arbeitsmarktpolitik**

Alle Transformationsländer haben ein Arbeitslosenversicherungssystem nach westlichem Vorbild eingeführt. Zu Beginn waren diese Systeme relativ großzügig, wahrscheinlich weil der politische Wille bestand, die sozialen Kosten des Systemwechsels so gering wie möglich zu halten. Diese Generosität war aber nicht aufrechtzuerhalten. Anfangs war es möglich, Arbeitslosenversicherungsentschädigungen zu beziehen, auch wenn man vorher nicht gearbeitet hat. Das hat natürlich zu einer Ausweitung des Arbeitskräftepotentials um schwer vermittelbare Personengruppen geführt, wodurch eine Tendenz zur langfristigen Arbeitslosigkeit verstärkt wurde.

Nachdem die registrierte Arbeitslosigkeit stärker als erwartet stieg, wurden nach und nach die Bedingungen des Bezugs von Arbeitslosenunterstützung verschlechtert. Lediglich Slowenien behielt ein relativ großzügiges System bei, so daß sich eine Lücke zwischen der in Umfragen erhobenen Arbeitslosigkeit und der registrierten Arbeitslosigkeit bildete. Die Tabelle 3 enthält einen Überblick über die Ersatzraten für eine alleinstehende Person, die Anspruch auf Arbeitslosenunterstützung hat.

Nach Überwindung der Transformationsrezession in Polen und Ungarn waren am Arbeitsmarkt ähnliche Reaktionsmuster wie in europäischen OECD-Ländern zu beobachten. Boeri, Lehmann und Wörgötter (1996) berichten über Studien, die belegen, daß in Polen, Ungarn und Slowenien die Beendigung der Arbeitslosigkeit überproportional mit dem Ende des Bezuges von Arbeitslosenentgelt zusammenfällt.<sup>11</sup> Arbeitslosenunterstützung ist daher (ähnlich wie in den OECD-Ländern) eher ein Instrument der Einkommenssicherung als der Arbeitsmarktpolitik. Vor allem zeigt sich, daß Bezieher von Arbeitslosenunterstützung weniger intensiv einen Arbeitsplatz suchen als Personen, die keinen Anspruch auf Arbeitslosenunterstützung haben.<sup>12</sup>

In Tschechien<sup>13</sup> und der Slowakei ist kein signifikanter Zusammenhang zwischen der Arbeitslosenversicherung und dem Arbeitsmarktverhalten der Bezieher von Arbeitslosengeld festzustellen, während in Slowenien trotz eines offensichtlichen Zusammenhanges zwischen Anspruch auf Unterstützung und Arbeitslosigkeit<sup>14</sup> das System in seiner Großzügigkeit weiter aufrechterhalten wurde. Das könnte darauf hindeuten, daß in kleineren Transformationsländern mit weniger anonymisierenden Institutionen noch soziale Kontrollmechanismen wirken und dafür sorgen, daß Unterstützungen nur diejenigen erhalten, die sie auch wirklich brauchen. Dadurch kann eine Einschränkung sozialer Leistungen zur Vermeidung von systematischem Mißbrauch unterbleiben.

Garibaldi und Brixiova (1999) betonen vor allem den Zusammenhang zwischen der Ausstattung der Arbeitslosenversicherung und dem Reallokationsprozeß vom staatlichen Sektor in die Privatwirtschaft. Langfristig wird dadurch allerdings in einem intertemporalen Optimierungsmodell die gleichgewichtige Arbeitslosigkeit erhöht.

## 5. Aktive Arbeitsmarktpolitik

Die aktive Arbeitsmarktpolitik steht nicht nur in Transformationsländern vor ganz besonderen Herausforderungen.<sup>15</sup> Dabei sind die Erfahrungen der OECD-Länder wichtige Anhaltspunkte,<sup>16</sup> die aber nicht unmittelbar übertragbar sind. Insbesondere ist zu berücksichtigen, daß die Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik generell komplizierter und aufwendiger zu administrieren sind als das Erfassen von Anspruchsberechtigungen und das Auszahlen von Beihilfen. Überdies fehlen in den Transformationsländern sowohl die institutionellen Voraussetzungen als auch die budgetäre Ausstattung, um aktive Arbeitsmarktpolitik in einem größeren Umfang betreiben zu können.<sup>17</sup>

Auf Grund der bisherigen Erfahrungen läßt sich feststellen, daß vor allem die Ausstattung der Arbeitsämter und die Ausbildung des Personals, das Arbeitsvermittlung durchführt, von entscheidender Bedeutung ist.<sup>18</sup> In einigen Ländern werden die Arbeitsämter allerdings über die regionalen Budgets finanziert, was dazu führen kann, daß dort am wenigsten vorhanden ist, wo am meisten benötigt wird.

Interessante Erfahrungen gibt es auch bei der Unterstützung von Unternehmensgründungen insbesondere durch qualifizierte Arbeitskräfte. In diesem Zusammenhang ist allerdings für den Erfolg entscheidend, daß auch ein entsprechendes wirtschaftliches Umfeld vorhanden ist, das eine Unternehmensgründung zumindest prinzipiell aussichtsreich erscheinen läßt. Generell kann man sagen, daß aktive Arbeitsmarktpolitik dann erfolgreich zur Schaffung von neuen, zusätzlichen Beschäftigungsverhältnissen beiträgt, wenn diese Hand in Hand mit den Marktkräften wirken kann. Ein Indikator dafür ist das Vorhandensein offener Stellen und eine Steigerung der Dynamik am Arbeitsmarkt.

In einigen Transformationsländer sind die Arbeitsmarktverwaltungen mit dem Phänomen konfrontiert, daß die Teilnahme an Aktionen der aktiven Arbeitsmarktpolitik als Wiedereinstieg in den Arbeitsmarkt angesehen<sup>19</sup> und zu einer neuerlichen Anspruchsbegründung für den Bezug von Arbeitslosenunterstützung verwendet wird.

Vodopivec (1999) führt die positiven kurzfristigen Beschäftigungseffekte von öffentlichen Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen in Slowenien auf die Umwandlung der Teilnahme an diesem Arbeitsbeschaffungsprogramm in ein reguläres Beschäftigungsverhältnis zurück. Langfristig ist der Beschäftigungseffekt dieser Maßnahme negativ, das heißt die Teilnahme an diesem Programm ist mit einer Verringerung der Wiederbeschäftigungschancen eines Arbeitslosen auf einem normalen Arbeitsplatz verbunden.

Große Probleme ergeben sich auch bei der Rekrutierung von geeigneten Trainern bzw. Institutionen zur Durchführung von Schulungs- und Requalifizierungsmaßnahmen. Der Erfolg dieser Maßnahmen hängt wesentlich davon ab, ob Qualifikationen vermittelt werden, die am Arbeitsmarkt tatsächlich gebraucht werden.<sup>20</sup>

Wenn die entsprechenden Budgetmittel vorhanden sind, so kann vom Einsatz von Lohnsubventionen eine entsprechende Wirkung erwartet werden, wie Wolfinger und Brinkmann (1996) für die neuen Bundesländer berichten.

## **6. Ausblick und Vorbereitung auf den Beitritt zur Europäischen Union**

Die Entwicklung der Arbeitsmärkte in den hier untersuchten Ländern zeigt ganz klar den engen Zusammenhang zwischen Transformationsfortschritt und wirtschaftlicher Performanz auf. Die Länder mit den besten Beurteilungen ihrer Reformbestrebungen (Polen, Ungarn, Slowenien) können auch auf eine erfolgreiche Arbeitsmarktentwicklung mit sinkenden Arbeitslosenraten, steigender Beschäftigung und steigenden Realeinkommen hinweisen. Darüber hinaus ist die Einkommensverteilung gerade in diesen Ländern nicht wesentlich ungleicher geworden. Tschechien und die Slowakei werden von Arbeitsmarktproblemen heimgesucht, deren Ursprung in beiden Fällen klar auf der Hand liegt. Die Bewältigung hängt von der politischen Bereitschaft ab, sich mit den Herausforderungen des strukturellen Wandels in der Wirtschaft auseinanderzusetzen.

Gerade im Hinblick auf den Beitritt zur Europäischen Union ist es wichtig, die Wettbewerbsfähigkeit nicht nur auf den Gütermärkten, sondern auch auf dem Arbeitsplatz zu erhöhen. Der Beitritt zur Europäischen Union macht nur Sinn, wenn nicht bloß die Unternehmungen in den Transformationsländern wettbewerbsfähig sind und mit den Anbietern von Waren und Dienstleistungen aus der EU konkurrieren können, sondern auch die Beitrittswerberländer attraktive Standorte für Investitionen und Arbeitsplätze sind.

Die Arbeitsmarktpolitik kann einen wichtigen Beitrag zu einer Beschleunigung der Konvergenz der EU-Beitrittswerber in Ost-Mitteleuropa leisten. Dafür können die Länder mit etablierten Marktwirtschaften und einem ausgefeilten System der sozialen Absicherung wertvolle Orientierungshilfen und Erfahrungen zur Verfügung stellen. Dazu gehört auch, daß man die Arbeitsmarktpolitik nicht mit Anforderungen überfrachten darf und gleichzeitig budgetär aushungert. Die Arbeitsmarktpolitik kann grundsätzlich auf zwei Wegen zum Ziel kommen. Entweder werden die Kosten der Beschäftigung verringert oder es wird die Produktivität gesteigert. Beides bedarf entsprechender Anstrengungen und ist daher nicht kostenlos erreichbar.

Die Arbeitsmarktpolitik in den postkommunistischen Ländern Ost-Mitteleuropas konzentriert sich in erster Linie auf die Einkommensersatzfunktion für Personen ohne Erwerbseinkommen. Dabei müssen zum Teil beträchtliche Nebeneffekte in Kauf genommen werden. Aktive Arbeitsmarktpolitik spielt noch eine untergeordnete Rolle.

Der Erfolg der Arbeitsmarktpolitik hängt ferner ganz wesentlich von der allgemeinen wirtschaftlichen Entwicklung der Beitrittskandidaten der nächsten Erweiterungsrunde ab. Nur wenn eine dynamische Wirtschaft Arbeitsplätze schafft, kann die Arbeitsmarktpolitik dafür sorgen, daß die nötigen Arbeitskräfte richtig ausgebildet und am richtigen Platz vorhanden sind und der Arbeitsertrag nicht über Gebühr mit Steuern und Abgaben belastet wird.

Gelingt dieses Zusammenspiel von Arbeitsmarktpolitik und wirtschaftlicher Entwicklung, dann werden auch manche Befürchtungen über anshellende Migrationsströme unbegründet bleiben, weil die Menschen immer dazu tendieren, bestehende Chancen zu Hause zu nutzen, als unbekannte Risiken fern der Heimat in Kauf zu nehmen.<sup>21</sup>

Die Voraussetzungen für Konvergenz und überproportionales Wachstum sind gut. Bereits zur Zeit des einheitlichen Wirtschaftsraumes unter dem Dach der Österreichisch-Ungarischen Monarchie hat sich gezeigt, daß wirtschaftliche Integration zu größeren Chancen für ärmere Regionen führt, ohne den reichen Ländern etwas wegnehmen zu müssen. Diese Konvergenz läuft nicht über Umverteilung, sondern durch eine beiderseitige Stärkung der wirtschaftlichen Strukturen. So hat zum Beispiel das Pro-Kopf Einkommen Ungarns zwischen 1870 und 1910 von etwa 50% des österreichischen Niveaus auf ca. 70% aufgeholt und damit pro Jahr etwa einen halben Prozentpunkt der Einkommensdifferenz geschlossen.<sup>22</sup>

Umgekehrt hatten die geschlossenen Grenzen gerade auf die österreichischen Grenzregionen einen sehr nachteiligen Einfluß, der in einer rapiden

Entvölkerung und "Abstimmung mit den Füßen" seinen Ausdruck gefunden hat. Diese Tendenz ist auch auf der östlichen Seite des Eisernen Vorhanges zu beobachten gewesen und dort auch zum Teil aus strategischen Gründen gefördert worden.

## 7. Statistischer Anhang

**Tabelle 1: Reales BIP, 1990=100**

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Bulgarien	88,3	81,9	80,6	82,1	83,8	74,7	69,5	72,3
Kroatien	78,9	69,7	64,1	67,9	72,4	76,8	81,8	85,3
Polen	93,0	95,4	99,0	104,2	111,5	118,3	126,5	133,0
Rumaenien	87,1	79,4	80,6	83,8	89,7	93,2	87,1	82,7
Slowakei	85,4	79,8	76,9	80,7	86,2	91,9	97,9	102,8
Slowenien	91,1	86,1	88,5	93,2	97,1	100,0	103,8	108,0
Tschechien	88,5	85,6	86,1	88,8	94,5	98,2	99,2	98,2
Ungarn	88,1	85,4	84,9	87,3	88,6	89,8	93,7	98,0

**Tabelle 2: Arbeitslosigkeit (Jahresende) in % der arbeitsfähigen Bevölkerung**

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	
									Schätzung Dynamik
Bulgarien	11,1	15,3	16,4	12,8	11,1	12,5	13,7	12,0	-
Kroatien	13,2	13,2	14,8	14,5	14,5	16,4	17,5	17,6	++
Polen	11,8	13,6	16,4	16,0	14,9	13,2	10,5	10,4	--
Rumänien	3,0	8,2	10,4	10,9	9,5	6,6	8,8	10,3	+
Slowakei	nv	nv	12,2	13,7	13,1	11,1	11,6	11,9	0
Slowenien	8,2	11,5	14,4	14,4	13,9	13,9	14,4	14,5	0
Tschechien	4,1	2,6	3,5	3,2	2,9	3,5	5,2	7,5	++
Ukraine	0,0	0,3	0,4	0,4	0,5	1,1	2,3	3,7	++
Ungarn	7,4	12,3	12,1	10,4	10,4	10,5	10,4	9,4	--

Quelle: EBRD, Transition Report 1998

0 1998 Änderung um weniger als einen halben Prozentpunkt

-,+ 1998 Änderung gegenüber dem Vorjahr um mehr als einen halben Prozentpunkt

--,++ 1998 Minimum oder Maximum seit 1991



**Tabelle 3: Brutto-Ersatzraten nach Bezugsdauer für eine allein-stehende Person, 1997-8**

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

**Anmerkungen**

- <sup>1</sup> Bericht erstellt im Auftrag des Instituts für den Donauraum und Mitteleuropa (IDM) für das BMfWA, Wien. Die Mitarbeit des ersten Autors erfolgte im Rahmen eines Forschungsaufenthaltes am IHS mit Förderung des PHARE-ACE Fellowships P 96-6671-F.
- <sup>2</sup> Eine Beschreibung der Rolle der betrieblichen sozialen Einrichtungen in den ersten Jahren des Überganges zur Marktwirtschaft in osteuropäischen Ländern (Polen, Tschechien, Slowakei, Ungarn, Slowenien, Rumänien und Albanien sowie der Ukraine) findet sich in Rein, Friedman, Wörgötter (1997).
- <sup>3</sup> Einen schönen Überblick über die Schwierigkeiten und Herausforderungen der Arbeitsmärkte in den ersten Übergangsjahren zu Beginn der 90er Jahre liefert Barr (1994).
- <sup>4</sup> Csaba, Semjen (1998) beschreiben die Entstehung des ungarischen Systems der sozialen Wohlfahrt. Zu Beginn des Übergangsprozesses stand das Bemühen im Vordergrund, die Betriebe von der Last an Sozialleistungen zu befreien, aber gleichzeitig die sozialen Kosten der Transformation zu mildern. Später, vor allem während der Budgetkonsolidierungsphase 1995/96, stand die Ausgabenkontrolle mehr im Vordergrund, und zur Zeit bestimmen vor allem Effizienzüberlegungen (Pensionsreform!) die Debatte über die Rolle des Staates in einer Marktwirtschaft.
- <sup>5</sup> Zu diesem Thema wurde 1993 eine OECD-Konferenz abgehalten, deren Ergebnisse in einem Sammelband (Boeri (1994)) zusammengefaßt wurden. Bereits damals wurde darauf hingewiesen, daß sich die Arbeitslosigkeit in postkommunistischen Ländern durch ein besonderes Ausmaß an Persistenz auszeichnet und der Arbeitsmarkt durch eine geringe Dynamik gekennzeichnet ist.
- <sup>6</sup> Das Thema des Produktionseinbruches in den Transformationsländern wurde anlässlich einer internationalen IIASA-Konferenz diskutiert und in Gacs, Holzmann, Winckler (1995) veröffentlicht.
- <sup>7</sup> Dazu wurde vor allem die Finanzierung durch Banken und Investitionsfonds unter staatlichem Einfluß herangezogen. Durch gegenseitige Eigentumsverflechtungen wurde überdies eine intransparente Verschleierung der Verantwortlichkeit gefördert, die zu einer weiteren Verschleppung zwar notwendiger, meist aber auch schmerzhafter Unternehmenssanierungen geführt haben.
- <sup>8</sup> Boeri, Flinn (1999) weisen darauf hin, daß die Arbeitskräftemobilität (zwischen Sektoren und Berufen) in den mittel- und osteuropäischen Reformländern niedriger ist als in einem Land mit einem notorisch rigiden Arbeitsmarkt wie Italien. Als Gründe für die niedrige Mobilität führen Boeri und Flinn (1999) eine Segmentierung von Arbeitsplatzangeboten, eine nach wie vor bestehende Attraktivität der Beschäftigung im staatlichen Sektor sowie die unbefriedigende Reaktion von Löhnen im privaten Sektor auf Erfahrung, Ausbildung und Alter an.

- <sup>19</sup> Vecernik (1996) beschreibt die dramatischen Änderungen der Lebenssituation von Menschen als Konsumenten, Teilnehmer am Arbeitsleben sowie im Bereich der Politik in Tschechien.
- <sup>10</sup> Ein ausführlicher Überblick über die Entwicklung der Einkommensverteilung in Transformationsländern findet sich in Milanovic (1998).
- <sup>11</sup> Zu ähnlichen Ergebnissen kommt auch Adamchik (1999), die vor allem bei verheirateten Frauen einen starken negativen Einfluß des Bezuges von Arbeitslosenunterstützung und der Annahme eines Arbeitsplatzes findet.
- <sup>12</sup> Der vorhin beschriebene geringe Einfluß der Höhe der Arbeitslosenunterstützung ist nicht notwendigerweise ein Widerspruch zu den hier angeführten Studien. Während des Bezuges der Arbeitslosenunterstützung können die Arbeitslosen nach Stellen Ausschau halten, die ausbildungs- und karriereadäquat sind, während nach Ablauf der Bezugsdauer irgendeine Beschäftigung zur Einkommenssicherung angenommen werden muß. Es wäre daher interessant zu vergleichen, wie die Stellenbeschreibung und insbesondere die Entlohnung von Arbeitsplätzen aussieht, die nach bzw. während des Bezuges der Arbeitslosenunterstützung angenommen werden.
- <sup>13</sup> Terrell and Sorm (1999) kommen zum Schluß, daß der Bezug von Arbeitslosenunterstützung in Tschechien die Dauer der Arbeitslosigkeit nicht über Gebühr verlängert hat.
- <sup>14</sup> Siehe dazu Vodopivec (1995), der für die frühen Übergangsjahre 1990-92 einen signifikanten Anstieg der Annahme eines Beschäftigungsverhältnisses gerade vor dem Ablauf der Arbeitslosenunterstützung in Slowenien beobachtet.
- <sup>15</sup> Boeri (1997) beschreibt den Zusammenhang zwischen aktiver Arbeitsmarktpolitik und der Aussicht, die Arbeitslosigkeit durch ein Beschäftigungsverhältnis zu beenden. Seiner Auffassung nach ist aktive Arbeitsmarktpolitik in postkommunistischen Ländern selbst dann zu begrüßen, wenn überwiegend bestehende Arbeitsplätze umgeschichtet werden. Dadurch wird der Konzentration der Arbeitslosigkeit entgegengewirkt und das Entstehen langfristiger Arbeitslosigkeit vermieden.
- <sup>16</sup> Siehe z.B. Walwei (1996) für einen Überblick und eine Evaluation der aktiven Arbeitsmarktpolitik in OECD-Ländern.
- <sup>17</sup> Eine positive Ausnahme scheint hier Tschechien zu sein, während etwa Polen laut Kluve, Lehmann und Schmidt (1999) nur 5-15% der Mittel, die für passive Arbeitsmarktpolitik bereitgestellt werden, für aktive Arbeitsmarktpolitik verfügbar sind.
- <sup>18</sup> Die Erfolge der aktiven Arbeitsmarktpolitik in Tschechien werden von Terrell und Sorm (1999) vor allem auf die Treffgenauigkeit der Arbeitsmarktbehörden zurückgeführt. In Tschechien haben benachteiligte Gruppen (Roma, Frauen, Behinderte, Unqualifizierte) am Arbeitsmarkt eine besondere Förderung durch die aktive Arbeitsmarktpolitik erhalten.
- <sup>19</sup> Dieses Phänomen wird zum Beispiel von Kluve, Lehmann, Schmidt, (1999) dafür verantwortlich gemacht, daß in Polen die Teilnahme an öffentlichen Arbeitsprogrammen zu einer Verlängerung der Arbeitslosigkeit und einer Verminderung der Chancen führt, einen Arbeitsplatz im privaten Sektor zu finden. Ähnliche Ergebnisse werden von Lubyova und van Ours (1999) für die Slowakei berichtet.
- <sup>20</sup> Positive Ergebnisse von Requalifizierungsmaßnahmen und Ausbildungsprogrammen werden von Kluve, Lehmann, Schmidt (1999) für Polen und Lubyova, van Ours (1999) für die Slowakische Republik berichtet.
- <sup>21</sup> Bei Befragungen – z.B. Wallace (1998) – stellt sich regelmäßig heraus, daß der Migrationswunsch umso größer ist, je schlechter die wirtschaftliche Lage zu Hause ist. Es ist daher nicht überraschend, daß ein Viertel aller befragten Jugoslawen emigrieren möchte, während nur 7 bzw 8% aller Slowenen und Ungarn diesen Wunsch hegen.
- <sup>22</sup> Siehe dazu Good (1994).

## Literatur

- Adamchik, Vera, The Effect of Unemployment Benefits on the Probability of Re-Employment in Poland, in: *Oxford Bulletin of Economics and Statistics* 61/1(1999) 95-108.
- Barr, Nicholas (Hrsg.), *Labor Markets and Social Policy in Central and Eastern Europe. The Transition and Beyond* (Oxford 1994).

- Boeri, Tito, Unemployment in Transition Countries: Transient or Persistent (CCET-OECD, Paris 1994).
- Boeri, Tito, Learning from Transition Economies: Assessing Labor Market Policies across Central and Eastern Europe, in: *Journal of Comparative Economics* 25/3 (1997) 366-84.
- Boeri, Tito; Lehmann, Hartmut; Wörgötter, Andreas (Hrsg.), *Lessons from Labour Market Policies in the Transition Countries* (=OECD Proceedings, OECD-CCET, Paris 1996).
- Boeri, Tito; Wörgötter, Andreas, Long Term Unemployment and Social Assistance in Central and Eastern Europe, in *Empirical Economics* 23/1-2 (1998).
- Boeri, Tito; Flinn, Christopher J., Returns to Mobility in the Transition to a Market Economy, in: *Journal of Comparative Economics* 27/1 (1999) 4-32.
- Boeri, Tito, Labour Market Reforms in Transition Economies, in: *Oxford Review of Economic Policy* 13/2 (1997) 126-40.
- Breuss, Fritz (Hrsg.), *Der Reifegrad der Mittel- und Osteuropäischen EU-Beitrittswerber* (Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung, Wien 1999).
- Commander, Simon; McHale, John, Unemployment and the Labor Market in Transition: A Review of Experience in East Europe and Russia, in: Kaminski, Barłomiej (Hrsg.), *Economic transition in Russia and the new states of Eurasia* (Armonk, N.Y., und London 1996) 277-314.
- Csaba, Ivan; Semjen, Andras, Welfare institutions and the transition: in search of efficiency and equity, in: Halpern, Wyplosz (1998) 294-350.
- Freeman, Richard B., What Direction for Labor Market Institutions in Eastern and Central Europe?, in: Blanchard, Olivier-Jean; Froot, Kenneth A.; Sachs, Jeffrey D. (Hrsg.), *The transition in Eastern Europe. Volume 2. Restructuring*. (National Bureau of Economic Research Project Report, Chicago und London 1994) 1-29.
- Garibaldi, Pietro; Brixiova, Zuzana, Labor Market Institutions and Unemployment Dynamics in Transition Economies, in: *IMF Staff Papers* 45/2 (1998) 269-308.
- Good, David, The Economic Lag of Central and Eastern Europe: Income Estimates for the Habsburg Successor States, 1870-1910, in: *Journal of Economic History* 54/4 (1994) 869-891.
- Halpern, Laslo; Wyplosz, Charles (Hrsg.), *Hungary: Towards a Market Economy* (Cambridge 1998).
- Holzmann, Robert; Gacs, Janos; Winckler, Georg, *Output Decline in Eastern Europe: Unavoidable External Influence or Homemade?* (Dordrecht, Boston und London 1995).
- IHS, *Intensivierung der österreichischen Wirtschaftsbeziehungen mit Tschechien, Slowakei, Ungarn und Slowenien* (=Projektbericht, Wien 1997).
- Jackman, Richard, Economic Policy and Employment in the Transition Economies of Central and Eastern Europe: What Have We Learned?, in: *International Labour Review* 133/3 (1994) 327-45.
- Kluve, Jochen; Lehmann, Hartmut; Schmidt, Christoph M., Active Labor Market Policy in Poland: Human Capital Enhancement, Stigmatization, or Benefit Churning?, in: *Journal of Comparative Economics* 27/1 (1999) 61-89.
- Lubyova, Martina; van Ours, Jan, Effects of Active Labor Market Programs on the Transition Rate from Unemployment into Regular Jobs in the Slovak Republic, in: *Journal of Comparative Economics* 27/1 (1999) 90-112.
- Milanovic, Branco, *Income, Inequality, and Poverty during the Transition from Planned to Market Economy* (=World Bank Regional and Sectoral Studies, Washington, D.C. 1998).
- Newell, Andrew; Socha, Mieczyslaw, Wage Distribution in Poland: The Roles of Privatization and International Trade, 1992-96, in: *Economics of Transition* 6/1 (1998) 47-65.
- Rein, Martin; Friedman, Barry L.; Wörgötter, Andreas (Hrsg.), *Enterprise and Social Benefits after Communism* (Cambridge 1997).
- Rutkowski, Michal, Labour Market Policies in Transition Economies, in: *Economic Policy in Transitional Economies* 6/1 (1996) 19-38.

- Scarpetta, Stefano; Wörgötter, Andreas, *The Regional Dimension of Unemployment in Transition Countries* (CCET-OECD, Paris 1995).
- Terrell, Katherine; Sorn, Vit, *Labor Market Policies and Unemployment in the Czech Republic*, in: *Journal of Comparative Economics* 27/1 (1999) 33-60.
- Vecernik, Jiří, *Markets and People: The Czech Reform Experience in a Comparative Perspective* (Aldershot 1996).
- Vodopivec, Milan, *Unemployment Insurance and Duration of Unemployment* (=Policy Research Working Paper 1552, The World Bank, Washington, D.C. 1995).
- Vodopivec, Milan, *Does the Slovenian Public Work Program Increase Participants' Chances to Find a Job?*, in: *Journal of Comparative Economics* 27/1 (1999) 113-130.
- Wallace, Claire, *Migration Potential in Central and Eastern Europe* (Genf 1998).
- Walwei, Ulrich, *Aktive Arbeitsmarktpolitik in OECD-Ländern. Entwicklungstendenzen und Effekte*, in: *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung* 29/3 (1996) 349-62.
- Wolfinger, Claudia; Brinkmann, Christian, *Arbeitsmarktpolitik zur Unterstützung des Transformationsprozesses in Ostdeutschland*, in: *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung* 29/3 (1996) 331-48.