

**Ausgabe Nr. 13 / 13.10.2004**

## *In aller Kürze*

- Bei dem beträchtlichen ökonomischen Rückstand der zehn Länder, die seit Mai 2004 zur EU gehören, wird auch das soziale Gefälle in der neuen EU-25 noch lange bestehen.
- Anhaltende Beschäftigungsprobleme erschweren den Aufholprozess. Die Funktionsfähigkeit der Arbeitsmärkte in den neuen Ländern verdient daher besondere Aufmerksamkeit.
- Die Ausgestaltung der Arbeitsmarktinstitutionen in den neuen EU-Ländern geht eher in Richtung des angelsächsischen Modells – dies erhöht möglicherweise die Anpassungsfähigkeit im schwierigen Aufholprozess.
- Erhebliche Unterschiede bei den Arbeitskosten in den neuen und alten Ländern werden den Lohndruck in der EU noch lange hoch halten und die Verlagerung arbeitsintensiver Produktion von West nach Ost begünstigen.
- Das Wohlfahrtsgefälle in der Gemeinschaft zeigt sich insbesondere auch an der niedrigen Sozialquote der neuen Länder. Sie liegt mit 15 bis 20 Prozent des BIP deutlich unter dem EU-15-Schnitt (27,5%).
- Die Sozialversicherungssysteme in den neuen EU-Ländern haben ähnliche Probleme wie die in den alten. Erschwerend kommt aber hinzu, dass den mittel- und osteuropäischen Volkswirtschaften das Potenzial für sozialpolitische Interventionen fehlt.
- Auf europäischer Ebene geht es nicht um eine Angleichung sozialstaatlicher Institutionen, sondern um eine Annäherung der dadurch erzielbaren Ergebnisse. Im Vordergrund steht dabei, wirtschaftliches Wachstum mit sozialem Fortschritt zu verbinden.

*Autor/in*

**Ulrich Walwei**

## *EU-Osterweiterung*

# Sozialer Fortschritt geht über Wachstum und Wettbewerb

*Noch ist offen, wer bei der Umgestaltung sozialstaatlicher Systeme von wem lernen wird – Schumpeter'scher Ansatz*

**Die neuen Mitgliedsländer der EU werden zwar an der wachsenden europäischen Integration besonders stark partizipieren.<sup>1</sup> Jedoch werden in der erweiterten Union noch lange beträchtliche wirtschaftliche Disparitäten bestehen. Damit ist vermutlich auch ein anhaltendes soziales Gefälle in der EU-25 verbunden.**

**Dabei stellt sich die Frage nach den Entwicklungstendenzen sozialstaatlicher Systeme in der erweiterten Union: Welche wohlfahrtsstaatlichen Strukturen bilden sich in den neuen EU-Staaten heraus? Weisen die neuen Mitgliedsländer aus Mittel- und Osteuropa in ihrem institutionellen Gefüge bereits heute Ähnlichkeiten mit der bisherigen EU-15 auf? Wer wird durch den wachsenden Wettbewerb von wem lernen? Bedarf es infolge der Erweiterung und der zunächst größeren Heterogenität einer gemeinsamen Sozialpolitik auf europäischer Ebene?**

Veränderungen sozialstaatlicher Institutionen sind in den neuen Mitgliedsländern aus vielerlei Gründen geboten. Trotz unverkennbarer wirtschaftlicher Fortschritte sind die Folgen der politischen Transformation noch nicht überwunden. In den mittel- und osteuropäischen Staaten vollzieht sich ein radikaler Systemwechsel, der die übliche Pfadabhängigkeit sozialer Regime außer Kraft setzt. Die Ausgestaltung des jeweiligen wohlfahrtsstaatlichen Gefüges ist darüber hinaus mit den wirtschaftlichen Aufholbemühungen und der Bewältigung bestehender Arbeitsmarktprobleme in Einklang zu bringen. Doch damit nicht genug. Zudem müssen sich die neuen genauso wie die alten Mitgliedsländer bei der Ausrichtung ihrer sozialstaatlichen Ordnung den für die entwickelte Welt generell geltenden Trends stellen.

<sup>1</sup> Vgl. IAB-Kurzbericht Nr. 12/2004 „EU-Osterweiterung: Aufholprozess mit Chancen und Risiken“

Dazu gehören Geburtenrückgang, Wandel zur Dienstleistungsökonomie, wachsende Qualifikationsanforderungen bei neuen Beschäftigungsmöglichkeiten und höherer Bedarf an interner und externer Flexibilität des Personaleinsatzes.

Im Folgenden wird anhand wichtiger Elemente wohlfahrtsstaatlicher Systeme aufgezeigt, welchen Entwicklungsstand die neuen Mitgliedsländer bisher erreicht haben und welche Entwicklungsperspektiven sich daraus ergeben könnten.

## **Arbeitsmarktregulierungen**

Wegen der im IAB-Kurzbericht Nr. 12/2004 aufgezeigten, anhaltenden Beschäftigungsprobleme in den neuen EU-Staaten verdient die Funktionsfähigkeit ihrer Arbeitsmärkte besondere Aufmerksamkeit. Im Bereich des individuellen Arbeitsrechts haben die neuen Mitgliedsländer weitreichende Möglichkeiten der

Gestaltung. Von besonderer Bedeutung ist dabei der Beschäftigungsschutz, der die Vorschriften zum individuellen Kündigungsschutz, den Massenentlassungen und den temporären Erwerbsformen wie befristete Beschäftigung und Leiharbeit zusammenfasst. Ein aktueller OECD-Vergleich der rechtlichen Bestimmungen zeigt, dass mittel- und osteuropäische Länder wie Ungarn, Polen sowie die Tschechische und Slowakische Republik weniger strikte Regulierungen haben als viele kontinentaleuropäische Länder (vgl. *Tabelle 1*).<sup>2</sup>

Die Arbeitsmärkte der neuen Mitgliedsländer sind im Zuge der Transformation beweglicher geworden. Im Strukturwandel nahm die Arbeitskräftefluktuation – gemessen in Einstellungs- und Entlassungsquoten – zu und die durchschnittliche Beschäftigungsdauer im Betrieb ab. Allerdings zeigte sich in den neuen Ländern ein zumindest bisher anderes Reaktionsmuster auf die Konjunktur als in westlichen Ländern: Während Schwankungen bei der Arbeitskräftefluktuation antizyklisch verliefen, war die Entwicklung der Beschäftigungsdauer eher prozyklisch. Zurückzuführen sein dürfte dies auf die noch anhaltende Transformationskrise, denn die noch immer hohe Arbeitsplatzunsicherheit in den neuen Mitgliedstaaten veranlasst – anders als in Westeuropa – selbst in besonders guten Zeiten weniger Arbeitnehmer, ihren Arbeitsplatz zu wechseln.

Ein weniger strikter Beschäftigungsschutz erhöht – international vergleichenden Untersuchungen zufolge – die Durchlässigkeit am Arbeitsmarkt und wirkt damit der Persistenz von Arbeitslosigkeit entgegen, auch in den Transformationsländern. In Verbindung mit der – weiter unten ausgeführten – eher dezentralen Lohnfindung bestünde somit für die neuen Mitgliedsländer die Möglichkeit, bei der Bewältigung ihrer Be-

Tabelle 1

Indikatoren der Beschäftigungsschutzbestimmungen in der erweiterten EU				
Länder	Beschäftigungsschutz	Temporäre Beschäftigung	Massenentlassungen	Gesamtindikator*
Irland	1,6	0,6	2,4	1,3
<b>Ungarn</b>	<b>1,9</b>	<b>1,1</b>	<b>2,9</b>	<b>1,7</b>
Dänemark	1,5	1,4	3,9	1,8
<b>Tschechien</b>	<b>3,3</b>	<b>0,5</b>	<b>2,1</b>	<b>1,9</b>
<b>Slowakei</b>	<b>3,5</b>	<b>0,4</b>	<b>2,5</b>	<b>2,0</b>
Finnland	2,2	1,9	2,6	2,1
<b>Polen</b>	<b>2,2</b>	<b>1,3</b>	<b>4,1</b>	<b>2,1</b>
Österreich	2,4	1,8	3,3	2,3
Italien	1,8	2,1	4,9	2,4
Belgien	1,7	2,6	4,1	2,5
Deutschland	2,7	1,8	3,8	2,5
Schweden	2,9	1,6	4,5	2,6
Frankreich	2,5	3,6	2,1	2,9
Griechenland	2,4	3,3	3,3	2,9
Spanien	2,6	3,5	3,1	3,1
Portugal	4,3	3,0	3,6	3,7

Anmerkung: Kennziffern reichen von 0 bis 6 (ein hoher Wert signalisiert starke Restriktionen)

\* Der Indikator setzt sich aus drei Komponenten zusammen: den Regelungen zum individuellen Kündigungsschutz, zu den temporären Beschäftigungsformen und zu Massenentlassungen

Quelle: OECD 2004

schäftigungsprobleme die Optionen hoher Arbeitsmarktflexibilität zu nutzen. Dies setzt aber voraus, dass der notwendige Wandel von den Arbeitnehmern nicht als Bedrohung erlebt wird, sondern als Chance begriffen werden kann. Die Realisierungs- und Erfolgchancen eines solchen Ansatzes würden sich erhöhen, wenn hohe Arbeitsmarktflexibilität durch eine aktivierende Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik flankiert würde („Flexicurity“).

## Arbeitsbeziehungen

Vereinbarungen zu Löhnen und anderen arbeitsvertraglichen Standards beeinflussen maßgeblich die Anpassungsfähigkeit des Arbeitsmarktes. Funktionierende Arbeitsbeziehungen können hierzu einen wesentlichen Beitrag leisten. Jedoch ist in den mittel- und osteuropäischen Ländern der Übergang zu marktwirtschaftlich geprägten Arbeitsbeziehungen noch nicht abgeschlossen, obwohl bereits eine große Wegstrecke zurückgelegt wurde.

Gewerkschaften und Unternehmen dürfen sich organisieren und Vereinbarungen treffen. Der Organisationsgrad der Gewerkschaften liegt in den neuen Mitgliedsländern etwa so hoch wie im Durchschnitt der bisherigen EU-15. Während die Tarifbindung in den neuen Mitgliedstaaten mit fast durchgehend über 50 Prozent vergleichsweise hoch ist, nimmt der Zentralisierungsgrad der Tarifverhandlungen laufend ab. Für Letzteres gibt es mehrere Gründe. So existiert ein kollektives Arbeitsrecht westeuropäischer Prägung nicht oder allenfalls rudimentär. Dazu kommt, dass Unternehmen verbandspolitisch noch wenig aktiv sind und Betriebsräte oft keine große Rolle spielen. Die Arbeitsbeziehungen in den neuen Mitgliedsländern bewegen sich also eher in Richtung des angelsächsischen Modells und entfernen sich vom kontinentaleuropäischen. Das erlaubt jedoch den neuen Mitgliedstaaten, im schwierigen Aufholprozess den spezifischen betrieblichen Bedürfnissen möglicherweise besser Rechnung tragen zu können.

<sup>2</sup> Für Slowenien und die drei baltischen Staaten liegen vergleichbare Indikatoren nur für Ende der 90er Jahre vor. Danach waren die Regelungen des Beschäftigungsschutzes dort mit einem Gesamtwert von 2,3-2,7 (zum Vergleich: Deutschland 2,5) etwas strikter als die in den OECD-Vergleich einbezogenen mittel- und osteuropäischen Staaten, die seiner Zeit eine Bandbreite von 1,3-2,4 aufwiesen.

## Löhne und Einkommensungleichheiten

In 2002 betragen die Arbeitskosten je geleistete Stunde im Verarbeitenden Gewerbe der mittel- und osteuropäischen EU-Staaten nur einen Bruchteil der entsprechenden Kosten in den westlichen Anrainerländern (vgl. **Tabelle 2**). Die Arbeitskostendifferentiale spiegeln im Großen und Ganzen das unterschiedliche Niveau von wirtschaftlichem Entwicklungsstand und Produktivität wider, so dass das Niveau der Lohnstückkosten in den neuen und den bisherigen Ländern der EU weit weniger stark voneinander abweicht als die absoluten Arbeitskosten. Unabhängig davon werden die bestehenden, beträchtlichen Differentiale den Lohndruck in der erweiterten Europäischen Union noch lange hoch halten, die Verlagerung arbeitsintensiver Produktionen von Westen nach Osten begünstigen und den Wettbewerb ansonsten nicht oder kaum handelbarer Dienste unmittelbar an den neuen Grenzen in der EU verschärfen.

Während es beträchtliche Einkommensdisparitäten der neuen Mitgliedsländer zur bisherigen EU-15 gibt, sind die Einkommensungleichheiten in den Ländern nur bedingt stärker ausgeprägt als in Westeuropa. Ein Vergleich der Gini-Koeffizienten für die Einkommensverteilung zeigt, dass sich die Ungleichheiten hier und dort in ähnlichen Bandbreiten bewegen (vgl. **Tabelle 3**). Allerdings liegen die Disparitäten in Polen und den baltischen Ländern eher im oberen Bereich der bisherigen EU-15. Dies war zu erwarten, wenn man den gängigen Theorien ökonomischer Aufholprozesse folgt. Danach tritt zunächst eine größere Einkommensungleichheit zu Tage, die aber dann bei fortschreitend positiver Entwick-

lung wieder abnimmt. Wachsende Disparitäten sind vor allem in solchen neuen Mitgliedsländern zu erwarten, in denen – wie z.B. in Polen – ein geringer gewerkschaftlicher Organisationsgrad, eine niedrige Tarifbindung und eine wenig ausgeprägte Zentralisierung und Koordination der Lohnverhandlungen gegeben ist.

Tabelle 2

Arbeitskosten im Verarbeitenden Gewerbe 2002 - Neue Mitgliedsländer <sup>1)</sup> und Deutschland -			
Länder	Arbeitskosten der Arbeitnehmer <sup>2)</sup>	darunter:	
		Direktentgelt	Personalnebenkosten
je Stunde in Euro			
Slowenien	9,01	5,38	3,63
Tschechien	5,03	2,75	2,28
Ungarn	5,03	2,82	2,21
Polen	4,49	2,82	1,67
Slowakei	3,46	2,02	1,44
Estland	3,19	2,09	1,11
Litauen	2,83	1,86	0,96
Lettland	2,29	1,59	0,69
Westdeutschland	31,67	17,84	13,83
Ostdeutschland	19,09	11,65	7,44

<sup>1)</sup> ohne Malta und Zypern. <sup>2)</sup> Arbeiter und Angestellte.

Quelle: Schröder (2004)

Tabelle 3

Gini-Koeffizienten für die Einkommensverteilung - neue Mitgliedsländer und EU-15 -		
Länder	Jahr	Gini-Koeffizient
Tschechien	2001	25,0
Zypern	1997	29,0
Estland	2002	35,0
Ungarn	2001	23,0
Lettland	2002	34,0
Litauen	2001	32,0
Malta	2000	30,0
Polen	2001	30,0
Slowakei	1992	19,5
Slowenien	2000	22,0
EU-15*	1999	22,0
EU-15 Spannweite		23-24

\*) EU-15: Nach Bevölkerung gewichteter Durchschnitt

Quelle: Eurostat Data Shop Zurich / European Economic Advisory Group at CESifo (EEAG) 2004

## Sozialquoten und -abgaben

Eine Möglichkeit, den Einkommensdisparitäten in der primären Verteilung entgegen zu wirken, ist staatliche Umverteilung. Wegen ihres Entwicklungsrückstands ist aber das Potenzial der mittel- und osteuropäischen Volkswirtschaften für substanzielle sozialpolitische Interventionen außerordentlich begrenzt. Dies wird bei einem Blick auf die Sozialausgaben in Prozent des Bruttoinlandsprodukts deutlich (vgl. **Abbildung 1**, Seite 4). Die Sozialquote erfasst alle durch den Staat direkt oder indirekt über die Sozialversicherung veranlassten Ausgaben sowie Teilbereiche der privaten Vorsorge (wie die betriebliche Altersvorsorge). Bis auf Polen unterschreiten alle neuen EU-Staaten den Durchschnitt der Gemeinschaft. In 2000 bzw. 2001 lag der durchschnittliche Anteil der Sozialausgaben am BIP in den neuen EU-Ländern mit 15 Prozent bis 20 Prozent deutlich unter den Werten in der bisherigen EU-15 (abgesehen von dem westeuropäischen Sonderfall Irland). Lediglich Polen wies mit fast 30 Prozent einen hohen Wert auf, der im Bereich der großen europäischen Volkswirtschaften wie Deutschland und Frankreich zu finden war. Länder wie die Slowakei und Ungarn bewegten sich im Bereich der Sozialquoten von Portugal und Spanien. Generell lassen solche Anteilswerte aber bestenfalls Tendenzaussagen zu. Denn die statistischen Abgrenzungen sind nicht immer einheitlich und auch die „Quote“ kann durch Schwankungen des Bruttoinlandsproduktes im Nenner beeinflusst sein.

Bei der Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme stützen sich die neuen Mitgliedstaaten aus Mittel- und Osteuropa tendenziell stärker auf Sozialversicherungsbeiträge als der Durch-

Bei der Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme stützen sich die neuen Mitgliedstaaten aus Mittel- und Osteuropa tendenziell stärker auf Sozialversicherungsbeiträge als der Durch-

schnitt der bisherigen EU-15.<sup>3</sup> Für die schwierige Arbeitsmarktlage in diesen Ländern stellt dies eine schwere Belastung dar. Denn hohe Sozialversicherungsbeiträge bremsen Beschäftigung vor allem am unteren Ende der Lohnskala und verstärken dadurch die Persistenz der Arbeitslosigkeit. Ob man Sozialversicherungsbeiträge senken kann, hängt davon ab, welche Finanzierungsalternativen durch direkte oder indirekte Steuern bestehen oder ob mehr Leistungen der privaten Vorsorge anheim gestellt werden können. Angesichts des wirtschaftlichen Entwicklungsrückstands der neuen Mitgliedsländer sind beide Optionen zugleich jedoch nicht leicht zu realisieren, führen sie doch in jedem Fall zunächst zu einer Verschiebung der Belastung.

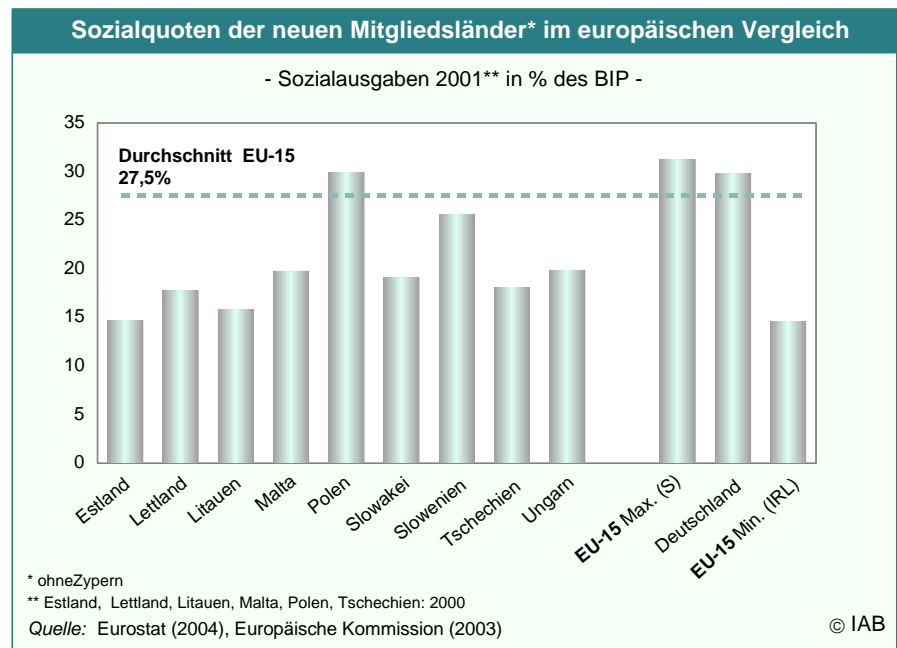
Die Probleme bei der Ausgestaltung der Systeme der sozialen Sicherung in den neuen Mitgliedstaaten weisen deutliche Parallelen zu den Ländern Westeuropas auf. Von herausragender Bedeutung ist dabei wegen der demographischen Entwicklung der Druck auf die Rentenversicherung und wegen der Beschäftigungsprobleme der Druck auf die Arbeitslosenversicherung.<sup>4</sup>

### Alterssicherung

Die Altersvorsorge befindet sich in den mittel- und osteuropäischen Staaten in einer Phase des Umbruchs. Einkommensbezogene Renten aus beitragsfinanzierten Systemen – teilweise in Verbindung mit bedürftigkeitsgeprüften Mindestrenten wie in Lettland und der Slowakei – bildeten beim Übergang in die Marktwirtschaft die Basis für das Altersvorsorgesystem in den neuen Mitgliedsländern. Ähnlich wie in westlichen Ländern der EU-15 mit überwiegend beitragsfinanzierter Rentenversicherung gab es im Zuge der Transformation Reformen mit drei wesentlichen Elementen:

➤ Erstens wurden die Leistungsparameter der beitragsfinanzierten Systeme verändert. So erhöhten nahezu alle Länder das Rentenzugangsalter und verringerten die Wertigkeit von Versicherungsjahren für den künftigen Leistungsanspruch.

Abbildung 1



➤ Zweitens ergänzten vier (Ungarn 1998, Polen 1999, Lettland 2001 und Estland 2002) der zehn neuen Mitgliedstaaten ihre beitragsfinanzierten Systeme durch kapitalgedeckte Elemente. Für wirtschaftlich noch wenig entwickelte Länder stellt dies eine besondere Bürde dar, weil beträchtliche Übergangskosten entstehen. Zum einen müssen aktuell Mittel in den Kapitalaufbau zu Gunsten der jetzt arbeitenden Generation fließen, zum anderen sind zugleich Mittel für Leistungen zu Gunsten der älteren Generation aus den Sozialversicherungssystemen aufzubringen.

➤ Drittens wurden in fast allen neuen Staaten Anreize zu Gunsten einer freiwilligen Rentenversicherung gesetzt. Im Vordergrund stand dabei die steuerliche Förderung privater Ersparnisse und des Aufbaus von Betriebsrenten.

Die sich abzeichnenden Probleme für die Rentenversicherungssysteme in den neuen Mitgliedstaaten liegen ähnlich wie in Westeuropa auf der Hand. Im Vordergrund stehen die Risiken ihrer längerfristigen Finanzierbarkeit. Die – anders als im Westen – dort derzeit stagnierende Lebenserwartung (mit Ausnahme Sloweniens) wird vermutlich bald wieder steigen und in Kombination mit einer schrumpfenden Bevölkerung (infolge rückläufiger Geburten) hohe finanzielle

Lasten für den aktiven Teil der Bevölkerung generieren. Kapitalgedeckte Verfahren sind jedoch allein keine Lösung für das Problem der Alterung und des Bevölkerungsrückgangs. Denn die aktive Generation muss letztendlich immer für die passive Generation aufkommen, sei es direkt im beitragsfinanzierten System oder indirekt im Kapitaldeckungsverfahren, des Sparens für den künftigen Rentenbezug. Die Einführung kapitalgedeckter Verfahren und die Förderung freiwilliger Formen der Altersvorsorge sind aber ein Weg, um die Lohnnebenkosten zu entlasten oder zumindest nicht weiter zu belasten.

<sup>3</sup> Diese Sozialversicherungsbeiträge in Prozent des Bruttoinlandsprodukts betragen im Jahr 2001 nach OECD-Zahlen in Tschechien 17,4 %, in der Slowakei 14,7 %, in Ungarn 11,5 % und in Polen 10,0 %. Der Durchschnitt der EU-15 lag 2001 bei 11,7 % und dabei der höchste Wert in Schweden mit 15,9 % und der niedrigste Wert in Dänemark mit 2,2 %.

<sup>4</sup> Der Krankenschutz soll hier nicht ausführlich thematisiert werden. An dieser Stelle sei nur gesagt, dass diesbezüglich in den mittel- und osteuropäischen Ländern inzwischen in fast allen neuen Mitgliedsländern der EU weitgehend aus Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeiträgen finanzierte Sozialsicherungssysteme bestehen.

## Arbeitslosenversicherung

Hinsichtlich der Art der Leistungen im Falle von Arbeitslosigkeit haben sich die meisten der neuen Mitgliedstaaten bereits weitgehend der bisherigen EU-15 angepasst. So gibt es bereits überall Lohnersatzleistungen in Form eines Arbeitslosengeldes und vielfältige Wiedereingliederungsmaßnahmen. Der wesentliche Unterschied zu Westeuropa besteht allerdings im Leistungsgrad, d.h. es werden in der Regel weniger Risiken für weniger Personen auf einem geringeren Niveau und bei geringerer Leistungsdauer abgedeckt. Gemessen am Bruttoinlandsprodukt betragen die Anteile der Ausgaben für die Arbeitsmarktpolitik insgesamt (Lohnersatzleistungen plus Maßnahmen) in den neuen Mitgliedsländern mit 0,30 Prozent bis 1,25 Prozent maximal gerade einmal die Hälfte des (ungewichteten) Durchschnitts der EU-14 ohne Luxemburg (vgl. *Tabelle 4*).

Hohe Lohnersatzleistungen können vor allem dann, wenn sie über lange Zeit gewährt werden, als Reservationslohn den Arbeitsanreiz verringern und zur Verfestigung der Arbeitslosigkeit beitragen. Von „großzügigen“ Transferleistungen kann aber in den neuen Mitgliedsländern nicht die Rede sein. In den bis auf Estland beitragsfinanzierten Arbeitslosenversicherungssystemen ist in der Regel die Bezugsdauer für Arbeitslosengeld vergleichsweise kurz, z.B. in Tschechien, der Slowakei, Estland und Litauen 180 Tage sowie in Ungarn und Lettland 270 Tage. Längere Bezugsdauern sind ausnahmsweise möglich, wenn über längere Zeit Beiträge gezahlt wurden (Lettland, Slowenien), wenn in bestimmten Regionen die Arbeitslosigkeit hoch ist (Polen) oder wenn ältere Arbeitnehmer von Arbeitslosigkeit betroffen sind (Slowenien). Auch die Lohnersatzraten sind nicht üppig und liegen zu Beginn des Leistungsanspruchs zwischen 50 Prozent und 65 Prozent des vorhergehenden Nettolohns.

Analog zu den geringen Ausgaben für passive Leistungen sind auch die Ausgaben für

arbeitsmarktpolitische Maßnahmen vergleichsweise gering. Für die mittel- und osteuropäischen EU-Staaten ergaben sich in 2002 Anteile von 0,08 Prozent bis 0,52 Prozent, die deutlich unter dem ungewichteten Durchschnitt der EU-14 von 1,01 Prozent des Bruttoinlandsprodukts lagen. Schwerpunkte sind dabei Lohnsubventionen, Maßnahmen zu Gunsten bestimmter Zielgruppen und teilweise auch Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen. Angesichts der tief greifenden strukturellen Veränderungen und des sich abzeichnenden Bedarfs an Mobilität zwischen Betrieben, Regionen und Tätigkeitsfeldern erscheint insbesondere der begrenzte Einsatz von Mitteln für Maßnahmen der Fort- und Weiterbildung problematisch.

### Perspektiven für die Sozialpolitik in der erweiterten Union

Bei der Transformation zur Marktwirtschaft haben sich in den neuen Mitgliedsländern der EU institutionelle Strukturen herausgebildet, die Ähnlichkeiten mit den OECD-Ländern und der bisherigen EU-15 aufweisen. Die Verwandtschaft zeigt sich bei den Systemen der Arbeitsbeziehungen, der sozialen Sicherung und bei den Arbeitsmarktregulierungen in der Art ihrer Ausgestaltung. Große Unter-

schiede ergeben sich aber hinsichtlich des Niveaus sozialer Leistungen.

Im Prozess der Globalisierung und der Integration von Wirtschaftsräumen (wie in Europa) unterliegen national beeinflussbare Standortfaktoren wie sozialstaatliche Maßnahmen dem Wettbewerb. Dabei ist allerdings zu beachten, dass es zwischen wirtschaftlichem Wachstum und wohlfahrtsstaatlichen Interventionen Interdependenzen gibt. Einerseits ist eine aktive Wachstums- und Beschäftigungspolitik die beste Sozialpolitik, weil dadurch soziale Risiken vermieden werden können und eine stabile Finanzierung sozialer Systeme möglich ist. Andererseits kann der Sozialstaat auch ökonomische Dynamik begünstigen, weil durch soziale Sicherung Planungssicherheit entsteht: Der Einzelne kann wirtschaftliche Risiken auf sich nehmen, ohne gleich seine Existenz zu gefährden. Daraus folgt der Vorrang von wirtschaftlicher Expansion und – flankierend – ein auf Aktivierung zielender Sozialstaat, der die lebenslange Beschäftigungsfähigkeit der Erwerbsbevölkerung in den Mittelpunkt stellt.

Sozialstaatliche Maßnahmen müssen in integrierten Wirtschaftsräumen wie der EU aber nicht zwingend der Konkurrenz unterliegen. Sie könnten durch verbindliche, supranationale Standards ganz oder teilweise dem Wettbewerb entzogen sein. Jedoch gibt es praktische und

vor allem ökonomische Gründe, auf eine supranationale Sozialpolitik zu verzichten. Ein praktisches Argument ist, dass Sozialsysteme historisch ganz unterschiedlich gewachsen sind und eine Harmonisierung nicht eben leicht zu realisieren wäre. Von ökonomischer Bedeutung ist, dass Transaktionskosten aus einem heterogenen System auf längere Sicht mehr als aufgewogen werden durch die Dynamik, die sich aus unabhängigen, mit vielen ihrer ökonomischen Rahmenbedingungen konkurrierenden Wirtschaftsräumen ergibt. Dieses Argument, das dem Schumpeter'schen Ansatz innovativer Unternehmen entlehnt ist, stellt ab auf einen Wettbewerb der Sozialsysteme. Sozialmodelle sind demnach das Er-

Tabelle 4

Öffentliche Ausgaben für Beschäftigungsprogramme - 8 neue Mitgliedsländer und EU-14, 2002 in % des BIP -			
Länder	Aktive Maßnahmen <sup>1)</sup> (gesamt)	Passive Maßnahmen <sup>2)</sup> (gesamt)	Gesamtausgaben
Polen	0,11	1,14	1,25
Slowakei	0,46	0,48	0,94
Tschechien	0,17	0,27	0,45
Ungarn	0,52	0,37	0,90
Estland	0,08	0,22	0,30
Lettland	0,14	0,50	0,64
Litauen	0,21	0,15	0,36
Slowenien	0,44	0,58	1,00
Ø EU 14 <sup>3)</sup>	1,01	1,43	2,44

Anmerkung: Abweichungen in den Summen durch Runden der Zahlen

1) Summe aller ausgewiesenen Daten.

2) Arbeitslosengeld und Vorruhestand aus Arbeitsmarktgründen.

3) ohne Luxemburg; ungewichtet.

Quelle: Employment Outlook 2004, ILO 2004

gebnis nationaler Suchprozesse, Experimente und politischer Entscheidungen. Fallen Handelsschranken weg, so wird die effizienteste Lösung sichtbar und kann von anderen Ländern übernommen werden. Außerdem bestehen in einer „Schumpeter’schen Welt“ Anreize, neue Wege der sozialen Sicherung zu suchen und zu gehen.

Ein zusätzliches, aber ebenso gravierendes ökonomisches Argument gegen grenzüberschreitende Sozialstandards ist, dass Nationalstaaten einen unterschiedlichen Entwicklungsstand aufweisen. Da sie ein nicht vergleichbares ökonomisches Ausgangsniveau haben und auch deshalb nicht gleich schnell wachsen, können sie sehr unterschiedlich von wirtschaftlichen Schocks betroffen sein. Soll es nicht zu einer Überforderung noch weniger entwickelter Länder wie der osteuropäischen im Zuge der jüngsten Erweiterung der EU kommen, könnten Mindeststandards sowieso nur an den Möglichkeiten und Grenzen dieser schwächeren Länder ausgerichtet sein. Für schon weiter entwickelte Länder

muss dies aber deswegen kein Problem sein, weil sie mit ihren gesamten ökonomischen Rahmenbedingungen im Wettbewerb stehen. Bei den noch nicht so weit entwickelten Ländern aber soll und kann durch wirtschaftliches Wachstum auch im sozialen Bereich ein Aufholprozess in Gang kommen. Dabei ist zu erwarten, dass die Bürger der neuen EU-Staaten ein wirtschaftliches und politisches Interesse an sozialer Inklusion haben. Vor allem die mittel- und osteuropäischen Länder kommen aus einer egalitären Tradition und die Menschen dort werden Zug um Zug ihren Anteil am wirtschaftlichen Fortschritt reklamieren.

Generell ist aber die Entwicklungsrichtung wohlfahrtsstaatlicher Systeme in den mittel- und osteuropäischen Ländern noch nicht absehbar. Während die dort vergleichsweise hohen Sozialversicherungsbeiträge auch in konservativ-korporatistischen Modellen zu finden sind, ist die hohe Flexibilität der Lohnfindung und der Arbeitsmarktregulierung eher ein Merkmal angelsächsisch geprägter, liberaler Systeme. Je mehr die mittel- und osteuropäischen Länder nicht in die eine oder andere Richtung gehen und stattdessen zu neuen, innovativen Mischformen sozialstaatlicher Gestaltung kommen, desto mehr könnte im Wettbewerb ein Prozess des gegenseitigen Lernens Platz greifen.

Abschließend lässt sich festhalten, dass durch die Erweiterung der Europäischen Union und dem damit verbundenen wachsenden Wettbewerb national beeinflussbare Standortfaktoren wie die Sozialsysteme noch mehr auf dem Prüfstand stehen. Dabei wurde in diesem Beitrag hervorgehoben, dass es auf europäischer Ebene nicht um eine Angleichung sozialstaatlicher Institutionen und Instrumente gehen kann. Vielmehr steht im zusammenwachsenden Europa der 25 die Annäherung von Zielen und insbesondere Ergebnissen im Vordergrund, nämlich wirtschaftliches Wachstum mit sozialem Fortschritt zu verbinden. Hierzu kann die Europäische Union vor allem durch weitgehende Transparenz des Erreichten und damit Hilfen zur Selbsthilfe einen wirksamen Beitrag leisten.

## Literaturhinweise

*Cazes, S., Nesporova, A. (2003):* Labour markets in transition, Balancing flexibility & security in Central and Eastern Europe, International Labour Office (ILO), Genf.

*European Economic Advisory Group at CESifo (EEAG) (2004):* Report on the European Economy 2004, München.

*Europäische Kommission (2003):* Social protection in the 13 candidate countries – a comparative analysis, Luxemburg, p.27. (Daten auf ESSPROS Systematik).

*Eurostat (2004):* Europäische Sozialschutzstatistik, Sozialschutz – Ausgaben und Einnahmen, Brüssel.

*Eurostat (2003):* Europäische Sozialschutzstatistik, Sozialschutz – Ausgaben und Einnahmen, Ausgabe 2003, Luxemburg.

*Fultz, E. (2003):* Recent Trends in Pension Reform and Implementation in the EU Accession Countries, Genf.

*Funk, L., Lesch, H. (2004):* Arbeitsbeziehungen in Mittel- und Osteuropa, in: iw-trends, Nr. 1, S. 33-38.

*IZA (2002):* An Improved Economic Framework for Increased Employment, IZA COMPACT – Special Issue November/Dezember, Bonn.

*Lecher, W. (2000):* Arbeitsbeziehungen in Mitteleuropa vor der EU-Integration, in: WSI-Mitteilungen, Nr. 2, S. 118-122.

*Pimpertz, J. (2004):* Soziale Sicherung in Mittel- und Osteuropa, in: iw-trends, Nr. 1, S. 56-61.

*Social Security Administration (2002):* Social Security Programs Throughout The World: Europe, Washington D. C. <http://www.ssa.gov/policy/docs/progdesc/ssptw/2002-2003/americas/>

*Schröder, Chr. (2004):* Die industriellen Arbeitskosten der EU-Beitrittskandidaten, in: iw-trends, Heft 1, S. 45-49.

## Impressum

**IAB Kurzbericht**  
Nr. 13 / 13.10.2004

**Redaktion**  
Ulrich Möller, Elfriede Sonntag

**Graphik & Gestaltung**  
Monika Pickel, Elisabeth Strauß

**Technische Herstellung**  
Hausdruckerei der BA

**Rechte**  
Nachdruck – auch auszugsweise – nur mit Genehmigung des IAB gestattet

**Bezugsmöglichkeit**  
Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung  
D-90327 Nürnberg  
telefonisch: 0911/179-3025  
online: [www.iab.de](http://www.iab.de)

**IAB im Internet:**  
<http://www.iab.de>  
Dort finden Sie unter anderem auch diesen Kurzbericht im Volltext zum Download

**Rückfragen zum Inhalt an**  
Dr. Ulrich Walwei, Tel. 0911/179-3083,  
oder e-Mail: [ulrich.walwei@iab.de](mailto:ulrich.walwei@iab.de)

**ISSN 0942-167X**