

Knogler, Michael

Working Paper

Die Arbeitsmärkte der Beitrittskandidaten vor dem Hintergrund der EU-Osterweiterung

Arbeiten aus dem Osteuropa-Institut München, No. 228

Provided in Cooperation with:

Leibniz Institute for East and Southeast European Studies (IOS),
Regensburg

Suggested Citation: Knogler, Michael (2001) : Die Arbeitsmärkte der Beitrittskandidaten vor dem Hintergrund der EU-Osterweiterung, Arbeiten aus dem Osteuropa-Institut München, No. 228, ISBN 3921396611, Osteuropa-Institut München, München

This Version is available at:

<http://hdl.handle.net/10419/83826>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Arbeiten aus dem

OSTEUROPA-INSTITUT MÜNCHEN

Working Papers

Nr. 228

Februar 2001

Die Arbeitsmärkte der Beitrittskandidaten vor dem Hintergrund der EU-Osterweiterung

Michael KNOGLER

ISBN 3-921396-61-1

Gutachten

erstellt im Auftrag des
Bundesministeriums der Finanzen

Dezember 2000



Inhaltsverzeichnis

Kurzfassung.....	vii
1. Einleitung.....	1
2. Die Einbeziehung der Beitrittskandidaten in die Europäische Beschäftigungsstrategie	2
2.1. Zielsetzungen der Europäischen Beschäftigungsstrategie.....	2
2.2. Die arbeitsmarktpolitische Dimension der EU-Osterweiterung....	3
2.3. Festlegung gemeinsamer Indikatoren.....	6
3. Determinanten der Beschäftigung: Wachstum, Produktivität und Löhne.	7
3.1. Voraussetzungen für dauerhaftes Wachstum	7
3.2. BIP und Industrieproduktion	9
3.3. Arbeitsproduktivität und Beschäftigung	16
3.3.1. Produktivitätsentwicklung.....	16
3.3.2. Implikationen für die Beschäftigungsentwicklung.....	19
3.3.3. Beschäftigungsanpassung in der Industrie.....	24
3.4. Löhne und Lohnstückkosten	26
4. Benchmark-Analyse: Die Beschäftigungsleistung der Beitrittskandidaten..	31
4.1. Verwendete Indikatoren	31
4.2. Beschäftigung.....	32
4.2.1. Beschäftigungswachstum	32
4.2.2. Beschäftigungsquote.....	33
4.2.3. Geschlechtsspezifische Unterschiede in den Beschäftigungsquoten.....	35
4.2.4. Beschäftigung älterer Arbeitnehmer.....	36
4.3. Arbeitslosigkeit	38
4.3.1. Datenproblematik	38
4.3.2. Arbeitslosenquote.....	38
4.3.3. Geschlechtsspezifische Unterschiede der Arbeitslosigkeit	40
4.3.4. Jugendarbeitslosigkeit	42
4.3.5. Langzeitarbeitslosigkeit.....	44

4.4. Die Beschäftigungsleistung der Beitrittskandidaten im Ländervergleich	45
4.4.1. Anwendung der Rautendiagramme-Methodik	45
4.4.2. Ergebnisse der Benchmark-Analyse.....	49
Anhang A	51
Anhang B	62
Literatur.....	63

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1	Entwicklung des BIP in den Ländern der Beitrittskandidaten	12
Tabelle 2	Entwicklung von BIP und Industrieproduktion 1989-1999	14
Tabelle 3	Beschäftigung und Wachstum in den Beitrittskandidaten	20
Tabelle 4	Zerlegung der Veränderung der Beschäftigungsquoten 1994-98.....	34
Tabelle 5	Indikator 3: Geschlechtsspezifische Differenz in den Beschäftigungsquoten	36
Tabelle 6	Indikatoren zur Jugendarbeitslosigkeit	43
Tabelle 7	Geschlechtsspezifische Indikatoren zur Langzeitarbeitslosigkeit.....	45
Tabelle 8	Referenzwerte für die acht Indikatoren.....	46
Tabelle 9	Originaldaten: Indikatoren zur Beschäftigung und Arbeitslosigkeit 1998/1994	47
Tabelle 10	Standardisierte Daten: Indikatoren zur Beschäftigung und Arbeitslosigkeit 1998/1994.....	48

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1	Entwicklung des BIP	11
Abbildung 2	Einfluss von Inflation und Reformen auf das Wachstum	15
Abbildung 3	Entwicklung der Arbeitsproduktivität.....	17
Abbildung 4	Entwicklung der Arbeitsproduktivität gesamt und Industrie	18
Abbildung 5	Produktions- und Beschäftigungsentwicklung	19
Abbildung 6	Produktion und Beschäftigung in ausgewählten Transformations- ländern.....	23
Abbildung 7	Beschäftigung, Produktion und Arbeitsproduktivität in der Industrie	25
Abbildung 8	Reallöhne und reale Lohnstückkosten	28
Abbildung 9	Industrieproduktion und reale Lohnstückkosten in der Wachstums- phase der Industrieproduktion.....	30
Abbildung 10	Indikator 1: Beschäftigungswachstum	32
Abbildung 11	Indikator 2: Beschäftigungsquote	33
Abbildung 12	Differenz der Beschäftigungsquoten von Männern und Frauen	35
Abbildung 13	Indikator 4: Beschäftigung älterer Arbeitnehmer.....	37
Abbildung 14	Indikator 5: Arbeitslosenquote.....	39
Abbildung 15	Arbeitslosenquote nach AKE-Daten und registrierten Arbeitslosen .	40
Abbildung 16	Indikator 6: Geschlechtsspezifische Differenz der Arbeitslosen- quoten.....	41
Abbildung 17	Differenz der Arbeitslosenquoten von Männern und Frauen.....	41
Abbildung 18	Indikator 7: Jugendarbeitslosigkeit	42
Abbildung 19	Indikator 8: Langzeitarbeitslosigkeit.....	44
Abbildung A1	Benchmarkdiagramme	52

Kurzfassung

1. Die Beschäftigungspolitik hat innerhalb der Europäischen Union in den letzten Jahren an Bedeutung gewonnen. Seit der umfassenden Revision des Unionsvertrages im Juni 1997 in Amsterdam behandelt die Union die Beschäftigung nicht mehr als in alleiniger Kompetenz der Mitgliedstaaten stehend, sondern als Bereich von allgemeinem Interesse für die Union. Die Ende 1997 verabschiedeten Leitlinien für die Beschäftigungspolitik formulieren die Grundzüge einer europäischen Beschäftigungsstrategie sowie beschäftigungspolitische Maßnahmen zur Umsetzung dieser Strategie. Sie dienen zugleich als Vorlage für die Ausarbeitung der Nationalen Aktionspläne, die die Vorgaben der Leitlinien in nationale, möglichst quantifizierbare Zielvorgaben bzw. administrative und andere Maßnahmen umsetzen. Vorrangiges Ziel der Strategie besteht darin, die Beschäftigungsquote in der EU an den Stand der wichtigsten Handelspartner anzunähern und damit das nicht voll genutzte Beschäftigungspotential der Europäischen Erwerbsbevölkerung auszuschöpfen.
2. Die Beschäftigungsstrategie gehört nun auch zum gemeinschaftsrechtlichen Besitzstand (*acquis communautaire*), der von den Beitrittskandidaten übernommen werden muss. Der EU-Beitritt der MOE-Länder erfordert damit eine Anpassung der Beschäftigungspolitik sowie die Schaffung von Strukturen zum Aufbau moderner Arbeitsmärkte, wobei insbesondere die Einrichtungen der Arbeitsmärkte und die Systeme zur Durchführung der Beschäftigungspolitik so verändert werden müssen, daß die praktische Umsetzung der Beschäftigungsleitlinien ermöglicht wird. Der Umfang dieses Anpassungsbedarfs wird daran deutlich, daß sich bislang die Arbeitsmarktbedingungen und -strukturen von der Freizügigkeit von Erwerbstätigen und der Flexibilität von Löhnen und Sozialbeiträgen bis hin zu Beschäftigungsbedingungen und Einkommensstrukturen sowohl innerhalb der MOE-Länder als auch zwischen diesen Ländern und den EU-Mitgliedsstaaten deutlich unterscheiden.
3. Die Umsetzung der beschäftigungspolitischen Leitlinien im Rahmen des Luxemburg-Prozesses schließt auch die Überprüfung der beschäftigungspolitischen Zielvorgaben und Zeitvorgaben auf europäischer und einzelstaatlicher Ebene mit ein. Zu diesem Zweck wurden alle Bereiche abdeckende Indikatoren festgelegt, anhand derer die Bewertung sowohl der zur Umsetzung der beschäftigungspolitischen Leitlinien getroffenen Maßnahmen als auch der erzielten Ergebnisse vorgenommen werden. Neben Politikindikatoren sind dies Leistungsindikatoren zu Beschäftigung und Arbeitslosigkeit sowie beschäftigungsrelevante Wirtschaftsindikatoren.
4. Angesichts der im Rahmen der EU-Erweiterung geforderten Einbeziehung der Beitrittskandidaten in die Europäische Beschäftigungsstrategie, bietet es sich an, die Entwicklung der Arbeitsmärkte dieser Länder ebenfalls anhand dieser Leistungsindikatoren zu überprüfen. Untersucht wird in der Studie zunächst der Stand der Anpassung des Arbeitskräftepotentials in den Ländern der Beitrittskandidaten anhand des Zusammenhangs von Wachstum, Produktivität und Beschäftigung. Anschließend

konzentriert sich die Studie auf eine Überprüfung der Performanz auf den mittel- und osteuropäischen Arbeitsmärkten. Durch einen Vergleich dieser Indikatoren mit den entsprechenden Werten der EU können Entwicklungs- bzw. Niveauunterschiede in den Beitrittskandidaten aufgezeigt werden. Zahlreiche Empfehlungen hinsichtlich Änderungen in der Arbeitsmarktpolitik (etwa eine Verstärkung der aktiven Arbeitsmarktpolitik) sowie von Regulierungen und institutionellen Reformen bis hin zur Ausgestaltung der Steuersysteme bzw. der Beiträge zum sozialen Sicherungssystem werden dagegen nicht berücksichtigt. Diese sind Gegenstand der im Rahmen der Beitrittspartnerschaften bzw. den Berichten über die Fortschritte bei der Vorbereitung auf den EU-Beitritt festgestellten Handlungsprioritäten und sollen in einer geplanten Folgestudie überprüft werden.

Beschäftigungsrelevante Wirtschaftsindikatoren(Wachstum, Beschäftigung und Löhne)

5. Mit Beginn der Transformation war in allen Transformationsstaaten ein massiver Rückgang des Wirtschaftswachstums zu verzeichnen. Tiefe und Dauer der Übergangszession unterscheiden sich jedoch deutlich innerhalb einzelner Ländergruppen. Innerhalb der Gruppe der Beitrittskandidaten weisen nur Polen, Ungarn, Slowenien und, die Slowakische Republik einen stabilen Wachstumstrend nach Überwindung der Übergangszession auf. Die Tschechische Republik, Rumänien, Bulgarien und Estland leiteten zwar einen Wachstumsprozess ein, mussten aber ab 1997 bzw. 1996 (Bulgarien) und 1999 (Estland) erneut einen wirtschaftlichen Einbruch hinnehmen. Rumänien und Bulgarien liegen damit 1999 noch deutlich unter dem Ausgangsniveau zu Beginn der Transformation. Inkonsistenzen in der Wirtschaftspolitik und Verzögerungen bei den Strukturreformen führten in Lettland/Litauen zunächst zu einem deutlich ausgeprägterem und länger anhaltendem Rückgang des BIP, der sogar noch stärker ausfiel als in den GUS-Staaten. Beide Länder erreichten in der Folge zwar hohe Wachstumsraten (1997: 8,7%/7,3%), das Wachstum schwächte sich 1998 unter dem Einfluss der Russlandkrise jedoch ab und stagnierte bzw. war 1999 rückläufig. Insgesamt ähnelt für diese Länder der Verlauf der Wirtschaftsentwicklung hinsichtlich der Tiefe der Übergangszession eher derjenigen der GUS-Staaten, die bislang noch keine anhaltende Wachstumsphase aufzuweisen haben.
6. Auch hinsichtlich der Produktivitätsentwicklung ergeben sich innerhalb der Beitrittskandidaten signifikante Unterschiede. Gemeinsam ist allen Ländern zunächst ein Rückgang der Arbeitsproduktivität, dem in der Regel dann ein mehr oder weniger ausgeprägter Anstieg folgt. Den mit Abstand stärksten Anstieg der Arbeitsproduktivität weisen Ungarn, Polen, Slowenien, die Slowakische Republik sowie Estland auf. In allen diesen Ländern liegt die gesamtwirtschaftliche Produktivität deutlich über dem Ausgangsniveau zu Beginn der Transformation. Mit Ausnahme von Estland gilt dies auch für die Arbeitsproduktivität in der Industrie. Polen und Slowenien weisen zugleich das höchste Wirtschaftswachstum in der gesamten Region auf. In Ungarn liegt die Arbeitsproduktivität am höchsten über dem Ausgangsniveau, auch hier sind in den letzten Jahren relative hohe Zuwachsraten des BIP zu verzeichnen.

Deutlich hinter der Produktivitätsentwicklung dieser Gruppe zurückgeblieben ist eine zweite Gruppe von Ländern innerhalb der Beitrittskandidaten, die Tschechien, Rumänien und Bulgarien umfasst. Vor allem die vergleichsweise schwache Produktivitätsentwicklung in Tschechien überrascht insofern, als dieses Land häufig als führendes Reformland mit überdurchschnittlichen Reformfortschritten eingeschätzt wurde. In den genannten drei Ländern hat das Niveau der gesamten Arbeitsproduktivität das Ausgangsniveau nur leicht überschritten bzw. knapp erreicht. Die Entwicklung der Arbeitsproduktivität in der Industrie blieb, mit Ausnahme Tschechiens, dabei deutlich hinter der Entwicklung der gesamten Produktivität zurück. In Bulgarien und Rumänien ist in den letzten Jahren sogar ein Rückgang der Arbeitsproduktivität zu verzeichnen, da der Beschäftigungsrückgang hinter dem Einbruch von BIP und Industrieproduktion zurückblieb. Die Schlusslichter hinsichtlich der Produktivitätsentwicklung bilden Lettland und Litauen. In beiden Ländern bewegt sich die gesamtwirtschaftliche AP deutlich unterhalb des Ausgangsniveaus, gleichzeitig war hier der stärkste Einbruch beim BIP zu verzeichnen. In Lettland liegt jedoch die Arbeitsproduktivität aufgrund eines hohen Anstiegs seit 1995 (jahresdurchschnittlich rund 11%) in der Industrie deutlich höher und hat etwa das Ausgangsniveau erreicht.

7. Da sich in einer Reihe von Ländern die Produktivität wesentlich ausgeprägter erholt hat als die Produktion, ergibt sich schon aus arithmetischen Gründen, daß die Beschäftigung in diesen Ländern deutlich stärker als die Produktion gesunken ist. Das zu Beginn der Transformation gegebene hohe Ausmaß der Überschussbeschäftigung wurde damit abgebaut. Sowohl für die Beschäftigungsentwicklung insgesamt als auch in der Industrie gilt dies für Ungarn, Polen und Slowenien. In Bulgarien, Rumänien sowie den beiden baltischen Ländern Lettland und Litauen ist jedoch ein anderes Anpassungsmuster anzutreffen. Die Produktion und zwar sowohl insgesamt das BIP als auch die Industrieproduktion ist stärker als die Beschäftigung (gesamt bzw. Industrie) gesunken. Die Entwicklung in diesen Ländern spiegelt damit eine relativ geringe Restrukturierung wieder, die zu einem kombinierten Rückgang von Produktion, Beschäftigung und Arbeitsproduktivität geführt hat. In Tschechien und Estland übersteigt zwar insgesamt der BIP-Anstieg das gesamte Beschäftigungswachstum, in der Industrie jedoch wurde die Beschäftigung auf einem im Vergleich zur Industrieproduktion hohem Niveau beibehalten.
8. Eine wichtige Determinante für mittelfristiges Wachstum ist die Entwicklung der Unternehmensgewinne, die über den Einfluss auf Investitionsentscheidungen zu Wachstum und Beschäftigung beitragen. In der Studie werden als Indikator für die Veränderung der Gewinnmargen in der Industrie die Veränderungen der Reallöhne bzw. der realen Lohnstückkosten herangezogen, die die Verschiebungen in der relativen Einkommensposition von Lohnempfängern und Beziehern von Gewinnen widerspiegeln.

Deutliche Produktivitätsgewinne weisen nur Polen und Ungarn (seit 1993) sowie in etwas geringerem Umfang Slowenien (seit 1994) und die Slowakische Republik (seit 1995) auf. In Polen liegt allerdings der Reallohnanstieg in den letzten Jahren über dem Produktivitätszuwachs und hat sich entsprechend über ansteigende Lohnstückkosten negativ auf die Rentabilität der Unternehmen ausgewirkt. In Tschechien

wird die Entwicklung durch das dauerhafte Missverhältnis von Reallöhnen und Arbeitsproduktivität geprägt, das zu Einbußen bei der internationalen Wettbewerbsfähigkeit führte. Diese Entwicklung korrespondiert mit der Entwicklung der Investitionen, die seit 1997 sinken und zusammen mit der rezessiven Entwicklung der Industrieproduktion für eine anhaltende Belastung des Arbeitsmarktes sorgen. Auch in Bulgarien und Rumänien sind bisher keine dauerhaften Produktivitätsgewinne zu verzeichnen, ebenfalls mit Konsequenzen für die Wettbewerbsfähigkeit sowie die Exportentwicklung. In den Baltischen Staaten ging der Beschäftigungsabbau zunächst vor allem zu Lasten der Reallöhne. In Lettland und Estland hat sich aufgrund des anhaltenden Beschäftigungsabbaus die Schere zwischen Reallohnsteigerungen und Zunahme der Lohnstückkosten zumindest tendenziell seit 1995 verringert. Der Druck auf die Gewinnmargen der Unternehmen ist damit geringer geworden.

Die Beschäftigungsleistung der Beitrittskandidaten

9. Die in der Studie vorgenommene Bewertung der Arbeitsmarktperformance in den Beitrittskandidaten stützt sich auf Basisindikatoren, die von der Europäischen Kommission (DG V) zum Monitoring der Entwicklungen auf den europäischen Arbeitsmärkten entwickelt wurden. Überprüft werden zwei Zielsetzungen der europäischen Beschäftigungspolitik: für den Bereich „Beschäftigung“ werden das Beschäftigungswachstum, das Beschäftigungsniveau, die Chancengleichheit und die Integration älterer Beschäftigter, für den Bereich „Arbeitslosigkeit“ die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit, die Chancengleichheit, die Integration von Jugendlichen und Langzeitarbeitslosen herangezogen. Jeder dieser Aspekte der Performance auf den Arbeitsmärkten wird durch entsprechende Indikatoren operationalisiert und empirisch für die Beitrittskandidaten der ersten Runde (Polen, Ungarn, Tschechien, Slowenien und Estland) und zweiten Runde (Bulgarien, Rumänien, Slowakische Republik, Lettland und Litauen) überprüft. Um Entwicklungstendenzen zu verdeutlichen, werden für diese Indikatoren jeweils die Werte für 1998 und 1994 verwendet. In der Arbeit werden Rautendiagramme verwendet, um die Beschäftigungsleistung der Beitrittskandidaten in übersichtlicher Form einander gegenüberzustellen. Die grundlegenden Arbeitsmarktindikatoren werden dazu in Indexwerte mit einem einheitlichen Maßstab umgewandelt. Wo die einzelnen Kandidaten stehen, ergibt sich jeweils aus der relativen Position gegenüber einem Referenzwert (benchmark), der als die beste Leistung für jeden Indikator im Jahr 1998 definiert ist.
10. Der Vergleich der Indexwerte für die acht verwendeten Indikatoren zeigt, daß für sechs der acht Indikatoren die Beitrittskandidaten zum Teil sogar deutlich bessere Werte als der EU-Durchschnitt aufweisen. Lediglich für das, volkswirtschaftlich gesehen allerdings wichtigste Kriterium des Beschäftigungswachstums liegen für den Zeitraum von 1994 bis 1998 nur Slowenien, Polen und die Slowakische Republik über dem Beschäftigungswachstum des EU-Durchschnitts. Daneben weist nur Bulgarien in diesem Zeitraum ein positives Beschäftigungswachstum auf. Allerdings hat sich im Vergleich zur Periode 1994/90 der Abstand zur EU deutlich ver-

ringert. In dieser Periode waren alle Beitrittskandidaten mit massiven Beschäftigungseinbrüchen konfrontiert.

11. Die Beschäftigungsquoten liegen im Durchschnitt der 10 Beitrittskandidaten nur leicht über dem Durchschnittswert der EU15 mit zum Teil erheblichen Abweichungen, wobei der Grad der Streuung in etwa demjenigen innerhalb der EU entspricht. Die höchsten Beschäftigungsquoten mit rund 70% erreichen Estland, Tschechien und Rumänien, Länder also die bei der Restrukturierung Defizite aufweisen. In den ersten Jahren der Transformation wurde zunächst der Rückgang der Beschäftigung durch einen Anstieg der Nichtpartizipation und weniger durch einen Anstieg der Arbeitslosigkeit kompensiert. Im hier untersuchten Zeitraum zwischen 1994 und 1998 wurde der in Bulgarien und Lettland zu verzeichnende Anstieg der Beschäftigungsquote im wesentlichen durch einen Abbau der Arbeitslosigkeit erreicht. In Slowenien verdankt sich die Zunahme der Beschäftigungsquote dagegen einem Anstieg der Partizipation. In Ungarn erklärt dagegen der Anstieg der nicht am Erwerbsleben teilnehmenden Bevölkerung sowohl den Rückgang der Beschäftigungsquote als auch den Rückgang der Arbeitslosigkeit. Auch in Polen sind Arbeitslose gänzlich aus dem Erwerbsleben ausgeschieden. Der demographische Faktor spielt insgesamt eine untergeordnete Rolle. In Polen und der Slowakischen Republik hat er einem deutlicheren Anstieg der Beschäftigungsquote entgegengewirkt.
12. Am deutlichsten ist der Vorsprung der Beitrittskandidaten bei den geschlechtsspezifischen Indikatoren und zwar sowohl bei der Beschäftigung als auch bei der Arbeitslosigkeit. Bei der Beschäftigung weisen Bulgarien, Estland und Lettland annähernd gleiche Werte der Beschäftigungsquoten von Frauen und Männern auf. Aber auch alle anderen Länder weisen bessere Werte als der EU-Durchschnitt auf. Hier dürfte sich das Erbe aus den sozialistischen Zeiten, für die eine hohe Frauenbeschäftigung typisch war, widerspiegeln. Im Zeitablauf haben sich die geschlechtsspezifischen Unterschiede in der Beschäftigung in Ungarn, Polen und Tschechien jedoch deutlich erhöht. Noch größer ist der Abstand zur EU bei den geschlechtsspezifischen Unterschieden in der Arbeitslosigkeit. Mit Ausnahme der Slowakischen Republik haben sich aber seit 1994 in den meisten anderen Ländern die diesbezüglichen Unterschiede verstärkt, liegen aber nach wie vor sehr deutlich unter denjenigen der EU.
13. Neben den Vorteilen beim Beschäftigungswachstum stellt sich auch die Entwicklung bei der Arbeitslosigkeit innerhalb der EU insgesamt im Vergleich mit den Beitrittskandidaten günstiger dar. Allerdings streuen die Arbeitslosenquoten innerhalb der Beitrittskandidaten sehr stark. Während in Tschechien, Ungarn, Rumänien und Slowenien das Niveau der Arbeitslosigkeit deutlich unter dem EU-Durchschnitt liegt, weist insbesondere Bulgarien eine deutlich höhere Arbeitslosigkeit auf.
14. Bessere Werte als der EU-Durchschnitt weisen die Beitrittskandidaten insgesamt dagegen sowohl bei der Jugend- als auch bei der Langzeitarbeitslosigkeit auf. Bei der Jugendarbeitslosigkeit liegen 1998 nur Lettland und Litauen über dem EU-Durchschnitt. In den anderen Beitrittskandidaten ist der Anteil arbeitsloser Jugendlicher an der Bevölkerung (15-24 Jahre) deutlich gesunken. Allerdings weisen alle Länder mit Ausnahme von Tschechien hohe Jugendarbeitslosenquoten (Arbeitslose

Jugendliche in % der Erwerbsbevölkerung in jugendlichem Alter) auf. Jugendliche, die sich nicht in der Ausbildung befinden, haben demnach Schwierigkeiten, einen Einstieg in den Arbeitsmarkt zu finden. Vor allem in Polen und der Slowakischen Republik stellt der relativ hohe Anteil schlecht qualifizierter Jugendlicher ein zentrales Problem der Arbeitsmarktpolitik dar. Bezogen auf die allgemeine Arbeitsmarktsituation ist die Lage der Jugendlichen am schwierigsten in Rumänien und Slowenien. Dort liegt die Jugendarbeitslosigkeit zwar unterhalb des EU-Durchschnitts, die Jugendlichen stellen dort aber einen hohen Anteil der Arbeitslosen. Im Unterschied zu westlichen Industriestaaten sind in den Beitrittskandidaten Jugendliche auch überdurchschnittlich in der Langzeitarbeitslosigkeit vertreten. Dies gilt vor allem für Bulgarien und Rumänien, wo die Langzeitarbeitslosenquote von Jugendlichen um rund acht bzw. fünf Prozentpunkte über der gesamten Langzeitarbeitslosenquote liegt. Frauen und ältere Arbeitnehmer sind in den Beitrittskandidaten nicht in besonderer Weise von der Langzeitarbeitslosigkeit betroffen.

1. Einleitung

Die Erfüllung der wirtschaftlichen Kriterien eines EU-Beitritts („funktionsfähige Marktwirtschaft“ sowie die „Fähigkeit, dem Wettbewerbsdruck und den Marktkräften innerhalb der Union standzuhalten“) hängt u.a. wesentlich von der Verbesserung der allokativen Effizienz der Arbeitsmärkte in den mittel- und osteuropäischen Beitrittskandidaten¹ ab.

Die potentiellen Beitrittskandidaten sind aufgefordert, im Rahmen der Beitrittspartnerschaft zunächst nationale Strategien mit Blick auf die spätere Einbeziehung in die Europäische Beschäftigungsstrategie zu entwickeln. Mittelfristig hat die Umsetzung einschlägigen EU-Rechts (u.a. in den Bereichen Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz, Arbeitsrecht, Einrichtung unabhängiger Garantiefonds für Arbeitnehmer für den Fall der Zahlungsunfähigkeit von Arbeitgebern) Priorität.

Die Europäische Beschäftigungspolitik wurde insbesondere in den „1998 Employment Guidelines“ konkretisiert. Diese umfassen vier zentrale Politikbereiche (Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit, Entwicklung des Unternehmergeistes, Förderung der Anpassungsfähigkeit der Unternehmen und ihrer Beschäftigten, Chancengleichheit von Frauen und Männern) sowie 19 spezifische Richtlinien für die Bewertung der nationalen Beschäftigungspolitiken.

Untersucht werden sollen in der Studie zunächst der Stand der Anpassung des Arbeitskräftepotentials in den Ländern der Beitrittskandidaten anhand des Zusammenhangs von Wachstum, Produktivität und Beschäftigung. Anschließend konzentriert sich die Studie auf eine Überprüfung der Performanz auf den mittel- und osteuropäischen Arbeitsmärkten. Zahlreiche Empfehlungen hinsichtlich Änderungen in der Arbeitsmarktpolitik (etwa eine Verstärkung der aktiven Arbeitsmarktpolitik) sowie von Regulierungen und institutionellen Reformen bis hin zur Ausgestaltung der Steuersysteme bzw. der Beiträge zum sozialen Sicherungssystem werden dagegen nicht berücksichtigt. Diese sind Gegenstand der im Rahmen der Beitrittspartnerschaften bzw. den Berichten über die Fortschritte bei der Vorbereitung auf den EU-Beitritt festgestellten Handlungsprioritäten und sollen in einer geplanten Folgestudie überprüft werden.

¹ Im Folgenden kurz Beitrittskandidaten genannt. Es sind dies Bulgarien (BG), Tschechien (CZ), Ungarn (HU), Polen (PL), Rumänien (RO), Slowakische Republik (SK), Slowenien (SI), Estland (EE), Lettland (LV) und Litauen (LT).

2. Die Einbeziehung der Beitrittskandidaten in die Europäische Beschäftigungsstrategie

2.1. Zielsetzungen der Europäischen Beschäftigungsstrategie

Die Beschäftigungspolitik hat innerhalb der Europäischen Union in den letzten Jahren einen deutlichen Bedeutungszuwachs erfahren. Seit der umfassenden Revision des Unionsvertrages im Juni 1997 in Amsterdam behandelt die Union die Beschäftigung nicht mehr als in alleiniger Kompetenz der Mitgliedstaaten stehend, sondern als Bereich von allgemeinem Interesse für die Union. Mit der Aufnahme des Beschäftigungsziels in den Katalog der Gemeinschaftspolitiken und -maßnahmen versucht die Gemeinschaft, damit der Tatsache Rechnung zu tragen, dass sich „mangelnde Leistungsfähigkeit hinsichtlich Wirtschafts- und Beschäftigungswachstum auf die Lebenskraft in ganz Europa auswirkt und nicht auf einzelne Mitgliedsstaaten beschränkt bleibt“².

Die auf dem Luxemburger Beschäftigungsgipfel im Dezember 1997 getroffenen politischen Zusagen fanden ihren Niederschlag in den Ende 1997 verabschiedeten Leitlinien für die Beschäftigungspolitik.³ Diese formulieren die Grundzüge einer europäischen Beschäftigungsstrategie sowie beschäftigungspolitische Maßnahmen zur Umsetzung dieser Strategie. Sie dienen zugleich als Vorlage für die Ausarbeitung der Nationalen Aktionspläne, die die Vorgaben der Leitlinien in nationale, möglichst quantifizierbare Zielvorgaben bzw. administrative und andere Maßnahmen umsetzen.⁴ Die beschäftigungspolitischen Leitlinien für 1999 beinhalten ebenfalls einen integrierten, mehrjährigen beschäftigungspolitischen Ansatz, akzentuieren jedoch einige Punkte deutlicher, etwa die Herstellung der Chancengleichheit oder die Ausschöpfung des Beschäftigungspotentials im Dienstleistungssektor.

Die in den Leitlinien 1999 formulierte Beschäftigungsstrategie fußt auf vier Schwerpunktbereichen, die in insgesamt 22 Leitlinien konkretisiert werden:

– *Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit*

In diesem Bereich stehen Maßnahmen zur Senkung der Jugend- und Langzeitarbeitslosigkeit im Vordergrund. Vorrangig ist die Beseitigung der Qualifikationslücke.

– *Förderung des Unternehmergeistes*

Gefordert ist hier die Förderung der selbständigen Erwerbstätigkeit und von Kleinunternehmen durch die Erleichterung der Gründung und Führung von Unternehmen, sowie die Entwicklung neuer Möglichkeiten zur Schaffung von Arbeitsplätzen einschließlich einer beschäftigungsfreundlichen Gestaltung des Steuersystems.

– *Verbesserung der Anpassungsfähigkeit*

² Europäische Kommission (1998).

³ Europäischer Rat (1998).

⁴ Vgl. etwa den deutschen Aktionsplan in Bundesrepublik Deutschland (1999).

In diesem Bereich sind die Mitgliedstaaten und die Sozialpartner aufgefordert, entsprechende Maßnahmen zur Modernisierung der Arbeitsorganisation und der Förderung der Anpassungsfähigkeit der Unternehmen zu treffen.

– *Förderung der Chancengleichheit von Frauen und Männern.*

In diesem Bereich stehen Maßnahmen zum Ausgleich von geschlechtsspezifischen Unterschieden in der Beschäftigung, im Bereich der Arbeitslosigkeit, beim Entgelt und bei der Vertretung in bestimmten Sektoren und Berufen im Vordergrund. Die Förderung der Chancengleichheit soll auch in alle übrigen Bereiche einbezogen werden.

Vorrangiges Ziel der Strategie besteht darin, die Beschäftigungsquote in der EU an den Stand der wichtigsten Handelspartner anzunähern und damit das nicht voll genutzte Beschäftigungspotential der Europäischen Erwerbsbevölkerung auszuschöpfen. Die Maßnahmen in jedem der vier Schwerpunktbereiche sollen dazu beitragen, dieses Ziel zu erreichen. Gleichzeitig werden in diesen vier Bereichen die Rahmenbedingungen gesetzt, die permanente Umsetzungsbemühungen erfordern.

2.2. Die arbeitsmarktpolitische Dimension der EU-Osterweiterung

Die Erweiterung der Europäischen Union um die 10 beitrittswilligen mittel- und osteuropäischen Länder wird erhebliche Konsequenzen sowohl für die (1) Beschäftigungsentwicklung in den bisherigen Mitgliedstaaten als auch (2) in den beitrittswilligen Ländern selbst haben.

- (1) Die Auswirkungen der EU-Erweiterung auf die Arbeitsmärkte der Union sind Gegenstand einer Reihe jüngerer Untersuchungen. Typischerweise untersuchen diese Studien die Beschäftigungseffekte der Handelsliberalisierung (trade creation und trade diversion), die mit dem Abbau von Mobilitätsbarrieren verbundenen Migrationströme sowie die Auswirkungen verstärkter ausländischer Direktinvestitionen in Osteuropa. Insgesamt ist der Tenor dieser Studien eher zurückhaltend. Die oft befürchtete hohe Belastung der EU-Arbeitsmärkte in Folge der Osterweiterung ist auf Grundlage der Ergebnisse dieser Studien nicht zu erwarten.⁵

⁵ Vgl. Quaisser u.a. (2000, S.117ff.) sowie die dort zitierten Schätzungen zum Migrationpotential im Fall der EU-Osterweiterung. Die Studie geht davon aus, dass sowohl der Handel mit den Beitrittsländern wie auch die Direktinvestitionen einen insgesamt eher positiven Effekt auf die Beschäftigungssituation in der EU insgesamt und insbesondere in Deutschland haben dürften. Das Migrationpotential bezogen auf die EU (engerer Kreis der Beitrittsländer) schwankt je nach Schätzung zwischen 41000 und 680000 pro Jahr, wobei der Höchstwert inzwischen als deutlich überhöht gilt. Zudem handelt es sich hierbei um Gesamtwanderungen und nicht um reine Arbeitskräftebewegungen. Die Schätzungen sind zudem problematisch aus einer Reihe von methodischen Gründen. Eine von der EU-Kommission veröffentlichte Studie über die möglichen Folgen der Osterweiterung für den europäischen Arbeitsmarkt kommt zum Ergebnis, dass Deutschland und Österreich am meisten von der Zuwanderung von Arbeitskräften betroffen sein werden, es aber dennoch nur einen moderaten Druck auf Löhne und Beschäftigung geben werde. Vgl. SZ (20.5.2000).

- (2) Erheblich größer dürfte dagegen die Auswirkung der Osterweiterung auf die Arbeitsmärkte der Beitrittskandidaten sein. Allein mit der Übernahme der EU-Wettbewerbsregeln intensiviert sich der Anpassungsdruck auf die Industrien dieser Länder. Mittelfristig werden auch die strengen Sozial- und Umweltstandards der EU kostensteigernd wirken. Zusammen mit der Restrukturierung von Problemsektoren wird sich die bereits beobachtbare Reallokation der Beschäftigung fortsetzen. Ist insbesondere der EU-Beitritt mit der Übernahme von Normen, die die Arbeitskräftemobilität einschränken und Arbeitsanreize vermindern, verbunden, könnte die Arbeitslosigkeit zumindest kurzfristig weiter ansteigen. Die Erfahrungen der neuen EU-Mitglieder, die nach 1970 beigetreten sind, sind in dieser Hinsicht wenig ermutigend. In Irland, England, Dänemark, Griechenland, Spanien, Portugal, Finnland, Schweden und Österreich war zunächst überwiegend ein Anstieg der Arbeitslosigkeit in der Phase zwischen Beginn der Beitrittsverhandlungen und tatsächlichem Beitritt festzustellen. Allerdings zeigen die Erfahrungen Spaniens und Portugals, dass die negativen Wirkungen auf die Beschäftigung mit einer entsprechenden Neugestaltung der institutionellen Rahmenbedingungen des Arbeitsmarktes, die auf die Förderung der Mobilität und die Schaffung neuer Arbeitsplätze abzielt, abgemildert und zeitlich begrenzt werden können.⁶

Während der Beitritt die Restrukturierung in den Beitrittsländern verstärken und damit auch zum Abbau von Arbeitsplätzen beitragen wird, fördert er zugleich auch die Entstehung neuer Arbeitsplätze in anderen Bereichen. Vor diesem Hintergrund spielen die Förderung der Mobilität der Beschäftigten zwischen den Industrien und Sektoren als auch Maßnahmen zum Abbau regionaler Beschäftigungsungleichgewichte eine zentrale Rolle bei der Förderung von Beschäftigungsgewinnen im Zusammenhang mit dem EU-Beitritt.

Bereits jetzt hat die Einbeziehung der mittel- und osteuropäischen Länder (MOE-Länder) in die europäischen Märkte in Verbindung mit der zunehmenden Ausrichtung auf das marktwirtschaftliche Modell in diesen Ländern zu strukturellen Veränderungen auch auf den Arbeitsmärkten und bei der Beschäftigung geführt. Mit dem Inkrafttreten des Amsterdamer Vertrages am 1.5.1999 ist der Beschäftigungstitel des Vertrages uneingeschränkt gültig. Die Beschäftigungsstrategie gehört damit zum gemeinschaftsrechtlichen Besitzstand (*acquis communautaire*), der von den Beitrittskandidaten übernommen werden muss. Der EU-Beitritt dieser Länder erfordert damit eine Anpassung der Beschäftigungspolitik sowie die Schaffung von Strukturen zum Aufbau moderner Arbeitsmärkte, wobei insbesondere die Einrichtungen der Arbeitsmärkte und die Systeme zur Durchführung der Beschäftigungspolitik so verändert werden müssen, dass die praktische Umsetzung der Beschäftigungsleitlinien ermöglicht wird. Der Umfang dieses Anpassungsbedarfs wird daran deutlich, dass sich bislang die Arbeitsmarktbedingungen und -strukturen von der Freizügigkeit von Erwerbstätigen und der Flexibilität von Löhnen und Sozialbeiträgen bis hin zu Beschäftigungsbedingungen und Einkommensstrukturen sowohl innerhalb der MOE-Länder als auch zwischen diesen Ländern und den EU-Mitgliedsstaaten deutlich unterscheiden.

⁶ Vgl. Boeri (1998b).

Diese Anpassung wird von der EU aktiv unterstützt. Kernstück der verstärkten Strategie zur Vorbereitung auf den Beitritt ist die Beitrittspartnerschaft, die den einheitlichen Rahmen setzt für jedwede Form der Unterstützung zugunsten der Bewerberländer. Aufgrund der Beitrittspartnerschaft kann eine Reihe von Instrumenten zur Unterstützung der Bewerberländer bei ihrer Vorbereitung auf die Mitgliedschaft eingesetzt werden (u.a. das Nationale Programm zur Übernahme des gemeinschaftlichen Besitzstandes, die gemeinsame Bewertung der mittelfristigen wirtschaftspolitischen Prioritäten, der Pakt gegen die organisierte Kriminalität, die innerstaatlichen Entwicklungspläne sowie andere sektorale Pläne, die für eine Inanspruchnahme der Strukturfonds nach erfolgtem Beitritt und für die Umsetzung der Instrumente ISPA und SAPARD in der Zeit bis zum Beitritt erforderlich sind).

Im Rahmen der Beitrittspartnerschaft werden in den prioritären Bereichen (bezogen auf die Fähigkeit, die Kopenhagener Beitrittskriterien⁷ zu erfüllen) im Einvernehmen mit dem jeweiligen Land genau definierte Zwischenziele festgelegt. Von der Verwirklichung dieser Ziele hängt der Umfang der Unterstützung ab bzw. die Entscheidung, inwieweit die Beitrittsverhandlungen mit einigen Ländern vorangetrieben werden bzw. entsprechende Verhandlungen mit anderen Ländern aufgenommen werden können. Es wird zwischen kurz- und mittelfristigen Zielen unterschieden. Für das Jahr 2000 werden etwa für Bulgarien kurzfristig für den Bereich Beschäftigung und Soziales folgende Ziele vorgegeben:

- Unterstützung der Sozialpartner beim Aufbau der nötigen Kapazitäten zur Entfaltung und Umsetzung des gemeinschaftlichen Besitzstandes insbesondere im Wege des sozialen Dialogs zwischen den beiden Parteien;
- Aufstellung einer nationalen Strategie, ausgehend von der Gemeinsamen Bewertung der Beschäftigungspolitik, mit Blick auf die spätere Einbeziehung in die Europäische Beschäftigungsstrategie.
- Mittelfristig nennt die Beitrittspartnerschaft folgende Zielsetzungen:
- Umsetzung des EU-Rechts und Anwendung dieser Rechtsvorschriften in den folgenden Bereichen: Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz, Arbeitsrecht, Gleichberechtigung von Frauen und Männern sowie öffentliche Gesundheit; Stärkung der damit befassten Verwaltungsstrukturen und der Verwaltungsstrukturen, die für die Koordinierung der sozialen Sicherheit erforderlich sind;
- Einrichtung eines unabhängigen Garantiefonds für Arbeitnehmer für den Fall der Zahlungsunfähigkeit von Arbeitgebern.

⁷ Diese beinhalten (1) die Etablierung eines demokratischen und rechtsstaatlichen Systems, (2) eine funktionierende Marktwirtschaft sowie die Fähigkeit, dem Wettbewerbsdruck in der EU standhalten zu können und (3) die Übernahme des rechtlichen und regulatorischen Rahmens (*acquis communautaire*) der EU.

2.3. Festlegung gemeinsamer Indikatoren

Die Umsetzung der beschäftigungspolitischen Leitlinien im Rahmen des Luxemburg-Prozesses schließt auch die Überprüfung der beschäftigungspolitischen Zielvorgaben und Zeitvorgaben auf europäischer und einzelstaatlicher Ebene mit ein. Dies setzt voraus, dass alle Bereiche abdeckende Indikatoren festgelegt werden, anhand derer die Bewertung sowohl der zur Umsetzung der beschäftigungspolitischen Leitlinien getroffenen Maßnahmen als auch der erzielten Ergebnisse vorgenommen werden. Der Gemeinsame Beschäftigungsbericht 1999 nennt drei Ziele, die mit diesem Monitoring der Umsetzung der beschäftigungspolitischen Leitlinien erreicht werden sollen:

- Überprüfung der Wirkung der im Rahmen der Leitlinien getroffenen politischen Maßnahmen. Zu diesem Zweck wurden grundlegende Leitungsindikatoren festgelegt, die die Entwicklung der Beschäftigung, der Arbeitslosigkeit und einiger wichtiger makroökonomischer Variablen messen.
- Erfassung der politischen Maßnahmen der Mitgliedstaaten zur Umsetzung der operationellen Zielvorgaben auf EU-Ebene in nationale Politik und deren Bewertung. Dies erfordert gemeinsame Politikindikatoren, die sich auf Daten über die Beteiligung an Maßnahmen zur Förderung der Beschäftigungsfähigkeit, über die Arbeitslosenzahlen sowie über die Zugänge und Abgänge aus der Arbeitslosigkeit stützen.
- Überprüfung der mittelfristigen Fortschritte der Mitgliedstaaten bei der Verwirklichung der strukturellen Ziele der Leitlinien. Dies erfordert strukturelle Leistungsindikatoren für Bereiche wie Aus- und Weiterbildung, unternehmerische Tätigkeit, Beschäftigungsentwicklung im Dienstleistungssektor, Steuern und Chancengleichheit von Frauen und Männern.

Die in den Gemeinsamen Berichten verwendeten grundlegenden Leistungsindikatoren umfassen folgende Indikatoren:⁸

- *Beschäftigungsindikatoren*
 - Erwerbstätigenquote nach Geschlecht
 - Vollzeitäquivalent-Erwerbstätigenquote nach Geschlecht
- *Arbeitslosigkeitsindikatoren*
 - Arbeitslosenquote nach Geschlecht
 - Jugendarbeitslosenanteil nach Geschlecht
 - Langzeitarbeitslosenquote nach Geschlecht
- *Beschäftigungsrelevante Wirtschaftsindikatoren*
 - Beschäftigungswachstum
 - Reales BIP-Wachstum
 - Steigerung der Arbeitsproduktivität
 - Reale Lohnstückkosten

⁸ Vgl. Europäische Kommission (1999a, Teil I: Europäische Union, Anhang 2).

3. Determinanten der Beschäftigung: Wachstum, Produktivität und Löhne

Angesichts der im Rahmen der EU-Erweiterung geforderten Einbeziehung der zukünftigen Mitgliedsländer in die Europäische Beschäftigungsstrategie, bietet es sich an, die Entwicklung der Arbeitsmärkte in den Beitrittskandidaten ebenfalls anhand der oben genannten Leistungsindikatoren zu überprüfen. Diesen Einbeziehungsprozess unterstützt die Europäische Union durch Evaluierungen von beschäftigungspolitischen Strategien, die zur Beantwortung der Frage dienen sollen, welche Veränderungen bei der Gestaltung und Durchführung entsprechender Maßnahmen notwendig sind. Die Bewertung der Arbeitsmarktentwicklung in diesen Ländern anhand der Leistungsindikatoren kann dazu beitragen, Defizite und Reformbedarf aufzuzeigen bzw. die Wirkung bereits getroffener Maßnahmen zu überprüfen. Durch einen Vergleich dieser Indikatoren mit den entsprechenden Werten der EU können Entwicklungsunterschiede bzw. möglicher Handlungsbedarf in den Ländern der Beitrittskandidaten aufgezeigt werden.

Im folgenden soll zunächst der Zusammenhang von Wachstum, Produktivität und Beschäftigung u.a. anhand der beschäftigungsrelevanten Wirtschaftsindikatoren in den Beitrittsländern untersucht werden. Verwendet werden für diesen Abschnitt die entsprechenden Daten der ECE. Diese bieten den Vorteil, dass für alle Länder Zeitreihen seit Beginn der Transformation vorliegen.⁹

Anschließend soll die Bewertung der Performanz auf den Arbeitsmärkten der Beitrittsländer mit Hilfe einer Benchmark-Analyse erfolgen. Diese lehnt sich in Methodik und verwendeten Indikatoren an die im Gemeinsamen Bericht durchgeführte Benchmark-Analyse der Beschäftigungsleistung der EU-Mitgliedstaaten an.¹⁰

3.1. Voraussetzungen für dauerhaftes Wachstum

Während die Transformation der ehemals planwirtschaftlichen Länder zu Marktwirtschaften umfangreiche und komplexe Strukturanpassungen sowohl im wirtschaftlichen, aber auch im politischen, rechtlichen und sozialen Bereich erfordert, stellt das Erreichen eines hohen und dauerhaften wirtschaftlichen Wachstums eine vorrangige Anforderung nicht zuletzt auch im Hinblick auf das Beschäftigungsziel dar. Es ist Voraussetzung für steigende Einkommen und Beschäftigung und damit auch ein wesentliches Kriterium

⁹ Die Daten der ECE beruhen auf den Angaben der Nationalen Statistikbehörden. Aufgrund der Änderungen der Erfassungs- und Bewertungsmethoden bestehen Probleme vor allem hinsichtlich der Vergleichbarkeit von Angaben der späteren Jahre mit der Frühphase der Transformation. Zudem kann aufgrund der gewaltigen strukturellen Veränderungen der massive Rückgang des BIP nicht umstandslos mit einem Rückgang des Lebensstandards im selben Umfang gleichgesetzt werden.

¹⁰ Vgl. Europäische Kommission (1999a, Teil I und Teil II). Entwickelt wurde die Methodik von Mosley und Mayer (Dezember 1998).

für die langfristige politische Akzeptanz von Demokratie und Marktwirtschaft. Rasches Wachstum erleichtert zudem die angestrebte Integration in die Europäische Union.

Wirtschaftliches Gefälle zwischen MOE-Ländern und EU

Die mit den Beitrittspartnerschaften eröffnete Perspektive einer Annäherung an die bzw. Vollmitgliedschaft in der EU erfordert die Erfüllung der Kopenhagener Kriterien. Eine Annäherung an die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit innerhalb der EU, also eine Angleichung des Pro-Kopf-BIP oder der Pro-Kopf-Einkommen ist zwar nicht explizites Beitrittskriterium, doch würde sie den Beitritt der MOE-Länder in jedem Fall erleichtern. Nicht zuletzt ist die Zielvorstellung der Beitrittskandidaten selbst, wirtschaftlich und sozial zur EU aufzuschließen, wesentliches Motiv für einen EU- Beitritt bzw. einer stärkeren EU-Assoziierung. Hohes Wirtschaftswachstum in den MOE-Ländern ist dabei auch im Interesse der EU. Es schafft die Voraussetzung für steigende Einkommen und Beschäftigung und erleichtert damit die wirtschaftliche und – wegen des wichtigen Stellenwerts wirtschaftlichen Wohlstandes für die politische Akzeptanz von Demokratie und Marktwirtschaft – politische Integration Osteuropas in die EU. Ein Blick auf die wirtschaftlichen Unterschiede zwischen MOE-Ländern und EU verdeutlicht jedoch, dass den Beitrittskandidaten noch ein langer Konvergenzprozess schnelleren Produktivitätswachstums bevorsteht, um das massive wirtschaftliche Gefälle zu verringern. Nach Angaben der EU (1997) erreichen die MOE-Länder lediglich 4,2% des BIP der EU. Das Pro-Kopf-BIP der MOE-Länder liegt bei knapp 15% des Pro-Kopf-BIP der EU. Allerdings differiert auch innerhalb der MOE-Länder das wirtschaftliche Niveau erheblich. Während etwa Slowenien gemessen am BIP-Pro-Kopf (Kaufkraftparität) in etwa auf dem Niveau Griechenlands liegt, erreicht dieser Indikator für Bulgarien lediglich ein Drittel des griechischen Wertes. Die Differenzen in der wirtschaftlichen Leistungskraft sind innerhalb der MOE-Länder zudem wesentlich ausgeprägter als innerhalb der EU.

Studien zur neueren Wachstumstheorie zeigen, dass neben den traditionellen langfristigen Wachstumsdeterminanten (Investitionen, Humankapital und Ressourcenausstattung) im Fall der Transformationsländer in der Anfangsphase der Transformation die finanzielle Stabilisierung sowie strukturelle und institutionelle Reformen von überragender Bedeutung sind. Daneben beeinflussen unterschiedliche Ausgangsbedingungen

das Wachstum insbesondere in der Anfangsphase der Transformation.¹¹ Mit Blanchard beinhaltet der Transformationsprozess zwei wesentliche Elemente, nämlich die Reallokation der Ressourcen hin zu neuen Tätigkeitsfeldern und die Restrukturierung innerhalb von Unternehmen.¹² Die Reallokation erfolgt durch Schließung bzw. Konkurse alter Unternehmen bzw. die Gründung neuer Unternehmen. Die Restrukturierung innerhalb von Unternehmen erfordert Rationalisierungen und die Einführung neuer Produktsortimente und ist mit neuen Investitionen bzw. der Einführung neuer Technologien verbunden.

Aus dieser Konzeption ergibt sich hinsichtlich des Wirtschaftswachstums, dass die Produktion zunächst unter den Bedingungen von Käufermärkten und harten Budgetschränken sinkt. Unverkäufliche Warenbestände signalisieren die Notwendigkeit von Produktionskürzungen. Das Wachstum neuer Bereiche und Sektoren setzt voraus, dass neue Anreizstrukturen glaubwürdig implementiert werden. Je schneller von der Reformpolitik die Härtung der Budgetschränken durchgesetzt und die Preisliberalisierung vorangetrieben wird, um so schneller kann die Reallokation und die Restrukturierung bestehender Betriebe bzw. die Entwicklung neuer Unternehmen beginnen.

Das Wachstum hängt in dieser Erholungsphase nicht so sehr von den konventionellen Wachstumsfaktoren wie Investitionen und neue Technologien ab, als vielmehr von einer Reihe von Effizienzsteigerungen wie die Steigerung der Kapazitätsauslastung, die Verbesserung der X-Effizienz, die Verbesserung der Faktoreffizienz durch eine effizientere Kombination der Faktoren Arbeit und Kapital sowie die Verlagerung auf Bereiche, in denen das jeweilige Land über komparative Vorteile verfügt bzw. wo eine Überschussnachfrage besteht. Der Investitionsbedarf für derartige Effizienzsteigerungen ist relativ gering. Zudem sind solche Effizienzsteigerungen auf Unternehmensebene angesiedelt, so dass wenn Investitionen in neue expandierende Branchen und Sektoren erfolgen und nicht zur Ersetzung abgeschriebener Anlagen der „alten“ Industrien, die gesamtwirtschaftliche Investitionsquote konstant bleiben kann.

3.2. BIP und Industrieproduktion

Wie vor dem Hintergrund obiger Konzeption zu erwarten, ist seit Beginn der Transformation in allen Transformationsstaaten ein massiver Rückgang des Wirtschaftswachstums zu verzeichnen. Tiefe und Dauer der Übergangszession unterscheiden sich jedoch deutlich innerhalb einzelner Ländergruppen. Zur besseren Vergleichbarkeit der Entwicklung in den einzelnen Ländern, wird im folgenden der Zeitpunkt des Beginns der Transformation berücksichtigt, der jedoch nicht einfach exakt zu bestimmen ist. In Anlehnung an Havrylyshyn wird als letztes Jahr vor Transformationsbeginn jenes Jahr angenommen, in dem grundlegende politische Veränderungen den Beginn umfassender

¹¹ Vgl. Havrylyshyn u.a. (1999).

¹² Vgl. Blanchard (1997).

marktorientierter Reformen ermöglichten.¹³ Um Entwicklungsunterschiede zu verdeutlichen, werden fallweise auch Angaben zur Entwicklung in den GUS-Staaten gemacht.¹⁴

Die Beitrittsländer hatten zunächst im chronologischen Ablauf aufgrund des früheren Transformationsbeginns einen größeren Einbruch zu verzeichnen, schwenkten dann aber sehr viel rascher auf einen Wachstumspfad ein. Im Gegensatz dazu setzte der Rückgang der Wirtschaftsleistung in den Baltischen Staaten und den GUS-Staaten etwas später ein, war jedoch sehr viel ausgeprägter und länger andauernd. Während der kumulierte Rückgang des BIP in den MOE-Ländern (Beitrittskandidaten plus Albanien und Staaten des früheren Jugoslawiens) zwischen 1989 und 1993 rund 20% betrug, sank die Wirtschaftsleistung der baltischen Staaten bis 1994 um 45%, die der GUS-Staaten bis 1998 um rund 46%.

Die Gründe dafür können sowohl in unterschiedlichen Ausgangsbedingungen¹⁵ als auch in Unterschieden der verfolgten Politik gesehen werden. Allerdings verlieren die Ausgangsbedingungen mit fortschreitender Zeit an Erklärungswert. Sehr viel stärker beeinflussen dann Politikvariable wie strukturelle Reformen und Liberalisierung das Wachstum (s.u.).¹⁶

Innerhalb der Gruppe der Beitrittskandidaten weisen nur Polen, Ungarn, Slowenien und die Slowakische Republik einen stabilen Wachstumstrend nach Überwindung der Übergangsrezession auf. In Polen lag das BIP 1999 um rund 20% über dem Stand von 1989. Im gleichen Jahr überstieg auch in der Slowakischen Republik das BIP den Stand zu Beginn der Transformation und gehört damit neben Polen und Slowenien zu den wenigen Ländern, die dies erreicht haben. Ungarn lag 1999 nur noch knapp unterhalb des Ausgangsniveaus.

¹³ Vgl. Havrylyshyn u.a. (1999). Danach wird als erstes Jahr der Transformation (T1) für Bulgarien, Tschechien, Ungarn, Polen, Rumänien und die Slowakische Republik das Jahr 1990, für Slowenien und die drei baltischen Länder das Jahr 1992 angenommen.

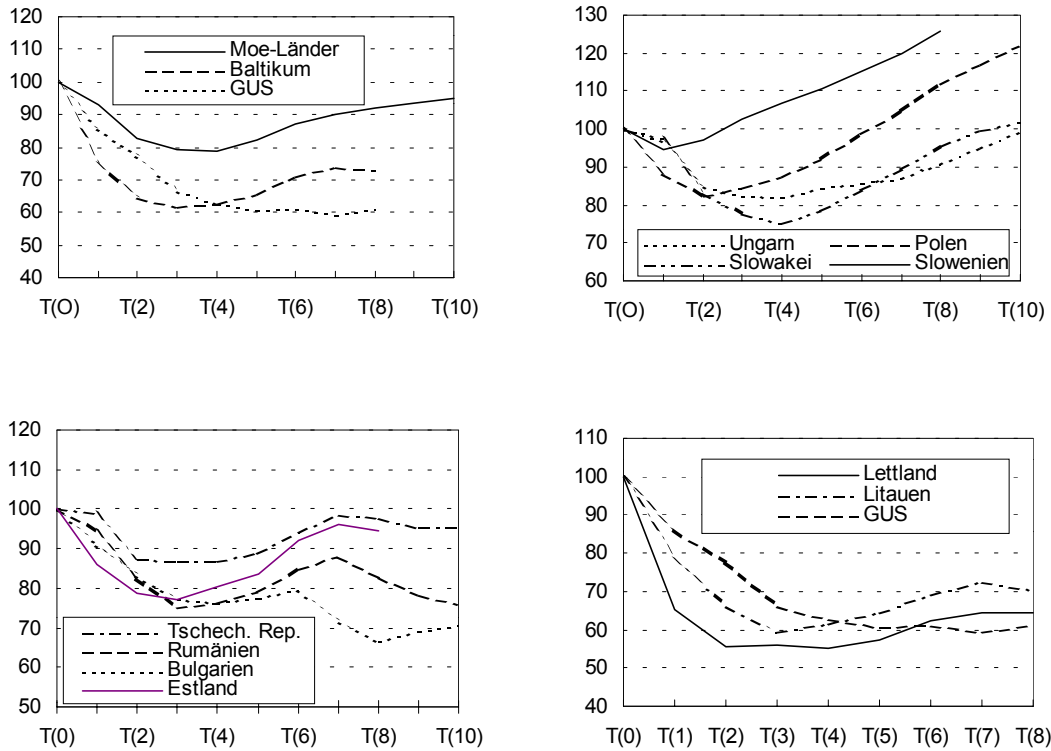
¹⁴ Wir verwenden im Folgenden die Daten der ECE zur Entwicklung des BIP und der Industrieproduktion sowie der Beschäftigung (gesamt und Industrie). Hier liegen Datenreihen für die gesamte Transformationsperiode vor. Vgl. Economic Commission for Europe (ECE) (2000).

¹⁵ Etwa kann aufgrund der stärkeren Integration und Spezialisierung innerhalb der früheren Sowjetunion sowie die ausgeprägtere Isolierung von den Weltmärkten ein höherer Umfang der Preisverzerrungen angenommen werden. Viele Nachfolgestaaten wurden von den relativen Preisänderungen (für Energieimporte) nach Auflösung der Sowjetunion hart getroffen. Hinzu kommt, dass der militärisch-industrielle Komplex relativ stärker ausgebildet war, was einen Teil des Produktionsrückhangs beim Übergang zur Marktwirtschaft bzw. zu einer stärker auf den zivilen Bereich ausgerichteten Wirtschaft erklärt. Zudem fehlten in der früheren Sowjetunion unabhängige Institutionen und Verwaltungskapazitäten, um die Rahmenbedingungen für die Umsetzung einer konsistenten Reformstrategie zu implementieren.

¹⁶ Wobei zu berücksichtigen ist, dass die Konsequenz mit der Reformen umgesetzt werden, zum Teil auch durch Unterschiede in den Ausgangsbedingungen erklärt werden kann. Verschiedene Studien kommen zum Ergebnis, dass die mitteleuropäischen und baltischen Länder aufgrund ihrer kürzeren Phase des Kommunismus und der größeren Nähe zu Marktwirtschaften früher und schneller marktorientierte Reformen umgesetzt haben. Vgl. zu einer Analyse des Einflusses der Ausgangsbedingungen auf das Wachstum Havrylyshyn u.a. (1999, Annex III) sowie De Melo u.a. (1997).

ABBILDUNG 1

Entwicklung des BIP, Index 1989/T(0) = 100



Quelle: ECE, eigene Berechnungen.

Die Tschechische Republik, Rumänien, Bulgarien und Estland leiteten zwar einen Wachstumsprozess ein, mussten aber ab 1997 bzw. 1996 (Bulgarien) und 1999 (Estland) erneut einen wirtschaftlichen Einbruch hinnehmen. Rumänien und Bulgarien liegen damit 1999 noch deutlich unter dem Ausgangsniveau zu Beginn der Transformation. In den beiden letzt genannten Ländern wurden wichtige Strukturreformen verzögert, sodass der eingeleitete Wachstumsphase nicht verstetigt werden konnte. In Tschechien kann die Wachstumsdelle eher als temporäres Phänomen im Zusammenhang mit Wechselkursproblemen und Problemen bei der Unternehmenskontrolle betrachtet werden. In Estland kam es 1999 vor dem Hintergrund der russischen Krise sowie in Verbindung mit Schwächen im Bankensystem zu einem konjunkturellen Einbruch, der jedoch gegen Jahresende wieder überwunden wurde. Sowohl Tschechien als auch Estland haben annähernd das Niveau zu Beginn der Transformation wieder erreicht.

TABELLE 1

Entwicklung des BIP in den Ländern der Beitrittskandidaten

Wachstumsraten in %

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	Transformationsbeginn	Kumuliertes Wachstum 1999/1989	Kumulierter Rückgang vor dem Aufschwung	Jahr des Wachstumsbeginns	Jahresdurchschnittliches Wachstum seit dem Aufschwung
Bulgarien	-9,1	-8,4	-7,3	-1,4	1,8	2,8	-10,2	-7	3,5	2,6	1990	-29,3			
Tschechische Republik	-1,2	-11,6	-0,5	0	2,2	6	4,9	-1	-2,3	-0,2	1990	-4,7	-13,1	1993	1,3
Ungarn	-3,5	-11,9	-3,1	-0,6	3,1	1,4	1,4	4,5	5	4,4	1990	-0,6	-18,1	1994	2,8
Polen	-11,6	-7	2,7	3,8	5,1	7,1	6	6,9	4,8	4	1990	21,8	-17,8	1992	4,7
Rumänien	-5,6	-12,9	-8,8	1,6	3,9	7,1	4	-6,1	-5,4	-3,2	1990	-24,2			
Slowakische Republik	-2,5	-14,6	-6,5	-3,6	4,8	7	6,5	6,6	4,4	1,9	1990	1,7	-24,9	1994	4,4
Slowenien	-8,1	-8,9	-5,5	2,9	5,3	4,2	3,5	4,5	3,9	4,9	1992	5,3	-16,3	1993	3,7
Estland	-8,1	-10	-14,1	-8,5	-2	4,2	3,9	10,6	4,1	-1,4	1992	-21,7	-36,3	1995	3,3
Lettland	2,9	-10,4	-34,8	-15	0,8	-1	3,3	8,7	3,8	0,2	1992	-40,4			
Litauen	-3,3	-5,7	-21,3	-16	-9,8	3,3	4,6	7,3	5,1	-3	1992	-35,8			
GUS	-3,2	-6,1	-14,2	-9,7	-14,3	-5,6	-3,3	1,1	-3,1	3	1992	-44,5			
MOE-Länder	-6,8	-11,1	-4,3	-0,4	3,9	5,8	3,9	2,1	1,2	2	1990-92	-4,8	-21	1994	2,5
Baltikum	-2,2	-8,1	-24,5	-14	-5,2	2,2	4,3	8,3	4,6	-1,8	1992	-34,6			
nachrichtlich: EU	3,1	1,8	1,2	-0,3	2,8	2,4	1,6	2,6	2,7	2,3		22,1			

Quelle: ECE, Eigene Berechnungen.

Inkonsequenzen in der Wirtschaftspolitik und Verzögerungen bei den Strukturreformen führten in Lettland/Litauen zunächst zu einem deutlich ausgeprägterem und länger anhaltendem Rückgang des BIP, der sogar noch stärker ausfiel als in den GUS-Staaten. Beide Länder erreichten in der Folge zwar hohe Wachstumsraten (1997: 8,7%/7,3%), das Wachstum schwächte sich 1998 unter dem Einfluss der Russlandkrise jedoch ab und stagnierte bzw. war 1999 rückläufig. Insgesamt ähnelt für diese Länder der Verlauf der Wirtschaftsentwicklung hinsichtlich der Tiefe der Übergangszession eher derjenigen der GUS-Staaten, die bislang noch keine anhaltende Wachstumsphase aufzuweisen haben.

Noch stärker als das BIP sank zunächst die Industrieproduktion in allen Beitrittsländern mit Ausnahme von Lettland (Tabelle 2; siehe auch unten). Dies kann im Sinn der oben skizzierten Konzeption als Element der Reallokation interpretiert werden. Gemessen an der Struktur von Marktwirtschaften, wiesen die Planwirtschaften einen zu ausgedehnten industriellen Sektor auf, der Dienstleistungsbereich spielte dagegen eine untergeordnete Rolle. Insofern erfolgte ein Teil der Anpassung durch eine Verlagerung von Ressourcen aus der Industrie in den Dienstleistungsbereich.¹⁷

In der Erholungsphase weisen dagegen nur Ungarn und Polen ein deutlich überflügelndes Wachstum der Industrieproduktion auf. Insbesondere Ungarn nimmt bezüglich des Prozesses der industriellen Restrukturierung und selektiven Reindustrialisierung eine Sonderstellung unter den Beitrittskandidaten ein. Allein die Produktion des Maschinenbaus hat sich seit 1994 mehr als vervierfacht. Vor dem Hintergrund hoher Zuflüsse von ausländischen Direktinvestitionen wurde das Wachstum der Industrieproduktion von einem massiven Transfer von technologischem und Management-Know-how getragen. Dies hat sich vor allem in der Struktur der Exporte niedergeschlagen, für die ein hoher Anteil von Technologieexporten charakteristisch ist.

Auch in Tschechien wuchs die Industrieproduktion stärker als das BIP. In allen übrigen Ländern blieb der Anstieg der Industrieproduktion hinter dem Anstieg des BIP zurück und signalisiert damit den anhaltenden Abbau der „Überindustrialisierung“. Insbesondere in Bulgarien, Rumänien und Litauen sank die Industrieproduktion aufgrund der zögerlichen Restrukturierung bzw. des hohen Anteils staatlicher Verlustbetriebe im Zeitraum von 1993 bis 1999 nochmals massiv. Die Entwicklung in diesen Ländern ähnelt damit derjenigen der GUS-Staaten.

¹⁷ Das Ausmaß der sektoralen Reallokation kann durch das „Lilian Measure“, das die Standardabweichung der jährlichen Veränderungsrate der Beschäftigung nach Sektoren darstellt, abgeschätzt werden. Der Durchschnittswert dieses Indikators seit Beginn der Transformation betrug für die Tschechische Republik 20,9%, 20,3% für Polen, 9,0% für Ungarn und 11% für Bulgarien. Vgl. Blanchard (1997, S.5). Für die Ukraine beträgt dieser Wert 8,7%. Vgl. Clement, Knogler und Sekarev (1999, S.85). Für die OECD-Länder lag dieser Wert im Zeitraum von 1990 bis 1993 bei 3,4%. Dies zeigt deutlich, dass sich der Produktionsrückgang in den Transformationsstaaten von einer normalen Rezession unterscheidet und eher als transformationsbedingte Rezession zu verstehen ist.

TABELLE 2

Entwicklung von BIP und Industrieproduktion 1989-1999
Wachstumsraten in %

	Industrie- produktion 1989-1992	BIP 1989-92	Industrie- produktion 1993-1999	BIP 1993-99
Bulgarien	-45,8	-22,8	-16,4	-7,1
Tschechische Republik	-30,2	-13,1	16,3	9,7
Ungarn	-33,1	-17,6	63,6	21,4
Polen	-28,3	-15,6	60,4	39,0
Rumänien	-50,6	-25,0	-14,8	-0,5
Slowakische Republik	-33,9	-22,1	20,1	35,4
Slowenien	-31,9	-20,9	14,4	29,4
Estland	-40,2	-29,0	14,6	20,5
Lettland	-34,4	-39,9	-2,2	16,6
Litauen	-34,2	-28,2	-18,3	6,6
GUS	-21,8	-22,0	-23,7	-21,2

Quelle: ECE, eigene Berechnungen.

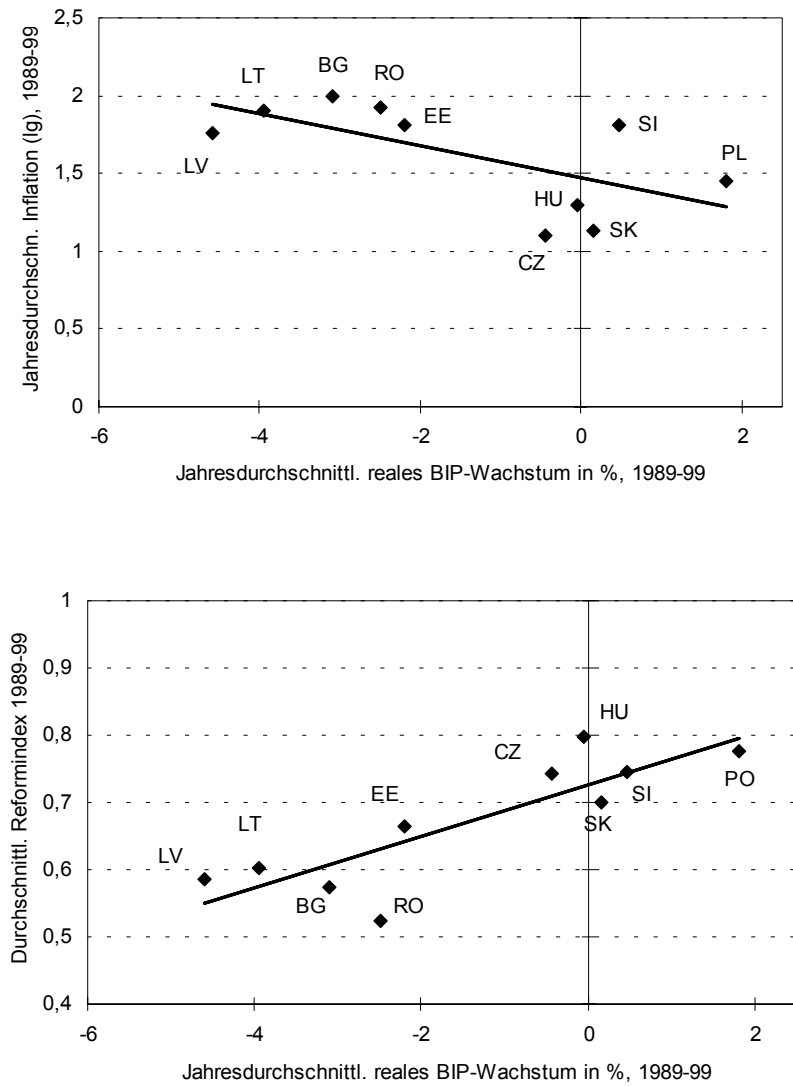
Neben angebots- und nachfragebedingten Faktoren zur Erklärung dieser unterschiedlichen Wirtschaftsentwicklung, auf die hier nicht im einzelnen eingegangen werden kann¹⁸, soll im Folgenden der Einfluss der Stabilisierungspolitik sowie der strukturellen Reformen auf das Wirtschaftswachstum der Beitrittskandidaten kurz beleuchtet werden.¹⁹ Wie oben bereits angedeutet, zeigen empirische Studien, dass die Stabilisierungspolitik, gemessen an der Rückführung der Inflation, und die Geschwindigkeit und Tiefe struktureller Reformen wichtige Einflussfaktoren auf das Wirtschaftswachstum in den Transformationsländern sind. Zu Beginn der Transformation war der Rückgang des BIP am geringsten in den Ländern, die entweder substantielle Reformen durchführten oder den Status quo zu bewahren suchten. Länder, in denen nur zögerliche Reformmaßnahmen ergriffen wurden, erlitten den größten Einbruch. In den folgenden Jahren zeigten dann entschlossene Strukturreformen zu Beginn der Transformation eine deutliche Wirkung auf höhere Wachstumsraten. Eine konsequente Stabilisierungspolitik bzw. Inflationkontrolle war positiv für die Wirtschaftsentwicklung in der gesamten bisherigen Transformationsphase.

¹⁸ Vgl. dazu ausführlicher Vincentz und Quaisser (1998, Kap.2).

¹⁹ Vgl. De Melo; Denizer u. Gelb (1996, S. 399ff.).

ABBILDUNG 2

Einfluss von Inflation und Reformen auf das Wachstum



Quelle: BIP-Wachstum und Inflation: ECE; Reformindex: De Melo u.a. (1996) für 1989 bis 1994 sowie normierte Transformationsindikatoren der EBRD.

Um den Einfluss von Stabilisierung und Liberalisierung auf das Wirtschaftswachstum zu illustrieren, zeigt Abbildung 2 den Zusammenhang der realen jahresdurchschnittlichen Wachstumsraten des BIP zur jahresdurchschnittlichen Inflation und einem durchschnittlichen Reformindex. Die Geraden stellen Regressionsgerade nach der Methode der kleinsten Quadrate dar. Angesichts der Datenprobleme sowie der Schwierigkeiten bei Ländervergleichen soll damit lediglich ein Trend aufgezeigt werden. Der un-

tere Teil der Abbildung verdeutlicht, dass die Wachstumsraten in etwa bei den aufgrund der durchgeführten strukturellen Reformen zu erwartenden Werten liegen. Lediglich für Rumänien und Ungarn scheint dieser Zusammenhang nicht ganz so stark zu sein. Während Rumänien, gemessen an den Strukturreformen, noch ein vergleichsweise hohes (wenn auch negatives) Wachstum aufweist, wäre für Ungarn als „strong reformer“ sogar ein höheres Wachstum zu erwarten gewesen. Bezüglich des Zusammenhangs von Inflation und Wachstum weichen Slowenien und die Tschechische Republik etwas vom zu erwartendem Muster ab. Slowenien weist ein höheres Wachstum auf, als aufgrund der relativ hohen Inflation zu erwarten wäre, in der Tschechischen Republik ließe dagegen die niedrige Inflationsrate auf eine höhere Wachstumsrate schließen.

3.3. Arbeitsproduktivität und Beschäftigung

3.3.1. Produktivitätsentwicklung

Auf der Angebotsseite stellt die Anpassung der Beschäftigung und die daraus resultierende Entwicklung der Arbeitsproduktivität eine wesentliche Determinante der Produktionsentwicklung dar. Insbesondere die Produktivitätsentwicklung, also die kombinierte Entwicklung von Produktion und Beschäftigung, gibt Aufschlüsse über die Entwicklung und den Umfang der Unternehmensumstrukturierung. In der neueren Literatur werden dabei zwei verschiedene Anpassungsmuster identifiziert.²⁰

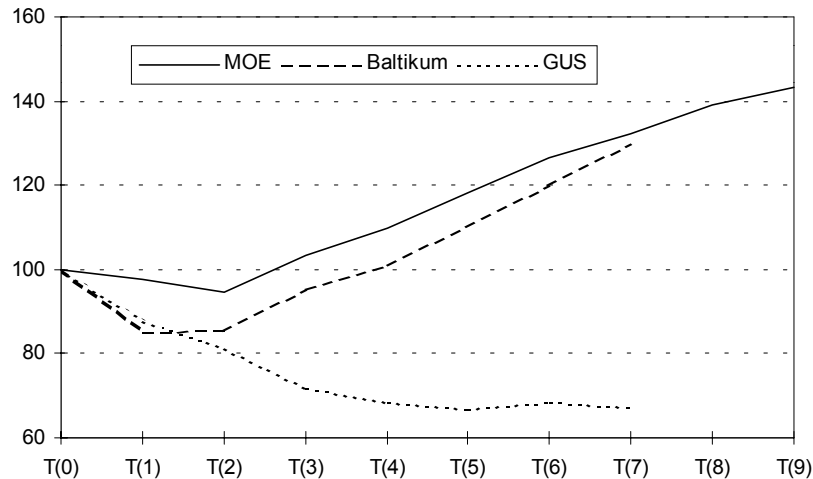
Ein erstes Anpassungsmuster, wie es vorwiegend in den zentral- und osteuropäischen Reformstaaten anzutreffen ist, beruht auf einem raschen Abbau der Beschäftigung und einem entsprechendem Anstieg der Arbeitsproduktivität. In diesen Ländern ist, mit einer gewissen zeitlichen Verschiebung, insbesondere die Beschäftigung im staatlichen Sektor deutlich stärker als das BIP gesunken.

Für ein zweites Anpassungsmuster, vorwiegend in den Nachfolgestaaten der früheren Sowjetunion anzutreffen, ist ein deutlich geringerer Rückgang der Beschäftigung relativ zum Rückgang des BIP charakteristisch. Ein Großteil der Anpassung wurde hier von den Löhnen statt einem entsprechenden Abbau der Beschäftigung getragen. Die Unternehmen versuchten Beschäftigungsabbau zu vermeiden und reduzierten statt dessen die Lohnzahlungen. Die Beschäftigten partizipierten bei geringen oder keinen Lohnzahlungen weiterhin an den Sozialleistungen der Betriebe und wechselten gleichzeitig zunehmend in den informellen Sektor.

Elemente beider Anpassungsmuster lassen sich in den hier näher untersuchten Beitrittskandidaten finden. Die folgende Abbildung zeigt die Entwicklung der gemessenen Arbeitsproduktivität in den MOE-Ländern, dem Baltikum und den GUS-Staaten.

²⁰ Vgl. World Bank (1996, S.73f.) sowie Allison und Ringold (o.Jahr).

ABBILDUNG 3

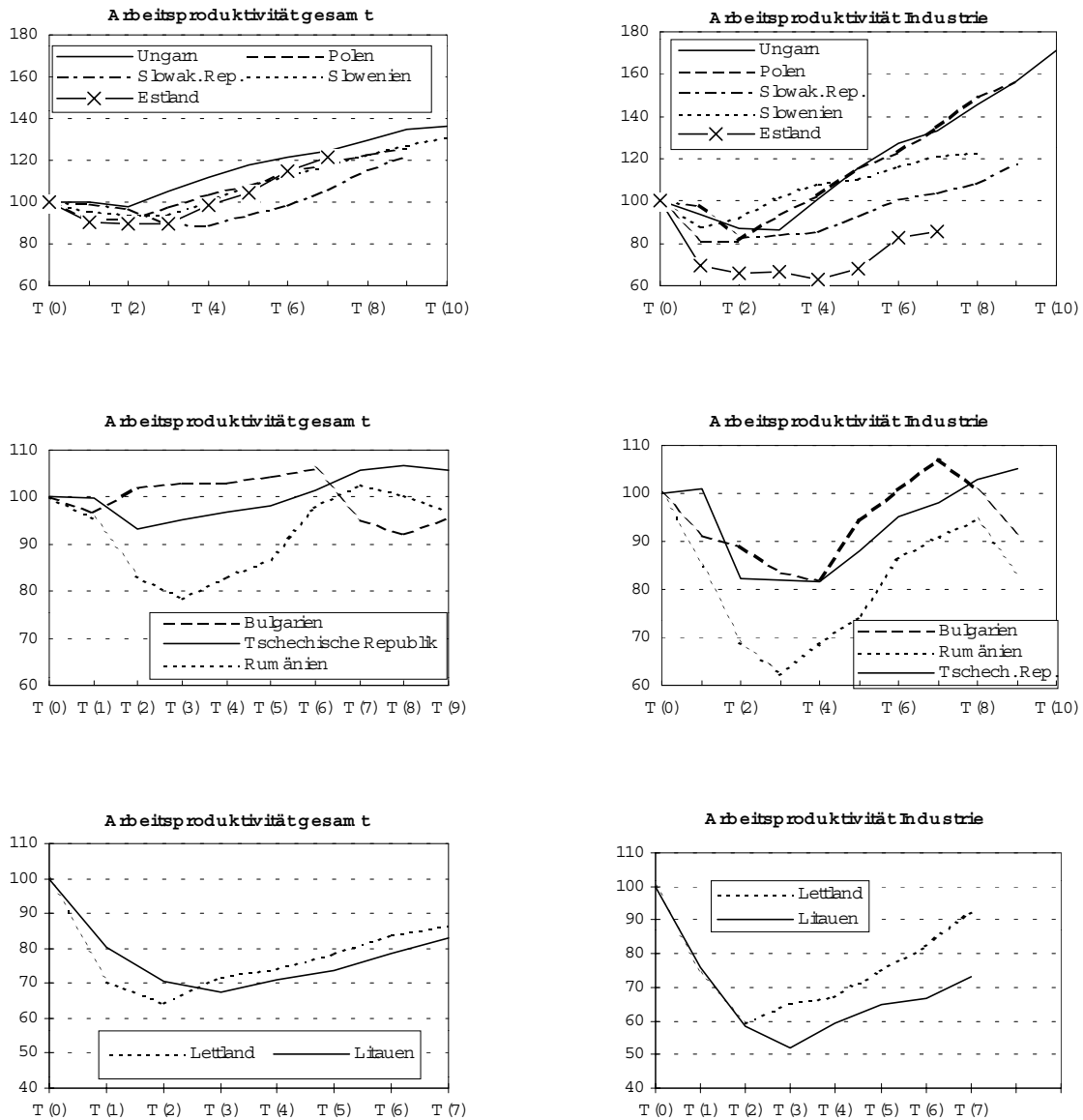
Entwicklung der Arbeitsproduktivität, Index $T(0) = 100$ 

Quelle: ECE, eigene Berechnungen.

Innerhalb der Beitrittskandidaten ergeben sich jedoch signifikante Unterschiede der Produktivitätsentwicklung (Abbildung 4). Gemeinsam ist allen Ländern zunächst ein Rückgang der Arbeitsproduktivität, dem in der Regel dann ein mehr oder weniger ausgeprägter Anstieg folgt. Von besonderer Bedeutung ist die Entwicklung der Arbeitsproduktivität in der Industrie, da diese die wesentliche Quelle von Exporterlösen darstellt und dieser Sektor zugleich dem stärksten Wettbewerbsdruck durch Importe unterliegt.

Den mit Abstand stärksten Anstieg der Arbeitsproduktivität weisen Ungarn, Polen, Slowenien, die Slowakische Republik sowie Estland auf. In allen diesen Ländern liegt die gesamtwirtschaftliche Produktivität deutlich über dem Ausgangsniveau zu Beginn der Transformation. Polen und Slowenien weisen zugleich das höchste Wirtschaftswachstum in der gesamten Region auf. In Ungarn liegt die Arbeitsproduktivität am höchsten über dem Ausgangsniveau, auch hier sind in den letzten Jahren relative hohe Zuwachsraten des BIP zu verzeichnen. In Ungarn und Polen ist die Arbeitsproduktivität in der Industrie noch deutlich stärker als die gesamte AP gestiegen, und erreicht nach dem Rückgang zu Beginn der Transformation einen jahresdurchschnittlichen Zuwachs von rund 10%. In Slowenien und der Slowakei sowie Estland bleibt sie hinter dem Anstieg der gesamten Produktivität zurück. In den beiden erst genannten Ländern bewegen sich die Zuwächse seit 1993 bei 5-6% jahresdurchschnittlich. Mit Ausnahme von Estland liegt in allen vier anderen Ländern das Niveau der Arbeitsproduktivität in der Industrie ebenfalls über dem Ausgangsniveau.

ABBILDUNG 4

Entwicklung der Arbeitsproduktivität gesamt und Industrie, Index $T(0) = 100$ 

Quelle: ECE, eigene Berechnungen.

Deutlich hinter der Produktivitätsentwicklung dieser Gruppe zurückgeblieben ist eine zweite Gruppe von Ländern innerhalb der Beitrittskandidaten, die Tschechien, Rumänien und Bulgarien umfasst. Vor allem die vergleichsweise schwache Produktivitätsentwicklung in Tschechien überrascht insofern, als dieses Land häufig als führendes Reformland mit überdurchschnittlichen Reformfortschritten eingeschätzt wurde. In den genannten drei Ländern hat das Niveau der gesamten Arbeitsproduktivität das Ausgangsniveau nur leicht überschritten bzw. knapp erreicht. Die Entwicklung der Arbeits-

produktivität in der Industrie blieb, mit Ausnahme Tschechiens, dabei deutlich hinter der Entwicklung der gesamten Produktivität zurück. In Bulgarien und Rumänien ist in den letzten Jahren sogar ein Rückgang der Arbeitsproduktivität zu verzeichnen, da der Beschäftigungsrückgang hinter dem Einbruch von BIP und Industrieproduktion zurückblieb.

Die Schlusslichter hinsichtlich der Produktivitätsentwicklung bilden Lettland und Litauen. In beiden Ländern bewegt sich die gesamtwirtschaftliche AP deutlich unterhalb des Ausgangsniveaus, gleichzeitig war hier der stärkste Einbruch beim BIP zu verzeichnen. In Lettland liegt jedoch die Arbeitsproduktivität aufgrund eines hohen Anstiegs seit 1995 (jahresdurchschnittlich rund 11%) in der Industrie deutlich höher und hat etwa das Ausgangsniveau erreicht.

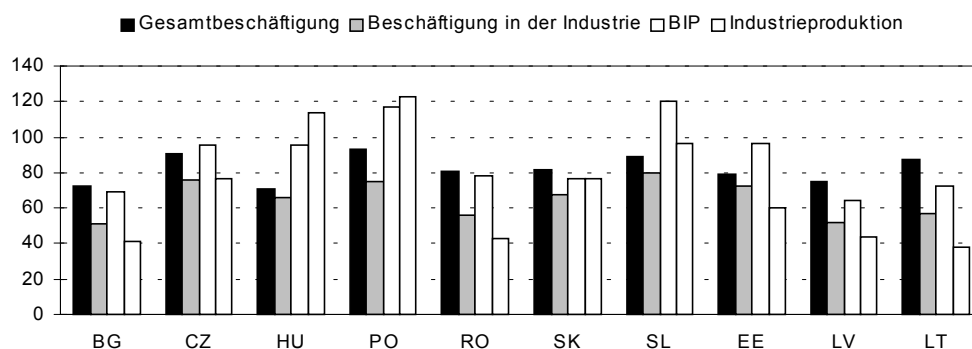
3.3.2. Implikationen für die Beschäftigungsentwicklung

Die Implikationen der Produktions- und Produktivitätsentwicklung für die Beschäftigung zeigt Abbildung 5. Da sich, wie oben gezeigt, in einer Reihe von Ländern die Produktivität wesentlich ausgeprägter erholt hat als die Produktion, ergibt sich schon aus arithmetischen Gründen, dass die Beschäftigung in diesen Ländern deutlich stärker als die Produktion gesunken ist.

Sowohl für die Beschäftigungsentwicklung insgesamt als auch in der Industrie gilt dies für Ungarn, Polen und Slowenien. In Bulgarien, Rumänien sowie den beiden baltischen Ländern Lettland und Litauen ist jedoch das oben erwähnte zweite Anpassungsmuster anzutreffen. Die Produktion und zwar sowohl insgesamt das BIP als auch die Industrieproduktion ist stärker als die Beschäftigung (gesamt bzw. Industrie) gesunken. In Tschechien und Estland übersteigt zwar insgesamt der BIP-Anstieg das gesamte Beschäftigungswachstum, in der Industrie jedoch wurde die Beschäftigung auf einem im Vergleich zur Industrieproduktion hohem Niveau beibehalten.

ABBILDUNG 5

Produktions- und Beschäftigungsentwicklung, T7/9, Index T0=100



Quelle: ECE, eigene Berechnungen.

Generell hat sich in allen Beitrittskandidaten insgesamt gesehen die Beschäftigung im Zuge der erforderlichen strukturellen Anpassungen deutlich gegenüber dem Stand zu Beginn der Transformation verringert. Die Arbeitsnachfrage sank zu Beginn der Transformation parallel zum Rückgang der Produktion, wenn auch in viel geringerem Umfang. Der Beschäftigungsrückgang kann 1994 zum Stillstand, als das BIP insgesamt in den MOE-Ländern um knapp 4% anstieg. Obwohl der Wachstumstrend in den Folgejahren anhielt, sank die Beschäftigung 1995 weiter leicht ab bzw. stagnierte in den darauffolgenden Jahren. Kontinuierliche Beschäftigungszunahmen waren seit 1997 nur in Polen und Ungarn zu verzeichnen, in den übrigen Ländern sank die Beschäftigung nach 1995 weiter, wenn auch mit geringerem Tempo als zu Beginn der Transformation.

TABELLE 3

Beschäftigung und Wachstum in den Beitrittskandidaten

	Zeitperiode vor dem Wachstumsbeginn	Kumul. BIP-Wachstum, real in %	Beschäftigungswachstum in %	Beschäftigungselastizität des Wachstums	Zeitperiode ab Wachstumsbeginn	kumul. BIP-Wachstum, real in %	Beschäftigungswachstum, in %	Beschäftigungselastizität des Wachstums
Bulgarien	1989-1993	-23,9	-26,2	-1,1				
Tschechien	1989-1992	-13,1	-8,8	-0,7	1993-1996	13,6	2,4	0,2
Ungarn	1989-1993	-18,1	-26,8	-1,5	1994-1999	21,4	0,0	0,0
Polen	1989-1991	-17,8	-9,9	-0,6	1992-1998	42,5	3,1	0,1
Rumänien	1989-1992	-25,0	-4,5	-0,2	1993-1996	17,6	-10,3	-0,6
Slowak. Rep.	1989-1993	-24,9	-15,4	-0,6	1994-1998	32,9	-3,3	-0,1
Slowenien	1989-1992	-20,9	-16,2	-0,8	1993-1999	33,1	-4,2	-0,1
Estland	1989-1994	-36,3	-17,3	-0,5	1995-1998	24,6	-7,6	-0,3
Lettland	1989-1993	-48,9	-14,4	-0,3				
Litauen	1989-1994	-45,7	-12,0	-0,3	1995-1998	21,9	-1,1	-0,1

Quelle: ECE, eigene Berechnungen.

Tabelle 3 zeigt die Entwicklung von Wachstum und Beschäftigung sowohl in der Rezessionsphase als auch in der Wachstumsphase in den zehn Beitrittskandidaten. Die Beschäftigung reagierte dabei in der Rezession sehr viel deutlicher auf den Wachstumseinbruch als in der Wachstumsphase. Vor allem Bulgarien (aufgrund des Rückgangs der Beschäftigung in der Industrie) und Ungarn weisen einen überschießenden Rückgang der Beschäftigung aus. In Rumänien und den Baltischen Staaten erfolgte angesichts des hohen Wachstumsrückgangs ein relativ geringer Beschäftigungsabbau. In der Wachstumsphase hat sich die Zunahme des BIP in allen Ländern bislang noch nicht in einer signifikanten Zunahme der Beschäftigung niedergeschlagen. Als einziges Land weist Polen überhaupt eine Zunahme der Beschäftigung auf.

Die geringe Reaktion der Arbeitsnachfrage auf Veränderungen des Outputs sowohl in der rezessiven Phase, aber noch stärker in der anschließenden Erholungsphase, wirft die Frage nach den Ursachen dieser Entwicklung auf. Zunächst kann der weitgehend „be-

schäftigungslose“ Aufschwung als kurzfristiges Phänomen gedeutet werden, wie es auch in Marktwirtschaften im Konjunkturverlauf anzutreffen ist, das sich jedoch in Osteuropa insbesondere in der Industrie sehr viel ausgeprägter darstellt.²¹ Da im Zuge des Strukturwandels die Produktion aus Bereichen mit niedriger Arbeitsproduktivität in Bereiche mit hoher Produktivität verlagert wird, folgt die Zunahme der Beschäftigung der Zunahme der Produktion mit einiger zeitlicher Verzögerung. Diese zeitliche Verzögerung in der Reaktion der Arbeitsnachfrage auf Outputänderungen liegt dem oben dargestellten U-förmigen Verlauf der Kurven der gemessenen Arbeitsproduktivität in den Beitrittskandidaten zugrunde. Allerdings gibt es darüber hinaus noch eine Reihe weiterer Faktoren, die der geringen Beschäftigungsintensität des Wachstums in diesen Ländern zugrunde liegen.²²

Einmal wirkt hier noch das erhebliche Ausmaß der Überbeschäftigung, wie es in den früheren planwirtschaftlich organisierten Ländern typisch war, nach. Diese wurde zu Beginn der Transformation zunächst beibehalten bzw. in vielen Fällen sogar ausgeweitet (s.u.). Die Existenz der Überbeschäftigung erlaubte es den Unternehmen, die Produktion zu erhöhen ohne ihren Arbeitskräftebestand auszuweiten. In der Folge stieg in der Erholungsphase die Arbeitsproduktivität der bereits Beschäftigten stark an, neue Arbeitsplätze wurden dagegen kaum geschaffen. Insofern kann auch die Tatsache, dass die Arbeitsproduktivität das Niveau zu Beginn der Transformation wieder erreicht bzw. überschritten hat, nicht umstandslos dahingehend interpretiert werden, dass sich die Beschäftigung auf einem effizienten Niveau eingependelt hat. Vor Beginn der Transformation war ein erhebliches Maß an Überbeschäftigung gegeben (Labour hoarding), das vermutlich zum Teil jedenfalls noch nicht ganz abgebaut wurde.²³

Darüber hinaus hat die beginnende Unternehmensrestrukturierung einschließlich der Einführung moderner Managementmethoden sowie die Modernisierung des Kapitalstocks ebenfalls zum Abbau von Arbeitsplätzen auch in der Erholungsphase, wenn auch mit geringerem Tempo als in der Rezession, beigetragen.²⁴ Dies führte in den führenden Reformländern zu einem deutlich schnelleren Anstieg der Arbeitsproduktivität in der Industrie und reduzierte den Anstieg der Lohnstückkosten (s.u.).

Als weiterer Grund für die geringen Beschäftigungswirkungen des Wachstums wird daneben der Mismatch von Arbeitssuchenden und Arbeitsplatzangebot angeführt. Dieser hat sich deutlich in den regionalen Beschäftigungsungleichgewichten niedergeschlagen. Zur Verbesserung der Mobilität sind insbesondere Maßnahmen im Wohnungsmarkt

²¹ In den Transformationsländern ist die zeitliche Verschiebung in der Faktorreallokation ausgeprägter, da die Arbeitsmärkte unterentwickelt sind, die Arbeitsmobilität u.a. aufgrund der Wohnungsknappheit stark eingeschränkt ist und die Kapitalmärkte ebenfalls unterentwickelt waren bzw. sind.

²² Vgl. Boeri, Burda und Köllö (1998a, S.42f.).

²³ Vgl. Eurostat/OECD (1993).

²⁴ Boeri, Burda und Köllö weisen darauf hin, dass in diesen Ländern der typischerweise zu erwartende Beschäftigungseffekt bei der verbesserten Auslastung von Kapazitäten nicht eintritt. Die Anlagen sind veraltet und nicht in der Lage, wettbewerbsfähige Produkte zu produzieren. Zur Ausweitung der Beschäftigung sind daher in der Regel Neuinvestitionen erforderlich, was die Anpassung an die konjunkturelle Aufwärtsentwicklung verlangsamt.

sowie der Ausbau des öffentlichen Verkehrsnetzes (Pendler) erforderlich. Insgesamt kann der Ausbau der Infrastruktur zur ausgewogeneren regionalen Verteilung von Unternehmensneugründungen beitragen.

Als weitere Beschäftigungsbarriere wird die Verfügbarkeit entsprechend ausgebildeter Arbeitskräfte genannt. Eine Studie des IWF zeigt, dass der Mangel an Fachkräften den Prozess der Unternehmensneugründungen behindert. Dies wiederum begünstigt Abwanderungen von Arbeitskräften in den informellen Sektor und verzögert den wirtschaftlichen Erholungsprozess.²⁵ Nicht zuletzt kann sich auch die Entwicklung der Lohnkosten bei gegebener Größe und Qualität des Kapitalstocks als Barriere für nachhaltiges Beschäftigungswachstum erweisen. Hierbei spielen nicht nur die unmittelbaren Löhne eine Rolle, sondern auch die hohe Differenz von Brutto- und Nettolöhnen aufgrund der hohen Lohnsummensteuern, die generell in den Beitrittskandidaten höher liegen als innerhalb der EU.²⁶ Eine Reihe von Reformmaßnahmen wurden bereits vorgeschlagen, um die hohe steuerliche Belastung der Arbeit zu reduzieren. Wir gehen weiter unten auf die Entwicklung der Löhne bzw. Lohnstückkosten in einem eigenen Abschnitt ein.

Abbildung 6 verdeutlicht im Überblick die unterschiedliche Entwicklung der Überschussbeschäftigung, hier gemessen als Differenz der Wachstumsraten von Beschäftigung und Produktion, sowohl insgesamt als für die Industrie. In einer ersten Ländergruppe, die deutlich oberhalb der Referenzlinie (siehe Anmerkung in Abbildung 6) liegt, überstieg der kumulierte Rückgang der Beschäftigung erheblich den Rückgang des BIP, was auf einen Abbau der Überbeschäftigung schließen lässt. Zu dieser Gruppe gehören die führenden mitteleuropäischen Reformländer (Ungarn, Polen, Slowenien und die Slowakische Republik, mit Ausnahme von Tschechien) sowie Estland.

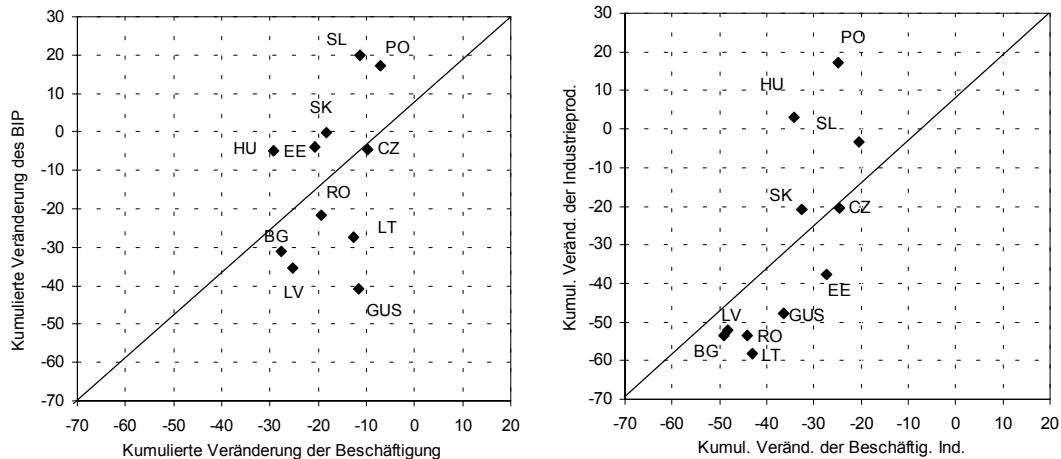
Allerdings war in dieser Ländergruppe, mit Ausnahme von Estland, in den ersten Jahren der Transformation die Differenz zwischen Rückgang der Produktion und Rückgang der Beschäftigung nicht so ausgeprägt wie in den anderen Ländern, was auf einen möglicherweise niedrigeren Umfang der Überbeschäftigung in diesen Ländern schließen lässt. Deutlich wird auch bei dieser Ländergruppe, dass die Beschäftigungsentwicklung bzw. Schaffung neuer Arbeitsplätze (netto) hinter dem Wachstum zurückbleibt. Im Zeitraum von 1994 bis 1998 wuchs das BIP dieser Länder um etwa 25%, die Beschäftigung stieg jedoch nur um unter 5%, wobei ein Großteil des Beschäftigungswachstums auf Polen entfällt.

²⁵ Vgl. Brixiova, Li und Yousef (1999).

²⁶ Vgl. Boeri (1998a, S.47f.).

ABBILDUNG 6

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



Quelle: ECE, eigene Berechnungen.

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

Eine zweite Ländergruppe von deutlich unterhalb der Referenzlinie besteht aus den Ländern der GUS, Litauen und Lettland. Die Überschussbeschäftigung hat in diesen Ländern insgesamt zwischen 1989 und 1998 noch zugenommen und spiegelt die Verzögerungen im Reformprozess dieser Länder wider.²⁷ Der Beschäftigungsrückgang bewegte sich in den GUS-Staaten zwischen 1989 und 1998 bei knapp 13% und damit nicht wesentlich über demjenigen in den MOE-Ländern insgesamt (Baltikum 19,5%), während im gleichen Zeitraum das BIP um rund 46% gegenüber 6,7% in den MOE-Ländern sank (Baltikum 33,4%). Die Entwicklung in diesen Ländern spiegelt damit eine relativ geringe Restrukturierung der zu einem kombinierten Rückgang von Produktion, Beschäftigung und Arbeitsproduktivität geführt hat, wider.

Eine dritte Ländergruppe, bestehend aus Tschechien, Estland, Bulgarien und Rumänien bewegt sich nahe an der Referenzlinie. Das Niveau der Überbeschäftigung blieb hier sehr hoch und bewegt sich 1998 etwa auf dem Niveau von 1989.

Betrachtet man den Zusammenhang von Produktions- und Beschäftigungsentwicklung bezogen auf die Industrie, so liegen nur Polen, Slowenien und Ungarn deutlich oberhalb der Referenzlinie. Dies lässt darauf schließen, dass in diesen Ländern die Re-

²⁷ Ein deutlicher Hinweis auf den signifikanten Grad an Überbeschäftigung bzw. das Anhalten des „labour hoarding“ in diesen Ländern ist der hohe Umfang von erzwungenem Urlaub der Beschäftigung bzw. Teilzeitbeschäftigung.

strukturierungsbemühungen innerhalb der Industrie am weitesten fortgeschritten sind. In den anderen Ländern stehen Restrukturierungsmaßnahmen noch bevor, die sich auch in einem weiteren Einbruch der Beschäftigung niederschlagen dürften (vgl. ausführlicher zur Entwicklung in der Industrie unten).

3.3.3. Beschäftigungsanpassung in der Industrie

Wie aus Abbildung 7 deutlich wird, hat sich unter dem Gesichtspunkt der Beschäftigungsanpassung in der Industrie die Entwicklung in den Beitrittskandidaten differenziert. So lag beispielsweise die Arbeitsproduktivität in der Industrie in Ungarn 1999 um 70% über dem Niveau von 1989, während die Industrieproduktion nur knapp dieses Niveau überschritten hat. Seit 1993 steigt die Industrieproduktion an, während der bis 1996 anhaltende Beschäftigungsrückgang den Abbau der Überbeschäftigung sowie die Restrukturierung innerhalb der Industrie signalisiert. Seitdem steigt die Beschäftigung in der Industrie an.

Im Gegensatz dazu liegt die Arbeitsproduktivität in Tschechien trotz einer Erholung der Industrieproduktion in den Jahren 1995 bis 1998 in etwa auf dem Niveau zu Beginn der Transformation. Trotz deutlich schlechterer Entwicklung der Industrieproduktion liegt das Beschäftigungsniveau in Tschechien in der Tat höher als in Ungarn. Die Beschäftigungsanpassung ist hier wesentlich langsamer erfolgt und lässt darauf schließen, dass die Überbeschäftigung noch nicht abgebaut wurde. Ein ähnliches Bild, wenn auch mit einem etwas stärkeren Anstieg der Arbeitsproduktivität zeigt sich in der Slowakischen Republik. Im Unterschied zu Ungarn und Tschechien, stieg in Polen und Slowenien die Arbeitsproduktivität deutlich über das Ausgangsniveau von 1989 bei einem wesentlich geringeren Beschäftigungsrückgang als in Ungarn. Offensichtlich konnten in beiden Ländern Ineffizienzen in der Unternehmensorganisation schneller verbessert werden. Zudem ist der Unternehmenssektor wesentlich tiefgreifender unstrukturiert worden als etwa in Tschechien.

Das größte Ausmaß an Überbeschäftigung weisen die baltischen Staaten auf. Die Industrieproduktion sank deutlich stärker als in den anderen Beitrittskandidaten und schwankt zwischen 40 und 60% des Niveaus zu Beginn der Transformation. Die Beschäftigungseinbußen bewegen sich gleichzeitig über die gesamte Transformationsperiode in einer deutlich geringeren Größenordnung. Unter dem Einfluss der Russlandkrise zeichnet sich in keinem dieser Länder bislang eine Erholung der Industrieproduktion ab.

Bulgarien und Rumänien weisen in den letzten Jahren eine sinkende Arbeitsproduktivität auf. Verantwortlich ist dafür der massive Rückgang der Industrieproduktion bei weiter rückläufiger Beschäftigung. In beiden Ländern steht die aktive Restrukturierung des Industriesektors noch bevor.

ABBILDUNG 7

Beschäftigung, Produktion und Arbeitsproduktivität in der Industrie,
Index T(0) = 100

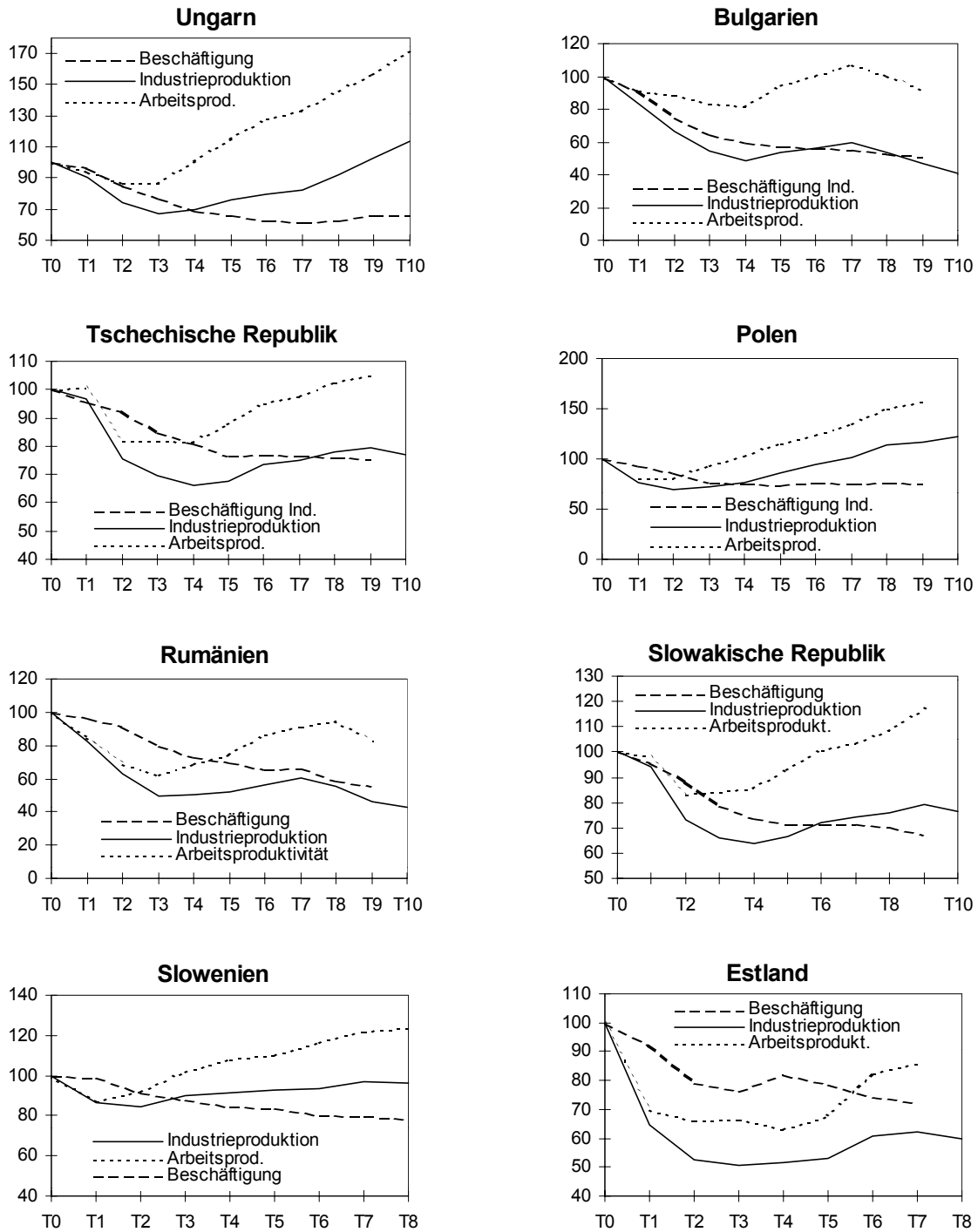
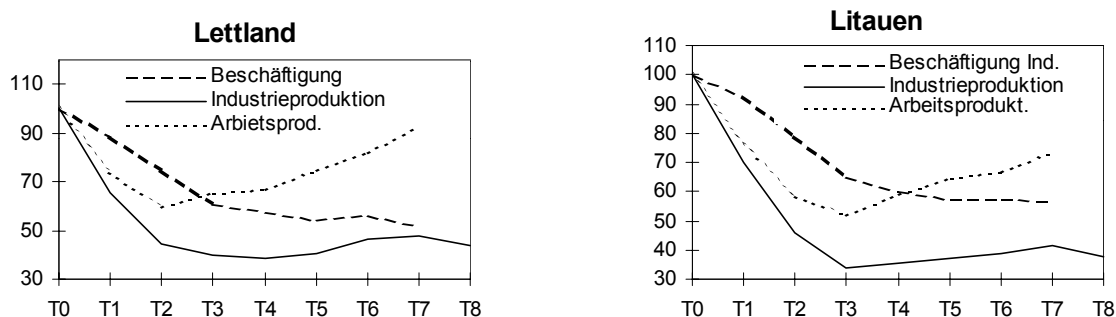


ABBILDUNG 7, Forts.



Quelle: ECE, eigene Berechnungen.

3.4. Löhne und Lohnstückkosten

Eine wichtige Determinante für mittelfristiges Wachstum ist die Entwicklung der Unternehmensgewinne, die, über den Einfluss auf die Investitionsentscheidungen, entscheidend zu Wachstum und Beschäftigung beitragen. Steigende Gewinne erleichtern die Finanzierung von Investitionen, die zu einer Steigerung der Produktivität und damit der Wettbewerbsfähigkeit dieser Länder beitragen. In der Konsequenz sind davon positive Beiträge zum Wachstum und zur Beschäftigung zu erwarten.

Wir ziehen im Folgenden als Indikator für Veränderungen der Gewinnmargen in der Industrie die Veränderungen der realen Lohnstückkosten²⁸ heran, die die Differenz zwischen den Wachstumsraten der realen Löhne und der Arbeitsproduktivität messen und Verschiebungen in der relativen Einkommensposition von Lohnempfängern und den Beziehern von Gewinnen widerspiegeln. Abbildung 8 zeigt die Entwicklung der Reallöhne (RBL) und der realen Lohnstückkosten (RLSK) sowie die implizierten Produktivitätsgewinne bzw. -verluste. Diese ergeben sich aus der Differenz der Zunahme der Reallöhne und der Lohnstückkosten.

Je nachdem, ob der in allen Ländern, wenn auch in unterschiedlichem Umfang (s.o.), zu verzeichnende Einbruch der Industrieproduktion stärker zu Lasten der Beschäftigung oder der Arbeitsproduktivität ging, ergeben sich unterschiedliche Spielräume für Reallohnsteigerungen bei gleichen Veränderungen der Lohnstückkosten, bzw. umgekehrt führt ein gleich hoher Anstieg/Rückgang der Reallöhne zu einem wesentlich geringerem Anstieg/stärkerem Rückgang der realen Lohnstückkosten.

Deutliche Produktivitätsgewinne weisen nur Polen und Ungarn (seit 1993) sowie in etwas geringerem Umfang Slowenien (seit 1994) und die Slowakische Republik (seit 1995) auf. Allerdings bewegen sich nur in Polen und Ungarn die realen Lohnstückkosten unterhalb des Ausgangsniveaus zu Beginn der Transformation.

²⁸ Lohnstückkosten deflationiert mit der Veränderung des Produzentenpreisindex bzw. Reallöhne deflationiert mit der Veränderung der Arbeitsproduktivität.

Aufgrund des außerordentlichen hohen Anstiegs der Arbeitsproduktivität liegen die Reallöhne in Ungarn jedoch höher als in Polen. Dort sind die Reallöhne bis 1990 massiv abgesunken und steigen seitdem unvermindert an und haben 1996 das Niveau von 1989 wieder erreicht. In den letzten Jahren liegt der Reallohnanstieg über dem Produktivitätszuwachs und hat sich dementsprechend über ansteigende Lohnstückkosten negativ auf die Rentabilität der Unternehmen ausgewirkt. Zum beachtlichen Lohnkostendruck insbesondere im öffentlichen Sektor beigetragen haben Schwächen im Lohnsystem. Parallel zu den rückläufigen Gewinnen hat sich die Verschuldung der Unternehmen gegenüber dem Staat erhöht. Neben dem übermäßigen Lohnwachstum haben fehlende Restrukturierungs- und Privatisierungsanstrengungen zur ungünstigen finanziellen Situation der Staatsunternehmen beigetragen. In einer Reihe von Problemsektoren wie dem Kohlebergbau stehen Umstrukturierungen noch bevor. Die insgesamt beachtlichen Modernisierungsanstrengungen, wie sie sich in einer hohen Investitionsdynamik widerspiegeln, haben bislang noch zu keiner Zunahme der industriellen Beschäftigung geführt.

Im Gegensatz dazu ist für Ungarn positiv zu vermerken, dass trotz anhaltendem Produktivitätswachstum, seit 1997 die Beschäftigung in der Industrie ansteigt. Die Reallöhne sind im Zuge des Stabilisierungsprogramms von 1995 zunächst gesunken und steigen seitdem nicht so stark wie in Polen. Im Zuge dessen hat sich aufgrund der kontinuierlich sinkenden realen Lohnstückkosten die Rentabilität der Unternehmen verbessert. Das aggregierte Beschäftigungswachstum verdeckt jedoch die unterschiedliche Entwicklung in einzelnen Branchen. Während in den meisten Branchen der Wirtschaftsaufschwung sich noch nicht in neuen Arbeitsplätzen niederschlägt, nahm die Beschäftigung im Maschinenbau sowie im Textilgewerbe beachtlich zu.

In Slowenien und der Slowakischen Republik liegen seit 1994 bzw. 1995 ebenfalls Produktivitätsgewinne vor. Die realen Lohnstückkosten weisen jedoch steigende Tendenz auf und liegen insbesondere in Slowenien deutlich über dem Niveau von 1991. Dazu beigetragen hat der hohe Reallohnanstieg bei im Vergleich mit Polen und Ungarn langsamerem Anstieg der Arbeitsproduktivität. In der Slowakischen Republik ist im Zuge der anhaltenden transformationsbedingten, gesamtwirtschaftlichen Reallokation die Beschäftigung in der Industrie weiter rückläufig.

Die Entwicklung in Tschechien wird vor allem durch das dauerhafte Missverhältnis von Reallöhnen und Arbeitsproduktivität geprägt. Der daraus resultierende Anstieg der Lohnstückkosten seit 1991 trägt nicht zur Erhöhung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit bei. Erst seit 1997 konnte dieses Missverhältnis, und auch nur in der Industrie (insgesamt übertraf 1999 der Reallohnanstieg das gesamtwirtschaftliche Produktivitätswachstum um vier Prozentpunkte), abgebaut werden. Dies korrespondiert mit der Entwicklung der Investitionen, die seit 1997 sinken und zusammen mit dem rezessiven Verlauf der Industrieproduktion für eine anhaltende Belastung des Arbeitsmarktes sorgen. Als Ursachen dafür werden die spezifisch tschechische Variante der Kuponprivatisierung und die daraus resultierende enge Verflechtung zwischen Staat, Banken und Industrie, die bislang für ein nicht effektives privatwirtschaftliches Verhalten der Industriebetriebe verantwortlich ist, angeführt. Auch in Tschechien, ähnlich wie in Polen und Ungarn, ist die Beschäftigungsentwicklung stark regional differenziert.

Ähnlich wie in Tschechien sind auch in Bulgarien und Rumänien bisher keine dauerhaften Produktivitätsgewinne zu verzeichnen. Aufgrund des Einbruchs der Industrieproduktion ist hier in den letzten Jahren die Arbeitsproduktivität sogar rückläufig, während gleichzeitig die Reallöhne und die realen Lohnstückkosten anstiegen. Die Wettbewerbsfähigkeit der Industrie hat sich damit in beiden Ländern verschlechtert. Dies hat sich auf die Exportentwicklung beider Länder ausgewirkt. In Rumänien hat sich der ausgeprägtere Rückgang der Arbeitsproduktivität bzw. die damit signalisierte zögerliche Anpassung der industriellen Beschäftigung im starken Rückgang der Reallöhne niedergeschlagen, die auch 1999 noch um rund 20% unter dem Ausgangsniveau zu Beginn der Transformation lagen.

Gleiches gilt verstärkt für die Baltischen Länder. Der relativ geringe, bezogen auf den massiven Einbruch der Industrieproduktion, Beschäftigungsabbau ging vor allem zu Lasten der Reallöhne, die in Litauen um rund 40% unterhalb des Ausgangsniveaus liegen. In Lettland und Estland hat sich aufgrund des anhaltenden Beschäftigungsabbaus die Schere zwischen Reallohnsteigerungen und der Zunahme der Lohnstückkosten zumindest tendenziell seit 1995 verringert. Der Druck auf die Gewinnmargen der Unternehmen ist damit geringer geworden.

ABBILDUNG 8

Reallöhne und reale Lohnstückkosten, Index T(0) = 100

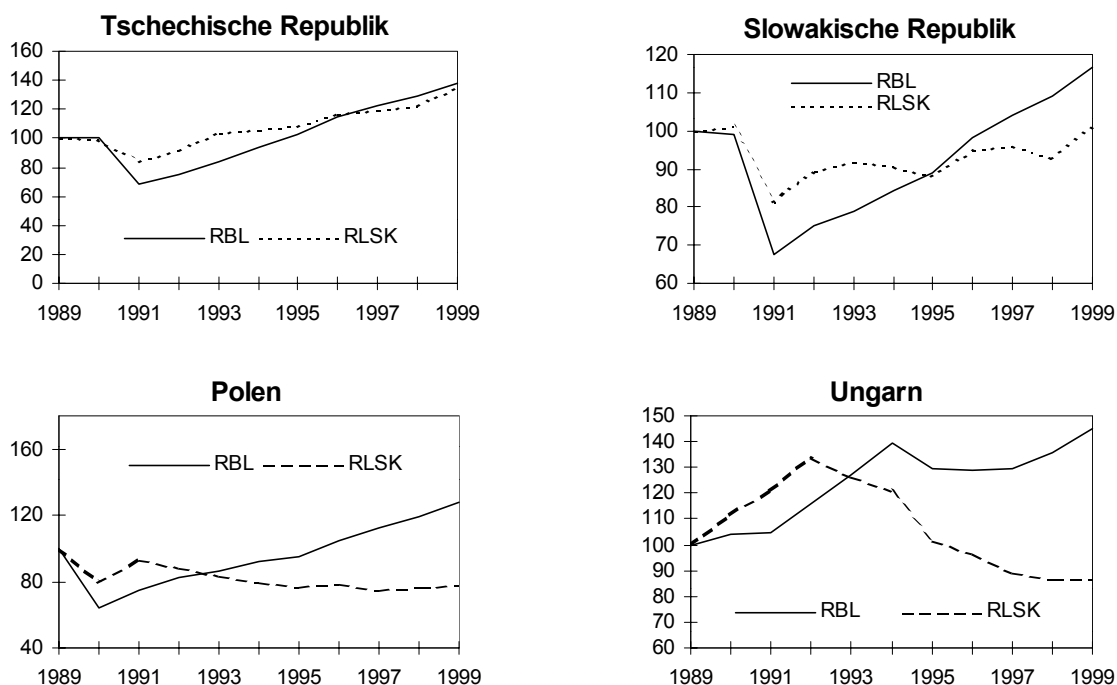
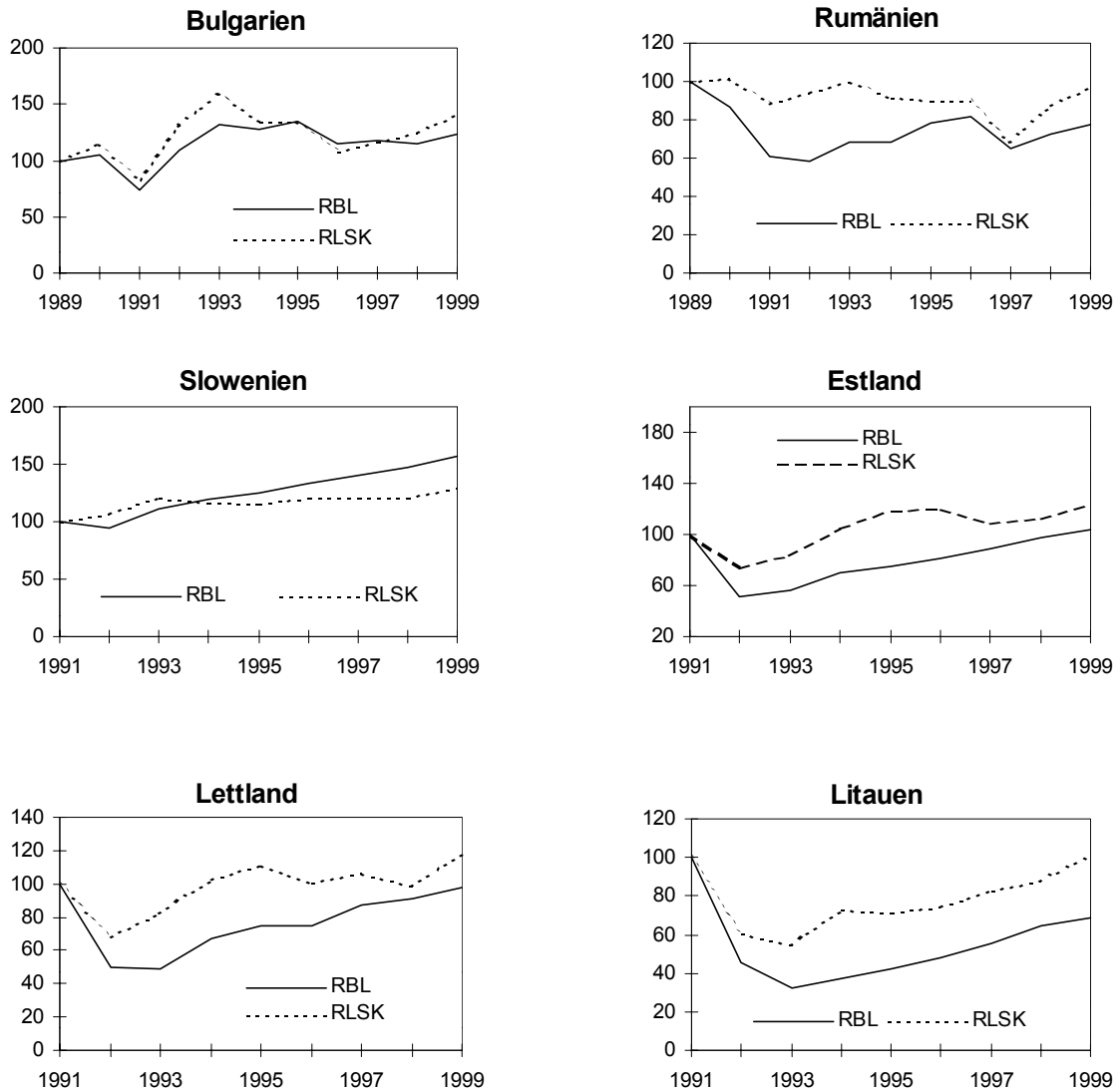


ABBILDUNG 8, Forts.



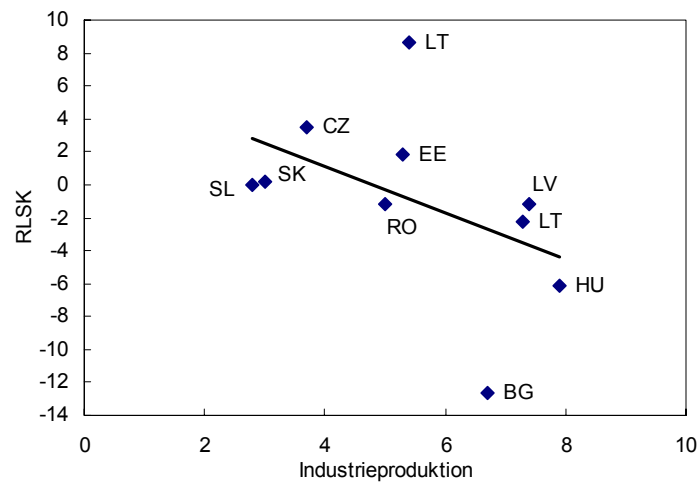
Quelle: ECE, eigene Berechnungen.

Abbildung 9 zeigt die Entwicklung der realen Lohnstückkosten in der Wachstumsphase der Industrieproduktion in den Beitrittsländern. Trotz der hohen Streuung scheint hohes und dauerhaftes Wachstum positiv mit einer abnehmenden bzw. niedrigen Zuwachsrate der RLSK korreliert zu sein. Dies bedeutet wie oben erwähnt, dass die Gewinnmargen in der Industrie steigen oder zumindest nicht stark abnehmen. Die günstigste Entwicklung in dieser Hinsicht weisen Ungarn und Polen auf, die gleichzeitig auch die höchsten Zuwächse bei der Industrieproduktion erreicht haben. Der hohe Rückgang der RLSK in Bulgarien basiert auf dem massiven Einbruch der Reallöhne im Zuge der Finanzkrise von 1996, die zugleich auch das Ende der Wachstumsperiode

einleitete. Ebenfalls stark vom Trend abweichend ist die Entwicklung in Litauen. Trotz einer Zunahme der RLSK stieg die Industrieproduktion vergleichsweise stark an. Allerdings verursachte die vom Produktivitätsfortschritt ungebremste Einkommensentwicklung (die Reallöhne stiegen in Litauen zwischen 1994 und 1998 um jahresdurchschnittlich 14,4%) ein hohes Leistungsbilanzdefizit. Die notwendige Anpassung führte in Zusammenhang mit der russischen Finanzkrise, zu einem Ende der Wachstumsperiode.

ABBILDUNG 9

Industrieproduktion und reale Lohnstückkosten in der Wachstumsphase der Industrieproduktion^a, jahresdurchschnittliche Änderungsrate in %



Quelle: ECE, eigene Berechnungen.

^a Der Zeitraum umfasst damit für Polen 1991-99, für Ungarn 1992-99, für Rumänien 1992-96, für Bulgarien 1993-96, für Tschechien, die Slowakische Republik und Slowenien 1993-98, für Estland und Litauen 1994-98, für Lettland 1995-98.

4. Benchmark-Analyse: Die Beschäftigungsleistung der Beitrittskandidaten

4.1. Verwendete Indikatoren

Die in diesem Abschnitt vorgenommene Bewertung der Arbeitsmarktperformance in den Beitrittskandidaten stützt sich auf Basisindikatoren, die von der Europäischen Kommission (DG V) zum Monitoring der Entwicklungen auf den europäischen Arbeitsmärkten entwickelt wurden. Im folgenden werden zwei Zielsetzungen der europäischen Beschäftigungspolitik empirisch überprüft. Für den Bereich „Beschäftigung“ werden das Beschäftigungswachstum, das Beschäftigungsniveau, die Chancengleichheit und die Integration älterer Beschäftigter, für den Bereich „Arbeitslosigkeit“ die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit, die Chancengleichheit, die Integration von Jugendlichen und Langzeitarbeitslosen herangezogen. Jeder dieser Aspekte der Performance auf den Arbeitsmärkten wird durch entsprechende Indikatoren operationalisiert und empirisch für die Beitrittskandidaten der ersten Runde (Polen, Ungarn, Tschechien, Slowenien und Estland) und zweiten Runde (Bulgarien, Rumänien, Slowakische Republik, Lettland und Litauen) überprüft. Um Entwicklungstendenzen zu verdeutlichen, werden für diese Indikatoren jeweils die Werte für 1998 und 1994 verwendet.

Im einzelnen werden folgende Indikatoren verwendet:

- *Beschäftigungswachstum und Arbeitslosigkeit*: Beide Standardindikatoren sind verfügbar und wurden in die oben angesprochene Liste der Basisindikatoren aufgenommen.
- *Beschäftigungsquote*: Die Bedeutung einer hohen Beschäftigungsquote (Anteil der Beschäftigten an der Bevölkerung im arbeitsfähigen Alter) wurde in zahlreichen Dokumenten der Kommission hervorgehoben.
- *Beschäftigungsquote älterer Beschäftigter*: Die Eingliederung älterer Beschäftigter (54-60) in den Arbeitsmarkt ist seit längerem Gegenstand von Anstrengungen der europäischen Beschäftigungspolitik. Ältere Arbeitnehmer sind zudem überproportional bei den Langzeitarbeitslosen und den Behinderten, zwei spezifischen Zielgruppen der Beschäftigungspolitik, vertreten.
- *Geschlechtsspezifische Unterschiede bei Beschäftigung und Arbeitslosigkeit*: Diese werden erfasst durch das Verhältnis von Beschäftigung bzw. der Arbeitslosigkeit von Frauen und Männern.
- *Jugendarbeitslosigkeit*: Anteil der arbeitslosen Jugendlichen an der Bevölkerung im Alter von 15-24 Jahren.
- *Langzeitarbeitslosigkeit*: Anteil der Langzeitarbeitslosen (länger als 12 Monate) an der Gesamtzahl der Arbeitslosen.

Abweichend zum vorigen Abschnitt verwenden wir im Folgenden Daten von Eurostat.

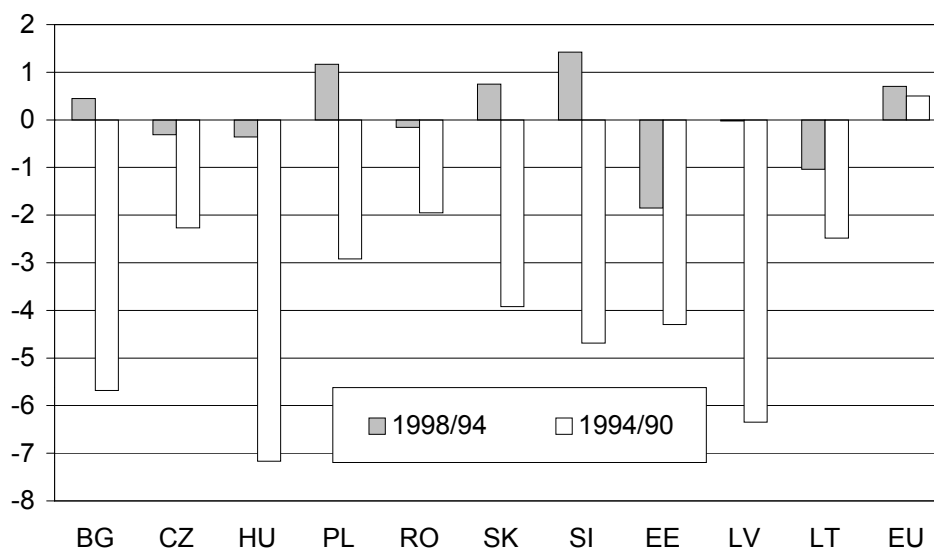
4.2. Beschäftigung

4.2.1. Beschäftigungswachstum

Wie oben bereits gezeigt, ging in den Wirtschaften der Beitrittskandidaten die Beschäftigung seit Beginn der Transformation deutlich zurück. Zunächst war in der Rezessionsphase der Beschäftigungsrückgang wesentlich geringer als der Rückgang der Wirtschaftsleistung, was auf einen erheblichen Rückgang der Produktivität schließen lässt.

ABBILDUNG 10

Indikator 1: Beschäftigungswachstum, jahresdurchschnittliche Veränderung in %



Anmerkung: E15 ab 1991 einschließlich der neuen Bundesländer.

Quelle: Eurostat.

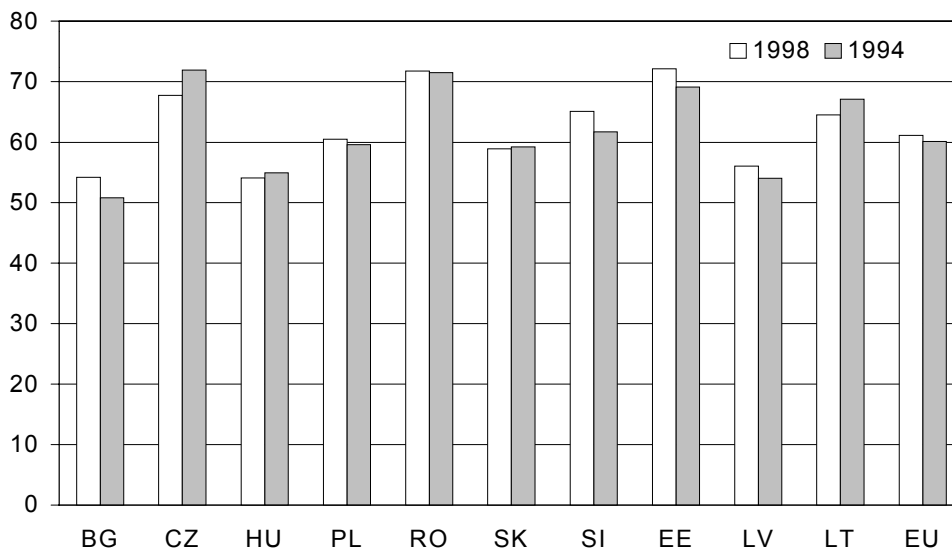
Im Zeitraum von 1994 bis 1998 konnten nur vier der zehn Beitrittskandidaten Beschäftigungszuwächse verzeichnen. Den höchsten Zuwachs erreicht Slowenien, aber auch Polen und die Slowakische Republik liegen über dem Vergleichswert der Europäischen Union. 1998 stieg aber in diesen drei Ländern nur in Polen die Beschäftigung weiter an, während in Slowenien und der Slowakischen Republik ungeachtet des weiteren Produktionsanstiegs die Beschäftigung wieder sank. In Ungarn hat der kontinuierliche Anstieg des BIP erstmals 1998 zu einem Anstieg der Beschäftigung geführt. Umgekehrt hat sich in Bulgarien der massive Rückgang des BIP in den Jahren 1996/97 erst 1998 in einem Rückgang der Beschäftigung niedergeschlagen. Trotzdem lag 1998 die Beschäftigung noch über dem Niveau von 1994. In Estland und war die Beschäftigung trotz BIP-Wachstums weiter rückläufig.

4.2.2. Beschäftigungsquote

Die durchschnittliche Beschäftigungsquote liegt in den zehn Beitrittskandidaten mit 62,5% 1998 nur leicht über dem Durchschnittswert der EU (61,1%). Die Werte für die einzelnen Länder weichen zum Teil erheblich von diesem Durchschnittswert ab, wobei der Grad der Streuung etwa demjenigen innerhalb der EU entspricht. Die höchsten Beschäftigungsquoten mit rund 70% erreichen Estland, Tschechien und Rumänien, die niedrigsten Beschäftigungsquoten mit rund 55% liegen in Bulgarien, Ungarn und Lettland vor.

ABBILDUNG 11

Indikator 2: Beschäftigungsquote, Anteil der Beschäftigten an der Bevölkerung im arbeitsfähigen Alter in %



Quelle: Eurostat.

Beschäftigungsquoten liefern ein gutes Maß für den Grad der Nutzung des Arbeitskräftepotentials bzw. für das Arbeitskräfteangebot, das für den wirtschaftlichen Erholungsprozess zur Verfügung steht. Aufgrund der relativen Überbeschäftigung im planwirtschaftlichen System (siehe auch oben) kam es zu Beginn der Transformation zu einem deutlichen Rückgang der hohen Beschäftigungsquoten.²⁹ Aufschlussreich ist in diesem Zusammenhang eine Aufschlüsselung des Rückgangs der Beschäftigungsquoten

²⁹ Vgl. Boeri, Burda und Köllö (1998a, S.10ff.). Aufgrund von Reformen bzw. der abnehmenden Attraktivität einer Beschäftigung im staatlichen Sektor kam es bereits in den 80er Jahren zu einem Rückgang der Beschäftigungsquoten.

in die Zunahme der Nicht-Partizipation und den Anstieg der Arbeitslosigkeit. Daneben können auch demographische Entwicklungen, etwa der Zufluss von arbeitslosen Jugendlichen in die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter, die Entwicklung der Beschäftigungsquote beeinflussen.

Die Untersuchung von Boeri zeigt, dass in den ersten Jahren der Transformation der dramatische Rückgang der Beschäftigung durch einen Anstieg der Nichtpartizipation und weniger durch einen Anstieg der Arbeitslosigkeit kompensiert wurde. Demographische Prozesse spielten dagegen eine geringe Rolle und wirkten in den meisten Ländern den Effekten der rückläufigen Beschäftigung auf die Beschäftigungsquoten entgegen. So wird beispielsweise in Bulgarien, Ungarn, der Tschechischen und Slowakischen Republik im Zeitraum von 1989 bis 1996 etwa 50% des Rückgangs der Beschäftigungsquoten durch den Anstieg der Nicht-Partizipation, also dem Ausscheiden der Arbeitskräfte aus dem Erwerbsleben erklärt.

Wir schlüsseln im Folgenden die Veränderung der Beschäftigungsquote in Veränderungen der Arbeitslosigkeit, der Partizipation sowie der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter auf. Danach ergibt sich

$$\begin{aligned}
 -\Delta(B/BevAA) &\cong \Delta A/BevAA + \Delta NP/BevAA - (\Delta BevAA/BevAA)(1-e) \\
 &\cong \Delta a + \Delta np - \Delta bevaa (1-e)
 \end{aligned}$$

wobei B für Beschäftigung, $BevAA$ für Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter, A für den Bestand der Arbeitslosen und NP für den Bestand an Personen außerhalb der Erwerbsbevölkerung steht. Kleinbuchstaben bezeichnen Anteile an der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter. Die Zerlegung zeigt damit, inwieweit die Beschäftigungsveränderung durch Veränderungen in der Arbeitslosigkeit einerseits und durch Veränderungen in der Partizipation (zweiter Ausdruck) andererseits erklärt wird. Zudem wird der Einfluss demographischer Entwicklungen (dritter Ausdruck) deutlich.

Tabelle 4 zeigt die Ergebnisse dieser Zerlegung für den Zeitraum von 1994 bis 1998.

TABELLE 4

Zerlegung der Veränderung der Beschäftigungsquoten 1994-98, Prozentwerte

	$\Delta(b/bevaa)$	$\Delta a/bevaa$	$\Delta np/bevaa$	demographisch	Beschäftigungsquote
BG	3,2	-3,6	0,1	0,3	54,1
CZ	-2,0	1,6	0,9	-0,5	68,4
HU	-1,3	-1,5	2,5	0,2	52,8
PL	0,8	-2,2	2,3	-0,9	58,4
SK	0,9	-1,3	1,5	-1,1	59,7
SI	3,7	-0,9	-2,7	-0,1	65,4
EE	-3,2	1,3	1,3	0,6	65,4
LV	3,3	-3,4	-0,3	0,4	62,2
LT	-3,7	-3,7	7,4	0,0	63,5

Quelle: Eurostat, eigene Berechnungen.

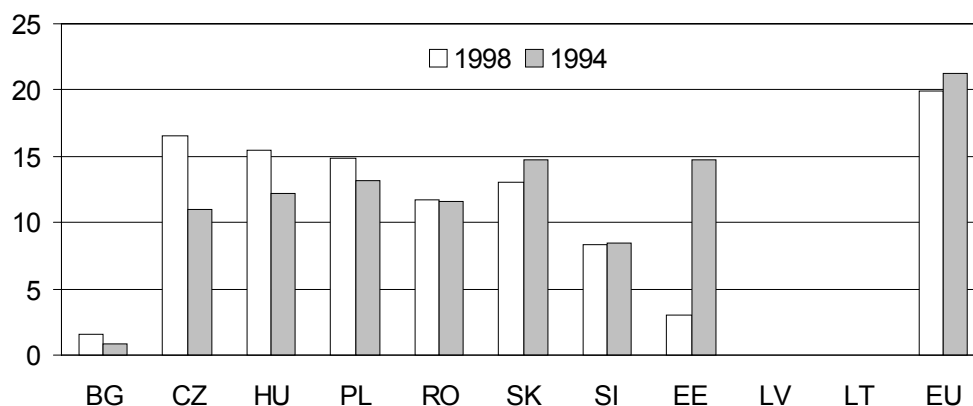
In Bulgarien und Lettland wurde der Anstieg der Beschäftigungsquote im wesentlichen durch den Abbau der Arbeitslosigkeit erreicht. In Slowenien, das die stärkste Zunahme der Beschäftigungsquote aufweist, verdankt sich diese Zunahme dagegen einem Anstieg der Partizipation. Ein Grund dafür ist das deutlich niedrigere Niveau der Arbeitslosigkeit im Vergleich zu Bulgarien und Lettland. In Ungarn erklärt dagegen der Anstieg der nicht am Erwerbsleben teilnehmenden Bevölkerung sowohl den Rückgang der Beschäftigungsquote als auch den gleichzeitig erfolgten Rückgang der Arbeitslosigkeit. Demnach sind damit Arbeitslose gänzlich aus dem Erwerbsleben ausgeschieden. Letzteres gilt auch für Polen. In Estland wird der Rückgang der Beschäftigungsquote zu gleichen Teilen durch den Anstieg der Arbeitslosigkeit als auch der Nicht-Partizipation erklärt. Der demographische Faktor spielt mit Ausnahme von Polen und der Slowakischen Republik eine untergeordnete Rolle. In diesen beiden Ländern hat er einem deutlicheren Anstieg der Beschäftigungsquote entgegengewirkt.

4.2.3. Geschlechtsspezifische Unterschiede in den Beschäftigungsquoten

Insgesamt sind die geschlechtsspezifischen Unterschiede in der Beschäftigung in den Ländern der Beitrittskandidaten sehr viel weniger ausgeprägt als innerhalb der EU (vgl. Tabelle 5). Die Beschäftigungsquoten für Frauen schwanken zwischen über 67% der Bevölkerung im arbeitsfähigen Alter in Estland bzw. Rumänien und 45,8% in Ungarn, das damit als einziges Land unterhalb des EU-Durchschnitts von 51,2% liegt. Die entsprechenden Werte für die Männer schwanken zwischen 78,9% für Rumänien und 56% in Bulgarien. Bei den Männern hat damit lediglich Rumänien und Tschechien eine höhere Beschäftigungsquote als der EU-Durchschnitt von 71,1%. Estland und Slowenien liegen knapp unterhalb dieser Marke.

ABBILDUNG 12

Differenz der Beschäftigungsquoten von Männern und Frauen, Prozentpunkte



Anmerkung: Siehe Fußnote Tabelle 5.

Quelle: Eurostat.

TABELLE 5

Indikator 3: Geschlechtsspezifische Differenz in den Beschäftigungsquoten

	Beschäftigungsquote Männer		Beschäftigungsquote Frauen		Employment gender gap	
	1998 ¹	1994	1998 ¹	1994	1998 ¹	1994
BG	56	54,3 ²	54,4	53,5 ²	0,97	0,98 ²
CZ	77,1	77,4	60,5	66,4	0,78	0,85
HU	61,3	61,2	45,8	49	0,74	0,80
PL	67,8	66,3	52,9	53,1	0,78	0,80
RO	78,9	77,3	67,2	65,7	0,85	0,84
SK	66,7	66,6	53,6	51,9	0,80	0,77
SI	69,4	65,9	61,1	57,5	0,88	0,87
EE	70,7	79,8	67,7	65,1	0,95	0,81
LV	56,1	54	56,1	54	1	1
LT	..	..	..	..	..	..
EU	71,1	70,7	51,2	49,5	0,72	0,70

¹ 1997; ²1995.

Quelle: Eurostat.

In allen Ländern liegen daher die Differenzen in den Beschäftigungsquoten zwischen Männern und Frauen unterhalb des Durchschnittswerts der EU (Abbildung 12). In Lettland erreichen sie exakt das EU-Niveau. Deutlich angestiegen ist die geschlechtsspezifische Differenz in der Beschäftigungsquote in Tschechien, Ungarn und Polen. Im Gegensatz dazu ist sie in Estland aufgrund der stark rückläufigen Beschäftigungsquote bei den Männern massiv gesunken. Zugrunde liegen dürften die größeren Einbußen in den traditionellen Industriebranchen, die in der Regel mehr Männer als Frauen beschäftigen.

4.2.4. Beschäftigung älterer Arbeitnehmer

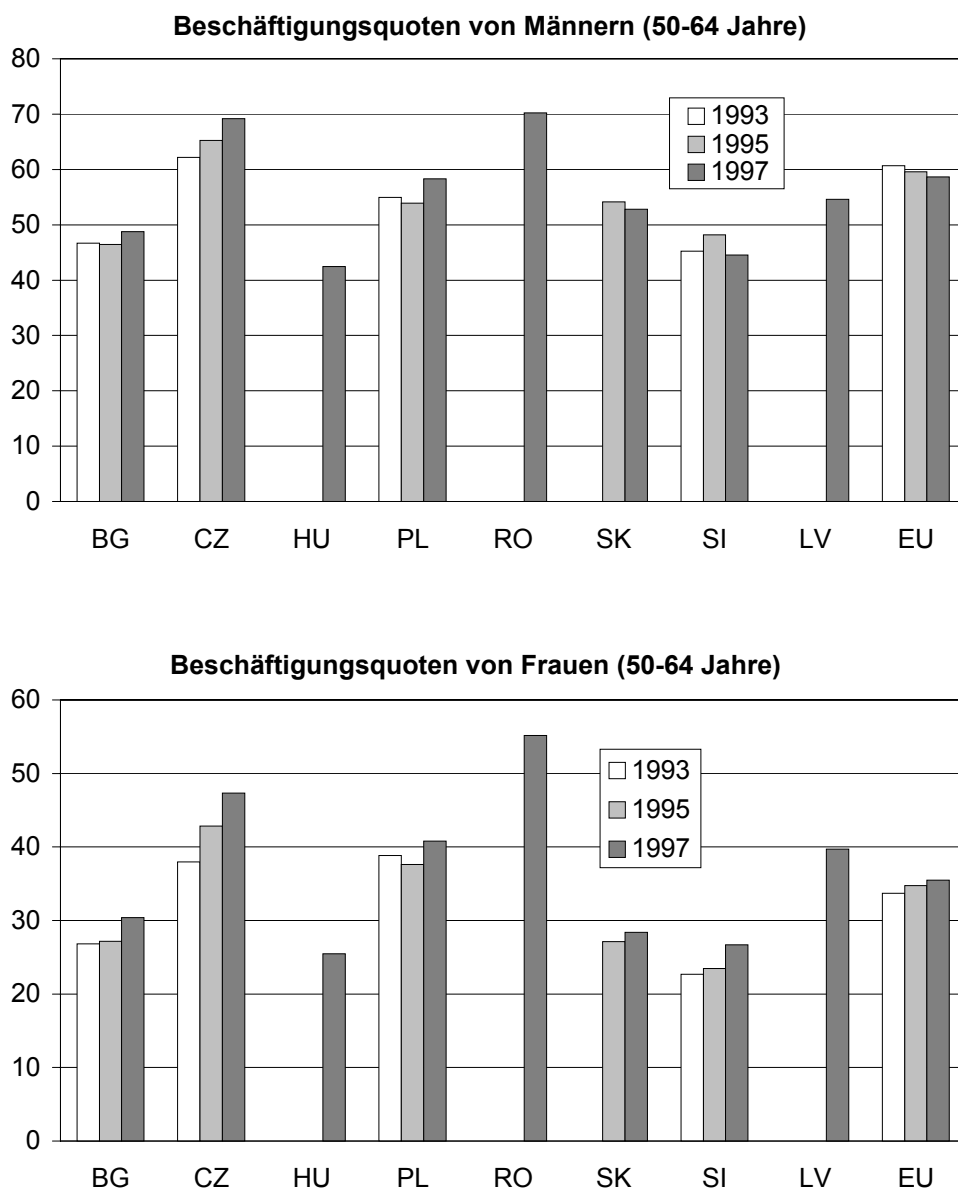
Die Beschäftigungsquote älterer männlicher Arbeitnehmer (50 bis 64 Jahre) ist wie im EU-Durchschnitt in Slowenien und der Slowakischen Republik seit 1993 gesunken. In Tschechien ist dagegen ein deutlicher Anstieg zu verzeichnen, der auf Veränderungen in den Regelungen zur Frühverrentung zurückzuführen sein könnte. In Tschechien und ebenso in Rumänien sind 70% der Männer in dieser Altersgruppe noch in einem Beschäftigungsverhältnis. Dieser Wert liegt deutlich über dem EU-Durchschnitt von knapp 60%.

Bei den Frauen weist die Beschäftigungsquote in dieser Alterstufe, ähnlich wie im EU-Durchschnitt deutlich geringere Werte auf. Zu berücksichtigen ist, dass in den mittel- und osteuropäischen Ländern das Rentenalter für Frauen meist niedriger als innerhalb der EU liegt (bei 55 Jahren in vielen Fällen). In den Ländern, für die Daten für mehr als ein Jahr vorliegen, weist die Beschäftigungsquote älterer Frauen im Zeitverlauf einen

leichten Anstieg auf. Auch hier liegen in Tschechien und Rumänien die Werte deutlich über dem EU-Durchschnitt (35%). Die niedrigsten Werte erreichen, ebenso wie bei den Männern, Ungarn und Slowenien mit rund 25%.

ABBILDUNG 13

Indikator 4: Beschäftigung älterer Arbeitnehmer



Anmerkung: Keine Daten für EE und LT.

Quelle: Eurostat.

4.3. Arbeitslosigkeit

4.3.1. Datenproblematik

Die Erfassung der Arbeitslosigkeit erfolgt in den Beitrittskandidaten zum einen auf Grundlage der Daten von Arbeitsämtern (sprich die Zahl der amtlich registrierten Arbeitslosen), inzwischen zum anderen aber auch durch Arbeitskräfteerhebungen (AKE), wie sie auch in allen Mitgliedsländern der Europäischen Union durchgeführt werden. Die AKE-Daten stammen aus Haushaltsbefragungen. Die Daten der Arbeitsämter beruhen auf vollständigen Datensätzen und decken daher die untersuchte Gesamtheit viel genauer ab. Ihr entscheidender Nachteil besteht jedoch darin, dass sie ausschließlich jenen Teil der Bevölkerung erfassen, der berechtigt oder gewillt ist, sich als arbeitslos registrieren zu lassen. Diese Daten sind daher von sozialrechtlichen Definitionen und Bestimmungen abhängig, die in den einzelnen Ländern variieren. Demgegenüber stellt die AKE in Anbetracht der Unterschiede bei den Arbeitslosenstatistiken eine bessere Vergleichsgrundlage dar. Die Haushaltsstichproben werden so gewählt, dass sie für die gesamte Bevölkerung repräsentativ sind. Zwischen beiden Verfahren ergeben sich auch signifikante Unterschiede aufgrund der Basis, die für die Berechnung der Arbeitslosenquote herangezogen wird, da sich die Erwerbsbevölkerung auf Grundlage der offiziellen Daten der Arbeitsämter von derjenigen, wie sie durch die AKE ermittelt wird, unterscheidet. Wir verwenden im Folgenden die Daten der AKE.

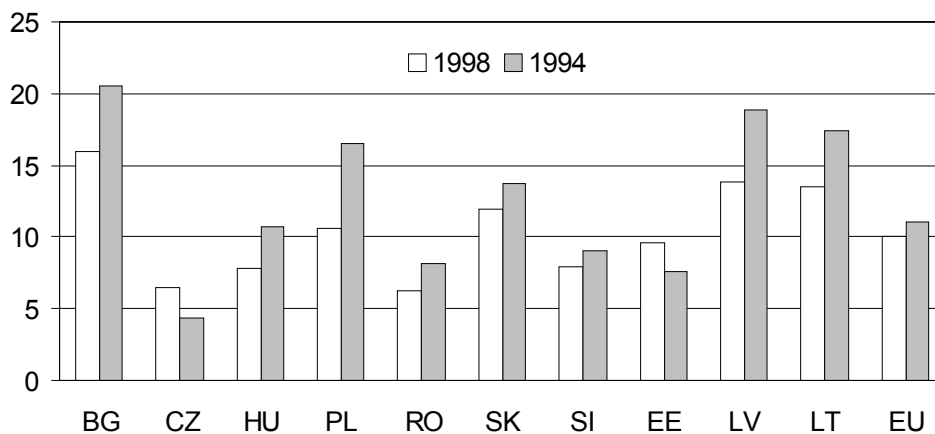
4.3.2. Arbeitslosenquote

Die offene Arbeitslosigkeit, die faktisch vor 1990 in den MOE-Ländern nicht existierte, ist nach dem Beginn der Reformen in allen Transformationsländern angestiegen. Entsprechend unseren oben bereits dargestellten Anpassungsmustern lassen sich zwei Gruppen von Ländern unterscheiden. In Mittel- und Südosteuropa erreichten die Arbeitslosenraten in den ersten Jahren der Transformation (mit Ausnahme Tschechien) sehr schnell zweistellige Werte. Mehr in Folge von Beschränkungen der Arbeitslosenunterstützung, denn als Folge einer durchgreifenden Erholung der Arbeitsnachfrage sanken die Arbeitslosenraten dann wieder und pendelten sich in Mitteleuropa bei rund 10% ein. In Ungarn und Polen sanken die Werte von 11,9% bzw. 14,9% 1993 auf 7,8% bzw. 10,6% 1998. Die Notwendigkeit von – zunächst verzögerten – Umstrukturierungen des Unternehmenssektors bringt nun auch die Arbeitslosigkeit in Tschechien näher an das Niveau seiner Nachbarn heran. Die Arbeitslosenquote stieg hier von 4,3% (1993) auf 6,5% (1998). Im Gegensatz dazu stellt sich die Arbeitsmarktsituation in Bulgarien deutlich schlechter dar. Die Arbeitslosenquote sank zwar von 21,4% 1993 auf 13,7% 1996, nach dem wirtschaftlichen Einbruch 1996/97 stieg sie aber wieder an und bewegte sich 1998 bei 16%.

Innerhalb der GUS-Staaten war bis 1996 ein relativ geringes Wachstum der Arbeitslosenraten zu verzeichnen, die in den meisten Ländern dieser Region unterhalb von 5% lagen. Diese Angaben verdecken allerdings das hohe Niveau der versteckten Arbeitslo-

sigkeit, wie es in den Angaben zu Arbeitskräften in unbezahltem Urlaub bzw. erzwungener Kurzarbeit zum Ausdruck kommt. Ebenso können die hohen Zahlungsrückstände bei Löhnen als Form der versteckten Arbeitslosigkeit gewertet werden. Seitdem steigen aber auch hier die Arbeitslosenraten an. Die Entwicklung in den Baltischen Staaten glich zu Beginn der Transformation derjenigen der GUS-Staaten. Einem relativ geringen Anstieg der registrierten Arbeitslosigkeit stand eine weitaus schnellere Zunahme der versteckten Arbeitslosigkeit gegenüber. In der späteren Phase setzte sich in den Baltischen Staaten der Trend, wie er in Mitteleuropa zu beobachten ist, durch. Die offene Arbeitslosigkeit nahm stark zu, die Arbeitslosenquote erreichte 1995 18,9% bzw. 17,1% in Lettland und Litauen. Seitdem sinkt die Quote zwar, bewegt sich aber in beiden Ländern 1998 bei rund 13,5%.

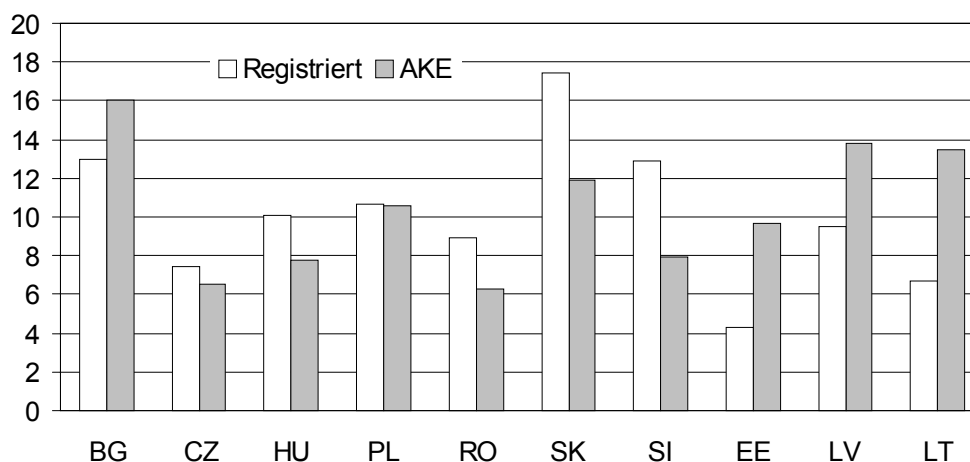
ABBILDUNG 14

Indikator 5: Arbeitslosenquote

Quelle: Eurostat.

Die registrierte Arbeitslosenquote unterscheidet sich zum Teil erheblich von der Arbeitslosenquote auf Grundlage der AKE-Daten. Der Unterschied zwischen beiden Messwerten kann als Indikator für die Großzügigkeit des jeweiligen Arbeitslosenunterstützungssystems betrachtet werden. Je restriktiver die Anspruchsvoraussetzungen für den Erhalt von Arbeitslosenunterstützung ausgelegt sind, umso geringer ist der Anreiz, sich arbeitslos zu melden und umgekehrt. Die folgende Tabelle vergleicht die Arbeitslosenquote nach AKE-Daten und nach der Zahl der registrierten Arbeitslosen.

ABBILDUNG 15

Arbeitslosenquote nach AKE-Daten und registrierten Arbeitslosen, 1998 in %

Quelle: Eurostat, AKE-Erhebungen.

Die Gegenüberstellung der beiden Datenreihen für das Jahr 1998 zeigt, dass es zu erheblichen Abweichungen kommt. Während in den baltischen Ländern die Zahl der registrierten Arbeitslosen bei relativ dürftigen Sozialleistungen für Arbeitslose viel niedriger als die Arbeitslosigkeit nach AKE ist, liegt in Slowenien, Rumänien, Ungarn und der Slowakischen Republik die registrierte Arbeitslosigkeit um mindestens 20% über dem AKE-Wert.³⁰ Die größte Differenz ergibt sich 1998 in Slowenien, wo die registrierte Arbeitslosenquote fast 7 Prozentpunkte über der AKE-Quote liegt. Ähnliches gilt für Rumänien, das Arbeitslosen umfassende Sozialversicherungsleistungen bietet.

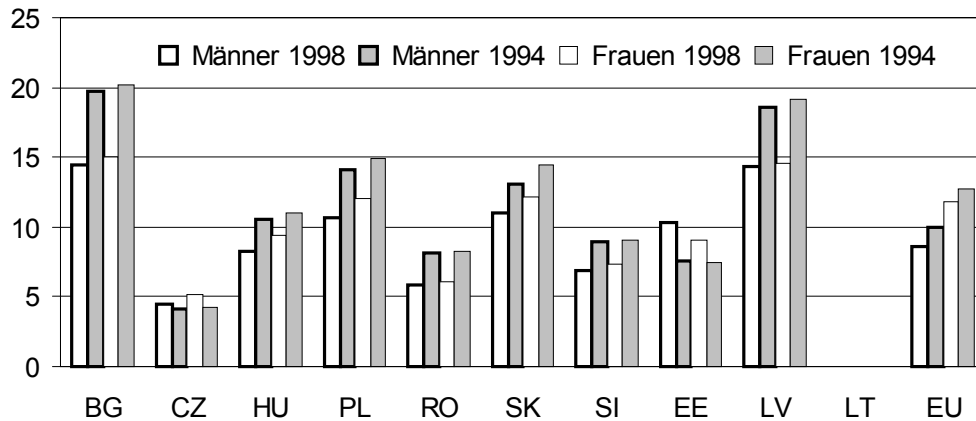
4.3.3. Geschlechtsspezifische Unterschiede der Arbeitslosigkeit

In der überwiegenden Mehrzahl der hier beobachteten Länder, wie auch innerhalb der EU, lag die Arbeitslosenquote bei Frauen höher als bei Männern. Lediglich für Estland weisen die Angaben ein niedrigeres Niveau der Frauenarbeitslosigkeit aus. Hier wurden Frauen eher vollständig vom Arbeitsmarkt verdrängt, als dass sie in die Arbeitslosigkeit gingen. So sank in Estland die Erwerbsquote der Frauen von 71,7% 1989 auf 61,7% 1997. Das Ausmaß der Frauenarbeitslosigkeit hängt daneben auch vom Anteil der Wirtschaftszweige, in denen Frauen als Beschäftigte dominieren, an der Gesamtwirtschaft ab. Eine gut entwickelte Leichtindustrie sowie ein wachsender Dienstleistungssektor, die jeweils mehr Jobs für Frauen zur Verfügung stellen, tragen tendenziell zu einem relativen Abbau der Frauenarbeitslosigkeit bei.

³⁰ Vgl. Tabelle CE1 in Eurostat/Europäische Kommission (1999, S.15).

ABBILDUNG 16

Indikator 6: Geschlechtsspezifische Differenz der Arbeitslosenquoten



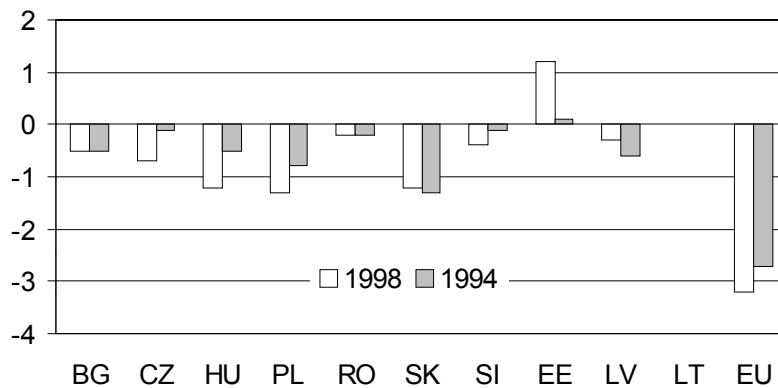
Anmerkung: 1997: BG,CZ,HU,PL,RO,SK,SI,EE, LT:95/97.

Quelle: Eurostat.

Insgesamt ist der Unterschied von Männer- und Frauenarbeitslosigkeit in den Beitrittskandidaten deutlich geringer als innerhalb der EU. Während dort die Arbeitslosenquote bei Frauen um rund drei Prozentpunkte über der Arbeitslosenquote für Männer liegt, bewegt sich diese Differenz in den Beitrittskandidaten bei rund einem Prozentpunkt. In Tschechien, Ungarn und Polen hat sich allerdings seit 1994 die relative Frauendarbeitslosigkeit deutlich erhöht. Vom Rückgang der Arbeitslosigkeit in Polen und Ungarn profitierten die Männer relativ stärker, während der Anstieg der Arbeitslosenquote in Tschechien vor allem zu Lasten der Frauen ging.

ABBILDUNG 17

Differenz der Arbeitslosenquoten von Männern und Frauen, Prozentpunkte



Anmerkung: Siehe Anmerkung Abbildung zuvor.

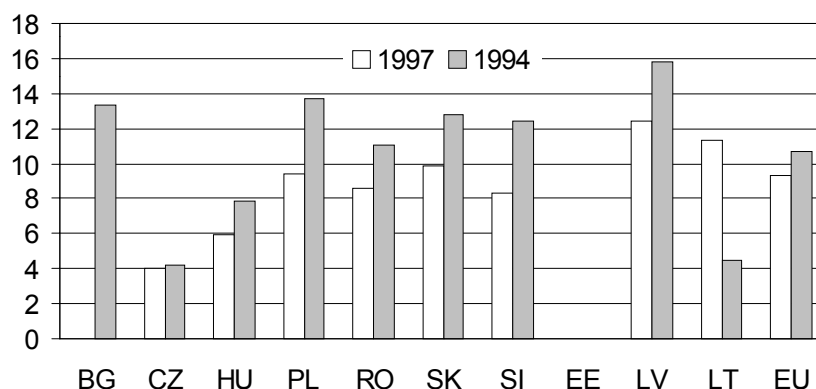
Quelle: Eurostat.

4.3.4. Jugendarbeitslosigkeit

Generell sind Jugendliche von der Arbeitslosigkeit am stärksten betroffen. Dies gilt in der Regel besonders für Schulabgänger ohne Berufserfahrung bzw. niedrig qualifizierte Jugendliche. Die folgende Abbildung zeigt den Anteil arbeitsloser Jugendlicher im Alter von 15 bis 24 Jahren an der gesamten Bevölkerungsgruppe im gleichen Alter. Gemessen am EU-Durchschnitt weisen 1997 nur die beiden baltischen Staaten Lettland und Litauen deutlich höhere Werte auf. In den anderen Beitrittskandidaten ist seit 1994 der Anteil arbeitsloser Jugendlicher deutlich gesunken, am stärksten in Slowenien und Polen.

ABBILDUNG 18

Indikator 7: Jugendarbeitslosigkeit,
Anteil arbeitsloser Jugendlicher an der Bevölkerung 15-24 Jahre in %



Anmerkung: BL, RO, LV, LT 1995; In LV und SI Datenumstellungen in 1995 (SI) bzw. 1995 und 97 (LV) und in RO in 1997.

Quelle: ILO (KILM)

Um das Problem näher zu beleuchten, ist es sinnvoll, weitere Indikatoren wie die Arbeitslosenquote von Jugendlichen, gemessen als Anteil arbeitsloser Jugendlicher an der Erwerbsbevölkerung (15-24 Jahre), heranzuziehen. Beide Indikatoren können in unterschiedliche Richtung tendieren. So ist ein relativ niedriges Niveau der Jugendarbeitslosigkeit, gemessen am Anteil der Bevölkerung in jugendlichem Alter, mit einer hohen Arbeitslosenquote bei Jugendlichen (Anteil an der Erwerbsbevölkerung in jugendlichem Alter) vereinbar, wenn ein großer Teil der jugendlichen Bevölkerung eine Ausbildung absolviert, während gleichzeitig diejenigen Jugendlichen, die in den Arbeitsmarkt eintreten, nur schwer eine Tätigkeit finden. Ein weiterer Indikator ist das Verhältnis von Jugendarbeitslosenquote zu Erwachsenenarbeitslosenquote. Ein hoher Wert für dieses Verhältnis im Zusammenhang mit einer relativ niedrigen Arbeitslosenquote würde signalisieren, dass zwar insgesamt die Arbeitslosigkeit kein ernsthaftes Problem darstellt,

das Problem aber darin besteht, dass die Arbeitslosigkeit überwiegend bei Jugendlichen anzutreffen ist.

Die folgende Tabelle zeigt die verschiedenen Indikatoren.

TABELLE 6

Indikatoren zur Jugendarbeitslosigkeit

	Jugendarbeitslosenquote (Arbeitslose Jugendliche in % der Erwerbsbevölkerung im Alter von 15-24 Jahren)		Verhältnis von Jugendarbeits- losenquote zu Erwachsenenar- beitslosenquote		Anteil arbeitsloser Jugend- licher an den gesamten Arbeitslosen	
	1997	1994	1997	1994	1997	1994
BG		26,3		3,8	35,1	40,7
CZ	8,4	7,7	2,1	2,6	28,5	34,5
HU	15,9	19,4	2,1	2,3	27,5	27,7
PL	24,6	33	2,6	2,9	27,1	28,1
RO	17,8	20,8	4,6	3,9	46,1	45,2
SK	26,2	22,2	2,3	2,5	32,1	34
SI	18,1	31,4	3,5	5	38,2	30
EE					22,9	19,6
LV	27	28,6	1,9	2	21,6	19,9
LT	26,2	9,3	2,2	1,5	26	22,3

Quelle: ILO (KILM).

Mit Ausnahme von Tschechien weisen alle Länder hohe Jugendarbeitslosenquoten auf. Besonders schwierig stellt sich die Situation von Jugendlichen auf dem Arbeitsmarkt in der Slowakischen Republik und (trotz einer deutlichen Verbesserung seit 1994) Polen sowie den baltischen Staaten dar. Der Vergleich mit den relativ niedrigeren Werten für den Anteil der arbeitslosen Jugendlichen an der Bevölkerung im Alter von 15-24 Jahren legt nahe, dass in Polen und der Slowakischen Republik ein zentrales Problem der Arbeitsmarktpolitik der relativ hohe Anteil schlecht qualifizierter Jugendlicher darstellt, die nur schwer vermittelbar sind. In Litauen ist parallel zum Rückgang der gesamten Arbeitslosenquote die Jugendarbeitslosenquote massiv angestiegen. Deutlich verbessert hat sich die Situation der Jugendlichen dagegen in Slowenien, wie am deutlichen Rückgang der Jugendarbeitslosenquote abzulesen ist.

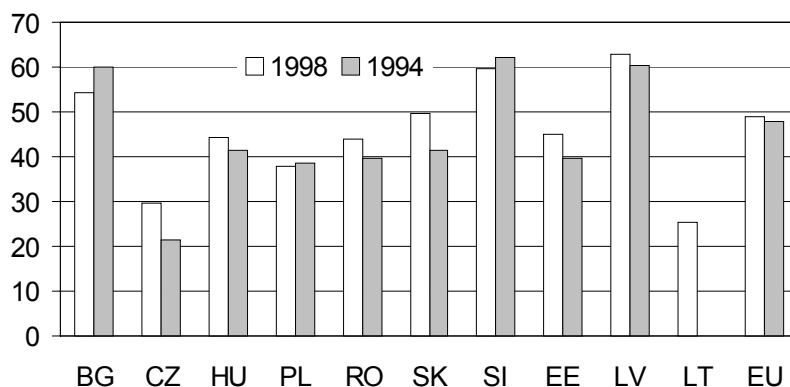
Bezogen auf die allgemeine Arbeitsmarktsituation ist die Lage der Jugendlichen am schwierigsten in Rumänien und Slowenien. Dort liegt die gesamte Arbeitslosenquote zwar unter dem EU-Durchschnitt, ein Großteil der Arbeitslosigkeit entfällt jedoch auf Jugendliche. Insofern sollte in diesen Ländern die Arbeitsmarktpolitik vor allem auf die Integration von Jugendlichen ausgerichtet werden.

4.3.5. Langzeitarbeitslosigkeit

Ein weiteres Charakteristikum der Arbeitsmärkte der Beitrittskandidaten sind die geringen Abflüsse aus der Arbeitslosigkeit. Die Folge davon ist ein hohes Niveau der Langzeitarbeitslosigkeit (länger als ein Jahr), das allerdings in der Mehrzahl der Länder noch unterhalb des Durchschnittsniveaus der EU liegt. Der Anteil der Langzeitarbeitslosen an den gesamten Arbeitslosen reicht von 25,2% in Litauen bis 54,4% in Bulgarien.

ABBILDUNG 19

Indikator 8: Langzeitarbeitslosigkeit,
 < ein Jahr, in % der gesamten Arbeitslosen



Anmerkung: LV: 95/97; LT: 97; RO: 94/97; SI: 94/97.

Quelle: Eurostat, KILM.

Untersuchungen zeigen, dass von der Langzeitarbeitslosigkeit insbesondere bestimmte „Risikogruppen“ betroffen sind.³¹ Dazu gehören Personen mit niedriger Schulbildung, zu denen etwa in Ungarn und Tschechien rund 80% der Langzeitarbeitslosen gehören. Im Unterschied zu westlichen Industriestaaten sind in den Beitrittskandidaten auch Jugendliche nicht nur generell in der Arbeitslosigkeit (siehe oben) als auch in der Langzeitarbeitslosigkeit überdurchschnittlich vertreten. Die Jugendarbeitslosigkeit stellt sich in diesen Ländern damit nicht nur als ein Problem des Eintritts in den Arbeitsmarkt dar, sondern erweist sich als strukturelles Problem. Dies gilt insbesondere für Bulgarien und Rumänien, wo die Langzeitarbeitslosenquote von Jugendlichen um rund 8 bzw. 5 Prozentpunkte über der gesamten Langzeitarbeitslosenquote liegt.

Frauen sind in den Beitrittskandidaten nicht in besonderer Weise von der Langzeitarbeitslosigkeit betroffen. Ihre Anteile an den Langzeitarbeitslosen entsprechen in etwa auch ihren Anteilen an den gesamten Arbeitslosen. Gleiches gilt für ältere Arbeitnehmer, die weder hinsichtlich der Quoten, noch den absoluten Anteilen an den Langzeitarbeitslosen überrepräsentiert sind.

³¹ Vgl. Boeri u.a.(1998a, S. 22ff.).

TABELLE 7

Geschlechtsspezifische Indikatoren zur Langzeitarbeitslosigkeit

	Arbeitslosenquote (Abweichung vom Landesdurchschnitt)	Langzeitarbeitslosenquote (Abweichung vom Landesdurchschnitt)	Anteil an den gesamten Arbeitslosen in %	Anteil an den Langzeitarbeitslosen in %
BG	0	-0,1	47,8	48,8
CZ	0,4	0,3	54,6	53,3
HU	0,7	-0,7	38,6	37,0
PL	0,5	1,2	54	59,3
RO	0,1	0,2	48,5	47,0
SK	0,6	0,3	49	51,1
SI	0,2	-0,4	48,6	42,1
EE	-0,6	..	45,4	..
LV	0,2	-0,3	48,5	48,6
LT	..	..	47,1	..

Anmerkung: Die ersten beiden Spalten zeigen die Abweichung der Frauenarbeitslosenquote (Frauenlangzeitarbeitslosenquote) jeweils vom Landesdurchschnitt in Prozentpunkten. Die dritte und vierte Spalte zeigen den Anteil der Frauen an den gesamten Arbeitslosen bzw. Langzeitarbeitslosen.

Quelle: ILO (KILM).

4.4. Die Beschäftigungsleistung der Beitrittskandidaten im Ländervergleich

4.4.1. Anwendung der Rautendiagramme-Methodik

Im folgenden wird die Beschäftigungsleistung der Beitrittskandidaten und des Durchschnitts der EU-Mitgliedsstaaten, wie sie anhand der oben diskutierten Indikatoren zum Ausdruck kommt, einander gegenübergestellt. Wir verwenden dazu Rautendiagramme, die es ermöglichen, verschiedene Leistungsindikatoren sowohl für die Beschäftigung als auch die Arbeitslosigkeit in vereinfachter Form darzustellen. Dazu werden die zugrundeliegenden Arbeitsmarktindikatoren für die Jahre 1998 und 1994 in Indexwerte mit einem einheitlichen Maßstab umgewandelt. Wo die einzelnen Länder bzw. der EU-Durchschnitt stehen, ergibt sich aus der relativen Position gegenüber einem Referenzwert. Dieser ist definiert als die jeweils beste Leistung für jeden Indikator im Jahre 1998 und wird mit dem Wert „1“ angesetzt, während die schlechteste Leistung dem Wert „0“ entspricht. Die Indexwerte für die anderen Länder geben jeweils die relative Position im Bereich zwischen der besten und schlechtesten Leistung wieder.

In den folgenden Rautendiagrammen ist demnach ein höherer Wert gleichbedeutend mit einer besseren Leistung. Der Indexwert „1“ oder darüber repräsentiert die beste Leistung bzw. eine noch bessere Leistung des Referenzlandes, die schlechteste Leistung erhält den Wert „0“. So zeigt beispielsweise der Indexwert „0,5“ eine Leistung genau in

der Mitte zwischen bester und schlechtester Leistung an. Beträgt also etwa die Arbeitslosenrate im günstigsten Fall 5% und im schlechtesten Fall 15%, so würde ein Land mit einer Arbeitslosenrate von 10% mit dem Indexwert „0,5“ bewertet.

Um die Beschäftigungsleistung zu zwei verschiedenen Zeitpunkten, nämlich 1994 und 1998, zu vergleichen, werden die Ausprägungen der Indikatoren in 1998 und 1994 in Bezug auf die gleichen Referenzwerte standardisiert. Während die beste Leistung sich ausschließlich auf die Indikatorenwerte des Jahres 1998 bezieht, ist die schlechteste Leistung definiert als der niedrigste Wert entweder in 1998 oder 1994. Dieses Verfahren erlaubt Werte größer als „1“, wenn die Leistung 1994 den Referenzwert des Jahres 1998 überschreitet, schließt jedoch negative Werte aus.

TABELLE 8

Referenzwerte für die acht Indikatoren

Indikator	Wert	Land
Beschäftigungswachstum 1994 bis 1998	1,42%	Slowenien
Beschäftigungsquote	72,1%	Estland
Geschlechtsspezifische Diskrepanz Beschäftigung	1,0	Lettland
Beschäftigungsquote der 50- bis 64jährigen	70,2%	Rumänien
Arbeitslosenquote	6,3%	Rumänien
Jugendarbeitslosigkeit	4%	Tschechien
Geschlechtsspezifische Diskrepanz Arbeitslosigkeit	0,98	Lettland
Langzeitarbeitslosigkeit	25,2	Lettland

Anmerkung: Zur Definition der Indikatoren siehe Anmerkungen zu Tabelle 1.

Quelle: Tabelle 1.

Es muss darauf hingewiesen werden, dass im Gegensatz etwa zur Verwendung theoretisch fundierter Referenzwerte³² die hier verwendeten Bezugswerte der jeweils besten Leistung immer relativ zur Leistung aller anderen Länder, die in den Vergleich einbezogen werden (hier die 10 Beitrittskandidaten plus die EU), stehen. Jeder Bezugswert vergleicht damit die Leistung eines bestimmten Landes immer mit Leistung aller anderen Länder.

Die folgenden Tabellen geben die Originalwerte für die einzelnen Indikatoren (Tabelle 9) bzw. die für die Erstellung der Rautendiagramme verwendeten standardisierten Werte (Tabelle 10) wieder.

³² etwa ein theoretisch begründetes Kriterium einer Langzeitarbeitslosigkeit von 0%.

TABELLE 9

Originaldaten: Indikatoren zur Beschäftigung und Arbeitslosigkeit, 1998/1994

	Beschäftigungswachstum		Beschäftigungsquote		Employment gender gap		Beschäftigungsquote 50-64 ⁶	
	1998/94	1994/90	1998	1994	1998 ²	1994	1998	1994
BG	0,45	-5,68	54,2	50,8	0,97	0,99 ³	48,8	46,7
CZ	-0,31	-2,27	67,7	71,9	0,78	0,86	69,2	62,2
HU	-0,36	-7,17	54,1	54,9	0,75	0,80	42,5	..
PL	1,17	-2,92	60,5	59,6	0,78	0,80	58,3	54,9
RO	-0,16	-1,95	71,8	71,5	0,85	0,85	70,2	..
SK	0,75	-3,92	58,9	59,2	0,80	0,78	52,8	54,1
SI	1,42	-4,69	65,1	61,7	0,88	0,87	44,6	..45,2
EE	-1,85	-4,3	72,1	69,1	0,96	0,82	..	..
LV	-0,02	-6,35	56	54	1,00	1,00	54,6	..
LT	-1,04	-2,48	64,5	67,1	..	..	..	..
EU	0,7	0,5 ¹	61,1	60,1	0,72	0,70	58,6	60,7
min	-1,85	-7,17	54,1	54	0,72	0,7	42,5	45,2
max	1,42	0,5	72,1	71,9	1,00	1	70,2	62,2
Durchschnitt	0,07	-3,7	62,4	61,8	0,77	0,77	0,47	0,41
	Arbeitslosenquote		Unemployment gender gap		Jugendarbeitslosigkeit		Langzeitarbeitslosigkeit	
	1998	1994	1998 ⁴	1994	1997	1994 ⁵	1998	1994
BG	16	20,5	0,97	0,97	..	13,3	54,4	60
CZ	6,5	4,3	0,84	0,98	4,00	4,2	29,5	21,6
HU	7,8	10,7	0,85	0,95	5,90	7,9	44,3	41,3
PL	10,6	16,5	0,88	0,94	9,40	13,7	37,9 ²	38,6
RO	6,3	8,2	0,97	0,98	8,60	11,1	44,1	39,6
SK	11,9	13,7	0,93	0,69	9,90	12,8	49,7	41,6
SI	7,9	9	0,94	0,99	8,30	12,4	59,6 ²	62,1
EE	9,6	7,6	0,88	0,99	..	..	45	39,6
LV	13,8	18,9 ³	0,98	0,97 ³	12,40	15,8	63 ²	60,5 ³
LT	13,5	17,4	..	..	11,30	4,5	25,2 ²	..
EU	10	11,1	0,63	0,73	9,30	10,7	49	47,7
min	6,3	4,3	0,63	0,73	4,00	4,2	25,2	21,6
max	16	20,5	0,98	0,99	12,40	15,8	59,6	62,1
Durchschnitt	10,35	12,54	0,89	0,92	8,79	10,64	45,61	45,26

¹ E15; ab 1991 einschließlich der neun Bundesländer; ²1997; ³1995; ⁴1997, EU:1998; ⁵BL,RO,LV,LT 1995; Datenumstellungen in 1995(SI) bzw. 1995 und 1997 (LV) und 1997 (RO); ⁶Beschäftigungsquote der Männer 1997/93; SK 1997/95.

Anmerkungen:

Beschäftigungswachstum: Jahresdurchschnittliches Wachstum in jeder Periode; *Beschäftigungsquoten:* Beschäftigte (15-64 Jahre) in % der Bevölkerung der gleichen Alterstufe; *Employment gender gap:* Verhältnis von Beschäftigungsquote der Frauen zur Beschäftigungsquote der Männer; *AKE-Arbeitslosenquote* (Arbeitslose in % der Erwerbsbevölkerung); *Unemployment gender gap:* 1 minus des absoluten Werts von 1-F/M, wobei F die Arbeitslosenquote von Frauen und M die Arbeitslosenquote von Männern darstellt; *Langzeitarbeitslosigkeit:* Anteil der Langzeitarbeitslosen (> 12 Monate) an den gesamten Arbeitslosen; *Jugendarbeitslosigkeit:* Arbeitslose Jugendliche in % der Bevölkerung im Alter 15-24.

Quelle: Generell wurden die Daten von Eurostat verwendet, wie sie auch den Beschäftigungsberichten der EU zugrunde liegen. Vgl. European Commission (1999); Europäische Kommission/Eurostat (1999 u. 2000). Daten zur Jugend- und Langzeitarbeitslosigkeit unter Verwendung von Eurostat und ILO-Daten. Vgl. ILO (1999).

TABELLE 10

**Standardisierte Daten: Indikatoren zur Beschäftigung und Arbeitslosigkeit
1998/1994**

	Beschäftigungswachstum		Beschäftigungsquote		Employment gender gap		Beschäftigungsquote 50-64	
	1998/94	1994/90	1998	1994	1998	1994	1998	1994
BG	0,89	0,17	0,16	0,00	0,90	0,95	0,23	0,15
CZ	0,80	0,57	0,79	0,99	0,28	0,53	0,96	0,71
HU	0,79	0,00	0,15	0,19	0,16	0,34	0,00	..
PL	0,97	0,49	0,46	0,41	0,27	0,34	0,57	0,45
RO	0,82	0,61	0,99	0,97	0,51	0,50	1,00	..
SK	0,92	0,38	0,38	0,39	0,35	0,26	0,37	0,42
SI	1,00	0,29	0,67	0,51	0,60	0,57	0,08	0,10
EE	0,62	0,33	1,00	0,86	0,86	0,39	..	..
LV	0,83	0,10	0,24	0,15	1,00	1,00	0,44	..
LT	0,71	0,55	0,64	0,77	..	..	..	..
EU	0,92	0,89	0,48	0,44	0,07	0,00	0,58	0,66
Mittelwert	0,84	0,40	0,54	0,52	0,5	0,49	0,47	0,41
	Arbeitslosenquote		Unemployment gender gap		Jugendarbeitslosigkeit		Langzeit-arbeitslosigkeit	
	1998	1994	1998	1994	1998	1994	1998	1994
BG	0,32	0,00	0,96	0,99	..	0,21	0,23	0,08
CZ	0,99	1,14	0,62	0,99	1,00	0,98	0,89	1,10
HU	0,89	0,69	0,64	0,92	0,84	0,67	0,49	0,57
PL	0,70	0,28	0,71	0,90	0,54	0,18	0,66	0,65
RO	1,00	0,87	0,96	0,99	0,61	0,40	0,50	0,62
SK	0,61	0,48	0,86	0,18	0,50	0,25	0,35	0,57
SI	0,89	0,81	0,89	1,03	0,64	0,29	0,09	0,02
EE	0,77	0,91	0,73	1,02	..	..	0,48	0,62
LV	0,47	0,11	1,00	0,97	0,29	0,00	0,00	0,07
LT	0,49	0,22	..	..	0,38	0,96	1,00	..
EU	0,74	0,66	0,00	0,29	0,55	0,43	0,37	0,40
Mittelwert	0,71	0,56	0,74	0,83	0,59	0,44	0,46	0,47

Quelle: Originaldaten aus Tabelle 1 standardisiert entsprechend dem im Anhang 1 beschriebenen Verfahren. Referenzwert „1,00“ = Land mit der besten Leistung 1998; Land mit der schlechtesten Leistung in 1994 oder 1998 erhält den Wert „0“.

4.4.2. Ergebnisse der Benchmark-Analyse

Der Vergleich der Indexwerte für die acht verwendeten Indikatoren zeigt, dass für sechs der acht Indikatoren die Beitrittskandidaten zum Teil sogar deutlich bessere Werte als der EU-Durchschnitt aufweisen (vgl. Rauten Anhang A). Lediglich für das, volkswirtschaftlich gesehen allerdings wichtigste Kriterium des Beschäftigungswachstums, liegen für den Zeitraum von 1994 bis 1998 nur Slowenien, Polen und die Slowakische Republik über dem Beschäftigungswachstum des EU-Durchschnitts. Daneben weist nur Bulgarien in diesem Zeitraum ein positives Beschäftigungswachstum auf. Allerdings hat sich im Vergleich zur Periode 1994/90 der Abstand zur EU deutlich verringert. In dieser Periode waren alle Beitrittskandidaten mit massiven Beschäftigungseinbrüchen konfrontiert.

Die Beschäftigungsquoten liegen im Durchschnitt der 10 Beitrittskandidaten nur leicht über dem Durchschnittswert der EU15 mit zum Teil erheblichen Abweichungen, wobei der Grad der Streuung in etwa demjenigen innerhalb der EU entspricht. Die höchsten Beschäftigungsquoten mit rund 70% erreichen Estland, Tschechien und Rumänien, Länder also, die bei der Restrukturierung Defizite aufweisen. In den ersten Jahren der Transformation wurde zunächst der Rückgang der Beschäftigung durch einen Anstieg der Nichtpartizipation und weniger durch einen Anstieg der Arbeitslosigkeit kompensiert. Im hier untersuchten Zeitraum zwischen 1994 und 1998 wurde der in Bulgarien und Lettland zu verzeichnende Anstieg der Beschäftigungsquote im wesentlichen durch einen Abbau der Arbeitslosigkeit erreicht. In Slowenien geht die Zunahme der Beschäftigungsquote dagegen auf einen Anstieg der Partizipation zurück. In Ungarn erklärt dagegen der Anstieg der nicht am Erwerbsleben teilnehmenden Bevölkerung sowohl den Rückgang der Beschäftigungsquote als auch den Rückgang der Arbeitslosigkeit. Auch in Polen sind Arbeitslose gänzlich aus dem Erwerbsleben ausgeschieden. Der demographische Faktor spielt insgesamt eine untergeordnete Rolle. In Polen und der Slowakischen Republik hat er einem deutlicheren Anstieg der Beschäftigungsquote entgegengewirkt.

Am deutlichsten ist der Vorsprung der Beitrittskandidaten bei den geschlechtsspezifischen Indikatoren und zwar sowohl bei der Beschäftigung als auch bei der Arbeitslosigkeit. Bei der Beschäftigung weisen Bulgarien, Estland und Lettland annähernd gleiche Werte der Beschäftigungsquoten von Frauen und Männern auf. Aber auch alle anderen Länder erreichen bessere Werte als der EU-Durchschnitt. Hier dürfte sich das Erbe aus den sozialistischen Zeiten, für die eine hohe Frauenbeschäftigung typisch war, wieder spiegeln. Im Zeitablauf haben sich die geschlechtsspezifischen Unterschiede in der Beschäftigung in Ungarn, Polen und Tschechien inzwischen jedoch deutlich erhöht. Noch größer ist der Abstand zur EU bei den geschlechtsspezifischen Unterschieden in der Arbeitslosigkeit. Mit Ausnahme der Slowakischen Republik haben sich aber seit 1994 in den meisten anderen Ländern die diesbezüglichen Unterschiede verstärkt, liegen aber nach wie vor sehr deutlich unter denjenigen der EU.

Neben den Vorteilen beim Beschäftigungswachstum stellt sich auch die Entwicklung bei der Arbeitslosigkeit innerhalb der EU insgesamt im Vergleich mit den Beitrittskandidaten günstiger dar. Allerdings streuen die Arbeitslosenquoten innerhalb der Beitritts-

kandidaten sehr stark. Während in Tschechien, Ungarn, Rumänien und Slowenien das Niveau der Arbeitslosigkeit deutlich unter dem EU-Durchschnitt liegt, ist insbesondere in Bulgarien die Arbeitslosigkeit deutlich höher.

Bessere Werte als der EU-Durchschnitt weisen die Beitrittskandidaten insgesamt dagegen sowohl bei der Jugend- als auch bei der Langzeitarbeitslosigkeit auf. Bei der Jugendarbeitslosigkeit liegen 1998 nur in Lettland und Litauen die Werte höher. In den anderen Beitrittskandidaten ist der Anteil arbeitsloser Jugendlicher an der Bevölkerung (15-24 Jahre) deutlich gesunken. Allerdings weisen alle Länder mit Ausnahme von Tschechien hohe Jugendarbeitslosenquoten (arbeitslose Jugendliche in % der Erwerbsbevölkerung in jungem Alter) auf. Vor allem in Polen und der Slowakischen Republik stellt der relativ hohe Anteil schlecht qualifizierter Jugendlicher ein zentrales Problem der Arbeitsmarktpolitik dar. Bezogen auf die allgemeine Arbeitsmarktsituation ist die Lage der Jugendlichen am schwierigsten in Rumänien und Slowenien. Dort liegt die Jugendarbeitslosigkeit zwar unterhalb des EU-Durchschnitts, die Jugendlichen stellen aber einen hohen Anteil der Arbeitslosen. Im Unterschied zu westlichen Industriestaaten sind in den Beitrittskandidaten Jugendliche auch überdurchschnittlich in der Langzeitarbeitslosigkeit vertreten. Dies gilt vor allem für Bulgarien und Rumänien, wo die Langzeitarbeitslosenquote von Jugendlichen um rund acht bzw. fünf Prozentpunkte über der gesamten Langzeitarbeitslosenquote liegt. Frauen und ältere Arbeitnehmer sind in den Beitrittskandidaten nicht in besonderer Weise von der Langzeitarbeitslosigkeit betroffen.

Anhang A

Die folgenden Rautendiagramme zeigen die Leistung der 10 Beitrittskandidaten und des EU-Durchschnitts auf den Arbeitsmärkten. Die einzelnen Indikatorenwerte zur Beschäftigung und Arbeitslosigkeit stellen die Leistung jedes Landes jeweils relativ zu allen Ländern, die in den Vergleich mit einbezogen wurden, dar. Die verwendeten Originaldaten stammen aus Tabelle 1, die standardisierten Werte, mit deren Hilfe die Rautendiagramme erstellt wurden, aus Tabelle 2. Die bei der Standardisierung verwendete Methode wird in Anhang B erläutert. Für jedes Beitrittsland werden die Ergebnisse für 1998 und 1994 und zum Vergleich die Werte für den EU-Durchschnitt 1998 dargestellt.

Bulgarien weist sowohl bei den Beschäftigungs- als auch bei den Arbeitslosigkeitsindikatoren jeweils mit Ausnahme des Gender-gap deutlich schlechtere Werte als die EU auf. Lediglich beim Beschäftigungswachstum 1998/94 liegt es mit in der Spitzengruppe der Beitrittskandidaten.

Tschechien gehört zur Spitzengruppe der Beitrittskandidaten und besitzt insbesondere bei den Arbeitslosenindikatoren, trotz einer Verschlechterung seit 1994, in allen Bereichen deutlich bessere Werte als der EU-Durchschnitt. Gleiches gilt, mit Ausnahme des Rückstands beim Beschäftigungswachstum, auch für die drei anderen Beschäftigungsindikatoren.

Ungarn erreicht bei den Beschäftigungsindikatoren im Vergleich zum EU-Durchschnitt relativ schlechte Werte. Bei den Arbeitslosenindikatoren liegen alle Werte über denjenigen für die EU. 1998 wurden gegenüber 1994 vor allem Verbesserungen bei der Arbeitslosigkeit bzw. Jugendarbeitslosigkeit erzielt.

Die polnischen Werte sind bei den Beschäftigungsindikatoren für das Jahr 1998 fast deckungsgleich mit den EU-Durchschnittswerten. Wie oben bereits erwähnt, gilt dies auch für den zentralen Wert, das Beschäftigungswachstum. Auch die Indikatoren für Arbeitslosigkeit bzw. Jugendarbeitslosigkeit liegen nahe derjenigen des EU-Durchschnitts.

Überraschenderweise erreicht auch Rumänien bei den Beschäftigungsindikatoren relative Spitzenwerte. Dies gilt vor allem für die Beschäftigungsquoten. Dies spiegelt jedoch den bisher relativ zögerlichen Restrukturierungsprozess (s.o.) wider. Auch die niedrigste Arbeitslosenquote bei gleichzeitig, nach Bulgarien, stärkstem Rückgang des BIP im Zeitraum von 1993-99, deutet darauf hin, dass die Beschäftigungsanpassung erst noch bevorsteht.

Für die baltischen Länder liegen für einige Indikatoren keine Werte vor.

ABBILDUNG A1
Benchmarkdiagramme

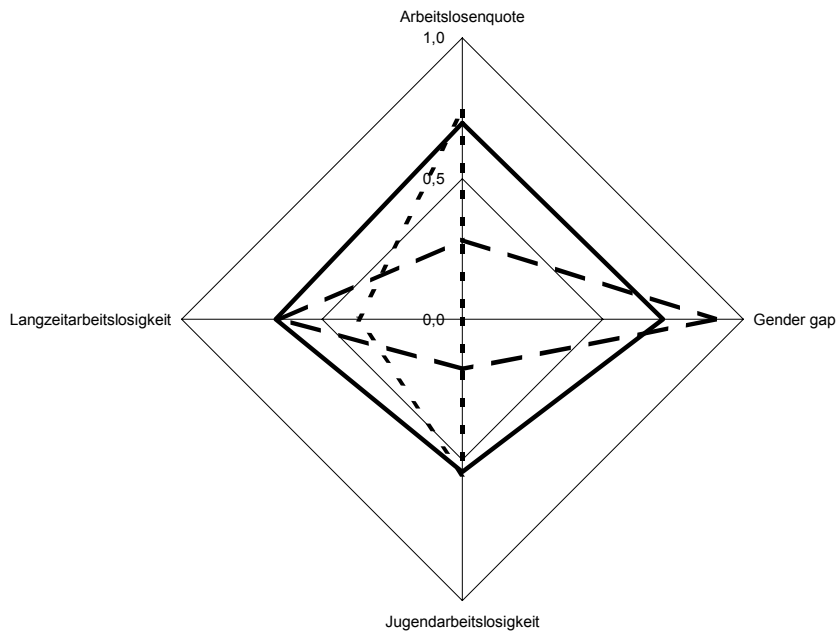
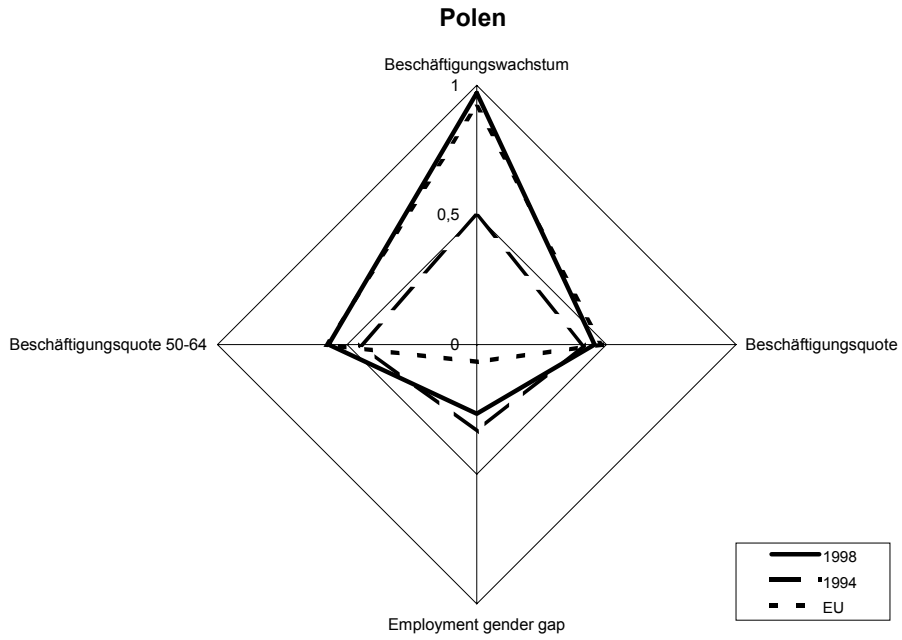


ABBILDUNG A1, Forts.

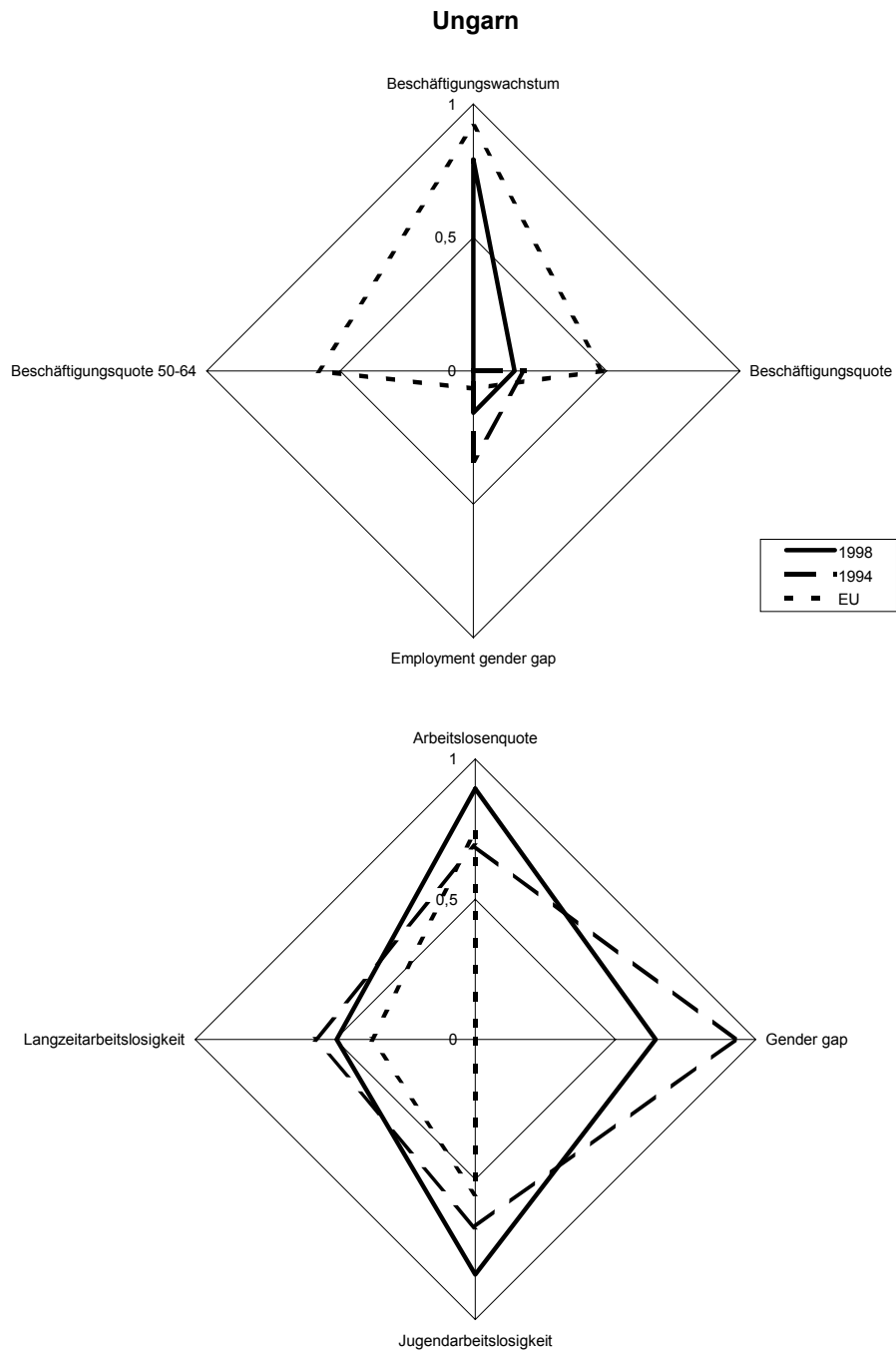


ABBILDUNG A1, Forts.

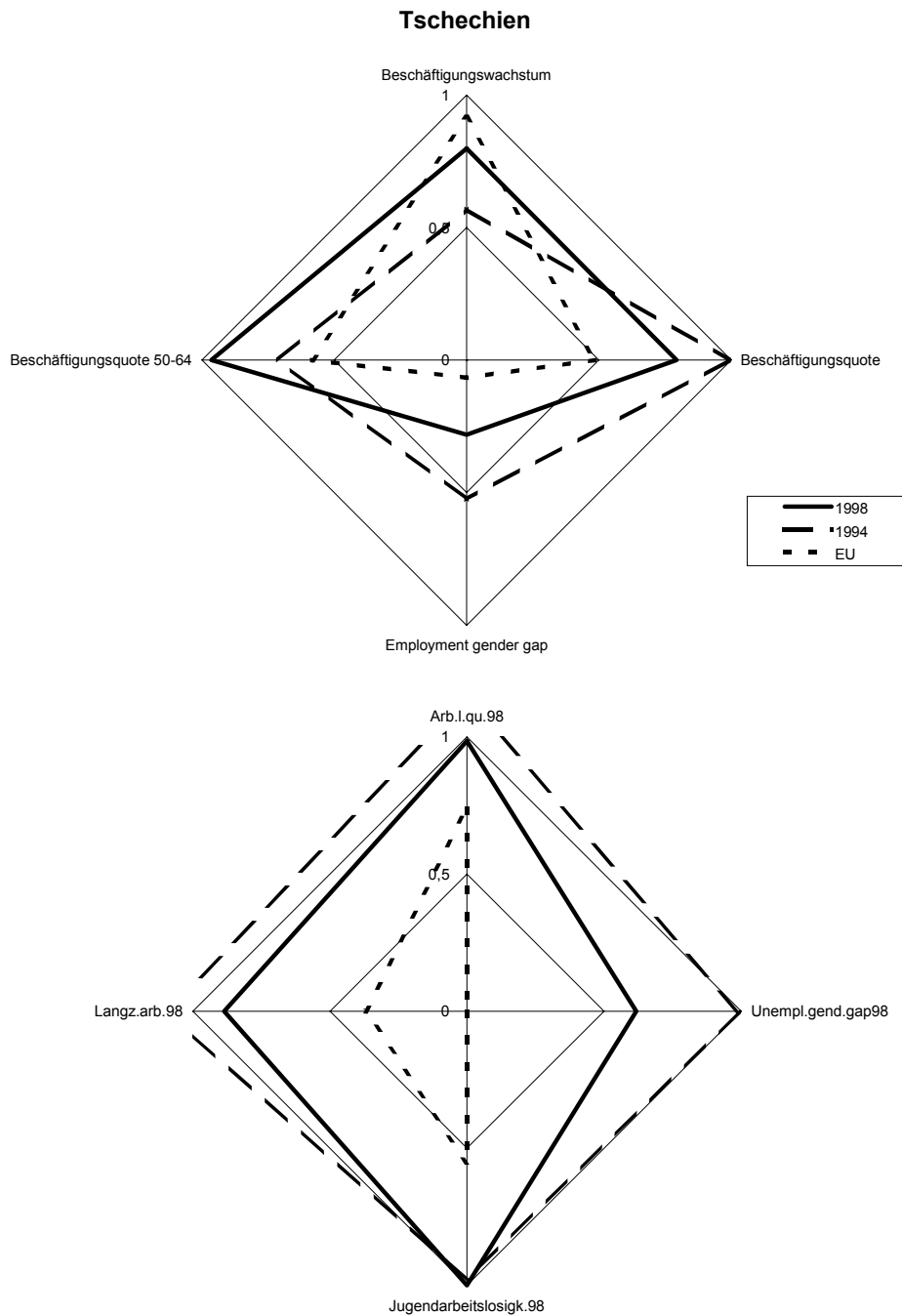


ABBILDUNG A1, Forts.

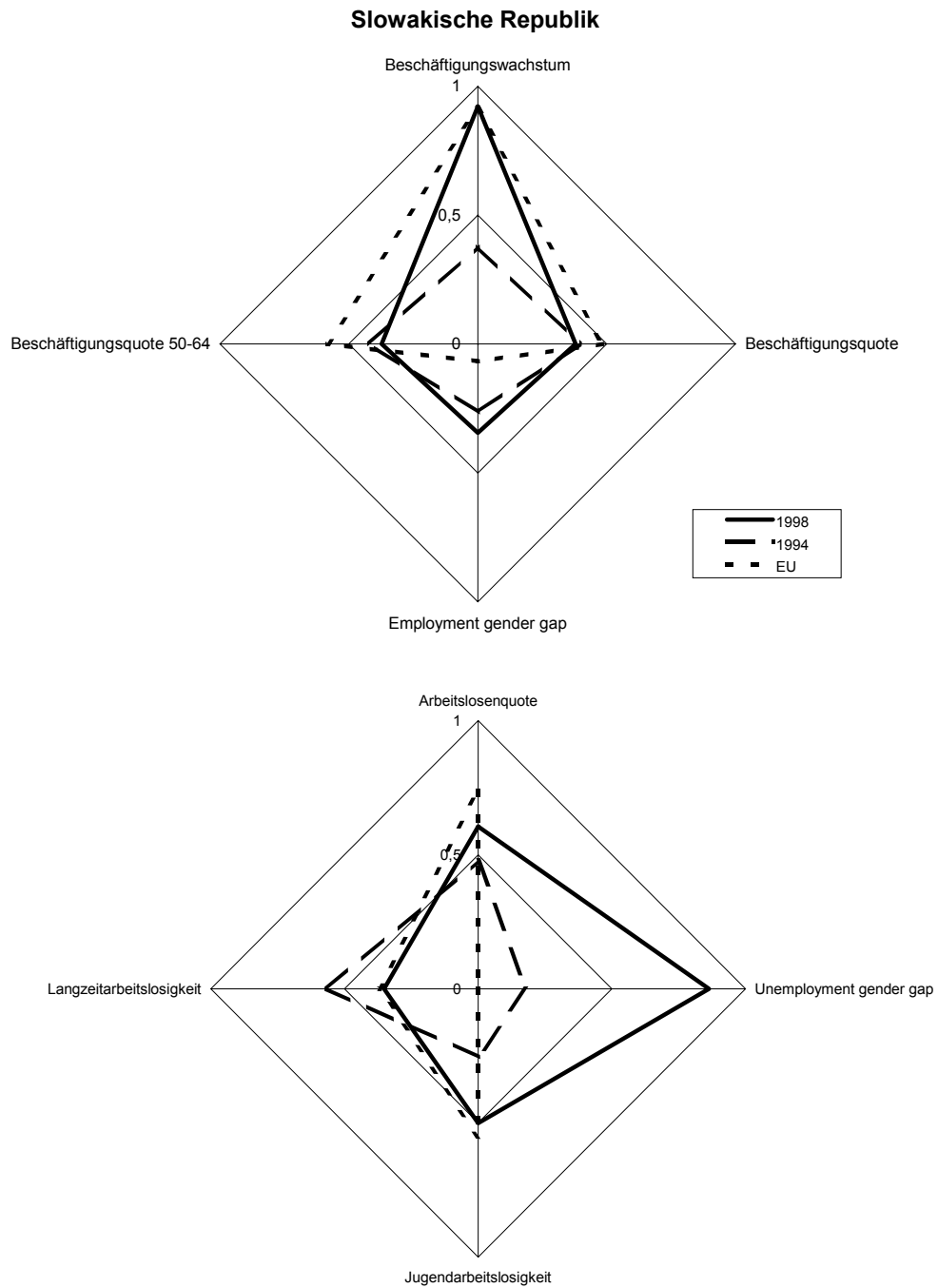


ABBILDUNG A1, Forts.

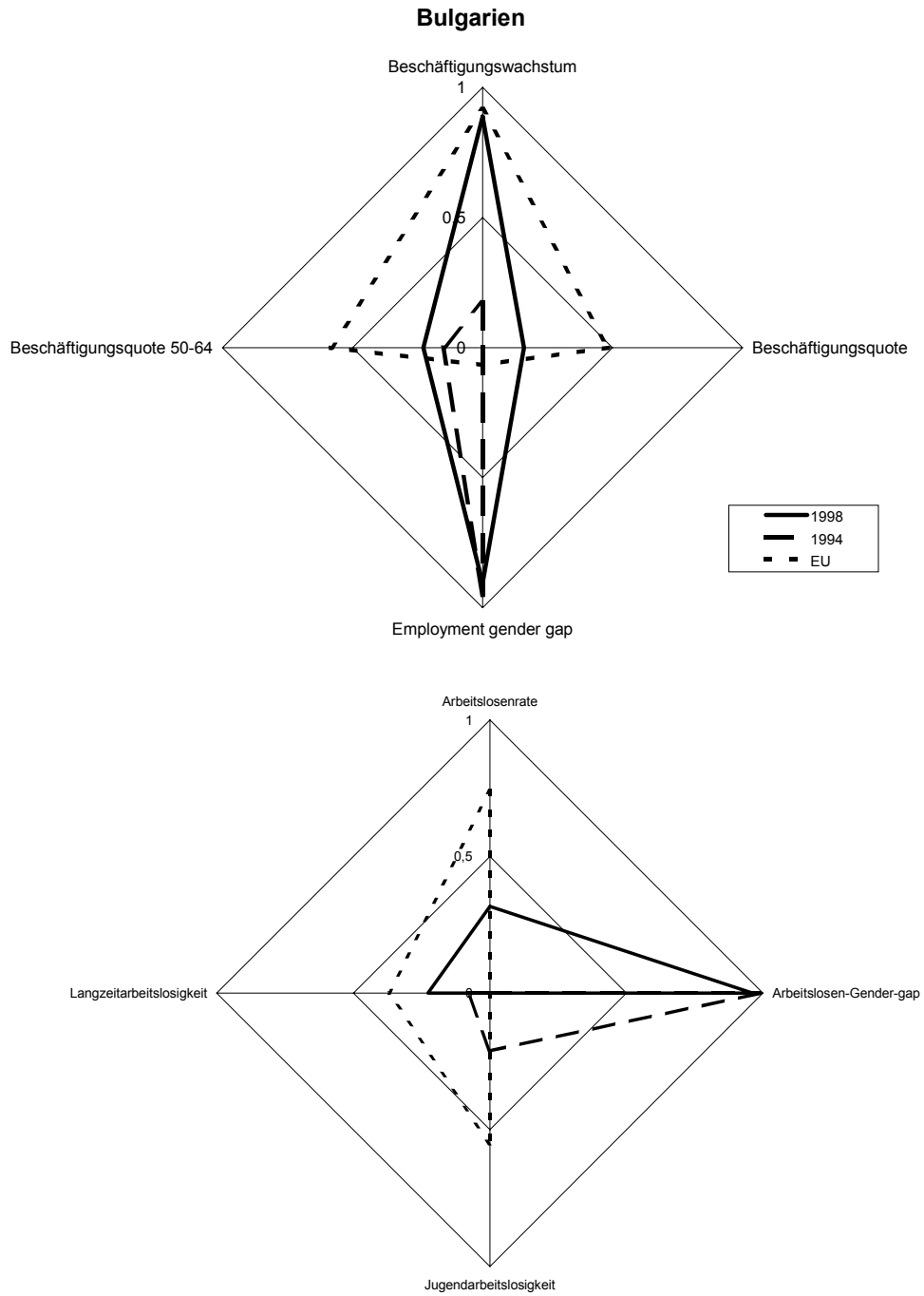


ABBILDUNG A1, Forts.

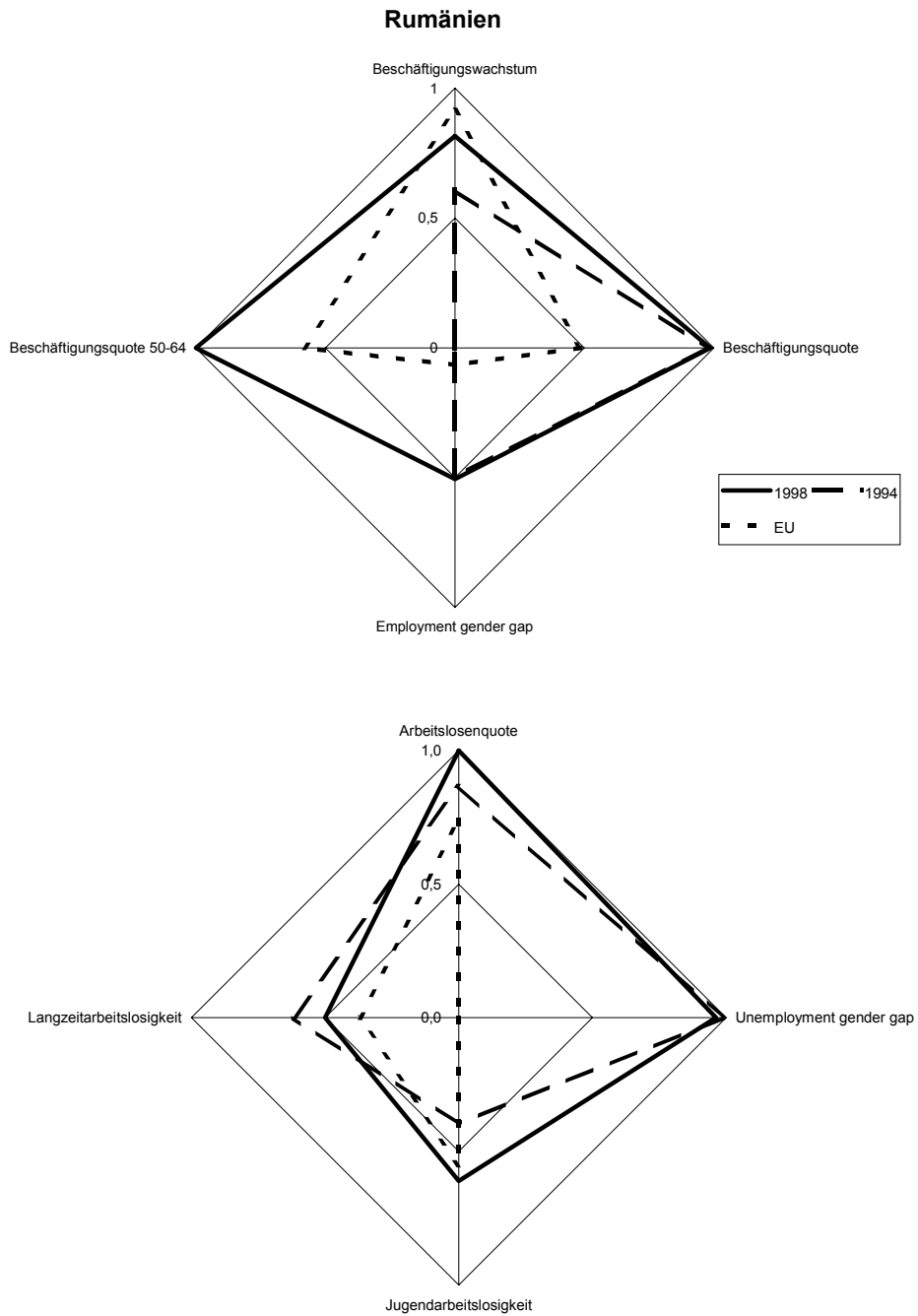


ABBILDUNG A1, Forts.

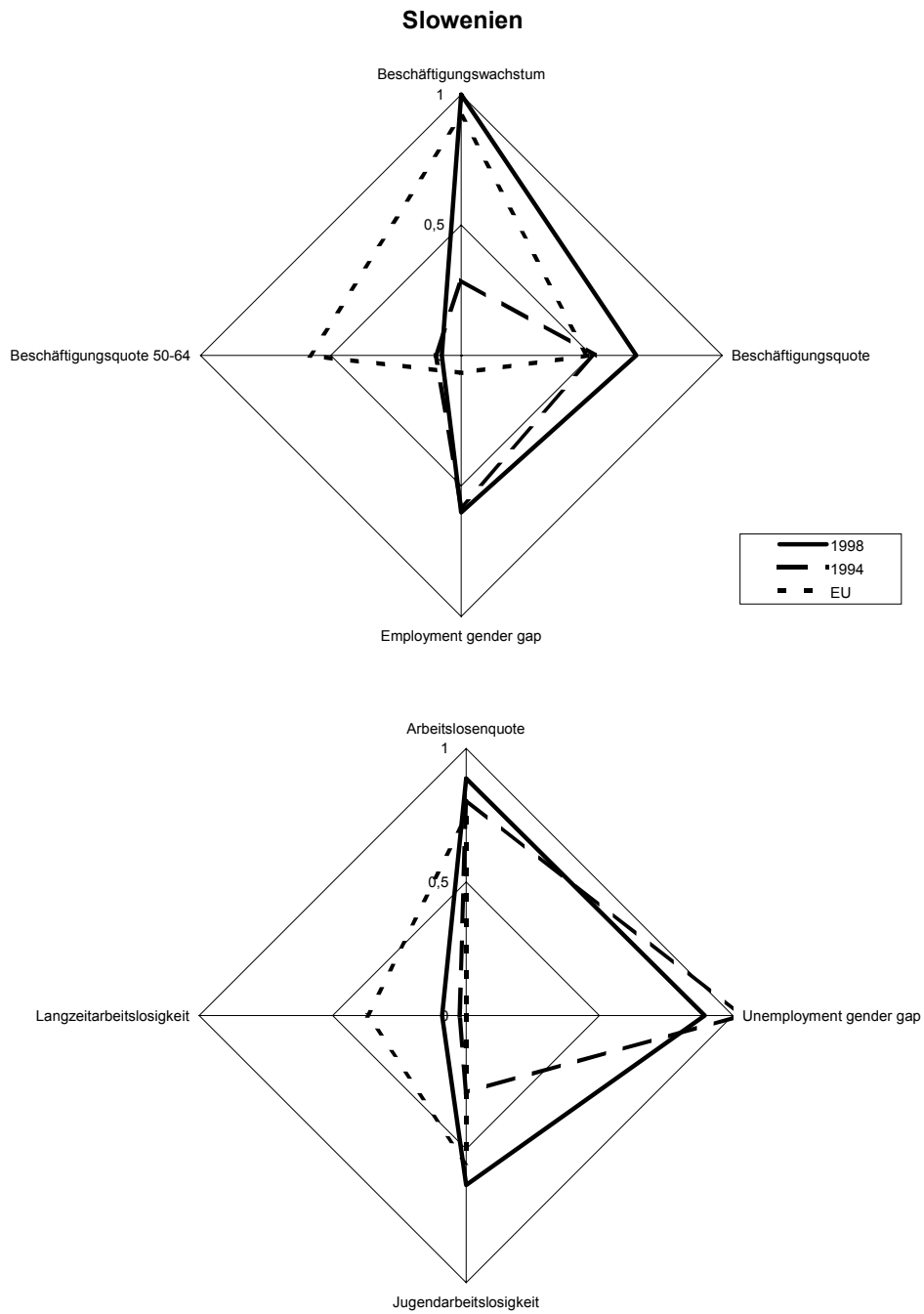


ABBILDUNG A1, Forts.

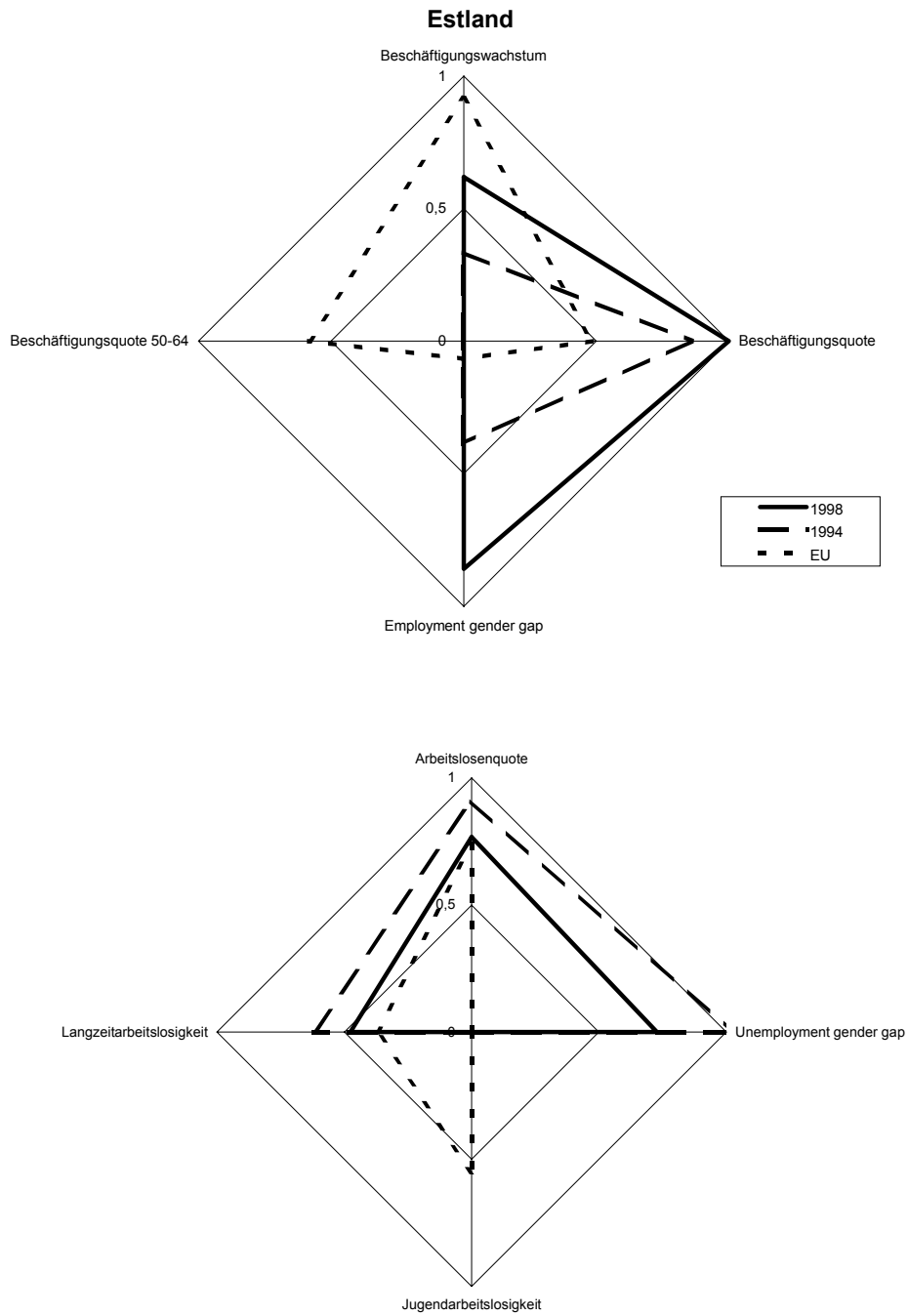


ABBILDUNG A1, Forts.

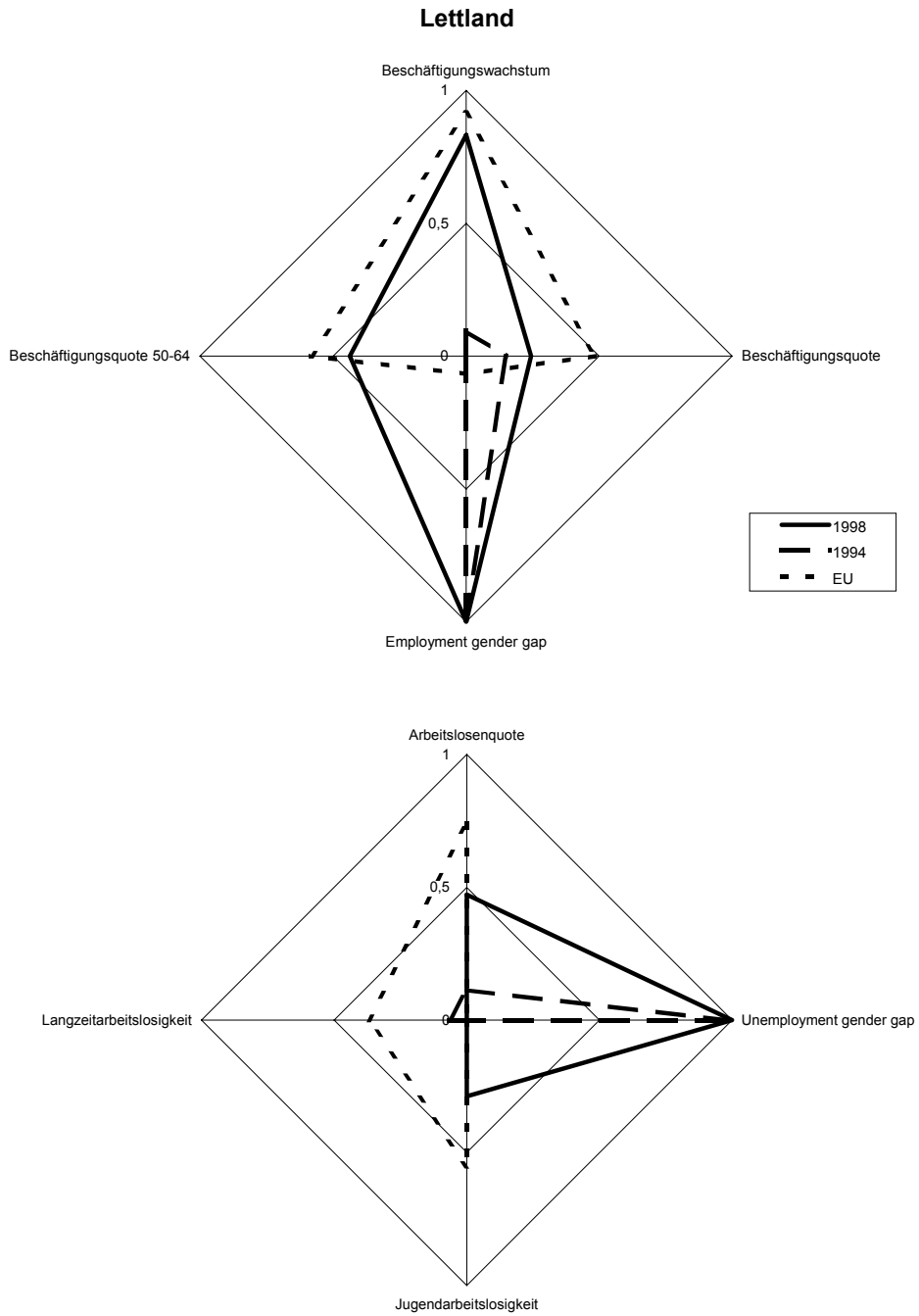
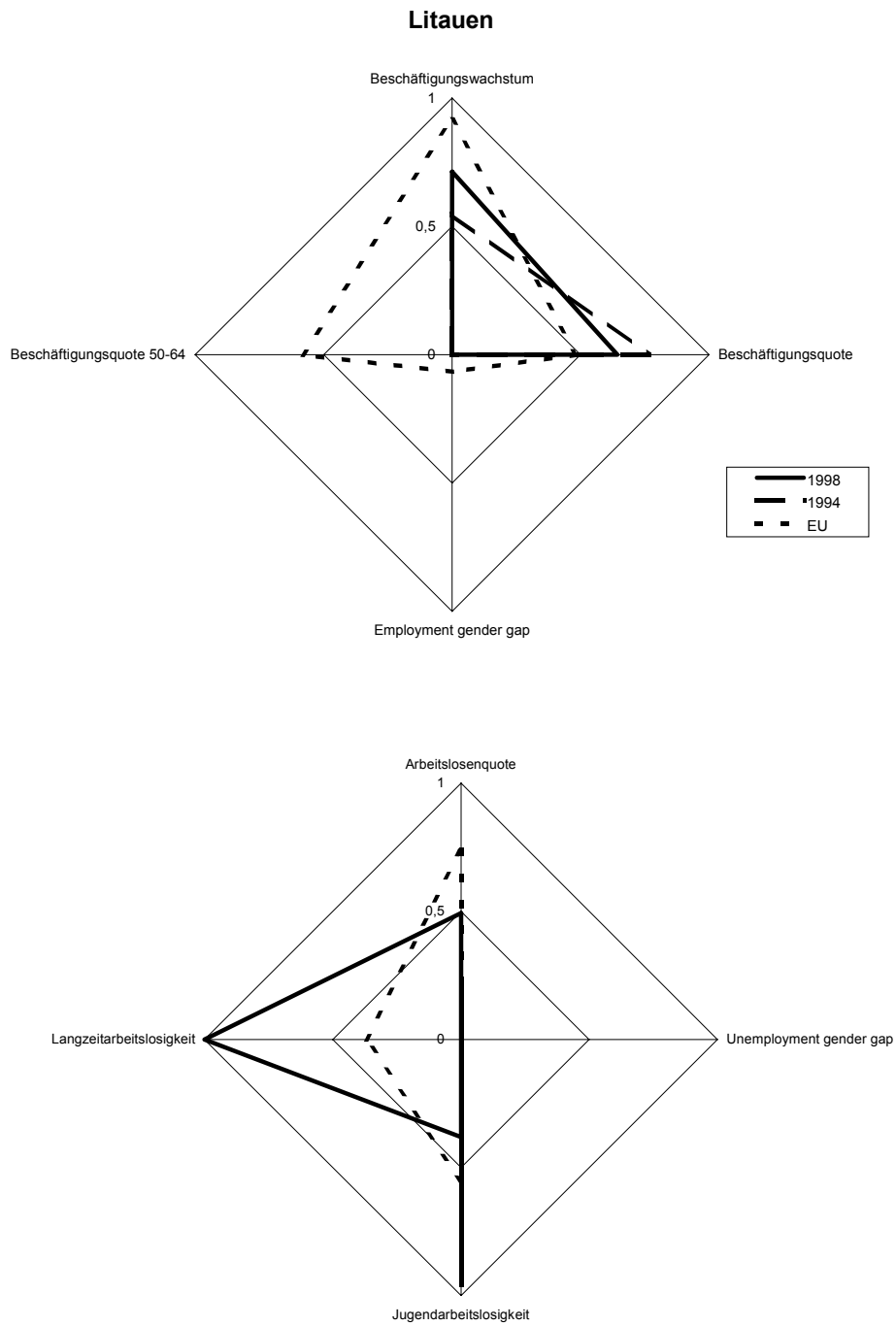


ABBILDUNG A1, Forts.



Anhang B

*Standardisierung der Originaldaten der Arbeitsmarktindikatoren*³³

Um gleichzeitig verschiedene Indikatoren in den Rautendiagrammen darstellen zu können, müssen die verschiedenen Datensätze auf einen gemeinsamen Maßstab bezogen und vergleichbar gemacht werden. Jeder der Arbeitsmarktindikatoren wurde für die Jahre 1998 und 1994 in einen Indexwert umgerechnet, wobei die beste Leistung des Jahres 1998 immer den Wert „1“ erhielt und die schlechteste Leistung des Jahres 1998 oder 1994 mit „0“ bewertet wurde. Die Indexwerte für die anderen Länder zeigen damit deren relative Position auf der Skala zwischen bester und schlechtester Leistung (zwischen 0 und 1). Ein Indexwert von 0,5 zeigt damit eine Leistung genau zwischen bester und schlechtester Leistung an. Die in den Rautendiagrammen eingetragenen Werte sind damit immer relativ zu den besten bzw. schlechtesten Ländern in der Vergleichsgruppe (10 Beitrittskandidaten und der EU-Durchschnitt).

Um einen direkten Vergleich zwischen zwei Zeitpunkten zu ermöglichen, wurden die Daten für 1994 und 1998 unter Verwendung der gleichen Referenzwerte standardisiert. Im Unterschied zur Verwendung separater Referenzwerte für jedes Jahr, hat ein solches Vorgehen den Vorteil, dass damit die Ergebnisse für zwei verschiedene Jahre direkt miteinander vergleichbar sind. Ein höherer Indexwert für 1998 oder 1994 zeigt damit auch eine bessere Leistung dieses Indikators an.

Während die beste Leistung immer auf den Indikatorenwerten für 1998 beruht, ist die schlechteste Leistung als der niedrigste Wert des Jahres 1994 oder 1998 definiert. Damit sind Werte höher als „1“ möglich, wenn die Leistung 1994 über derjenigen des Jahres 1998 liegt, negative Werte sind jedoch damit ausgeschlossen.

Die Originaldaten aus Tabelle 1 wurden unter Verwendung der Formel (I) oder (II) umgerechnet, je nachdem ob der Bezugswert der besten Leistung einen Maximal- oder Minimalwert des jeweiligen Indikators darstellt.

(I) Für alle Indikatoren, für die Minimalwerte den Referenzwert darstellen (also Arbeitslosenrate, Jugendarbeitslosenrate, Langzeitarbeitslosigkeit) gilt:

$$r = 1 - ((\min - x) / \min) \cdot F$$

wobei $F = \min / (\min - \max)$; x = Originalwert; r = standardisierter Wert.

Damit gilt für $x = \min$, $r = 1 - 0 = 1$; $x = \max$, $r = 1 - 1 = 0$.

(II) Für alle Indikatoren, für die Maximalwerte den Referenzwert darstellen (also Beschäftigungsquoten, Beschäftigungswachstum, Gender gaps der Beschäftigung und Arbeitslosigkeit) gilt:

$$r = 1 - ((\max - x) / \max) \cdot F$$

wobei $F = \max / (\max - \min)$; x = Originalwert, r = standardisierter Wert.

Damit gilt für $x = \max$, $r = 1 - 0 = 1$; $x = \min$, $r = 1 - 1 = 0$.

³³ Vgl. Mosley und Mayer (1998, Appendix B).

Literatur

- Allison, C. und Ringold, D., „Labor Markets in Transition in Central and Eastern Europe 1989-1995“, World Bank Technical Paper No. 352, Washington D.C.
- Blanchard, O.J., *The Economics of Post-Communist Transition*, Oxford 1997.
- Boeri, T., Burda, M., und Köllö, J., *Mediating the Transition: Labour Markets in Central and Eastern Europe*, Forum Report of the Economic Policy Initiative no. 4, CEPR und Institute for EastWest Studies, London 1998a.
- Boeri, T., „Labour Markets and EU Enlargement“, Beitrag zur WIIW 25 Years Anniversary Conference „Shaping the New Europe: Challenges of EU Eastern Enlargement - East and West European Perspectives“, Wien, Nov. 1998b.
- Brixiova, z., Li, W., und Yousef, T., „Skill Acquisition and Firm Creation in Transition Economies“, IMF Working Paper 99/130, Washington D.C., September 1999.
- Bundesrepublik Deutschland, *Beschäftigungspolitischer Aktionsplan 1999*, Juni 1999.
- Clement, H., Knogler, M., und Sekarev, A., „Restrukturierung und Arbeitsmarkt. Die ukrainische Wirtschaft 1998/99“, Arbeiten aus dem Osteuropa-Institut München, Working Papers Nr. 220, Dez. 1999.
- De Melo, M., Denizer, C. u. Gelb, A., „Patterns of Transition from Plan to Market“, *The World Bank Economic Review*, Vol. 10, No. 3/1996, S. 397-424.
- De Melo, M., u.a., „Circumstance and Choice: The Role of Initial Conditions and Policies in Transition Countries“, World Bank Policy Research Working Paper 1866, Washington 1997.
- European Bank for Reconstruction and Development (EBRD), Transition report, verschiedene Ausgaben.
- Economic Commission For Europe (ECE), *Economic Survey of Europe*, verschiedene Ausgaben.
- Europäische Kommission (GD Beschäftigung, Arbeitsbeziehungen und soziale Angelegenheiten Referat V/A.1), *Beschäftigung in Europa. Arbeit für die Menschen: von Leitlinien zu Maßnahmen.*, Oktober 1998.
- Europäische Kommission, *Gemeinsamer Beschäftigungsbericht 1999a*.
- European Commission, *Employment in Europe 1999b*.
- Europäischer Rat, Die beschäftigungspolitischen Leitlinien 1998 und 1999. Internet: <http://www.europa.eu.int/>
- Eurostat/OECD, *Employment and Unemployment in Economies in Transition. Conceptual and Measurement Issues*, Paris 1993.
- Eurostat/Europäische Kommission, *Beschäftigung und Arbeitsmarkt in den Ländern Mitteleuropas*, Hefte 1/1999 und 2/2000.
- Havrylyshyn, O., u.a., „Growth Experience in Transition Countries, 1990-98“, IMF Occasional Paper 184, Washington DC 1999.
- ILO, *Employment and Labour Market Policies in Transition Economies*, Employment and Labour Market Policies branch, Geneva 1999, Internet: <http://www.ilo.org/public/english/employment/strat/polemp/publ/nesporov.htm>
- ILO, *Key Indicators of the Labour Market*, Geneva 1999. Country Profiles und CD-ROM.

- Mosley, H. and Mayer, A., „Benchmarking National Labour Market Performance: A Radar Chart Approach.“, Report prepared for European Commission, Directorate-General V, Employment, Industrial Relations and Social Affairs (DGV/A2), Berlin, Dezember 1998.
- Quaisser, W. u.a., „Die Osterweiterung der Europäischen Union: Konsequenzen für Wohlstand und Beschäftigung in Europa“, Gutachten der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn, März 2000.
- SZ, „Druck auf den deutschen Arbeitsmarkt“, 20.5.2000.
- Vincentz, V. und Quaisser, W., „Wachstumsfaktoren in Transformationsländern“, Arbeiten aus dem Osteuropa-Institut München, Working Papers Nr. 211, Dez. 1998.
- World Bank, *World Development Report 1996: From Plan to Market*, New York 1996.