

Wohin steuert die Arbeitsmarktpolitik in den Neuen EU-Mitgliedsstaaten?

Woher kommt sie?

Um zu verstehen, wohin die Arbeitsmarktpolitik in den neuen Mitgliedsstaaten in Ost-Mitteuropa (NMS) geht, ist es nützlich zu bedenken, woher sie kommt. Arbeitsmärkte in der für Marktwirtschaften typischen Form gab es nicht. Entsprechende Arbeitsmarktinstitutionen waren nach dem Zusammenbruch des real existierenden Sozialismus und der internationalen Arbeitsteilung im COMECON erst aufzubauen. Dazu gehört das arbeits- und sozialrechtliche Regelwerk ebenso wie die Funktionsfähigkeit der Akteure, die es gestalten.

Akteure waren teils nicht vorhanden, insgesamt nicht auf ihre neue Aufgabe vorbereitet. Arbeitgeberverbände gab es nicht in einem System, in dem der Staat die Arbeitgeberfunktion für sich beanspruchte. Unabhängige, repräsentative und demokratisch verfasste Gewerkschaften, die den Standards der Internationalen Konvention über Vereinigungsfreiheit und Tarifautonomie der ILO entsprachen, mussten sich mit der Ausnahme der polnischen Gewerkschaft Solidarnocs erst bilden, frühere staatsnahe Einheitsgewerkschaften waren in den Augen vieler desavouiert. Aber auch die Arbeitsverwaltungen mussten sich auf ihre neuen Aufgaben vorbereiten. Tatsächlich hat die Zusammenarbeit der Regierungen und der Sozialpartner mit Unterstützung aus Partnerländern den Aufbau der neuen Institutionen der Arbeitsmärkte in vielen Fällen aktiv begleitet.

In der Transformationsphase haben Expertisen der Weltbank und des Internationalen Währungsfonds das liberale Gesicht der Arbeitsmarktpolitik in den NMS mit geprägt. Dem entsprach in der Bevölkerung der politische Wunsch nach politischer und wirtschaftlicher Freiheit, und im Westen ausgebildete Ökonomen wie insbesondere Leszek Balcerowicz dürfen als die nationalen Ikonen dieser Wirtschaftspolitik angesehen werden. Mit Beginn des Beitrittsprozesses zur Europäischen Union seit 1997 war die Übernahme des Acquis Communautaire verbunden. Da nach Europäischem Recht für Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik die Prinzipien der Subsidiarität und Proportionalität gelten, geht davon aber bisher keine weitgehende harmonisierende Wirkung auf diese Politikbereiche in nationaler Zuständigkeit aus. Im Rahmen der Lissabon-Strategie arbeiten die europäischen Beschäftigungsstrategie und die erneuerte Soziale Agenda mit dem weicheren gegenseitigen Informations- und Abstimmungsinstrument der Offenen Methode der Koordinierung. Man kann deshalb auch nicht von der Arbeitsmarktpolitik der NMS als einer Einheit sprechen.

Der Transformationsprozess ging zunächst mit einem massiven Abbau obsolet gewordener Produktionseinheiten und hoher Arbeitslosigkeit einher. Es zeigte sich bald, dass die Arbeitsmarktpolitik in der Sicherung von Einkommen angesichts des Ausmaßes des Umbruchs überfordert war und ihre anfänglich vergleichsweise großzügige Finanzierung nicht nachhaltig sein konnte. Parallel dazu musste der Umbau der sozialen Sicherung vorgenommen werden, und da das wegen der Pfadabhängigkeit sozialer Sicherungssysteme nur schrittweise erfolgen konnte, dienten Frühverrentung und Renten bei Berufs- und Erwerbsunfähigkeit als massenhaft genutzte Arbeitsmarktventile. Das wiederum trug zur lang anhaltenden finanziellen Belastung der Systeme der sozialen Sicherung und, da diese in hohem Maße abgabenfinanziert sind, zu hohen Lohnnebenkosten bei. Dies alles, den Umfang der Herausforderungen ebenso wie die Leistungen zu ihrer Bewältigung gilt es bei der Betrachtung der bisherigen Wege der Arbeitsmarktpolitik in den NMS zu würdigen.

Im Folgenden will ich die facetten- und faktenreiche Präsentation von Herrn Knogler unter derselben Überschrift mit vier Bemerkungen ergänzen und kommentieren. Ich beginne damit, die Arbeitsmarktpolitik in den Kontext von Wachstum, Produktivität und Beschäftigung zu stellen. Danach folgen einige Befunde zu Beschäftigungsqualität, Arbeitsbedingungen und Einkommensverteilung. Drittens stelle ich der Strategie der Flexibilisierung durch Deregulierung das Flexicurity-Konzept gegenüber. Daraus werden Perspektiven für die Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik sowie für die Finanzierung der Sozialpolitik abgeleitet.

Wachstum, Produktivität, Beschäftigung und die Rolle der Arbeitsmarktpolitik

Es ist notwendig, die aktive Arbeitsmarktpolitik in den makroökonomischen Kontext von Wachstum – Produktivität – Beschäftigung zu stellen, um die Nachfrageseite der Arbeitsmarktentwicklung in den NMS zu betrachten. Damit lässt sich erläutern, warum im Aufholprozess ab 1995 die allgemeine Beschäftigungsentwicklung zunächst weiter negativ blieb und erst in den letzten Jahren soweit anstieg, dass 2007 für die EU-10 das Beschäftigungsniveau von 1995 wieder erreicht wurde.

Im Unterschied zum jahresdurchschnittlichen Produktivitätswachstum 1995- 2007 von 1,4% in den EU-15 lag das Produktivitätswachstum in den EU-10 bei jahresdurchschnittlich knapp 4%. Gleichzeitig wuchs die Wirtschaft der EU-15 kumuliert um gut 30 % und die der EU-10 um mehr als 60%, freilich ausgehend von einem niedrigen Niveau. Im Ergebnis nahm die Beschäftigung in den EU-15 kumuliert um 18% zu, während die EU-10 insgesamt 2007 nur wieder das Niveau von 1995 erreichten.

Wachstum ohne Beschäftigung in den NMS? Nein, die dynamischen Wirkungen des gleichzeitigen Abbaus von Arbeitsplätzen mit geringerer Produktivität und dem Aufbau von solchen mit höherer Produktivität wurden erst mit Zeitverzögerung in den letzten Jahren des Beobachtungszeitraums sichtbar. Die Beschäftigungsentwicklung ging in den EU-15 mit einem deutlichen Ausbau des Niedriglohn- bzw. Niedrigproduktivitätsbereichs einher, während der Aufholprozess in den NMS, ausgehend von einem vergleichsweise niedrigen durchschnittlichen Lohnniveau, Beschäftigung und Einkommen in produktivitätsstarken Bereichen wachsen ließ. Dass die EU-15 das Produktivitätsziel der Lissabon-Agenda von 3% so weit verfehlten steht in deutlichem Widerspruch zu dem erklärten Grundanliegen, Europa bis 2010 zur produktivitätsstärksten Region zu entwickeln, und deutet auf ein mögliches Dilemma hin, nämlich entweder weniger „gute“ oder mehr Beschäftigung durch Ausbau des Niedriglohnsektors zu schaffen.

In den EU-10 wird die starke, wenn auch von niedrigerem Niveau ausgehende Produktivitätsentwicklung maßgeblich erklärt durch das Zusammenspiel von ausländischen Direktinvestitionen, dem hohem Tempo der Vernichtung alter Arbeitsplätze und dem sich in jüngster Zeit beschleunigenden Aufbau neuer Arbeitsplätze. Der Saldo von Arbeitsplatzab- und -aufbau lässt sich 1995 – 2007 als eine flache U-Kurve darstellen.

Ausländische Direktinvestitionen in den EU-10 konzentrieren sich auf produktivitätsstarke exportorientierte Güterproduktion und entsprechende unternehmensbezogene Dienstleistungen. Sie bevorzugen zentrale bzw. zum Exportpartner grenznahe Regionen mit leistungsfähigen Verkehrs- und Kommunikationsstrukturen. Was Paul Krugman zur Erklärung des Zusammenhangs von räumlicher Konzentration und technologischer Absorptionskapazität geschrieben hat, gilt hier. Die Konzentration findet ihren Niederschlag in unterschiedlichen regionalen Arbeitsmarktstrukturen und -prozessen und entsprechend unterschiedlicher Lohndynamik. Von der Dauerhaftigkeit und Verfestigung dieser

Strukturierungen hängt es ab, inwieweit von Segmentierung der Arbeitsmärkte zu sprechen ist.

Ob wir aus den jüngsten positiven Beschäftigungsergebnissen in den NMS auf eine Trendwende schließen dürfen bzw. welche Wirkungen auf die Güter- und insbesondere Exportmärkte von den gegenwärtigen Turbulenzen auf den Finanzmärkten ausgehen, bleibt offen. Zu erwarten ist, dass die von den ausländischen Direktinvestitionen getriebene Dynamik zunächst an Schwung verliert.

Wie auch immer das sein wird, Job-turnover, also das Zusammenspiel von Abbau weniger wettbewerbsfähiger Produktionen und Aufbau neuer Arbeitsplätze, hat sich als wichtiger Transmissionsmechanismus für neue und bessere Arbeitsplätze in den NMS erwiesen (Rutkovski, J., Scarpetta, St. et al., Enhancing Job Opportunities, IBRD 2005). Das gilt sowohl in als auch zwischen Betrieben. Dieser dynamische Prozess kann, muss aber nicht in jedem Fall mit Betriebsschließungen und Betriebswechsel von Arbeitskräften einhergehen. Numerische Flexibilität, das ist der Auf- und Abbau von Beschäftigungsverhältnissen, und funktionale Flexibilität, d.h. die Übernahme neuer Aufgaben, können einander mit dem Ziel der bestmöglichen Zuordnung von Arbeitskräften zu Arbeitsplätzen ergänzen.

Die Dynamik des Aufbaus produktiverer Arbeitsplätze wird unterstützt von expansiven Nachfrage- und Produktionsbedingungen auf Produkt- und Dienstleistungsmärkten. Im Beobachtungszeitraum sind in den EU-10 die nachfrageseitigen Faktoren (makroökonomische Stabilität, gute Investitionsbedingungen, darunter möglichst geringe Transaktionskosten und Risiken neuer Investitionen, gute Standortbedingungen) für Investitionsentscheidungen und die Schaffung produktiverer Arbeitsplätze vorrangig gewesen. Um den Prozess zu verstetigen können die Förderung von Unternehmensgründung und -entwicklung, entsprechende Forschungs- und Entwicklungsstrategien für Kleinunternehmen, Bildungs- und Ausbildungspolitik und die Gewährleistung freien und fairen Handels Schlüsselrollen spielen.

Dies ist im Auge zu behalten, damit der Beitrag, den Arbeitsmarktpolitik leisten kann, nicht überschätzt wird. Das Beschäftigungswachstum in den NMS wird bisher jedenfalls nicht vorrangig durch einen Mangel an qualifizierten Arbeitskräften begrenzt, die sich mit ausländischen Direktinvestitionen engagierenden Unternehmen haben durch betriebliche Qualifizierung einen großen Beitrag zur Produktivitätssteigerung geleistet und sind in der Lage, dies bei günstigen Nachfragebedingungen auf Produkt- und Dienstleistungsmärkten auch fortzusetzen.

Zu guten Produktionsbedingungen trägt indes auch die Bereitschaft der Arbeitskräfte zur Beschäftigungsaufnahme und zum Wechsel in produktivere Tätigkeiten sowie die Fähigkeit der Arbeitsmärkte bei, die Nachfrage nach Arbeitskräften zur richtigen Zeit am richtigen Ort mit den benötigten Qualifikationen zusammen zu bringen. Die Erfahrung des massenhaften Arbeitsplatzverlusts im Transformationsprozess hat dazu geführt, dass die freiwillige Mobilität von Arbeitskräften auch bei zunehmender Arbeitsnachfrage durch hohe Risikoaversion begrenzt bleibt (Cazes, S. und A. Nesporova, Flexicurity, a Relevant Approach in Central and Eastern Europe, ILO 2007). Die öffentlichen Institutionen zur Förderung des Arbeitsmarktausgleichs sind wegen der im EU-Vergleich weit unterdurchschnittlichen Finanzierung aktiver Arbeitsmarktpolitik bisher nur unzureichend in der Lage, zur verbesserten Abstimmung von angebotenen und nachgefragten Qualifikationen beizutragen.

Hier hätte die Arbeitsmarktpolitik im Zusammenwirken mit der Wirtschaftspolitik ihren Platz, um Qualifizierung und Beschäftigungsfähigkeit, funktionale und numerische Flexibilität,

regionale Mobilität und soziale Sicherung beim Übergang in neue Beschäftigung zu unterstützen. Sie müsste arbeitskräfteseitig auf Zielgruppen fokussieren und den qualifizierten Arbeitskräftebedarf kleiner und mittlerer Unternehmen mit der Förderung und Begleitung von einheimischen Unternehmensgründungen verbinden.

Einkommenssicherung bei Arbeitslosigkeit, Förderung der Beschäftigungsfähigkeit im Übergang zu neuen und produktiveren Arbeitsplätzen, Aktivierung der Bereitschaft zur Arbeitsaufnahme, Aufbau bzw. Neujustierung der Arbeitsmarktinstitutionen wie der Systeme der Arbeitsvermittlung, der beruflichen Qualifizierung und der rechtlichen wie tariflichen Rahmenbedingungen für die Beschäftigungsverhältnisse, Anpassung der Systeme der sozialen Sicherung an neue Herausforderungen und Nachhaltigkeit ihrer Finanzierung sind die zentralen Themen.

Mehr und bessere Beschäftigung?

Generell geht es darum, produktivere Beschäftigung und dabei Durchlässigkeit zwischen weniger attraktiven und produktiveren und gleichzeitig besser bezahlten, sichereren und beruflichen Aufstieg ermöglichenden Arbeitsplätzen zu schaffen und damit die Verfestigung der Zuweisung besserer und schlechterer Arbeitsplätze zu Bevölkerungsgruppen und damit Arbeitsmarktsegmentierung zu vermeiden.

Langfristig kommt dabei der Bildungspolitik eine Schlüsselrolle zu. Kurz- bzw. mittelfristig kann auf Defizite der Beschäftigungsfähigkeit der Arbeitskräfte mit arbeitsmarktpolitische Hilfen und der Ausdehnung des Niedriglohnsegments reagiert werden, gleichzeitig kommt es darauf an, Zutrittsbeschränkungen zu allgemeiner und beruflicher Bildung mit dem Ziel abzubauen, die Bildungsfähigkeit jedes Einzelnen möglichst vollständig zu entwickeln.

Freilich, die international vorliegenden Ergebnisse bisheriger Förderung lebenslangen Lernens sind in ihren Wirkungen nicht generell ermutigend. Man kann das plakativ auf folgenden Befund reduzieren: die Personengruppen, welche am meisten gefördert werden müssten, werden oft am wenigsten erreicht, sie haben oft geringeren Bildungserfolg und wenn sie erfolgreich sind, unterdurchschnittliche Verwertungschancen am Arbeitsmarkt. Das deutet auf Pfadabhängigkeit von sozialem Bildungshintergrund, Bildungsteilnahme und Bildungserfolg hin. Ein Sprichwort sagt, was Hänschen nicht lernt, lernt Hans nimmermehr; bildungspolitisch gewendet ist die Frage zu beantworten „was genau Hänsel und Gretel beizeiten lernen sollten, damit Hans und Grete später aus eigenem Antrieb und weitgehend selbständig und verhältnismäßig leicht berufsbezogen lernen können“ (F. Achtenhagen und W. Lempert, Lebenslanges Lernen im Beruf, seine Grundlegung im Kindes- und Jugendalter, Göttingen 2000). In den vergangenen Jahren haben Pädagogen und Neurologen gezeigt, dass die Pfadabhängigkeit der Bildung und Weiterbildung sehr früh einsetzt, nicht erst mit dem sechsten Lebensjahr.

Man wird deshalb nachhaltig durchgreifende Erfolge der Europäischen Beschäftigungsstrategie und der erneuerten sozialen Agenda erst auf der Grundlage eines neuerlichen bildungspolitischen Aufbruchs in allen Mitgliedsländern erwarten können. Schaut man dabei zum Beispiel auf den Bildungsföderalismus in Deutschland und dessen strukturell bedingtes Reformschnecken tempo, dann erscheinen außerordentliche Anstrengungen notwendig, um im größeren Maßstab einen bildungspolitischen europäischen Mehrwert zu schaffen.

Mit Blick auf das Tagungsthema „Arbeit zu jedem Preis?“ sind einige Befunde zur Entwicklung von Beschäftigungsqualität, Arbeitsbedingungen und Lohnstruktur in den NMS

vorzustellen. Stichworte sind befristete Beschäftigungsverhältnisse, selbständige Tätigkeit als Ausweichstrategie bei Arbeitslosigkeit, Scheinselbständigkeit, informelle Beschäftigung und Niedriglohnbereich.

Anders als in den EU-15 ist Teilzeitarbeit mit der Ausnahme Sloweniens in den EU-10 wenig ausgeprägt und nimmt auch nicht wesentlich zu, so lange bei vergleichsweise niedrigen Löhnen Vollzeitwerbstätigkeit vorgezogen wird.

Dagegen haben befristete Arbeitsverhältnisse in 8 der 10 deutlich zugelegt, am meisten in Polen von 6% im Jahr 2000 auf 27% in 2006, die Ausnahme bildet Rumänien. Die asymmetrische Liberalisierung von Kündigungsschutzvorschriften, von der Kernbelegschaften in unbefristeten Arbeitsverhältnissen weniger betroffen waren, hat die Unternehmen veranlasst, zunehmend befristete und sozial weniger geschützte Beschäftigungsverhältnisse für neu Beschäftigte anzubieten. Das trifft insbesondere Berufsanfänger und Rückkehrer/Innen.

Der Anteil selbständiger Tätigkeit sinkt, Ausnahmen bilden die Tschechische Republik und die Slowakei, bei verbesserter allgemeiner Beschäftigungsentwicklung. Die Rückkehr in unselbständige Beschäftigung aus gering produktiver Tätigkeit in Landwirtschaft und Kleinhandel, wo immer möglich, deutet darauf hin, dass die Aufnahme selbständiger Tätigkeit häufig als Auffangstrategie bei Arbeitslosigkeit anzusehen war.

Bei regional-, alters- und qualifikationsspezifisch hoher Arbeitslosigkeit bzw. niedrigen Löhnen hat informelle Beschäftigung als Überlebensstrategie Bedeutung gewonnen. Zum Ausweichen in das Angebot informeller Tätigkeit und scheinselbständiger Beschäftigung trägt auch die relativ hohe Belastung niedriger Lohneinkommen mit Steuern und Sozialabgaben bei. Für Ende der neunziger Jahren liegen die Schätzungen des Anteils informeller Beschäftigung an der Gesamtbeschäftigung in den EU-10 mit Ausnahme der Tschechischen Republik und der Slowakei bei 20 bis über 30% (Rutkowski und Scarpetta, a.a.O., S.94).

Die Schwellenfunktion prekärer bzw. befristeter Beschäftigung ist wenig wirksam. Für Arbeitskräfte in informellen Tätigkeiten ist die Übergangswahrscheinlichkeit in Arbeitslosigkeit höher als in registrierte Beschäftigung. Vergleichbare Analysen zu den für die EU-15 vorliegenden Ergebnissen zur Übergangswahrscheinlichkeit von befristeten in unbefristete Arbeitsverhältnisse liegen nicht vor. Angesichts der allgemeinen Beschäftigungssituation ist nicht damit zu rechnen, dass die für die EU-15 berichtete Übergangsrate im Zeitraum 1995-2001 von rund einem Drittel in den NMS erreicht wurde.

Die Einkommensverteilung in den EU-10 ist, herkommend vom eher egalitären sozialistischen System, inzwischen deutlich ungleicher als in den EU-15, die Ausnahme bildet die Tschechische Republik. Das belegen Gini-Verteilungsmaße (F. Buttler, U. Schoof und U. Walwei, *The European Social Model and Eastern Enlargement*, *Journal for Labour Market Research*, 1/2006, S. 112). Der Abstand zwischen den ärmsten und den am besten verdienenden Einkommensgruppen (-dezilen) ist gemessen am OECD-Durchschnitt überdurchschnittlich hoch (Rutkowski und Scarpetta, *Enhancing Job Opportunities*, 2005, S. 91). Die Flut hebt nicht wie manche Protagonisten unregulierter Marktwirtschaft behaupten alle Boote. Im Gegenteil haben regionale und qualifikationsspezifische Einkommensunterschiede durch relative und absolute Zunahme bzw. Abnahme am oberen bzw. unteren Ende der Einkommensskala zugenommen (ibid., S. 90).

Obwohl die Reallöhne 1996-2007 in den NMS stiegen (Eurostat), darunter in Litauen um 60%, in Bulgarien, in der Tschechischen Republik und in Rumänien um rund 30 %, sank der Anteil der Lohneinkommen am Bruttosozialprodukt in sieben NMS, am stärksten in Bulgarien und Polen. Dagegen gab es in Rumänien, Litauen und der Tschechischen Republik Zuwächse des Lohnanteils.

Mindestlöhne sind in allen EU-10 eingeführt, deren Höhe war zunächst sehr gering, nahm aber im Aufholprozess langsam zu. Untere Werte sind 2007 mit monatlich 92 Euro in Bulgarien und 114 in Rumänien zu verzeichnen, mittlere mit 230 in Estland, 246 in Polen, 258 in Ungarn und 288 in der Tschechischen Republik. Slowenien liegt mit 522 Euro weit am oberen Ende der Skala und kommt damit in die Größenordnung der Ländergruppe Portugal, Griechenland und Spanien (European Foundation for the Improvement of Working and Living Conditions, Fourth European Working Conditions Survey 2005, Dublin 2007).

Fortsetzung der Arbeitsmarktliberalisierung oder Flexicurity?

Die nach 1990 insbesondere von IMF und Weltbank in die Transformationsländer des ehemaligen Ostblocks eingeführte Liberalisierungsstrategie stellte den Abbau der vormals in der Tat rigiden Kündigungsvorschriften strategisch in den Vordergrund. Die OECD Indikatoren für mehr oder weniger liberalen Kündigungsschutz haben dafür die Maßstäbe geliefert. Die liberale Wirtschaftspolitik hat indes den positiven Effekt der Deregulierung des Kündigungsschutzes auf Beschäftigung und Arbeitslosigkeit überschätzt. Statistisch signifikante Ergebnisse zum Beleg erwünschter Effekte auf das allgemeine Niveau von Beschäftigung und Arbeitslosigkeit sind rar. Gut belegt ist dagegen der Einfluss auf die Verkürzung der Dauer der Arbeitslosigkeit und auf die Veränderung der Arbeitslosenstruktur. Die Verbesserung von Chancen für Outsider ist freilich durch die Asymmetrie der Deregulierung des Kündigungsschutzes teilweise darauf beschränkt, dass diese vorwiegend Zugang zu befristeten Arbeitsverhältnissen haben. Und allgemein bleibt gültig, dass die Lockerung des Kündigungsschutzes den Arbeitskräften in Regionen wenig hilft, in denen mangels wirtschaftlicher Dynamik keine bedeutende neue Nachfrage nach Arbeit entfaltet wird.

Die in den vergangenen Jahren in den EU-10 beobachtbare asymmetrische EPL-Liberalisierung zugunsten von Arbeitskräften im besten Arbeitsalter mit unbefristeten Arbeitsverträgen durch vorzugsweise Deregulierung von Nicht-Standard Beschäftigungsverhältnissen hat in den EU-10 die Tendenz zur Arbeitsmarktsegmentierung (Lohnspreizung, Dauer der Arbeitslosigkeit, hohe Verbleibsrisiken insbesondere von Jugendlichen und gering Qualifizierten; arbeitende Arme) bei insgesamt ungenügender Arbeitskräftenachfrage verstärkt. Soll man das Problem, wie Rutkovski und Scarpetta (a.a.O.) vorschlagen, durch die weitere Liberalisierung des Beschäftigungsschutzes für Arbeitskräfte mit unbefristeten Verträgen lösen?

Für die Beantwortung dieser Frage ist der Hinweis wichtig, dass mangels effektiver Rechtsdurchsetzung und schwacher Arbeitnehmervertretungen gesetzliche Vorschriften in den NMS weit geringere Schutzwirkung entfalten als die geltendes Recht reflektierenden OECD-Indikatoren zur Rigidität bzw. Flexibilität des Kündigungsschutzes erwarten lassen.

Funktionsfähige Arbeitsmarktinstitutionen sollen dazu beitragen, positive Anreize zur Arbeitsaufnahme zu schaffen, die Diskriminierung von Arbeitssuchenden gegenüber Arbeitsplatzinhabern zu vermeiden und die Übereinstimmung von angebotenen und nachgefragten Qualifikationen von Arbeitskräften zu fördern. Das haben die Befürworter von Flexibilisierungsstrategien zutreffend hervorgehoben. Sie haben insbesondere für den Abbau

von Zutrittsbeschränkungen zu Arbeitsmärkten plädiert. Das steht in Übereinstimmung mit dem vorhin zur Funktion des Job-Turnover gesagten.

Darüber hinaus brauchen Unternehmer und Arbeitnehmer ein gewisses Maß an gegenseitiger Erwartungssicherheit in die Stabilität von Arbeitsbeziehungen, um neue Technologien zu entwickeln und erfolgreich zu produzieren bzw. sich durch entsprechende Qualifizierung vorzubereiten und mit ihrem Einsatz den Unternehmenserfolg zu befördern. Gegenseitiges Vertrauen kann produktive Beschäftigungsbeziehungen begünstigen, gleichzeitig Produktivitätswachstum beschleunigen und damit zu mehr und besseren Arbeitsplätzen beitragen. Das ist die andere Seite der Medaille. Deshalb plädiert die Europäische Kommission (Towards Common Principles of Flexicurity: More and better jobs through flexibility and security, COM 2007/359) in Übereinstimmung mit entsprechenden Expertisen der Internationalen Arbeitsorganisation für die NMS (Cazes und Nesporova, a.a.O.) für Strategien zur Verbindung von Flexibilität und Sicherheit auf den Arbeitsmärkten. Der Europäische Rat hat Ende 1997 entsprechende gemeinsame Prinzipien beschlossen.

Grundlegend ist ein neues Verständnis von Beschäftigungssicherheit, das nicht an der Sicherheit am jeweiligen Arbeitsplatz, sondern an dauerhafter Beschäftigungsfähigkeit, funktionaler Flexibilität in und zwischen Betrieben, an der Förderung des Wechsels zu produktiveren Arbeitsplätzen und der Einkommenssicherung bei zwischenzeitlicher Arbeitslosigkeit orientiert ist. Das zielt auf Strategien zur Balance zwischen Flexibilität und Sicherheit. Einseitige Betonung der Sicherheit am bestehenden Arbeitsplatz kann zu Lasten der Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen gehen, zuviel Flexibilität zu Lasten der Leistungsfähigkeit und Leistungsbereitschaft der Arbeitskräfte. Die Europäische Kommission hat dazu in ihrem Bericht Beschäftigung in Europa 2007 neben numerischer Flexibilität des Arbeitsmarktausgleichs auch funktionaler Flexibilität der Arbeitsorganisation zu Recht breiten Raum gewidmet (Employment in Europe 2007, S. 125 ff.).

Dabei besteht Übereinstimmung darin, dass es in der Kombination von Flexibilität und Sicherheit viele Wege nach Rom gibt, aber nicht alles geht. Besonderheiten der verschiedenen Länder verdienen Berücksichtigung (European Commission, Employment in Europe 2006, S. 75 ff.). Sozialer Dialog zwischen Regierungen, Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen ist geeignet, gemeinsame Prinzipien zu finden und umzusetzen.

Verschiedene Flexicurity Konzepte wurden wegweisend zuerst in Dänemark und den Niederlanden vorgestellt. Flexicurity wird deshalb häufig mit der Fähigkeit von Volkswirtschaften in Verbindung gesetzt, hohe Ausgaben für die Arbeitsmarktpolitik zu finanzieren. Das ist aber keineswegs zwingend; funktionsfähige Kombinationen sind auf verschiedenen Einkommens- und Ausgabenniveaus gestaltbar. In % des Bruttonettoprodukts sind die Ausgaben für aktive und passive Arbeitsmarktpolitik zusammengenommen in den EU-10 zwischen 2000 und 2005 zwar leicht angestiegen, bleiben dabei aber deutlich unter dem vergleichbaren Durchschnitt der EU-15 (vgl. die Ländervergleiche bei Knogler). Sowohl bezogen auf die Arbeitslosigkeit wie auch im Anteil am Sozialprodukt hätten die NMS danach einen erheblichen Finanzierungsspielraum für aktivierende Arbeitsmarktpolitik, wenn sie die politischen Prioritäten entsprechend setzten.

Bisher jedenfalls schöpfen die NMS die Fördermöglichkeiten für die produktive Verbindung von numerischer und funktionaler, interner und externer Flexibilisierung, die Beschäftigungsfähigkeit der Arbeitskräfte und damit für den Arbeitsplatzaufbau der Unternehmen nicht aus. Das Defizit liegt nicht bei den international vernetzten Unternehmen mit hohen Direktinvestitionen und positivem Einfluss auf Produktivitätswachstum und Mitarbeiterqualifizierung, sondern zeigt sich in der zurückbleibenden Entwicklung regional

peripherer, alters- und qualifikationsspezifischer Arbeitsmärkte. Es mangelt an gezielter ergänzender staatlicher Förderung verbunden mit fordernden und aktivierenden Maßnahmen für die Arbeitsaufnahme.

Die Belastung insbesondere niedriger Einkommen durch Steuern und Sozialabgaben (vgl. wiederum die Ländervergleichsdaten bei Knogler) hat negative Wirkungen für die Bereitschaft zur Arbeitsaufnahme als auch für die Einstellungspolitik der Unternehmen. Um die Folgen für Nettoeinkommen und Arbeitsmarktbeteiligung zu vermeiden wäre es sinnvoller, investive Bestandteile der aktiven Arbeitsmarktpolitik durch allgemeine Steuern zu finanzieren und darüber hinaus die Steuer- und Abgabenlast der Bezieher niedriger Lohneinkommen gezielt zu reduzieren.

Freilich, der Wettbewerb der NMS untereinander um möglichst geringe Unternehmensbesteuerung hat dazu beigetragen, den Spielraum für mehr steuerfinanzierte Arbeitsmarktpolitik gering zu halten. Kritik wird in den EU-15 daran geübt, dass sich solidarische Leistungen aus den Europäischen Entwicklungsfonds nicht mit Steuerunterbietungswettbewerb vertragen.

Perspektiven

Arbeitsmarktpolitik ist im Zusammenhang mit hoher Priorität für Beschäftigung und ihre Qualität in allen einschlägigen Politikbereichen zu bearbeiten, um Wachstum, Produktivität, mehr und bessere Beschäftigung in Einklang zu bringen.

Job-Turnover mit möglichst hoher Gründungsrate und Beschäftigungszunahme in wettbewerbsfähigen Unternehmen ist ein entscheidender Transmissionsmechanismus für neue und bessere Arbeitsplätze. Mangel an qualifizierten Arbeitskräften ist kein durchschlagendes Argument für Produktionsengpässe. In Verbindung mit ausländischen Direktinvestitionen sind unternehmerische Qualifizierungsstrategien sehr erfolgreich.

In der Vorbereitung auf den EU-Beitritt und mit der Übernahme des europäischen Regelwerks sind wesentliche Grundlagen für funktionsfähige Arbeitsmärkte und soziale Sicherungssysteme geschaffen worden. Arbeitsmarktpolitiken ebenso wie die für das Zusammenspiel von Flexibilität und Sicherheit relevanten Teile der Sozialpolitik bleiben aufgrund des Subsidiaritätsprinzips nach wie vor nationale Politikbereiche.

Die Rechtsdurchsetzung ist der Rechtsentwicklung zur Regelung der Beschäftigungsverhältnisse noch nicht zureichend gefolgt. Die Verbesserung des Arbeitsmarktausgleichs und die Neujustierung der sozialen Sicherungssysteme wie der Instrumente aktiver Arbeitsmarktpolitik zur Förderung der Arbeitsaufnahme und Qualifizierung bleiben wichtige Aufgaben.

Flexible und zunehmend produktive Arbeitsmärkte erfordern gleichzeitig wirksamere Strategien zur Förderung von Beschäftigungsfähigkeit auf externen und internen Arbeitsmärkten und soziale Flankierung des Übergangs in produktivere Tätigkeiten. Dabei müssen sich öffentliche Fördermaßnahmen auf Zielgruppen und periphere Regionen konzentrieren, um in beiden Dimensionen Chancengleichheit zu verbessern.

Höhere Priorität für aktive Arbeitsmarktpolitik ist zu ergänzen mit Einkommenssicherung und aktivierenden Maßnahmen bei Arbeitslosigkeit. Die im EU-Vergleich unterdurchschnittliche Finanzierung aktiver und passiver Arbeitsmarktpolitiken wird weder den Herausforderungen

der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit noch den gemessen am Anteil am Sozialprodukt möglichen finanziellen Spielräumen gerecht.

Priorität für Bildungspolitik im Kindes- und Jugendalter, Vereinbarkeit von Berufs- und Familienpflichten, berufliche Weiterbildung, Förderung regionaler und beruflicher Mobilität sind in Verbindung mit der Entwicklung hochproduktiver Unternehmen mittel- und langfristig bedeutsam. Qualifizierungsmaßnahmen im Rahmen öffentlicher Arbeitsmarktpolitik können diese nicht ersetzen, aber zielgruppenspezifisch ergänzen.

Unternehmerische Verantwortung sollte sich nicht allein auf die Qualifizierung von eigenen Beschäftigten beziehen. Insbesondere zur drastischen Verringerung der weit überdurchschnittlichen Jugendarbeitslosigkeit in den NMS ist Verantwortung in dualen Systemen betrieblicher und schulischer Berufsausbildung zu übernehmen.

Verstärkte Steuerfinanzierung der Einkommenssicherung bei Arbeitslosigkeit und aktivierender Arbeitsmarktpolitik ist angezeigt.

Es entspricht den die europäische Integration konstituierenden Grundfreiheiten, wenn die grenzüberschreitende ebenso wie die innerstaatliche Mobilität künftig deutlich zunehmen und die Berufsbiographien aller Bürger europäischer werden. Mit dem Aufholprozess der NMS wird auch eine Verringerung von zwischenstaatlichen Lohnunterschieden für gleiche Tätigkeiten einhergehen. In der Zwischenzeit ist die Einhaltung von Minimal-Standards im grenzüberschreitenden Verkehr von Arbeitskräften und Dienstleistungen nötig, um Unterbietungswettbewerb bei Löhnen und Arbeitsbedingungen Grenzen zu setzen. Andernfalls wird die Entwicklung des Konsenses über den Mehrwert der europäischen Integration gefährdet. Wie jüngere Volksabstimmungen über europäische Verträge gezeigt haben, muss der Nachweis dieses Mehrwerts mit größerer Deutlichkeit geführt werden.

Auf der europäischen Ebene sind zunächst mehr konvergierende Lösungen als Ergebnis gemeinsamen Lernens in Beschäftigungs-, Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik möglich, ohne damit die Prinzipien von Subsidiarität und Proportionalität grundsätzlich in Frage zu stellen. Die europäischen Bürger werden sich im Prozess des weiteren Zusammenwachsens der Märkte und im Interesse ihrer künftigen beruflichen Entfaltung in Europa zunehmend die Frage nach dem individuellen Mehrwert der europäischen Integration stellen und diesen auch einfordern.

Sozialpartnerschaft kann bei der Gestaltung von beschäftigungsfreundlichen makroökonomischer Bedingungen, von Bildung und Ausbildung, bei der Abstimmung von Löhnen und Produktivität, bei der Gestaltung von guten Arbeitsbedingungen und Anreizen zur produktiven Arbeitsaufnahme ebenso so wie bei der Rechtsdurchsetzung zu besseren Ergebnissen beitragen. Der Aufbau entsprechend leistungsfähiger Strukturen in Regierungen, Unternehmerverbänden und Arbeitnehmervertretungen in den NMS ist noch nicht abgeschlossen und bedarf weiterer Unterstützung auch durch Zusammenarbeit der europäischen Partner. Die europäischen Sozialpartner haben inzwischen viele der Herausforderungen als gemeinsame erkannt (Key Challenges Facing European Labour Markets: A Joint Analysis of European Social Partners, ETUC/CES, BUSINESSEUROPE, CEEP, UEAPME Oktober 2007). Darauf kann aufgebaut werden.

Für heute bleibt die Frage nach mehr Gemeinsamkeit in der Arbeitsmarktpolitik der NMS und mit den EU-15 offen. Viele nationale Besonderheiten objektiver wie politischer Natur stehen ihr gegenwärtig entgegen. Die Diskussion um unterschiedliche Welten des Wohlfahrtskapitalismus und ihren Bezug zu den NMS (G. Esping-Andersen , The Three

Worlds of Welfare Capitalism, 1990, vgl. Buttler, Schoof, Walwei a.a.O.) ist nicht abgeschlossen. Der Zusammenbruch des ungebremsten Banken- und Börsen- Kapitalismus in der noch anhaltenden Finanzkrise hat den Nationen die Begrenztheit unkoordinierten Handelns vor Augen geführt. Das könnte auch zum erneuten Nachdenken über besser koordinierte europäische Beschäftigungs-, Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik Anlass geben.

Ich schließe mit der Bemerkung, dass die Veranstalter meinem Kollegen und mir ein Thema angetragen haben, dessen Behandlung in diesem Rahmen einen Ritt über den Starnberger See verlangte. Viele Differenzierungen nach Ländern, Regionen, Geschlecht, Altersgruppen und Branchen, denen es sich lohnen würde nachzugehen, mussten deshalb unterbleiben. Dafür ist um Nachsicht zu bitten.