11 ■ sozialpolitik in diskussion sozialpolitik in diskussion

Elisabeth Beer und Ursula Filipič (Hg.)

SOZIALSTAATEN UNTER DRUCK: WOHLFAHRTSSTAATLICHE VERÄNDERUNGEN IN MITTELOSTEUROPA – RÜCKWIRKUNGEN AUF ÖSTERREICH?

August 2010

wien.arbeiterkammer.at

AK WIEN

SOZIALSTAATEN UNTER DRUCK: WOHLFAHRTSSTAATLICHE VERÄNDERUNGEN IN MITTELOSTEUROPA – RÜCKWIRKUNGEN AUF ÖSTERREICH?

Dokumentation der gleichnamigen Tagung
vom 3. November 2009
in der Arbeiterkammer Niederösterreich

Elisabeth Beer,
Ursula Filipič (Hg.)

August 2010

wien.arbeiterkammer.at/online/page.php?P=2843

INHALTSVERZEICHNIS

Elisabeth Beer, Ursula Filipič
Einleitung 3

Dieter Segert
Benötigen Demokratien den Sozialstaat?
Versuch einer Bilanz nach 20 Jahren Transformation 5

Heribert Kohl
Arbeitsbeziehungen in Mittelosteuropa –
Annäherung an das Europäische Sozialmodell? 17

Klaus Busch
Rentensysteme und Rentenreformen in den Staaten Mittel- und Osteuropas 43

Kommentar: Sieglinde Rosenberger 52

Kommentar: Walter Sauer 55

Kommentar: Josef Wöss 60

AutorInnen 63

Abkürzungsverzeichnis 64

Elisabeth Beer, Ursula Filipič

EINLEITUNG

2009 jährte sich der Fall des „Eisernen Vorhangs“ zu unseren Nachbarländern zum zwanzigsten Mal.

Die Abteilungen EU-Internationales und Sozialpolitik der Arbeiterkammer Wien haben das zum Anlass genommen, sich im Rahmen einer Fachtagung ausführlicher mit den wohlfahrtsstaatlichen Veränderungen in Mittel- und Osteuropa und möglichen Implikationen für Österreich zu beschäftigen.

Die mittel- und osteuropäischen Staaten haben tiefgreifende wirtschaftliche und politische Umwälzungen auf ihrem Weg in die Europäische Union und bei der Einbindung in die globale Ökonomie vollzogen. Etliche der Transformationsländer haben dabei das kapitalistische Marktwirtschaftsmodell kompromisslos umgesetzt. Einige Länder wurden zu „Experimentierfeldern“ für die Umsetzung neoliberaler Ideen in einer radikalen Form, wie sie im „Westen“ politisch bis dato nicht umsetzbar war. In vielen Fällen erfolgte diese Umwälzung unter starkem Einfluss „westlicher“ Institutionen wie Weltbank oder Währungsfonds, aber auch der EU. Die Bevölkerung wurde über die absehbaren sozialen Folgen zumeist in Unwissenheit gelassen.

Die wohlfahrtsstaatlichen Sicherungssysteme blieben von den Umwälzungen nicht unberührt: Zum einen war ein Umbau geboten (z.B. Einführung einer Arbeitslosenversicherung). Zum anderen mussten sie auf teils neue, teils verschärfte Problemlagen reagieren. Diese Veränderungen haben nachhaltige Spuren in der Gesellschaft und in den Sozialsystemen hinterlassen.

Schon im Vorfeld des EU-Beitritts wurde in den Ländern Mittelosteuropas ein rascher wirtschaftlicher Aufholprozess eingeleitet. Das Wirtschaftswachstum hat in einigen Ländern zu beträchtlichen Wohlstandszuwächsen geführt, einen gewissen Anteil hatte dabei auch die Arbeitsmigration in „alte“ EU-Länder. Für die sozialen Sicherheitssysteme in den MOEL können ähnlich positive Entwicklungen nicht oder nur bedingt konstatiert werden.

In den öffentlichen Debatten standen bisher fast immer die Fortschritte bei der Einführung des kapitalistischen Wirtschaftssystems und bei der Übernahme des EU-Acquis im Vordergrund. Sozialpolitischen Entwicklungen und Verteilungsfragen wurde demgegenüber wenig Aufmerksamkeit geschenkt.

Mit der Wirtschaftskrise 2008/2009 wurden nun etliche mittel- und osteuropäische Länder auch in ihrem wirtschaftlichen Aufholprozess um Jahre zurückgeworfen.

Mit 30. April 2011 werden die Übergangsfristen für die Arbeitnehmerfreizügigkeit für jene zehn Länder auslaufen, die 2004 der Europäischen Union beigetreten sind. Damit wird es auch in Österreich einen offenen Arbeitsmarkt für BürgerInnen aus diesen Staaten geben.

Das Auslaufen der Übergangsfristen wird die sozialen (Lebens)Bedingungen in den EU-Erweiterungsländern mehr ins Zentrum des politischen Interesses rücken. Je besser die Lebens-

bedingungen in unseren Nachbarländern und je höher die erzielbaren Erwerbseinkommen und die soziale Absicherung sind, desto geringer wird das Bestreben zur Arbeitsmigration in die „alten“ EU-Länder und damit auch nach Österreich sein. Genauso gilt: Je mehr es uns in unseren Ländern gelingt, für ArbeitsmigrantInnen den gleichen arbeits- und sozialrechtlichen Schutz und die gleiche Entlohnung sicher zu stellen, desto weniger wird es zu Lohn- und Sozialdumping kommen und desto weniger besteht die Gefahr einer (Konkurrenz)Spirale nach unten.

Aktuell wird die öffentliche Debatte von den (Folge)Kosten der Weltwirtschafts- und Finanzkrise bestimmt, die auch in vielen mittel- und osteuropäischen Ländern massiven Niederschlag gefunden hat. In einigen Ländern geht das so weit, dass politische Instabilitäten zu befürchten sind. Vor allem gilt das dann, wenn – wie sich abzeichnet und teils bereits beschlossen ist – die „Konsolidierungspakete“ zur Bewältigung der riesigen Kosten der Finanz- und Wirtschaftskrise zu einem weiteren Sozialabbau führen. Auf diese Gefahr – die auch in den „alten“ EU-Ländern besteht – wurde bei der Fachtagung von mehreren Vortragenden hingewiesen und im Gegenzug strukturelle Reformen im Finanz- und Wirtschaftssystem gefordert.

Der vorliegende Band der Schriftenreihe „Sozialpolitik in Diskussion“ enthält die Vorträge und Kommentare der oben erwähnten AK-Fachtagung, die am 3. November 2009 unter dem Titel „Sozialstaaten unter Druck: Wohlfahrtsstaatliche Veränderungen in Mittel- und Osteuropa – Rückwirkungen auf Österreich?“ in den Räumlichkeiten der AK Niederösterreich durchgeführt worden ist. Bei der AK Niederösterreich möchten wir uns in diesem Zusammenhang sehr herzlich für die gastfreundliche Aufnahme bedanken.

In den Beiträgen wurde vor allem folgenden Fragen nachgegangen:

- Welche Auswirkungen haben die Umbrüche in den mittel- und osteuropäischen Ländern auf Beschäftigung, Einkommensverteilung und Armut?
- Sind von diesen Auswirkungen auch die demokratischen Strukturen betroffen oder gar gefährdet?
- Welche Auswirkungen hat die Entwicklung in den mittel- und osteuropäischen Ländern auf Nachbarländer wie Österreich?

Konkret ging es vor allem um den Zusammenhang von Sozialstaat und Demokratie, um den weitreichenden Umbau sozialer Sicherungssysteme am Beispiel der Pensionen sowie um Entwicklungen im Bereich der Arbeits- und Industriebeziehungen. Auch der sehr wichtige Aspekt der Situation von Frauen auf dem Arbeitsmarkt wurde exemplarisch – am Beispiel der Tschechischen Republik – behandelt. Wir bedauern sehr, dass der diesem Thema gewidmete Vortrag von Frau Prof. Hana Havelková von der Karls-Universität Prag im vorliegenden Band nicht enthalten ist, weil das Manuskript trotz mehrfacher Zusagen (und damit verbundener Verzögerungen des Druckes) nicht bei uns eingegangen ist.

Mit der Herausgabe dieses Tagungsbandes verbinden wir die Hoffnung, dass der angestoßene Dialog und die Befassung mit einem Thema außerhalb des „öffentlichen Mainstreams“ fortgeführt werden kann: Ganz im Sinne von Josef Wöss, der in seinem Kommentar betont hat wie wichtig es ist, den Blick „über den eigenen Tellerrand“ nicht auf die „alte“ EU-15 zu beschränken.

Elisabeth Beer, Ursula Filipič
Wien, August 2010

Dieter Segert

BENÖTIGEN DEMOKRATIEN DEN SOZIALSTAAT? VERSUCH EINER BILANZ NACH 20 JAHREN TRANSFORMATION

1. VORBEMERKUNG

Die in der zweiten Überschrift gestellte Frage ist real sehr anspruchsvoll: Die soziale Entwicklung in einer Region mit über 20 Staaten für einen Zeitraum von 20 Jahren soll in einem kurzen Beitrag eingeschätzt werden. Das ist natürlich nur um den Preis von Vereinfachungen möglich. Meine allgemeine Antwort auf die erste Frage gebe ich gleich zu Beginn. Ich gehe davon aus, dass sich in Osteuropa in den letzten zwei Jahrzehnten eindeutig ergeben hat, dass diese Frage zu bejahen ist: Ja, nachhaltige Demokratien benötigen den Sozialstaat, weil eine ungeregelte kapitalistische Wirtschaftsentwicklung die soziale Gleichheit als eine wichtige Grundlage der politischen Gleichheit Aller immer wieder untergräbt. Soweit meine allgemeine Annahme – ich werde sie nachfolgend anhand einer Analyse des sozialen Wandels in Osteuropa zu begründen versuchen.[1]

Wenn es um die Demokratie in Osteuropa nach 1989 geht, dann sprechen viele von einer Erfolgsstory. Demokratie wird dabei meist mit der kapitalistischen Marktwirtschaft verkoppelt. Mitunter sogar in der Weise, dass behauptet wird, Kapitalismus fördere Demokratie. Diese Annahme halte ich allerdings für problematisch. Den Hauptgrund habe ich schon erwähnt: die aus der kapitalistischen Wirtschaftsweise spontan herauswachsende soziale Ungleichheit untergräbt die politische Handlungsfähigkeit größerer Gruppen der abhängig beschäftigten Bevölkerung. Colin Crouch hat in seinem Buch „Postdemokratie“ (2008) auf das besondere Gewicht mächtiger Wirtschaftsinteressen hingewiesen, die eine demokratische Kontrolle der politisch Herrschenden unterminieren.

Üblicherweise wird anders argumentiert: auch der Systemwechsel von 1989 war durch die Überzeugung geprägt, dass beide Prozesse (Marktwirtschaft und Demokratie) organisch zusammengehören. Aber genauer betrachtet, erwächst jene Gewissheit eher aus einem ideologischen Weltbild als aus der Kenntnis historischer Fakten. Die kapitalistische Wirtschaftsordnung war bekanntlich in verschiedenen Regionen und zu unterschiedlichen Zeiten auch mit ganz anderen politischen Ordnungen verbunden. Jene Marktwirtschaft passte auch zu konstitutionellen Monarchien, Oberschichtdemokratien und autoritären politischen Herrschaftsordnungen. Diese Fakten allerdings hindern diejenigen, die dem ideologischen Konstrukt einer Einheit von Kapitalismus und Demokratie verpflichtet sind nicht daran, regelmäßig nach einem Sieg der Demokratie in der Volksrepublik China Ausschau zu halten. Dort ist

[1] Ich stützte mich in einigen Teilen meines Beitrages auf eigene Ausarbeitungen für einen Beitrag, den ich auf einer Konferenz in der Österreichischen Akademie der Wissenschaften („The Revolutions of 1989“) gehalten habe. Dieser Beitrag wird in einem, von Arnold Suppan, Michael Gehler und Wolfgang Müller herausgegebenen englischsprachigen Konferenzband im Jahre 2010 veröffentlicht werden.

im Verlaufe der Wirtschaftsreformen, die Deng Xiaoping Ende der 1970er Jahre angestoßen hat, unzweifelhaft eine kapitalistische Wirtschaftsordnung entstanden. Von Demokratie hingegen kann nur sehr begrenzt die Rede sein. Man sollte aber auch nicht davon ausgehen, dass es zukünftig automatisch zur Demokratie kommen wird. Die Förderung der auf privatem Gewinnstreben der EigentümerInnen beruhenden Marktwirtschaft erfolgt in China anscheinend auf sehr effektive Weise durch das Instrument einer politischen Diktatur. Als Bindemittel oder Zement des politischen Gemeinwesens wirken in diesem Falle nicht freie und faire Wahlen der Regierung durch die Bevölkerung, sondern das chinesische Nationalgefühl, der Patriotismus.

Wo also hat der Sozialstaat in diesem theoretischen Zusammenhang seinen Platz? Ist er tatsächlich ein notwendiges Drittes im Wechselverhältnis von Marktwirtschaft und Demokratie? Was kann aus einer Analyse des Wandels in Osteuropa seit 1989 gelernt werden?

Ich werde im Folgenden von wichtigen Alltagsproblemen der osteuropäischen Bevölkerung nach 1989 ausgehen. Danach versuche ich die historischen Ursachen der unbefriedigenden Sozialstaatsleistung in Osteuropa zu skizzieren. In einem letzten Abschnitt gehe ich auf einige Bedingungen möglicher alternativer Politiken in Osteuropa ein.

2. GROSSE HOFFNUNGEN – GROSSE FRUSTRATIONEN

Der ungarische Ökonom János Kornai hat in einem 2006 veröffentlichten Beitrag die Entwicklung in Osteuropa nach 1989 einerseits als eindeutige Erfolgsstory bezeichnet, andererseits auf ernste Probleme des Alltagslebens der Mehrheit der Bevölkerung verwiesen. Die Erfolgsstory sieht er in der friedlichen, schnellen Transformation von Wirtschaft und Politik in Richtung kapitalistischer Marktwirtschaft und politischer Demokratie, die sich aus seiner Sicht *als Hauptrichtung des Fortschritts* (Kornai spricht von einer „Magistrale“) erwiesen hat. Die Probleme des Alltags beschreibt er folgendermaßen: der unzweifelhafte Rückstand im Lebensniveau der osteuropäischen Bevölkerung gegenüber dem der westlichen Staaten wurde in den letzten Jahren nicht nur nicht überwunden, es gibt eine relevante Gruppe von Menschen, deren Lebensniveau sich gegenüber dem von vor 1989 sogar noch verschlechtert hat. Darüber hinaus wird die Vergrößerung der sozialen Ungleichheit in Osteuropa durch die Bevölkerung weitgehend kritisch wahrgenommen. Zudem erwähnt Kornai die sinkende Beschäftigungsrate (vgl. Tabelle 1) sowie eine enorm wachsende Arbeitslosenrate (vgl. Tabelle 3).

Frauen werden von diesen Prozessen besonders negativ betroffen, da ihre Integration in den Arbeitsmarkt stärker als die der Männer zurückgegangen ist. Das hat zum Teil mit der Rückkehr traditioneller Verständnisse der Geschlechterrollen und vom Verhältnis von Familie und Erwerbsarbeit zu tun. Ich kann diese Aussage nur mit wenigen Zahlen von Eurostat belegen und vergleiche dabei pauschal den Durchschnitt der EU-15 (alte Mitgliedsländer) und die neuen Mitgliedsländer aus Osteuropa der Beitrittsjahre 2004 und 2007 bezüglich der Differenz zwischen Männer- und Frauenbeschäftigung (vgl. Tabelle 2). Aus der Tabelle wird ersichtlich, dass noch Ende der 1990er Jahre gegenüber den alten Ländern Westeuropas (im Durchschnitt) eine höhere Beschäftigungsquote der osteuropäischen Frauen zu verzeichnen war, 2008 haben die Frauen der alten Mitgliedsländer der EU deutlich aufgeholt, während es in

Tabelle 1: Beschäftigungsraten von acht neuen EU-Ländern im Vergleich mit 1989*

Land	1990	1992	1996	2002	2003
Estland	98,6	90,9	74	70	71
Lettland	100,1	92,1	72,4	75,4	76,8
Litauen	97,3	97,4	87	82	83,9
Polen	95,8	86,4	88,3	85,8	85,2
Slowakei	98,2	86,9	85,5	82,1	83,6
Slowenien	96,1	83,7	78,7	82,8	82,1
Tschechien	99,1	99,2	93,5	88,2	87,4
Ungarn	96,7	78,1	69,8	74,1	75,1
EU Neu 8	**96,9**	**87,0**	**85,5**	**83,5**	**83,5**
EU Alt	**101,8**	**101,1**	**100,7**	**109,2**	**109,5**

* 1989 = 100%

Quelle: Kornai 2006, 230.

Osteuropa nach einer deutlichen Verringerung der Frauenbeschäftigungsquote in den ersten Jahren der Transformation – sie hatte bis 1998 bereits um 10% bis 15% abgenommen – nun zu einer langsamen Erholung kommt.

Tabelle 2: Frauenbeschäftigung im Vergleich zur Männerbeschäftigung 1998-2008 (in Prozent)

		1998	2003	2008
A) EU-15	M	71,2	72,7	74,2
	F	51,6	56,2	60,4
B) Neue Mitglieds-länder	M	68	64,1	69,5
	F	56	53,8	58,6
Unterschiede in Frauenbeschäftigung		A: 2008/1998: +8,8	B: 2008/1998: + 2,6	
		A–B= –4,4	A–B= +2,4	A–B= +1,8

Quelle: Eurostat 2009, Beschäftigungsquote nach Geschlecht; eigene Berechnungen.

Die Arbeitslosigkeit in den Ländern Osteuropas war im Durchschnitt in etwa seit 1992 höher als in der EU-15, Anfang des neuen Jahrhunderts lag sie sogar rund doppelt so hoch wie in den Kandidatenstaaten Osteuropas (vgl. Kornai 2006, 231, dort: Table 9). Dazu kommt die schlechtere Versorgung arbeitsloser Menschen mit Leistungen der Arbeitslosenversicherung in Osteuropa im Vergleich mit den westeuropäischen Standards. Der Verlauf der Arbeitslosigkeit war in Osteuropa zunächst mit der Transformationsrezession in der ersten Hälfte der 1990er Jahre verbunden, danach ergab sie sich stärker aus den globalen Konjunkturzyklen. In einigen Ländern (etwa in der Slowakei) gibt es einen besonders hohen Anteil an langzeit-

arbeitslosen Menschen, was zur starken sozialen Differenzierung der Gesellschaften beiträgt. Teilweise sind diese sozialen Unterschiede auch Ausdruck einer regionalen Spaltung. In der Slowakei hatte im Jahr 2005 die Hauptstadtregion ein BIP pro Kopf von knapp 150% des EU-Durchschnittes, das BIP pro Kopf der östlichen Slowakei dagegen lag unter 50% des EU-Durchschnittes (vgl. Eurostat 2008b, 42).

Tabelle 3: Arbeitslosigkeit in ausgewählten Ländern Osteuropas 1990-2008 (in Prozent)

Land	1990	1995	2000	2005	2008
Bulgarien	1,6	13,7	**16,4** [9,4]	12,1 [6,0]	5,6 [2,9]
Estland	3,7 (1992)	9,7	13,6	7,9	5,5
Lettland	3,9 (1992)	18,1	13,1	8,7	7,5
Litauen	1,3 (1992)	17,5	16,4	8,3	5,8
Polen	6,5	14,9	**15,1** [7,4]	**17,6** [10,3]	7,1 [2,4]
Rumänien	3,0 (1991)	9,5	7,1	5,9	5,8
Slowakei	1,2	13,1	**18,0** [11,3]	**15,3** [11,7]	9,5 [6,6]
Slowenien	7,3 (1991)	7,4	6,6	7,2	4,4
Tschechien	0,7	4,0	8,3 [4,4]	7,5 [4,4]	5,4 [2,2]
Ungarn	1,4	10,2	6,4 [3,1]	7,3 [3,2]	7,8 [3,6]

Quellen: EBRD 2007; Eurostat 2008a; Russlandanalysen 182, 9; Arbeitslosenquote von über 15% hervorgehoben; in eckigen Klammern: Langzeitarbeitslosenquote.

Die Lage in Osteuropa in den 1990er Jahren wurde, außer durch die wirtschaftlichen Umstellungsprobleme, durch eine Häufung von Alltagsproblemen bestimmt. Mit der Transformation der Wirtschaft unmittelbar verbunden war in den meisten Ländern eine extrem hohe Inflationsrate, die die Ersparnisse der Bevölkerung vernichtete. Dazu kam noch ein Gefühl der Unsicherheit, das in Osteuropa nicht zuletzt auf dem Boden der seit 1989 sprunghaft gewachsenen Kriminalitätsraten entstanden ist. Es handele sich bei diesen Veränderungen, so Kornai, keineswegs um unwesentliche Randprobleme, sondern um überwältigende, ernste Problemlagen (vgl. Kornai 2006, 232). Diese Veränderungen des Alltags schlugen sich in einer kritischen Einschätzung des Systemwechsels durch Bevölkerungsmehrheiten nieder.

Eine, Ende 2007 durchgeführte repräsentative Umfrage der Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (EBRD) zur Einschätzung der Wirtschaftslage, spiegelte diese Stimmungslage in Osteuropa sehr gut (vgl. Tabelle 4).

Zu solchen Befunden kommen ähnliche Umfragen in Ostdeutschland: Aus ihnen geht hervor, dass es nur zwei Transformationsgesellschaften gibt, die mehrheitlich das Gegenteil, nämlich eine Verbesserung der eigenen wirtschaftlichen Lebenslage im Verlaufe der Transformation wahrnehmen: Albanien und Ostdeutschland.[2] Überall sonst wird deren Verschlechterung

[2] Die Frage für Ostdeutschland wurde etwas anders gestellt, nämlich, ob man sich als GewinnerIn oder VerliererIn der deutschen Einheit sieht. Der allgemeine Gedanke einer individuellen Wohlstandsbilanz des Systemwechsels

Tabelle 4: Einschätzung der wirtschaftlichen Situation des eigenen Haushalts 2007 im Vergleich zu 1989

Land	Relative Verschlechterung	Relative Verbesserung
Albanien	32,9	44,4
Bosnien-Herzegowina	79,0	9,5
Bulgarien	69,5	15,1
Estland	60,9	19,3
Georgien	81,1	10,3
Kroatien	67,5	12,3
Lettland	66,6	17,2
Litauen	57,5	21,3
Polen	55,9	22,4
Rumänien	54,5	18,8
Russland	67,2	19,1
Serbien	77,0	10,4
Slowakei	57,2	18,9
Slowenien	42,5	21,4
Tschechien	45,3	25,6
Ukraine	64,8	18,7
Ungarn	65,2	12,4
Weißrussland	50,3	27,0

Quelle: Die Presse, 29. 11. 2007, 25: „Pessimismus führt zu Reformstillstand“ (Bericht über die Präsentation einer Studie der EBRD in Wien).

wahrgenommen. Am extremsten ist die Einschätzung in den Staaten Südosteuropas (ohne Albanien) und in den Staaten der früheren Sowjetunion (Weißrussland ist ein leicht abweichender Fall).

Aufschlussreich sind zudem Umfrageergebnisse, die die Wahrnehmung der anderen Seite der „Magistrale des Fortschritts“ (vgl. Kornai 2006) betreffen, die Demokratie. Die Zufriedenheit mit der nationalen Demokratie war im Frühjahr 2003, also ein Jahr vor dem Beitritt der ersten zehn osteuropäischen Kandidatenstaaten, wesentlich geringer als in der EU-15: Während in der EU-15 ca. 60% der Befragten sehr oder ziemlich zufrieden war, betrug dieser Anteil in den ersten acht der neuen Mitgliedsstaaten ca. 30%, in Rumänien lag er sogar nur bei 23% und

ist darin trotzdem enthalten. 39% sehen sich als GewinnerInnen der deutschen Vereinigung, für 22% gleichen sich Gewinne und Verluste aus, 28% sehen sich eher als VerliererInnen (vgl. Sozialreport 2008, 49). Interessant ist die Ausdifferenzierung nach soziodemografischen Kriterien: Erwerbstätige sehen sich mehrheitlich (44%) als GewinnerInnen, Arbeitslose mehrheitlich (55%) als VerliererInnen. Gutverdienende, BeamtInnen, Zugezogene, junge Menschen unter 25 Jahren und HochschulabsolventInnen sehen sich mehrheitlich oder zumindest überwiegend als GewinnerInnen, untere Einkommensgruppen, ArbeiterInnen sowie die Altersgruppe über 60 Jahre sehen sich eher als VerliererInnen. Dabei spielen ganz sicher auch nichtfinanzielle Kriterien eine Rolle.

in Bulgarien bei 15% (vgl. Canditate Countries Eurobarometer 2003, 20).[3] Im Frühjahr 2004 reduzierte sich das bereits niedrige Niveau der Zufriedenheit von 30% noch weiter, auf nur noch 24%. In Polen verringerte sich die Gruppe der sehr oder doch zumindest ziemlich mit der Demokratie Zufriedenen von 24% auf 16%, in Ungarn von 42% auf 31% (vgl. Canditate Countries Eurobarometer 2004, B-79). Bis zum Herbst 2007 hatte sich das Niveau der Zufriedenheit wieder etwas angehoben, allerdings ohne an der größeren Unzufriedenheit mit der Demokratie in den zehn neuen Mitgliedsstaaten grundsätzlich etwas zu ändern: Die Gruppe der mit der Demokratie Zufriedenen unter den Befragten beträgt nunmehr durchschnittlich 39% (in den „alten Mitgliedsstaaten" liegt der Anteil der mit der Demokratie Zufriedenen bei 68%).

Um die Bandbreite der Ergebnisse in den Ländern dieser Gruppe noch deutlicher zu machen: In Polen umfasste die Gruppe der sehr oder ziemlich mit der nationalen Demokratie Zufriedenen im Herbst 2007 immerhin 48%, auch in Rumänien ist sie gegenüber 2003 angestiegen, nämlich auf 36%, wohingegen sich Ungarn im Herbst 2007 durch einen sehr geringen Anteil von 24% jener, die mit dem Zustand der Demokratie zufrieden sind, „auszeichnet".

Damit verbunden ist auch ein relativ geringes Vertrauen in die zentralen Institutionen der Demokratie. Das Vertrauen in die politischen Institutionen ist deutlich niedriger als in den alten EU-Mitgliedsländern.[4]

Meine These ist, dass diese höhere Instabilität nicht zuletzt im stärkeren Abbau des sozialstaatlichen Ausgleichs in Osteuropa im Gefolge des Systemwechsels nach 1989 begründet liegt.

3. SCHWACHE SOZIALSTAATEN IN OSTEUROPA ALS EINE GRUNDLAGE DER POLITISCHEN INSTABILITÄT

Natürlich spielt bei der Enttäuschung über die Entwicklung seit 1989 auch der Zustand des Sozialstaates in Osteuropa eine Rolle. Über den Systemwechsel, der auf dem Gebiet der sozialen Sicherheit stattfand, ist in den letzten Jahren weniger häufig gesprochen worden. War dies doch der Fall, ging es in den öffentlichen Diskussionen eher um die Frage, ob die sozialen Erwartungen der Bevölkerung in Osteuropa bezahlbar wären. Im Folgenden soll thesenhaft eine andere Perspektive begründet werden, ohne sie bereits detailliert belegen zu können.

---

[3] Die Zufriedenheit innerhalb der Bevölkerung ist abhängig von der sozialen Gruppenzugehörigkeit: ManagerInnen, StudentInnen und junge Menschen sind zu ca. 40% zufrieden, während es die RentnerInnen (24%), Arbeitslose (26%) und Menschen mit einer niedrigen formalen Bildung (34%) viel weniger sind, vgl. Canditate Countries Eurobarometer 2003, 20.

[4] Man kann dies etwa am Eurobarometer 61 aus dem Jahre 2004 sehen, in dem für die Parlamente aber auch für die politischen Parteien ein im Durchschnitt im Vergleich zu denen der alten Mitgliedsländer der EU-15 ein jeweils weniger als halb so großes Vertrauen entgegengebracht wurde. Bei den Parteien waren es 7% versus 16%, bei den Parlamenten 16% versus 35% (vgl. Eurobarometer 61, 2004, 10). Im Frühjahr 2008 ist die Lage ein bisschen, aber nicht viel besser: In Polen ist das Vertrauen auf 7% gestiegen (es befand sich bei 3%), in Tschechien vertrauen 11% der Befragten den Parteien, in Ungarn 9%, in der Slowakei 11% und in Slowenien 13%. Den Parlamenten gegenüber vertrauen in jener Umfrage die BürgerInnen jeweils in folgender Größenordnung: Bulgarien 12%, Polen und Tschechien 16%, Ungarn 15%, in Slowenien 22% und in Rumänien waren es 31% (vgl. Eurobarometer 69, 2008, Anhänge).

Nur wenn man einige Jahrzehnte der europäischen Entwicklung in den Blick nimmt, kann man sowohl die hohen Erwartungen der Bevölkerung von 1989 als auch deren große Enttäuschung seither verstehen.

Am Anfang des Endes von 1989 stand offensichtlich eine umfassende Strukturkrise des Staatssozialismus als Gesellschafts- und Machtsystem, welche in den 1980er Jahren ihren Höhepunkt fand. Die ineffiziente Wirtschaft war dabei das zentrale Problemfeld: Die „staatliche Zentralverwaltungswirtschaft" war zweifellos ineffizienter als ihr damaliger Gegenpart in Westeuropa, die soziale Marktwirtschaft. Die Unfähigkeit, einen intensiven Wachstumstyp in Gang zu setzen, die technischen Innovationen der Informationsrevolution zu realisieren, die geringere Fähigkeit, die für den eigenen Typ von Wohlfahrtstaat erforderlichen wirtschaftlichen Ressourcen zu erschließen, die in der zunehmenden Verschuldung einiger Staaten Osteuropas bei westlichen Gläubigern sichtbare wirtschaftliche Unterlegenheit waren wichtige Ursachen der Niederlage des Staatssozialismus in einem umfassenden Systemwettbewerb. Ihr lag historisch das Scheitern der Wirtschaftsreformen der 1960er Jahre zugrunde.[5] Allerdings hatte es trotz des Nichtgelingens von radikalen Wirtschaftsreformen in den letzten drei Jahrzehnten dennoch einen grundlegenden Wandel gegeben, wobei sich v.a. in Osteuropa ein anderer Typ von Herrschafts- und Gesellschaftssystem herausgebildet hatte, der als „Konsumsozialismus" bezeichnet werden kann. Zwischen jenem „Konsumsozialismus" und dem damaligen demokratischen und sozialen Kapitalismus hatte sich in den zwei bis drei Jahrzehnten vor dem Ende des Staatssozialismus ein Systemwettstreit herausgebildet.

Allerdings gehört zu einem vollständigen Bild vom Systemwettstreit die Erkenntnis, dass sich der Kapitalismus in ihm ebenfalls gewandelt hatte: Der klassische Kapitalismus des beginnenden 20. Jahrhunderts hatte sich in Reaktion auf die Weltwirtschaftskrise von 1929, sowie auf die in einem Teil Europas als Reaktion darauf sich herausbildenden autoritären Herrschaftsformen und dem 2. Weltkrieg recht grundsätzlich verändert. Nach 1945 war so in Westeuropa ein sozial ausgewogener, staatlich regulierter Kapitalismus entstanden. Neben der Weltwirtschaftskrise und ihren Folgen hatte der alte Kapitalismus aber auch auf die sozialen Versprechungen des sowjetischen Staatssozialismus und seines jugoslawischen Konkurrenzmodells reagiert. Die Utopie einer gerechten wirtschaftlichen und sozialen Ordnung, weniger ihre tatsächliche Ausführung im osteuropäischen Realsozialismus, stellten für die wirtschaftlich überlegene Ordnung des Westens eine echte Herausforderung dar.

Der nach 1945 entstandene, sozial gebändigte Kapitalismus wirkte wiederum auf den realen Sozialismus zurück. Das geschah gerade deshalb, weil er neben wirtschaftlicher Effizienz auch ein hohes Maß an sozialer Chancengleichheit aufwies. Dazu kam die Attraktion der politischen Demokratie. Im späten Staatssozialismus wurde jener Typ des sozialen und demokratischen Kapitalismus das konkurrierende Leitbild nicht nur der Bevölkerung, sondern auch immer mehr von Teilen der herrschenden Elite. Der Staatssozialismus stalinscher Prägung wandelte sich (zumindest in Ost-Mittel-Europa) zum „Konsumsozialismus" (vgl. Staritz 1996).

[5] Am schwersten wog die gewaltsame Niederschlagung der Reformversuche der tschechoslowakischen kommunistischen Reformer um Dubček, Smrkovsky und Šik. Die erfolgreiche wirtschaftliche Reform hätte eine umfassende politische Reform vorausgesetzt, eingeschlossen die umfassende Demokratisierung der Gesellschaft. Es gibt allerdings darüber hinaus weitere, ungeklärte historische Fragen, etwa die, warum die jugoslawischen Wirtschaftsreformen, die von einer liberaleren politischen Ordnung begleitet wurden, in den 1980er Jahren ebenfalls scheiterten.

Insofern lässt sich mit Boyer der Wettbewerb zwischen beiden Systemen vor 1989 auch als Konkurrenz zweier verschiedener Typen von Sozialstaat verstehen (vgl. Boyer 2008).[6]

Daraus ergibt sich eine wichtige allgemeine These: Der Systemwechsel von 1989 in Osteuropa ist nur dann richtig zu verstehen, wenn man ihn nicht allein als Scheitern einer Diktatur und eines ineffizienten Wirtschaftssystems, sondern auch als Niederlage des „autoritären Wohlfahrtsstaats" des osteuropäischen Staatssozialismus begreift. Die Erwartungen von Bevölkerungsmehrheiten in dieser Krise des Staatssozialismus richteten sich insofern nicht nur auf wirtschaftliche Effizienz und politische Freiheit, sondern auch auf die Übernahme des westlichen Wohlfahrtsstaates jener Jahre.

Diese Erwartung bezüglich der Übernahme des westlichen Wohlfahrtsstaates allerdings wurde nach 1989 grundsätzlich enttäuscht. Das ist nicht nur durch die wirtschaftliche Ressourcenknappheit in Osteuropa bedingt, sondern auch darin, dass es im Westen nach 1989 zu einem Umbau sozialpolitischer Orientierungen kam. Generell kam es zum radikalen Umbau des Sozialstaates. Das was 1989 für Osteuropa im Westen attraktiv war, verschwand dort nach 1989 immer mehr. Der neoliberale Umbau der vormaligen Sozialstaaten verstand sich zwar weitgehend selbst als Reaktion auf Sachzwänge der Globalisierung, er war aber natürlich kein Naturereignis, sondern wurde politisch gestaltet.

In Osteuropa radikalisierte sich dieser globale Trend noch. Der Osten war eine Art Experimentierfeld der Umsetzung jenes Modells eines neuen Zusammenhangs von Demokratie, Marktwirtschaft und Sozialstaat. Im Vergleich dazu waren im Westen die Widerstandskräfte gegen diesen Umbau stärker. Im Osten waren sie angesichts der Krise der politischen Linken und der Gewerkschaften geschwächt. Eine Besonderheit der osteuropäischen Transformation bestand zunächst darin, dass die bisherige Art des Sozialstaates mit dem realen Sozialismus generell diskreditiert war und außerdem angesichts sinkender Leistungsfähigkeit des Staates in der Umstellungsphase von Wirtschafts- und Finanzsystem besonders große Finanznöte sichtbar wurden.

Das ist eine grobe Skizze des Gesamtprozesses. Ich möchte nun noch eine Skizze der Transformation der osteuropäischen Sozialsysteme versuchen: Überall in Mittelosteuropa kam es nach 1989 einerseits zu einer Reduzierung des Leistungsumfangs, andererseits zu einer Umstellung der Art der Organisation des Sozialsystems. Gesundheitswesen und Rentensysteme wurden umfassend reformiert. Ihre Finanzierung wurde vom Staat auf Versicherungen übertragen. Es kam zu einer Annäherung an die (sich ebenfalls wandelnden) westlichen Sozialstaaten bei gleichzeitig erheblich geringerer finanzieller Ausstattung der osteuropäischen Sozialsysteme. Im Vergleich mit den meisten alten Mitgliedsstaaten der EU wird in der Mehrheit der neuen Mitgliedsstaaten erheblich weniger für den Sozialschutz ausgegeben[7]: Während die Leistungen in den skandinavischen Ländern 2004 zwischen 27% und 33% des

[6] Dalos (2009) deutet diese Tendenz meines Erachtens einseitig, als Prophylaxe der Parteiführungen zur Verminderung sozialer Konflikte. Das war nicht ihre alleinige Ursache. Im Zuge eines Wandels der Strategie wurden in Ungarn, Polen, der DDR, der Tschechoslowakei u.a. Staaten an die Stelle der Verheißungen einer strahlenden kommunistischen Zukunft die Erfolge einer auf die Verbesserung der Gegenwart gerichteten Sozialpolitik gesetzt. Im Falle der DDR ist jene Konkurrenzsituation zwischen zwei Typen von Sozialstaat besonders deutlich zu verfolgen: der westdeutsche Sozialstaat machte oft die Vorgabe und der ostdeutsche Sozialstaat folgte ihm in gewissem Abstand, wie etwa im Falle der Verkürzung der Arbeitszeit und der Einführung des arbeitsfreien Samstags.

[7] Der Sozialschutz umfasst die Leistungen der Krankenversorgung, einschließlich der Lohnfortzahlungen im Krankheitsfall, die Leistungen für Familien, für Invalide und Behinderte, für Arbeitslosigkeit, Renten u.ä. (vgl. Eurostat 2008a, 236).

BIP lagen, in Großbritannien, Italien, Frankreich und Deutschland ebenfalls zwischen 26% und 31%, gaben die baltischen Staaten ca. 13% aus, die Slowakei 17%, Tschechien 20% und Ungarn 21% (vgl. Eurostat 2008a, 238).[8]

Noch eine weitere Kennziffer sei erwähnt: Die Lebenserwartung entwickelte sich in der Region unterschiedlich. Während sie in Russland und einigen weiteren post-sowjetischen Gesellschaften sank (Sowjetunion 1987: 70 Jahre, Russland 2000: 67 Jahre) und in Südosteuropa stagnierte, stieg sie in Ostmitteleuropa um ca. 2 Jahre seit 1989 an (vgl. HD Report 1990, 129 und 131; HD-Report 2003, 262 f). Sie ist damit allerdings weniger stark gestiegen als in den Ländern Westeuropas im selben Zeitraum. Das kann als symptomatisch für die allgemeine Lage angesehen werden: während 1989 die Hoffnung auf eine rasche aufholende Entwicklung gegenüber dem Westen bestand, zeigt sich inzwischen, dass es sowohl wirtschaftlich noch sehr lange ein deutlich niedrigeres Entwicklungsniveau der osteuropäischen Staaten im Vergleich zum Westen geben wird, als auch sich der Abstand zum sozialen Niveau des Westens auf einigen Gebieten nicht nur nicht verringert, sondern sogar vergrößert hat.

4. ALTERNATIVE ZUKÜNFTE DER DEMOKRATIE IN OSTEUROPA

Der Versuch Alternativen zu skizzieren, soll nicht als Versprechen einer Voraussage der einen Zukunft missverstanden werden. Es handelt sich bei den Erwägungen nur um Möglichkeiten von Zukunft. Ihre Realisierung hängt weitgehend davon ab, ob sich politische Kräfte finden, die für sie eintreten. Ob es dazu kommen wird, vermag ich als Wissenschaftler selbstverständlich nicht vorauszusagen.[9]

Grundlage der Prognose sind die skizzierten Frustrationen in der Bevölkerung angesichts der Ergebnisse des sozialen Wandels. Sie könnten durchaus das Material von hitzigen politischen Auseinandersetzungen abgeben. Und sie tun es schon heute. Die beschriebenen Frustrationen sind eine wichtige Ursache für die hohe politische Instabilität in der Region. Fast nie wurden seit 1989 Regierungen im Amt bestätigt. In den letzten Jahren kommt es immer wieder zu Überraschungssiegen populistischer Parteien. Diese Instabilität der demokratischen Ordnungen und ihre hohe Anfälligkeit für populistische Kampagnen stellen einen der beiden Trends dar, welcher sich in der ganzen Region zukünftig durchaus noch stärker ausprägen könnte (vgl. Segert 2008).

Der andere Trend könnte in einer Verstärkung der sozialen Orientierung der Politik bestehen, im Sinne des vom Europäischen Gewerkschaftsbund während des Protesttages Mitte Mai

[8] Die Sozialtransfers sorgen in allen EU-Ländern dafür, dass sich die Gruppe der armutsgefährdeten Personen deutlich verringert, im EU25-Schnitt im Jahr 2005 von 26% auf 16% der Bevölkerung. In einigen der neuen EU-Staaten jedoch ist wegen der geringeren Sozialtransfers die Quote deutlich weniger stark gesunken, so v.a. in den baltischen Staaten, in denen diese Gruppe nach Sozialtransfers immer noch 18%-21% ausmachte (vgl. Eurostat 2008a, 224).

[9] Darüber hinaus wäre es wichtig, die Unterschiede in den post-sozialistischen Kapitalismen zu berücksichtigen, die sich in der Region nach 1989 herausgebildet haben. Das kann hier nicht geschehen. Insofern geht es im Folgenden um zwei sehr allgemeine Trends der Entwicklung, die in den verschiedenen Ländern unter je unterschiedlicher Akteurskonstellation im Detail auch anders ausfallen können. Vgl. zu diesen differenzierten Gestaltungen des osteuropäischen postsozialistischen Kapitalismus drei Modelle und deren Begründung in Bohle/Grescovits (2007).

2009 geforderten sozialen „New Deal“. Ich will mich hier nur noch kurz zu diesem zweiten Trend äußern.

Die Grundlage für eine solche mögliche Alternative in Form einer sozialeren Gestaltung des osteuropäischen Kapitalismus, scheint mir in folgenden Faktoren zu bestehen: Da die ursprünglichen Erwartungen der Bevölkerung an den Systemwechsel 1989 von der Erwartung eines sozial ausgeglichenen Kapitalismus getragen waren, würde eine Umkehr in diese Richtung von der Bevölkerung wohl unterstützt werden. Auf diesem Weg wäre dann jedenfalls eine stabilere Verankerung der Demokratie zu erreichen. Das ist keine Frage allein des wirtschaftlichen Entwicklungsniveaus. Zwar ließe sich in Osteuropa nicht ein gleich hohes Niveau sozialer Absicherung wie in den gut funktionierenden Wirtschaften Skandinaviens oder des westlichen Mitteleuropa erreichen, jedoch eine stärkere Sozialpolitik gemessen an der gegenwärtigen osteuropäischen Realität wäre möglich. In einigen Ländern Osteuropas fanden in den letzten Jahren erstmals seit 1989 machtvolle Streiks für soziale Ziele statt. So nahmen im Sommer 2008 insgesamt eine Million Beschäftigte in Tschechien an einem Warnstreik gegen die Privatisierung von Krankenhäusern und die Einführung von Arzt- und Krankenhausgebühren teil.[10] In Slowenien wurde 2008 durch Aktionen der Gewerkschaften die Einführung einer „Flat tax“ verhindert.

Das wichtigste Hindernis für die Realisierung einer sozialen Alternative lässt sich allerdings ebenso klar in den heutigen Bedingungen von Politik in Osteuropa erkennen: Eine sozial ausgewogenere Politik benötigt starke Akteure nicht nur auf gewerkschaftlicher Ebene, sondern auch auf der Ebene der politischen Klassen. Am ehesten sind sie bei der politischen Linken zu vermuten, die sich auch in Osteuropa vorwiegend aus der Sozialdemokratie rekrutiert. Im postsozialistischen Osteuropa sind aber gerade jene Parteien und PolitikerInnen der Linken erstaunlich schwach.

Deren Schwäche wird dabei nicht an der Zahl ihrer Regierungsteilnahmen gemessen.[11] Das Problem ist, dass jene Parteien in der Regel keine starke linke Wirtschafts- und Sozialpolitik betreiben bzw. durch ihre Politik die sozialen Ungleichgewichte sogar weiter ausbauen. Hier ist Abhilfe nötig. In der Wahlbevölkerung jedenfalls ließe sich Unterstützung für jene soziale Alternative finden. Die messbaren Erwartungen lassen das erkennen. In Ostdeutschland existiert darüber hinaus die Ressource alternativer Entwicklungsmodelle aus der Zeit des Herbstes 1989 (vgl. Segert 2009), die sich zumindest dann aktualisieren ließe, wenn es innerhalb der deutschen Linken zu einer kritischeren Reflexion der Politik der deutschen Einheit des Jahres 1990 kommen würde.

Die Ansätze für jene Wende hin zu einer sozial ausgleichenden Politik bestehen also in:

1. den Erwartungen von Bevölkerungsmehrheiten in Osteuropa an die Politik,
2. in Ansätzen in der gewerkschaftlichen Strategie in der Region,
3. in der Existenz linker politischer Parteien, auch wenn gerade sie sich schon einige Jahre in einer Defensivposition befinden.

---

[10] Siehe den Bericht von „Radio Prag“ vom 24. 06. 2008, der sich auf eine Meldung von ČTK beruft. http://www.radio.cz/de/nachrichten/105457, gelesen am 29. 07. 2009.

[11] Im Sommer 2009 waren sie in der Slowakei, in Ungarn, Slowenien und Rumänien an der Regierung, eine kleine sozialdemokratische Partei ist Teil der serbischen Regierungskoalition, bis zur Parlamentswahl im Sommer 2009 regierten sie in Bulgarien, in Tschechien stützen die Sozialdemokratien die gegenwärtige Beamtenregierung. Der bulgarische, estnische und der mazedonische Präsident sind mit der Sozialdemokratie verbunden.

Die Linke Osteuropas könnte allerdings selbst dann, wenn sie politisch stärker werden würde, die erforderliche soziale Wende nicht allein auf nationalstaatlicher Ebene vollziehen. Auch das ist eine Lehre aus dem Transformationsprozess der letzten beiden Jahrzehnte, der immer auch durch die Einflüsse aus der EU oder der internationalen Finanzinstitutionen in eine neoliberale wirtschaftliche Richtung gesteuert worden ist. Für ein Umsteuern wären der Ausbau aller bisherigen Instrumente sozialer Kohäsion in der EU und das Abgehen von dem Konzept Europas nur als einem liberalisierten Wirtschaftsraum nötig. Aber auch auf transnationaler Ebene gibt es Ansätze für eine alternative Politik in Gestalt des europäischen Sozialforums oder der gewerkschaftlichen Zusammenarbeit. Die Gewerkschaften stellten erstmals europaweite Forderungen nach höheren Löhnen auf: So fand im April 2008 eine solche Demonstration mit 50.000 TeilnehmerInnen parallel zur Tagung der EU-Finanzminister in Ljubljana statt. Jenes zukünftige soziale Europa würde sich jedenfalls auf das Erbe der beiden Sozialstaaten der Vergangenheit stützen können. Es wäre deren zeitgemäße Erneuerung.

BIBLIOGRAPHIE

Bohle, Dorothee und Béla *Grescovits* (2007), Neoliberalismus, eingebetteter Neoliberalismus und Neo-Korporatismus: Sozialistische Hinterlassenschaften, transnationale Integration und Diversität osteuropäischer Kapitalismen, in: Dieter *Segert* (Hg.), Postsozialismus. Hinterlassenschaften des Staatssozialismus und neue Kapitalismen in Europa, Wien, 185-205.

Boyer, Christoph (2008), Zwischen Pfadabhängigkeit und Zäsur: ost- und westeuropäische Sozialstaaten seit den siebziger Jahren des 20. Jahrhunderts, in: Konrad H. *Jarausch* (Hg.), Das Ende der Zuversicht? Die siebziger Jahre als Geschichte, Göttingen, 103–119.

Canditate Countries Eurobarometer (2003), Eurobarometer 2003.2: Public opinion in the candidate countries, Full Report, 20; download: http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/cceb/2003/2003.2_full_report_final.pdf, gelesen am 18. 07. 2009.

Canditate Countries Eurobarometer (2004), Annexes, 2004.1, B-79, download: http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb61/cceb2004.1anx.pdf, gelesen am 18. 07. 2009.

Crouch, Collin (2009), Postdemokratie, Frankfurt am Main.

Dalos, György (2009), Der Vorhang geht auf – das Ende der Diktaturen in Osteuropa, Bonn: Bundeszentrale für Politische Bildung (= Lizenzausgabe des Beck Verlages München).

Die Presse (2007), „Pessimismus führt zu Reformstillstand“, 29. 11. 2007, 25.

EBRD (2009), EBDR Homepage, Countries and Topics, download: http://www.ebrd.com/country/index.htm, gelesen am 29. 07. 2009.

Eurobarometer 61 (2004), Public opinion in the European Union, download: http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb61/eb61_en.pdf, gelesen am 18. 07. 2009.

Eurobarometer 68 (2008), Public opinion in the European Union, download: http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb68/eb_68_en.pdf, gelesen am 18. 07. 2009.

Eurobarometer 69 (2009), Public opinion in the European Union, download: http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb69/eb69_annexes.pdf, gelesen am 18. 07. 2009.

Eurostat (2008a), Eurostat Jahrbuch 2008, Lebensbedingungen und Wohlfahrt, download: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/publications/eurostat_yearbook; gelesen am 09. 07. 2009.

Eurostat (2008b), Eurostat Jahrbuch der Regionen 2008 http://epp.eurostat.ec.europa.eu/

cache/ITY_OFFPUB/KS-HA-08-001/EN/KS-HA-08-001-EN.PDF, gelesen am 16. 07. 2009.

*Eurostat (*2009), Am meisten besuchte Datenbank-Tabellen: Beschäftigungsquote; download: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home; gelesen am 24. 08. 2010.

HD-Report (1990), Human Development Report, download: http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr1990/chapters, gelesen am 16. 07. 2009.

HD-Report (2003), Human Development Report, download: http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr2003/chapters, gelesen am 16. 07. 2009.

Kornai, János (2006), The Great Transformation of Central and Eastern Europe. Successes and Disappointment, in: Economics of Transition 14 (2006) 2, 204-244.

Russlandanalysen 182: Russland-Analysen der Forschungsstelle Osteuropa der Universität Bremen, 08. 05. 2009, http://www.laender-analysen.de/russland/, gelesen am 10. 12. 2009.

Segert, Dieter (2008), Parteiendemokratie in der Krise. Gründe und Grundlagen in Ostmitteleuropa, in: Osteuropa 2008/1, 49-62.

Segert, Dieter (2009), Maintaining socialism by reforming it – GDR discourses in autumn 1989, in: tr@nsit online, download: http://www.iwm.at/index.php?eption=com_content&task=view&id=176&Itemid=231.

Sozialreport (2008), Daten und Fakten zur sozialen Lage in den neuen Bundesländern, erarbeitet vom Sozialwissenschaftlichen Forschungszentrum Berlin-Brandenburg im Auftrag des Bundesverbandes der Volkssolidarität, Berlin, Dezember 2008 (verantwortlich Rainhard Liebscher), download: http://www.sfz-ev.de/Publikationen/Sozialreport/SR_2008/SR2008.pdf, gelesen am 18. 07. 2009.

Staritz, Dietrich (1996), Geschichte der DDR. Erweiterte Neuauflage, Frankfurt am Main.

Heribert Kohl

ARBEITSBEZIEHUNGEN IN MITTELOSTEUROPA – ANNÄHERUNG AN DAS EUROPÄISCHE SOZIALMODELL?

Die Ausgangsfrage, der wir uns in diesem bilanzierenden Überblick zu stellen haben, ist entscheidend für die zukünftige soziale und wirtschaftliche Entwicklung im erweiterten Europa: Inwieweit sind die neuen Mitgliedsländer in der EU in der Lage, bisher europaweit geltende Arbeitsstandards in ihrer Alltagspraxis umzusetzen und vorhandene Rückstände auf diesem Gebiet aufzuholen? Einzige Alternative, soweit dies nicht der Fall sein sollte, wäre: Es gibt auf absehbare Zeit keine Konvergenz, kein soziales und wirtschaftliches Zusammenwachsen im größeren Europa, vielmehr eine Abwärtsspirale nach unten durch fortwährendes Sozialdumping.

Damit dies nicht geschieht, liegt es in unser aller Interesse, den nötigen Aufholprozess der neuen EU-Mitgliedsländer nach Kräften zu unterstützen. Voraussetzung dafür ist eine weitere Stärkung der Sozialpartner und insbesondere der Gewerkschaften als wesentliche Akteure des Sozialdialogs sowie eine intensivierte grenzüberschreitende Kooperation aller ArbeitnehmerInnenorganisationen und -vertretungen in Europa.

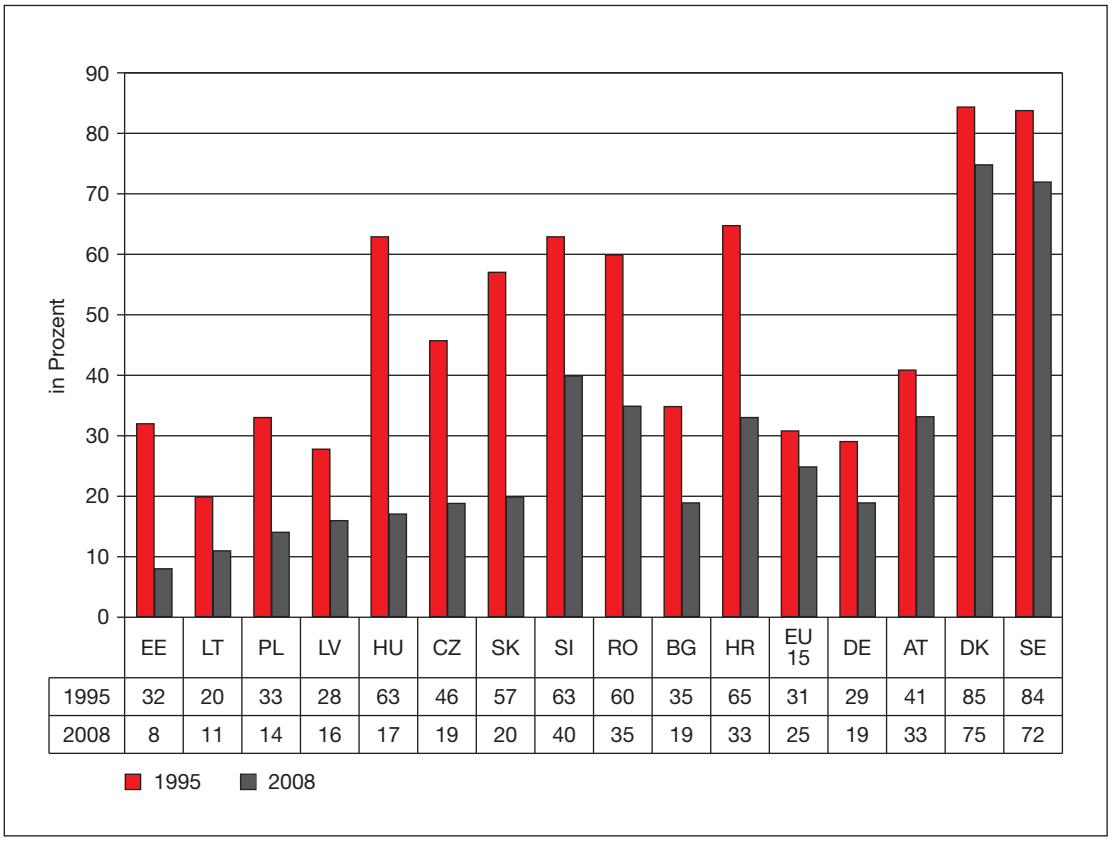
Seit Beginn der fortschreitenden EU-Integration Ende der 1980er Jahre bildet die „soziale Dimension“ einen wesentlichen Pfeiler eines entstehenden Europäischen Sozialmodells, wie es sich in Westeuropa in Ansätzen herausgebildet hat. Dieses immer weitere Länder Europas umfassende Integrationsprojekt basiert auf der strukturellen Koppelung von wirtschaftlicher Dynamik und sozialem Ausgleich, realisiert in den unterschiedlichen Bereichen des „sozialen Dialogs“ auf europäischer, nationaler sowie weiterhin auch der jeweiligen Branchen- und Unternehmensebene (vgl. u.a. Kohl/Platzer 2004, 285).

Die Koalitionsfreiheit und die damit zusammenhängenden fundamentalen Grundrechte der ArbeitnehmerInnen wie auch der ArbeitgeberInnen bilden dabei eine essentielle Grundlage für funktionierende Arbeitsbeziehungen. Sie sind sowohl in der Europäischen Sozialcharta wie in den Verfassungen der neuen EU-Mitgliedsländer garantiert, die auch sämtlich die wesentlichen ILO-Konventionen zur Vereinigungs- und Verhandlungsfreiheit (87, 98 und 135) ratifiziert haben. Eine andere Frage ist der uneingeschränkte Vollzug dieser Grundnormen der Koalitionsfreiheit und des sozialen Dialogs. Dieser Aspekt ist Gegenstand der folgenden Analyse der Arbeitsbeziehungen in der inzwischen um zehn Länder in Mittelosteuropa erweiterten EU-27.[1]

[1] Siehe das vom Verfasser 2009 abgeschlossene Befragungsprojekt des Regionalbüros der Friedrich-Ebert-Stiftung in Warschau und Belgrad (Kohl 2009). Weitere hier benutzte Quellen sind die von der Europäischen Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen in Dublin produzierten Länderreports zu *„Capacity building“* im Bereich des Sozialdialogs der neuen EU-Mitglieds- und -Kandidatenländer sowie die nationalen Profile der *Industrial Relations* in der gesamten EU. Herangezogen wurden auch die in ihrer Essenz ernüchternden jährlichen Berichte des Internationalen Gewerkschaftsbunds (IGB) über die Verletzung von Gewerkschaftsrechten (vgl. Europäische Stiftung 2007; Van Gyes et al. 2007; IGB 2008 und 2009).

Ein entscheidender Aspekt ist hierbei nicht zuletzt die Aufstellung (capacity building) der Gewerkschaften in Mittelosteuropa (MOE) und ihre damit definierten Handlungsspielräume. Mit ganz wenigen Ausnahmen weisen alle Gewerkschaftsorganisationen Europas in den vergangenen Jahrzehnten einen fühlbaren Mitgliederrückgang auf, die westeuropäischen ArbeitnehmerInnenverbände seit Mitte der 1970er Jahre. Die vormals durch Zwangsmitgliedschaft staatlich geförderten Gewerkschaftsverbände in MOE erfuhren im Zuge der Transformation einen radikalen Bedeutungswandel von einer Agentur sozialer Rundum-Betreuung zum jetzt erforderlichen Garanten für Löhne und Beschäftigung, den sie mit massiven Verlusten zu bezahlen hatten: Seit 1995 im Schnitt um rund die Hälfte ihres Organisationsgrads (vgl. Grafik 1).

Grafik 1: Einbruch der Gewerkschaftsmitgliedschaft zwischen 1995 und 2008*



	EE	LT	PL	LV	HU	CZ	SK	SI	RO	BG	HR	EU 15	DE	AT	DK	SE
1995	32	20	33	28	63	46	57	63	60	35	65	31	29	41	85	84
2008	8	11	14	16	17	19	20	40	35	19	33	25	19	33	75	72

Quelle: Kohl 2009, 12; Bw P 2009.

* Länderabkürzungen: BG = Bulgarien; CZ = Tschechien; EE = Estland; HR = Kroatien; HU = Ungarn; LV = Lettland; LT = Litauen; PL = Polen; RO = Rumänien; SI = Slowenien; SK = Slowakei; EU-15 = EU-Mitgliedsländer bis 2004; AT = Österreich; DE = Deutschland; DK = Dänemark; SE = Schweden.

Dass dieser Prozess einerseits am Niedergang des Sozialismus sowie an den offensichtlichen Begrenztheiten der Optionen innerhalb des nationalen Sozialstaats im globalen kapitalistischen Umfeld liegt, erscheint als plausibler, aber keineswegs ausreichender Erklärungsansatz in Ost und West. Vielmehr stellt sich im Blick auf Osteuropa die Frage, inwieweit auch die praktizierte Koalitionsfreiheit und die jeweils realisierten Arbeitsstandards und deren materiellen Effekte dafür ursächlich sind.

In der gegenwärtigen globalen Krise herrschen zusätzlich erschwerte wirtschaftliche Rahmenbedingungen vor, mit erkennbar negativen Folgen für den Sozialdialog. Bestimmten bisher noch höhere Wachstums- und Produktivitätsraten die Entwicklung und damit den Aufholprozess in Mittel- und Osteuropa, erfolgt nun großteils eine deutliche Trendumkehr. Ausschlaggebend hierfür sind einerseits die drastischen Wechselkursverluste der nicht an den Euro gekoppelten Landeswährungen, wie etwa in Polen, Ungarn und Rumänien sowie andererseits die Abhängigkeit von ausländischen Krediten (so vor allem in den baltischen Staaten und dort insbesondere in Lettland).

Dämpfte bisher zusätzlich eine enorme Migrationswelle die ausgewiesene Arbeitslosigkeit in beträchtlichem Umfang, so explodiert diese inzwischen in bestimmten Ländern – und dies besonders zu Lasten jüngerer ArbeitnehmerInnen (vgl. Grafik 12 am Ende).

Hinzu kommt, dass die Strukturen der Arbeitsbeziehungen in Mittelosteuropa ohnehin weniger gewappnet scheinen für die Bewältigung krisenbedingter Herausforderungen dieses Ausmaßes, als dies für Westeuropa mit seinen sich in den letzten Jahrzehnten hier herausbildenden Charakteristika eines Europäischen Sozialmodells der industrial relations und der sozialen Sicherungssysteme der Fall zu sein scheint. Zwar kann hier – was dieses „Modell“ betrifft – keineswegs von einer einheitlichen Struktur die Rede sein, aber gleichwohl sind die Arbeitsbeziehungen der (bisherigen) EU-15, u.a. als Folge zahlreicher EU-Richtlinien, in ihrem Kern durchaus anders strukturiert als etwa im US-amerikanischen oder in abgeschwächter Form auch im angelsächsischen Bereich und der sich daran orientierenden Länder.

Die mittelosteuropäischen Transformationsländer hatten demgegenüber aus einer völlig anderen Ausgangslage ihrer bisherigen Arbeitsbeziehungen heraus einen doppelten Wandel und eine Anpassung in raschester Frist seit der „Wende“ zu vollziehen: Sie mussten zum einen die Folgen eines abrupten Systemwechsels hin zur Marktwirtschaft und der damit verbundenen Privatisierung bewältigen, zum anderen als neue Mitgliedsländer das EU-Gemeinschaftsrecht und damit den sogenannten Sozial-Acquis in ihre Gesetzeswerke integrieren und diese damit kompatibel machen.

Diese Anforderungen waren auf Grund immer noch fortwirkender Traditionen in Ost- wie auch in Südosteuropa nur unter erschwerten Bedingungen zu bewältigen. Eine organisierte Interessenvertretung musste sich – auf beiden Seiten – umorientieren: Für die Beschäftigten sind unter den veränderten Bedingungen die Arbeitsplatzsicherung und die Lohnanpassung ausschlaggebend. Die Arbeitgeberseite wiederum musste sich erst in eigenen Interessenverbänden neu formieren. Defizite bestehen des weiteren nach wie vor in der Tarifvertragspraxis, zumal auf Branchenebene, und der unmittelbaren und wirksamen Vertretung der Beschäftigten im Unternehmen – letzteres vor allem in der rasch gewachsenen Zahl der Klein- und Mittelbetriebe.

Umgekehrt ist die Einflussnahme der nationalen Gewerkschaftsbünde ebenso wie auch der Arbeitgebervereinigungen auf die staatliche Wirtschafts-, Rechts-, Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik besonders ausgeprägt, sichtbar in den tripartiten nationalen Wirtschafts- und Sozialräten. Die Gewerkschaften konzentrieren sich in ihren Anstrengungen weitgehend auf diese Ebene, ohne dass die hier erreichten Absprachen oder Einigungen dann auch im politischen Willensbildungsprozess in der erstrebten Form umsetzbar sind.

In einer Gegenüberstellung der Merkmale der Systeme der Arbeitsbedingungen in Ost- und Westeuropa lassen sich die hier durchaus unterschiedlichen Akzentsetzungen und Schwerpunkte des Handelns in zugespitzter Form aufzeigen (vgl. Übersicht 1).

Übersicht 1: Deutlich andere Arbeitsbeziehungen in MOE als im bisherigen westeuropäisch geprägten EU-Sozialmodell (Vergleich mit Kernelementen des Arbeitsrechts in AT, DE, SE, DK)

Osteuropa	Westeuropa
• Industrielle Beziehungen sind stärker „etatistisch" geprägt: Tripartismus spielt bedeutende Rolle, vor allem durch den Mindestlohn als Ersatz für Tarifverträge • Tarifverträge vollziehen sich primär auf Betriebsebene, soweit ArbeitgeberInnen sich sektoralen Vereinbarungen verweigern und Gewerkschaften durch Streik zu wenig Druck entfalten. Noch wenig Erfahrung in Kompromisssuche • Präsenz der Gewerkschaften im Betrieb ist sehr lückenhaft, vor allem in KMU. Betriebsräte sind noch die Ausnahme • Es besteht eine Fülle von Vorschriften, die die Gewerkschaften z.T. eher einengen als fördern, zumal deren juristische Kontrolle praktisch äußerst begrenzt ist	• Der Staat enthält sich weitgehend einer Intervention in den Sozialdialog. Er korrigiert eher vorhandene Ungleichgewichte durch Regulierung (z.B. im Streikrecht) • Tarifverträge vollziehen sich in autonomer Gestaltung primär auf Branchenebene. Streik als ultima ratio dient im Konfliktfall der Kompromissfindung auf unterschiedlichen Ebenen • Teilweise schwache Präsenz der Gewerkschaften in den Betrieben wird kompensiert durch Betriebsräte • Der rechtliche Rahmen überlässt den Akteuren des Sozialdialogs die nötige Gestaltungsfreiheit. Im Konfliktfall bewirken Arbeitsgerichte die Normenkontrolle unter Mitwirkung der Sozialpartner

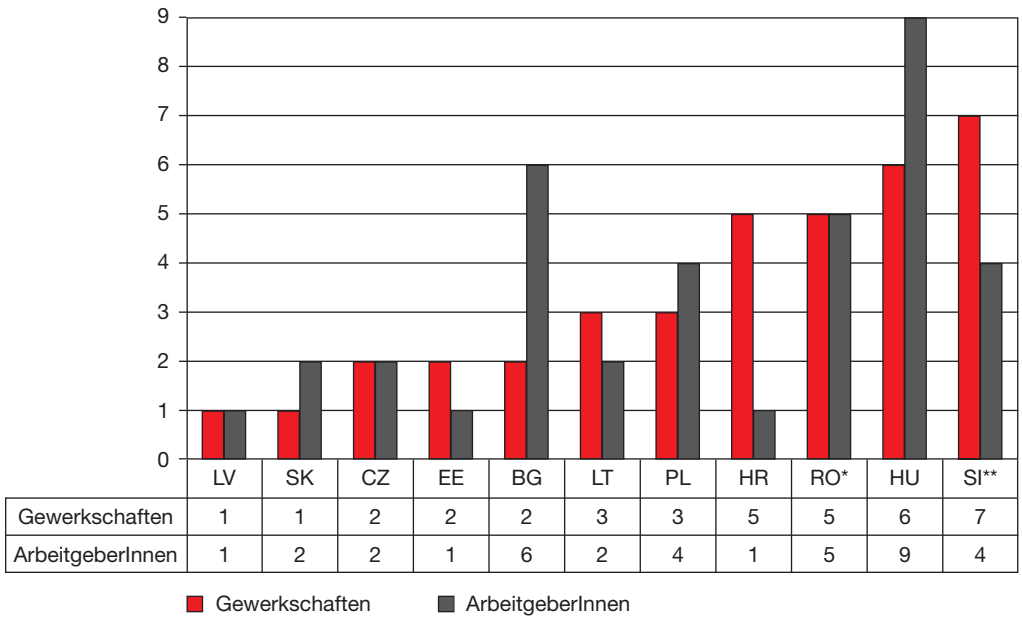
Hintergrund der stärker auf den Staat und die jeweilige Regierung ausgerichteten politischen Einflussnahme der Sozialpartner ist eine vergleichsweise stärkere staatliche Normierung bis hin zu einer „Überregulierung" des kollektiven Arbeitsrechts durch eine Vielzahl von Vorschriften – etwa zu Gründung und Aktivitäten der Gewerkschaften und den Inhalten der Kollektivvereinbarungen – und damit aber auch letztlich eingeschränkte Koalitionsfreiheit. Wegen der vergleichsweise starken Bedeutung der tripartiten nationalen Räte spielt hier die Frage der jeweiligen „Repräsentativität" eines Verbandes, d.h. seiner zahlenmäßigen und sonstigen Mindestvoraussetzungen für eine Beteiligung in diesen Räten, eine enorme und das wechselseitige Konkurrenzverhalten auch untereinander maßgeblich bestimmende Rolle.

Verschärft wird diese Situation für die Gewerkschaften durch die vielfach noch immer nicht abschließend geklärte Verteilung des früheren Gewerkschaftseigentums in einer Reihe von MOE-Ländern.

1. CAPACITY BUILDING: WIE SIND DIE GEWERKSCHAFTEN IN OSTEUROPA AUFGESTELLT?

Mit ganz wenigen Ausnahmen entspricht die Verbändelandschaft in MOE nicht dem Idealbild einer einheitlichen Interessenvertretung der jeweiligen Sozialpartner. Es herrscht vielmehr ein ausgeprägter Verbandspluralismus der nationalen, als repräsentativ anerkannten Organisationen auf beiden Seiten (vgl. Grafik 2). Maßgeblich für die Festlegung der Schwellen der Repräsentativität ist dabei immer das nationale Arbeitsrecht.

Grafik 2: Vielfalt repräsentativ anerkannter Dachverbände der Sozialpartner



	LV	SK	CZ	EE	BG	LT	PL	HR	RO*	HU	SI**
Gewerkschaften	1	1	2	2	2	3	3	5	5	6	7
ArbeitgeberInnen	1	2	2	1	6	2	4	1	5	9	4

* 2008 reduziert durch Umbrella-Verband (bisher 12).

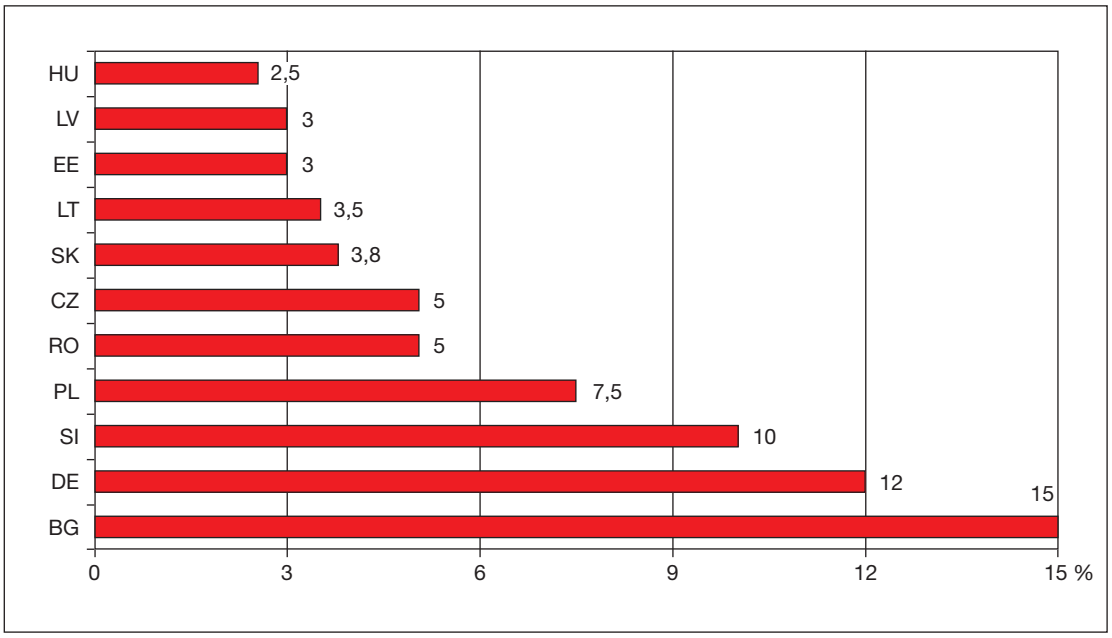
** Bei AG: incl. zwei Wirtschaftskammern.

Hinzu kommt, dass die jeweiligen Dachverbände auch Defizite ihrer personellen und finanziellen Ressourcen aufweisen – auf Gewerkschaftsseite als Folge dieser Zersplitterung wie auch ihrer internen Ressourcenverteilung weit deutlicher als etwa bei den ArbeitgeberInnen. Dies rührt neben der Aufteilung des früheren Gewerkschaftseigentums letztlich aus der Art der Verteilung der finanziellen Mittel aus dem Aufkommen der Mitgliedsbeiträge. Diese, überwiegend nach wie vor durch Lohnabzug von dem/der jeweiligen ArbeitgeberIn vereinnahmt, kommen primär der lokalen Gewerkschaftsvertretung im Betrieb oder Unternehmen zugute, an die sie weitergeleitet werden. Rund 60% und im Extremfall bis zu 90% des jeweiligen Beitragsaufkommens verbleiben bei der lokalen Basisorganisation, zwischen 10% und maximal 30% der Mittel erreicht die zuständige Branchenvereinigung, und lediglich ein schmaler Rest zwischen 3% und 6% landet üblicherweise bei den jeweiligen nationalen Zentralen (vgl. Grafik 3).

Dies ist im Normalfall viel zu wenig, um damit die erforderlichen Ausgaben für den benötigten Stab an ExpertInnen aus JuristInnen, ÖkonomInnen oder SpezialistInnen für Tarifverhand-

lungen, die Öffentlichkeitsarbeit oder die transnationale Kooperation bestreiten zu können – ganz zu schweigen von der Finanzierung von Kampagnen größeren Ausmaßes, oder gar dem Aufbau eines Streikfonds beim Dachverband oder den jeweiligen Branchenorganisationen.

Grafik 3: Minimaler Anteil des jeweiligen Beitragsaufkommens für die nationalen Gewerkschaftsbünde in Mittelosteuropa



Quelle: Europäische Stiftung für die Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen 2006.

Anmerkung zum Zahlenvergleich: In Deutschland gehen sämtliche Beiträge an die jeweilige Branchenorganisation, die dann einheitlich 12% an den DGB weiterleitet.

2. RECHTLICHER RAHMEN FÜR DIE KOALITIONSFREIHEIT UND DEN GEWERKSCHAFTSBEITRITT

Die gesetzlichen Grundlagen freier Gewerkschaften erstrecken sich gemäß ILO-Konvention 87 von 1948 notwendigerweise immer

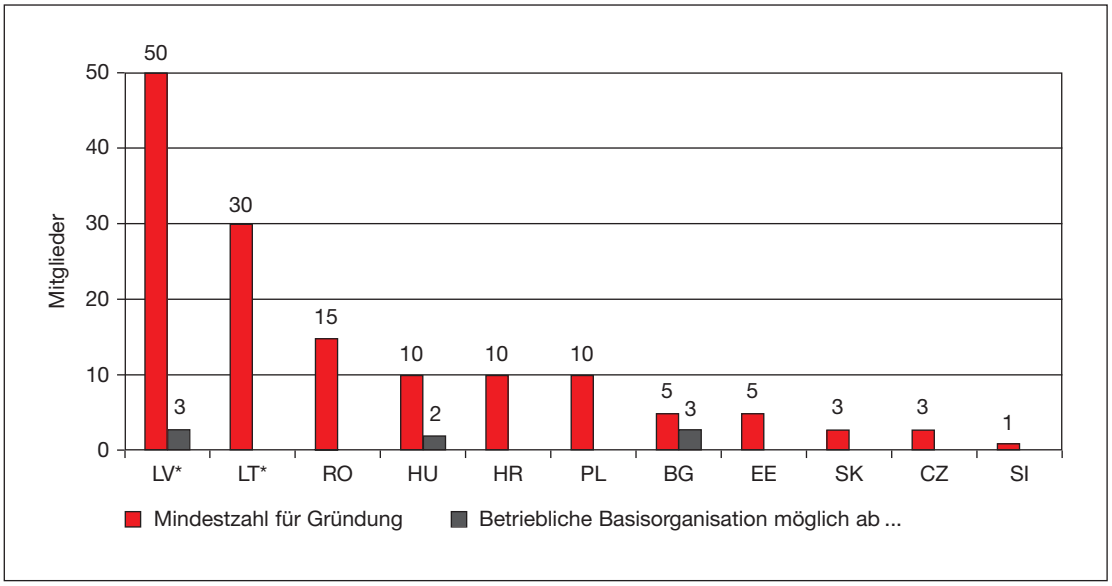
- sowohl auf den ungehinderten Zusammenschluss und Gewerkschaftsbeitritt
- als auch auf die erforderliche Interessenvertretung und Beteiligung vor Ort (mindestens im Rahmen der EU-Richtlinie zur Information und Konsultation von 2002)
- sowie auf die faktische Möglichkeit des Abschlusses von Kollektivvereinbarungen für möglichst alle Beschäftigten, gegebenenfalls auch unter Nutzung des Mittels des Arbeitskampfes

- und, nicht zuletzt, was bei einer rein formalen Betrachtung oft ausgeblendet wird, auf eine wirksame Kontrolle und Sanktionierung der Missachtung fundamentaler ArbeitnehmerInnen- und Gewerkschaftsrechte.

Formal sind die rechtlichen Voraussetzungen für den Sozialdialog fast ausnahmslos gegeben. Gesetzestexte gibt es genügend – problematisch ist dagegen ihre Umsetzung.

In manchen für das Funktionieren der gewerkschaftlichen Interessenvertretung wichtigen Teilbereichen besteht hier sogar eher eine hinderliche Überregulierung, etwa was spezielle Gewerkschaftsgesetze, die anzuwendenden Repräsentativitätskriterien und Registrierungspflichten, Ausschlüsse bestimmter Personen von einer Mitgliedschaft, und nicht zuletzt die Vorschriften zur Beilegung von Konflikten und eine teilweise äußerst restriktive Streikgesetzgebung betrifft. Sie machen einen Arbeitskampf oft nahezu unmöglich. Dies beginnt bereits mit den gesetzlichen Bestimmungen zu den Mindestzahlen einer gewerkschaftlichen Basisorganisation (vgl. Grafik 4) in Verbindung mit bestimmten Satzungen der Gewerkschaften, die eine Interessenvertretung z.B. in der rasant gewachsenen Zahl der kleinen und mittleren Unternehmen unter bestimmten Konstellationen nahezu ausschließen.

Grafik 4: Voraussetzungen für die Bildung einer betrieblichen Gewerkschaftsorganisation



* In litauischen Kleinbetrieben mit weniger als 30 ArbeitnehmerInnen setzt die Bildung einer Gewerkschaftsvertretung den Beitritt von mindestens einem Fünftel, in lettischen Kleinbetrieben unter 50 ArbeitnehmerInnen den Beitritt von einem Viertel aller Beschäftigten voraus.

Die Bedeutung dieser mehr oder weniger große ArbeitnehmerInnengruppen ausschließenden Bestimmungen ergibt sich aus der weiteren Tatsache, dass sich das Tarifgeschehen vielfach nur im Betrieb abspielt, was immer das Vorhandensein einer entsprechenden Grundorganisation voraussetzt (so in Ungarn, Polen und den baltischen Ländern).

3. REGISTRIERUNG UND BEITRITTSHEMMNISSE FÜR BESTIMMTE PERSONEN

Der Staat wiederum greift in Ländern mit einer besonderen Verbandsvielfalt regulierend mit Bestimmungen über den Status der sogenannten Repräsentativität einer Gewerkschaftsorganisation ein, die bestimmte Mindestquoten an Mitgliedern für ihre Tariffähigkeit wie auch ihre Beteiligung in nationalen tripartiten Gremien festlegen. Damit sind jedoch Regulierungen der Koalitionsfreiheit verbunden, die sich einschneidend auswirken können. Zumal bestimmte Personengruppen vielfach von einer Mitgliedschaft durch Gesetz oder Verbandssatzung rechtlich und damit praktisch ausgeschlossen sind (vgl. Übersicht 2).

Übersicht 2: Hemmnisse oder Ausschluss einer Gewerkschaftsmitgliedschaft

	vom Gewerkschaftsbeitritt ausgeschlossene Personen	**Zugangsbarrieren**
Litauen	Nur erwerbstätige Personen können Mitglieder werden, d.h. nicht: StudentInnen, Arbeitslose, RentnerInnen, FreiberuflerInnen	Beitritt erfolgt normalerweise nur über die betriebliche Basisorganisation, im Ausnahmefall auch über Branche
Lettland	Beitritt nur von Erwerbstätigen; ausgeschlossen: Angehörige staatlicher Sicherheitsdienste (Grenzpolizei u.a.)	Beitritt erfolgt normalerweise über die betriebliche Basisorganisation (hohe Barriere für kleine und mittlere Unternehmen – KMU)
Polen	Ausgeschlossen sind: nicht in einem ständigen Arbeitsverhältnis stehende Personen, WerkvertragsnehmerInnen, StudentInnen, Scheinselbständige; BeamtInnen dürfen keine aktive Gewerkschaftsfunktion übernehmen	Beitritt je nach Gewerkschaftssatzung nur über die betriebliche Basisorganisation, die z.B. eine Mindestzahl von 10 Gewerkschaftsangehörigen voraussetzt; diese Barriere schließt rund 30% der ArbeitnehmerInnen aus, die in KMU bis 10 Beschäftigte tätig sind
Slowakei	Rechtliche Hemmnisse für Angehörige der Streitkräfte	Es gibt ordentliche und außerordentliche Mitglieder (Erwerbsunfähige, RentnerInnen, in Mutterschutz Befindliche etc.)
Rumänien	Ausgeschlossen: RegierungsbeamtInnen, Angehörige von Polizei, Militär und Telekommunikation	Voraussetzung für die Gründung einer Gewerkschaftsvertretung ist ein Arbeitsverhältnis im Betrieb

Nimmt man alle Barrieren eines erschwerten Zugangs zur Gewerkschaftsmitgliedschaft und damit einer ungeschmälerten Wahrnehmung der Koalitionsfreiheit in Osteuropa zusammen, so zeigt sich hier ein im Einzelfall kumulierender dreifacher „Filter“ unterschiedlicher Ausschlussgründe.

Filter 1: Beitritt üblicherweise nur via betriebliche Basisorganisation möglich

- Litauen
- Lettland
- Polen

Filter 2: Betriebliche Basisorganisation erfordert Mindestzahl von Mitgliedern

- Polen 10
- Kroatien 10
- Litauen 3
- Lettland 3
- Slowakei 3

Filter 3: Aufnahme nur von erwerbstätigen Personen

- Litauen: keine Arbeitslosen, StudentInnen, RentnerInnen
- Lettland: Ausschluss nur von Angehörigen staatlicher Sicherheitsdienste (aber keine Beschränkung für in beruflicher Ausbildung Stehende)
- Polen: keine befristet Beschäftigten, WerkvertragsnehmerInnen, RentnerInnen, StudentInnen
- Slowakei: Nicht Erwerbstätige sind nur außerordentliche Mitglieder
- Rumänien: Arbeitsverhältnis Voraussetzung, aber auch RentnerInnen; nicht jedoch Polizei, Streitkräfte, MitarbeiterInnen in Telekommunikation
- Kroatien: rechtlich nur Erwerbstätige, in der Praxis aber häufig ignoriert

Fazit: höchste Hürden durch Kumulation der Filter

	Filter 1: Basisorganisation	Filter 2: Mindestzahl	Filter 3: Normalarbeitsvertrag
Polen	X	X	X
Litauen	X	X	X
Lettland	X	X	–
Slowakei	–	X	X
Rumänien	–	–	X
Kroatien	–	–	X

Durch Kumulation der drei Typen realer Beitrittshemmnisse ergibt sich ein besonders hohes Ausmaß des faktischen Ausschlusses von Beschäftigten in KMU, d.h. vor allem in Branchen mit einer kleinbetrieblichen Struktur (wie in den zahlreichen Neugründungen im Dienstleistungssektor oder im Handwerk).

Dies kann erhebliche Anteile der ArbeitnehmerInnen und damit mögliche Mitgliederpotenziale ausmachen von bis zu 40% und mehr. Hinzu kommen weitere Hemmnisse des Beitrittsmotivs durch den zusätzlichen Ausschluss bestimmter Personengruppen von einer Regelung ihrer Arbeitsbedingungen durch Tarifvertrag (vgl. unten), so dass im Fall einer erweiterten Kumulation dieser ungünstigen Faktoren nur eine Minderheit der abhängig Beschäftigten ein faktisches Interesse an einer Mitgliedschaft in einer Gewerkschaft besitzen wird. Zumal wenn letztere auch noch mit einem Negativimage in der Öffentlichkeit behaftet ist und den Betroffenen seitens ihrer ArbeitgeberInnen der Wind deutlich ins Gesicht bläst.

4. DISKRIMINIERUNG VON MITGLIEDERN DER GEWERKSCHAFT UND MANDATSTRÄGER/INNEN

Ein ungehinderter Betriebszugang der Gewerkschaft zur Werbung und Betreuung von Mitgliedern ist keineswegs überall gewährleistet. In Ungarn z.B. ist dies nur dann der Fall, wenn bereits eine bestimmte Gewerkschaftsmitgliedschaft im betreffenden Betrieb nachzuweisen ist. Die Kontrolle der Einhaltung rechtlicher Bestimmungen ist damit erheblich erschwert (einschließlich der als allgemeinverbindlich erklärten Tarifvorschriften).

Aus allen Ländern der Region wird eine breite Palette von Behinderungen gewerkschaftlicher Aktivitäten berichtet, von individueller Einschüchterung bis zu massiven Rechtsverletzungen im Gefolge von Privatisierung und Umstrukturierung, wie u.a.:

- Kündigungsandrohung und Entlassung – ohne möglichen oder wirksamen Rechtsschutz (trotz Gerichtsurteilen!)
- Einschüchterung und Mobbing durch die Betriebsleitung
- Versetzungen innerhalb des Betriebs oder auf ausgegliederte Werksteile mit anschließender Werksschließung
- Umwandlung eines Arbeitsvertrags in einen Werkvertrag mit dem Ziel, eine Gewerkschaftsmitgliedschaft nicht weiter zu ermöglichen
- Zusage der Umwandlung befristeter Verträge im Falle eines Gewerkschaftsaustritts
- besondere Prämien für Nichtmitglieder einer Gewerkschaft
- ArbeitgeberIn fordert in kurzen Abständen stets neu die individuelle Bestätigung des Beitragsabzugs an

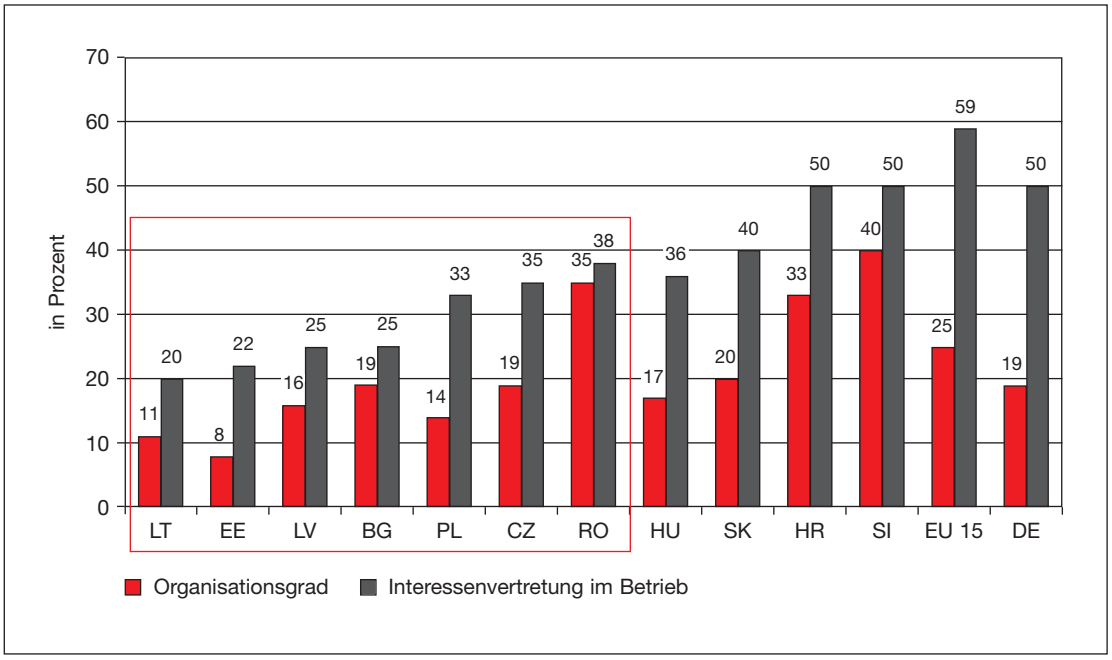
5. BETRIEBLICHE INTERESSENVERTRETUNG DER ARBEITNEHMER/INNEN

Die betriebliche Interessenvertretung der Beschäftigten in Osteuropa ist traditionell eine Domäne der lokalen Gewerkschaftsvertretung. Sie erfasst jedoch hier generell nur eine Minderheit der Beschäftigten, zumal die in kleineren und mittleren Unternehmen weitgehend „gewerkschaftsfrei“ bleiben. Der Prozentsatz der durch eine Repräsentation vor Ort vertretenen ArbeitnehmerInnen erhöht sich indessen substanziell dort, wo zusätzlich auch eine von allen gewählte institutionelle Vertretung in Form von Betriebsräten eingerichtet werden kann.

Trotz relativ niedrigem Organisationsgrad ist eine höhere Vertretungsrate mit auch positiven Effekten für die gewerkschaftliche Präsenz vor Ort dort gegeben, wo neben einer Gewerkschaftsvertretung und mit deren Zustimmung auch eine allgemeine, von der Gesamtbelegschaft gewählte ArbeitnehmerInnenvertretung (Betriebsrat) mit gesetzlich garantierten Mitwirkungsrechten besteht (vgl. Grafik 5 – rechte Hälfte der Grafik, beginnend mit HU = Ungarn).

Voraussetzung für ein funktionierendes und sich gegebenenfalls wechselseitig verstärkendes Zusammenspiel beider Vertretungsgremien ist, dass ein klarer Schnitt der Arbeitsteilung zwischen Gewerkschaft als Tarifpartei einerseits und gesetzlicher Interessenvertretung andererseits eindeutig definiert ist. Für die Mitgliedswerbung und -bindung kann dies, wie internationale Erfahrungen belegen, eine positive Hilfe sein, soweit die Gewerkschaften sich dieses erweiterten Instruments einer Interessenvertretung gezielt bedienen.

Grafik 5: Anteil der durch Gewerkschaft und Betriebsräte vertretenen ArbeitnehmerInnen im Unternehmen (im Verhältnis zum durchschnittlichen Organisationsgrad)



Das EU-Gemeinschaftsrecht hat dem Aspekt eines Mindestrahmens einer ArbeitnehmerInnenvertretung und -mitwirkung durch die Richtlinie 2002 zur Information und Konsultation deutlichen Auftrieb gegeben (vgl. European Commission 2008). Rechtzeitige und umfassende Information ist entscheidende Voraussetzung jeder wirksamen Beteiligung durch Gewerkschaften sowie Betriebsräte. Die nationalen Regierungen der neuen Mitgliedsländer haben diesen von der EU ausgehenden Impuls vor und nach dem jeweiligen Beitrittstermin in unterschiedlicher Form umgesetzt, wie Übersicht 3 zeigt.

Übersicht 3: Drei verschiedene Formen betrieblicher Interessenvertretung in MOE

1. Nur gewerkschaftliche Interessenvertretung(en)	**2.** Alternativ: Gewerkschaftsvertretung **oder** Betriebsrat	**3. Duale** Vertretung: durch Betriebsrat + Gewerkschaft
• Estland (übliche Praxis, aber neues Gesetz 2006, vgl. Spalte 3) • Lettland (übliche Praxis, aber neues Gesetz 2002, vgl. Spalte 3) • Litauen (übliche Praxis, aber neues Gesetz 2005, vgl. Spalte 3) • Polen (bis 2006, ausgenommen staatliche Betriebe)	• Tschechien (ab 2001)* • Litauen (Spezialgesetz 2005)* • Polen (Gesetz 2006: Betriebsräte in Unternehmen ab 50 Beschäftigten möglich, falls keine Gewerkschaftsvertretung)* • Rumänien (ab 2003 bzw. 2007: Betriebsrat dann, wenn keine Gewerkschaftsvertretung)**	• Ungarn (ab 1992) • Slowenien (ab 1993) • Kroatien (ab 1996) • Lettland (Gesetz 2002, selten angewandt)** • Slowakei (ab 2003) • Estland (ab 2007, selten)** • Bulgarien (ab Mitte 2006, noch äußerst selten)***

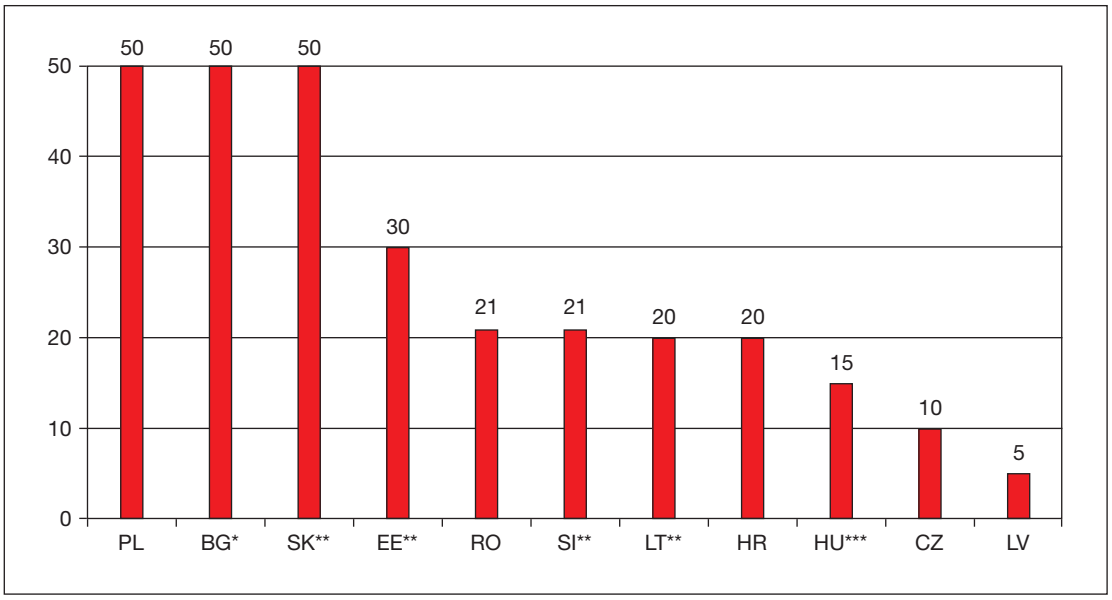
* In Tschechien und Litauen können Betriebsräte nur dann und solange tätig sein, als (noch) keine Gewerkschaftsvertretung im Betrieb vorhanden ist („tschechisches Modell"). In Polen regelt das revidierte Gesetz 2009, dass auf Antrag von 10% der Belegschaft eine ArbeitnehmerInnenvertretung zu wählen ist. Das bisherige Vorrecht der Gewerkschaften zur Nominierung der Betriebsratsmitglieder entfällt.

** In Lettland, Litauen, Estland sowie Rumänien haben Betriebsräte auch das Recht zum Abschluss von Tarifverträgen, in den baltischen Staaten gegebenenfalls auch zur Durchführung eines Arbeitskampfes.

*** Zur Wahrnehmung der Informations- und Konsultationsrechte kann die Belegschaft ein besonderes Vertretungsgremium wählen, ab 50 Beschäftigten auch neben einer bestehenden Gewerkschaftsvertretung.

Hinzu kommt als entscheidendes Problem der Koalitionsfreiheit auch hier das rechtliche Erfordernis einer bestimmten Größenordnung für die Bildung von Betriebs- oder Arbeitnehmerräten, was Beschäftigte in KMU erneut deutlich benachteiligt (vgl. Grafik 6).

Grafik 6: Mindestgröße der Belegschaft für die Bildung eines Vertretungsorgans



* In Werksteilen eines Unternehmens kann ein Konsultationsgremium ab 20 ArbeitnehmerInnen gebildet werden.

** Unterhalb dieser Größenordnung: Ein/e VertreterIn der Beschäftigten (in SK: Mindestzahl fünf ArbeitnehmerInnen); in EE jedoch ohne volle Informations- und Konsultationsrechte (letzteres gilt auch in CZ, falls weniger als zehn ArbeitnehmerInnen).

*** Ein/e VertreterIn der Belegschaft, erst ab 51 Beschäftigten mehrköpfiger Betriebsrat.

Da die Akzeptanz von Betriebsräten in Osteuropa sehr unterschiedlich und von den Gewerkschaften mit wenigen Ausnahmen (Slowenien, Ungarn, Kroatien) aus Gründen einer befürchteten Konkurrenzsituation noch überwiegend ablehnend gesehen wird, ist aus der Sicht westeuropäischer Erfahrungen anzumerken, dass Betriebsräte auch aus organisationspolitischer Sicht in zweierlei Hinsicht hilfreich für Aufbau und Stärkung der Gewerkschaft als Interessenvertretung der ArbeitnehmerInnen sein können: Eine Mitgliederbefragung der IG Metall in Deutschland erwies, dass langfristige Mitgliedschaft und Bereitschaft zur Beitragszahlung von zwei Faktoren abhängen, nämlich

- dem positiven Image der Organisation und
- der Möglichkeit eines direkten face-to-face Kontakts zu einem/r AnsprechpartnerIn vor Ort, was in Deutschland (und vermutlich auch Österreich) in erster Linie ein Betriebsratsmitglied ist.

Darüber hinaus ist es gängige Erfahrung, dass durch die Tätigkeit als gewählte/r ArbeitnehmerInnenvertreterIn (JugendvertreterIn bzw. Betriebsrat/Betriebsrätin) die Betreffenden vielfach erst – auch als Folge von Schulung und Beratung – in die Gewerkschaftsarbeit hineinwachsen und sich damit diese Form der Interessenvertretung auch als ein wichtiges Rekrutierungsinstrument erweist. Dies ist um so wichtiger, als durch den Trend zum Kleinbetrieb die Zahl „gewerkschaftsfreier“ Betriebe gerade in Mittelosteuropa mittlerweile oft mehr als die Hälfte aller Betriebe ausmacht.

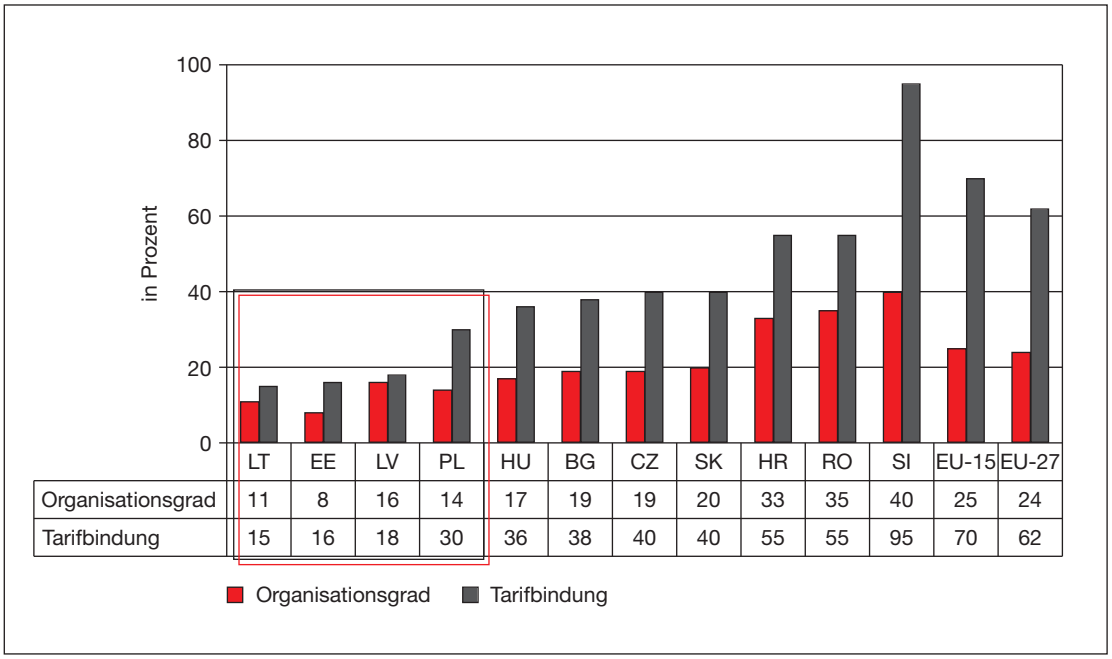
6. TARIFVERTRAGSPRAXIS UND VERTEILUNGSPOLITIK

Da die Tarifverträge in Osteuropa überwiegend (mit Ausnahme von Slowenien und in gewissem Umfang auch in der Slowakei, Rumänien und Bulgarien) auf Unternehmensebene abgeschlossen werden, ist die Aufstellung der Gewerkschaften auf der primären Ebene erneut ein entscheidendes Kriterium für die Wahrnehmung der Koalitionsfreiheit – mit entscheidenden Konsequenzen schließlich auch für die materiellen Ergebnisse der Verteilungspolitik.

Bei der Frage der Tariffähigkeit der Gewerkschaft als Tarifpartei treten im Einzelfall wiederum staatliche Vorschriften auf den Plan, die die Erfüllung von Repräsentativitätserfordernissen in Form einer Mindestmitgliedschaft in der Belegschaft oder – wie im Falle Ungarns – eine indirekte Mandatierung der Verhandlungspartei auf Grund des Ergebnisses der letzten Betriebsratswahlen (d.h. ein Votum von mehr als 50% bzw. bei mehreren Gewerkschaftsvertretungen von mindestens 65%) verlangen.

Länder mit ausschließlich betrieblicher Entgeltfindung in der Privatwirtschaft (vgl. in Grafik 7 die in der Grafik links eingerahmten Staaten) weisen eine geringere Tarifbindungsrate auf als Länder, in denen auch oder vorrangig Flächentarifverträge abgeschlossen werden. Die Abdeckung durch Kollektivvertrag wird je nach nationaler Rechtspraxis deutlich erweitert durch Allgemeinverbindlichkeitsklauseln, wie sie bei Branchentarifverträgen vor allem in Slowenien und Rumänien, sowie des weiteren in Tschechien und Kroatien und gelegentlich auch in Ungarn durch die Arbeitsministerien mit Wirkung für alle ArbeitgeberInnen der gleichen Branche ausgesprochen werden.

Grafik 7: Anteil der durch Tarifverträge abgedeckten ArbeitnehmerInnen



	LT	EE	LV	PL	HU	BG	CZ	SK	HR	RO	SI	EU-15	EU-27
Organisationsgrad	11	8	16	14	17	19	19	20	33	35	40	25	24
Tarifbindung	15	16	18	30	36	38	40	40	55	55	95	70	62

Quelle: Kohl 2009, 31; BwP 2009.

6.1 Nicht durch Verhandlungen erfasste ArbeitnehmerInnengruppen

Abgesehen von dem problematischen Ausschluss vieler Beschäftigter in KMU, für die es auf Grund ihrer Größenordnung keine gewerkschaftliche Vertretung zum Abschluss von Tarifvereinbarungen gibt, entsteht für viele ArbeitnehmerInnen im öffentlichen Sektor in osteuropäischen Ländern eine Benachteiligung durch eine Reihe restriktiver Rechtsvorschriften. Von Tarifverhandlungen ausgenommen bleiben hier teilweise BeamtInnen wie auch Regierungsangestellte. In Kroatien sind Vereinbarungen nur über das Grundgehalt möglich, nicht über weitere Lohnbestandteile. In Ungarn sind Tarifabschlüsse in öffentlichen Einrichtungen nur dann zulässig, wenn jeweils mehr als 25% der davon erfassten ArbeitnehmerInnen auch Mitglieder der verhandelnden Gewerkschaft sind. In Tschechien blieb bis zum Jahre 2007 die Gehaltsfrage im öffentlichen Sektor sogar völlig von Kollektivverhandlungen ausgeklammert.

7. RECHTLICH BEGRENZTE STREIKMÖGLICHKEITEN

Um überhaupt zu einem Tarifabschluss zu gelangen, ist der Arbeitskampf als die als ultima ratio einzusetzende Waffe der Gewerkschaften unerlässlich. Genau dieses notwendige Druckmittel ist nach anfänglich häufigerem Einsatz zu Beginn der Wende in den letzten Jahren offensichtlich stumpf geworden, sieht man die Streikbilanz in Osteuropa zumal in der Privatwirtschaft. Ein wesentlicher Grund dafür ist neben der nachlassenden Organisationsdichte ein teilweise extrem restriktives Streikrecht, das bereits verschiedentlich die einschlägigen Gremien der ILO auf den Plan gerufen hat (so z.B. das „Committe of Freedom of Association“).

Zur Unterbindung einer als überbordend befürchteten Streikpraxis gibt es in einzelnen Ländern eine breite Klaviatur administrativer Hemmnisse und offen ausgesprochener Verbote (vgl. Übersicht 4).

Übersicht 4: Einschränkende Bestimmungen des Arbeitskampfrechts in MOE

	Ausschluss von ArbeitnehmerInnengruppen	Rechtliche Vorschriften
Estland	Öffentlicher Dienst (Staat/Kommunen), Streitkräfte	Ankündigungsfrist 7 Tage Betriebsrat hat gegebenenfalls Streikrecht
Litauen	Elektrizitätswesen, Angehörige des Militärs; Wärme- und Gasversorgung (bis 2005); Flächenstreik in einer Branche rechtlich praktisch unmöglich	2/3-Votum der beteiligten Belegschaft – seit 2008: mindestens die Hälfte; Ankündigungsfrist: 7 Tage in „wesentlichen“ Versorgungs- und Dienstleistungsbereichen 14 Tage

Tabellenfortsetzung auf nächster Seite

Lettland	Polizeioffiziere und Sicherheitskräfte, Grenzschutz sowie Angehörige der Streitkräfte; „wesentliche“ Dienstleistungs- und Versorgungsbereiche (Garantie eines Notdienstes erforderlich)	3/4-Votum der Belegschaft; Ankündigungsfrist: 10 Tage; Streik wegen Vertragsverletzung erlaubt; Staat kann Streik unterbinden; Betriebsrat hat gegebenenfalls Streikrecht
Polen	Öffentlicher Dienst (Staat/Kommunen): nur Protestaktionen oder Demos möglich; sogenannte „wesentliche“ Dienste, Angehörige der Streitkräfte, Polizei	Ankündigungsfrist für Demos 30 Tage, ferner Sicherheitsvorkehrungen unter Beachtung der Straßenverkehrsordnung; strenge Sanktionierung illegaler Streiks
Tschechien	versorgungsrelevante Bereiche (Erdöl-, Gaspipelines u.a.), Sicherheitsdienste, Angehörige der Streitkräfte; wesentliche Gesundheitsdienste bzw. Einrichtungen der Telekommunikation	Urabstimmung von >50% der AN in Unternehmen oder Branche (ab 2007: mindestens 50% der Stimmberechtigten) sowie positives Votum von 2/3 der Beteiligten; Liste der Streikwilligen an ArbeitgeberInnen (bis 2006), jetzt nur noch Anzahl; Streik wegen Vertragsverletzung nicht erlaubt
Slowakei	versorgungsrelevante Bereiche (Distribution von Erdöl, Gas u.ä.)	Streik wegen Missachtung von Bestimmungen des Tarifvertrags erlaubt
Ungarn	Einschränkungen für weite Bereiche des öffentlichen Dienstes (gem. Abkommen mit Gewerkschaften1994)*	Arbeitskampf für Fortgeltung eines Tarifvertrags wie auch bestimmte Streikformen nicht erlaubt; Maßregelungen möglich
Slowenien	keine formalen Einschränkungen, nur Garantie lebenswichtiger Dienste 1994)*	lediglich Verfahren wegen Mißachtung der negativen Koalitionsfreiheit
Rumänien	Beschränkungen für AN der Gesundheits-, Erziehungs- und Kommunikationsbranche (Radio und TV), in Verkehrswesen, Gas- und Stromversorgung (Notdienst von mindestens 1/3 der Belegschaft erforderlich)	Ankündigung 48 Stunden vor Streikbeginn, Votum von 50% der Mitglieder oder 1/4 der Belegschaft; Streiks von den Gerichten häufig aus formalen Gründen als illegal erklärt und suspendiert; staatliche Zwangsschlichtung möglich

* Vom Europarat wegen Verstoß gegen die Europäische Sozialcharta kritisiert.

Tabellenfortsetzung auf Seite 33

Bulgarien	Öffentlicher Dienst (nur Protest erlaubt); Post, Eisenbahn (vgl. rechts) Energieversorgung, Kommunikations- und Gesundheitswesen (bis 2006)*	Bei Eisenbahnen ist ein Mindestangebot von 50% aufrecht zu erhalten; dies ist Anlass einer Übermaßkritik seitens der ILO
Kroatien	Beschränkungen im öffentlichen Dienst, für Polizei, Bahn, Post, Telekommunikation, Gesundheitswesen	Streik nur möglich, sofern ein Tarifvertrag abgelaufen ist.

* Vom Europarat wegen Verstoß gegen die Europäische Sozialcharta kritisiert.

Vom Streikrecht ausgeschlossene Personengruppen sind demnach im Wesentlichen in:

- Estland — Öffentlicher Dienst (Staat/Kommunen)
- Lettland — Polizeioffiziere, Sicherheitskräfte, Grenzschutz und Streitkräfte
- Litauen — Elektrizitätswesen; Wärme- und Gasversorgung (bis 2005), Militär (Flächenstreik in einer Branche ist rechtlich unmöglich!)
- Polen — Öffentlicher Dienst (Staat/Kommunen): nur Protestaktionen möglich; „wesentliche“ Versorgungsdienste, Streitkräfte
- Tschechien — versorgungsrelevante Bereiche (Erdöl-, Gaspipelines u.a.) Sicherheitsdienste und Angehörige der Streitkräfte
- Slowakei — versorgungsrelevante Bereiche (Distribution von Erdöl, Gas u.ä.)
- Ungarn — Einschränkungen im öffentlichen Dienst (gem. Abkommen 1994 mit Gewerkschaften)
- Rumänien — Beschränkungen in Gesundheits-, Erziehungs- und Kommunikationsbranche (Radio und TV), Verkehrswesen, Gas- und Stromversorgung
- Bulgarien — Öffentlicher Dienst (nur Protest erlaubt); Post; Energieversorgung, Kommunikations-, Gesundheitswesen (bis 2006 – nach Verfahren vor Europarat wegen Verstoß gegen Europäische Sozialcharta)
- Kroatien — Beschränkungen im öffentlichen Dienst.

8. REGELUNGEN FÜR NICHT DURCH TARIFVERTRÄGE ABGEDECKTE ARBEITNEHMER/INNEN

Soweit keine Kollektivverträge bestehen oder bestehende sektorale Vereinbarungen nicht für alle ArbeitgeberInnen einer Branche durch Entscheid des Arbeitsministeriums generelle Gültigkeit erlangt haben (sogenannte Allgemeinverbindlicherklärung), verbleiben den Beschäftigten nur die Regelungsmöglichkeiten des individuellen Arbeitsvertrags und damit vielfach lediglich die Übernahme des gesetzlich fixierten Mindestlohns. In seinem Niveau liegt dieser bei maximal 50% der Durchschnittsentgelte in einem Lande, in Osteuropa üblicherweise jedoch weit darunter (vgl. Übersicht 5).

Übersicht 5: Anteil der Mindestlöhne am jeweiligen nationalen Durchschnittslohn

30–35%	35–40%	41–46%
Rumänien Lettland Litauen	Polen Ungarn Tschechien Kroatien	Bulgarien Estland Slowakei Slowenien

Für die Abschätzung der weiteren Entwicklung ist allerdings anzumerken, dass bis 2008 teilweise überproportionale Anhebungen der Mindestlohnsätze gerade in denjenigen MOE-Ländern erfolgten, die im EU-Vergleich im unteren Segment der EinkommensbezieherInnen rangieren. 2008 haben sich die Mindestlöhne gegenüber den Vorjahreswerten wie folgt erhöht:

Lettland	+ 32,8%
Rumänien	+ 28,2%
Bulgarien	+ 22,2%
Estland	+ 20,8%
Polen	+ 20,2%
Litauen	+ 16,7%.

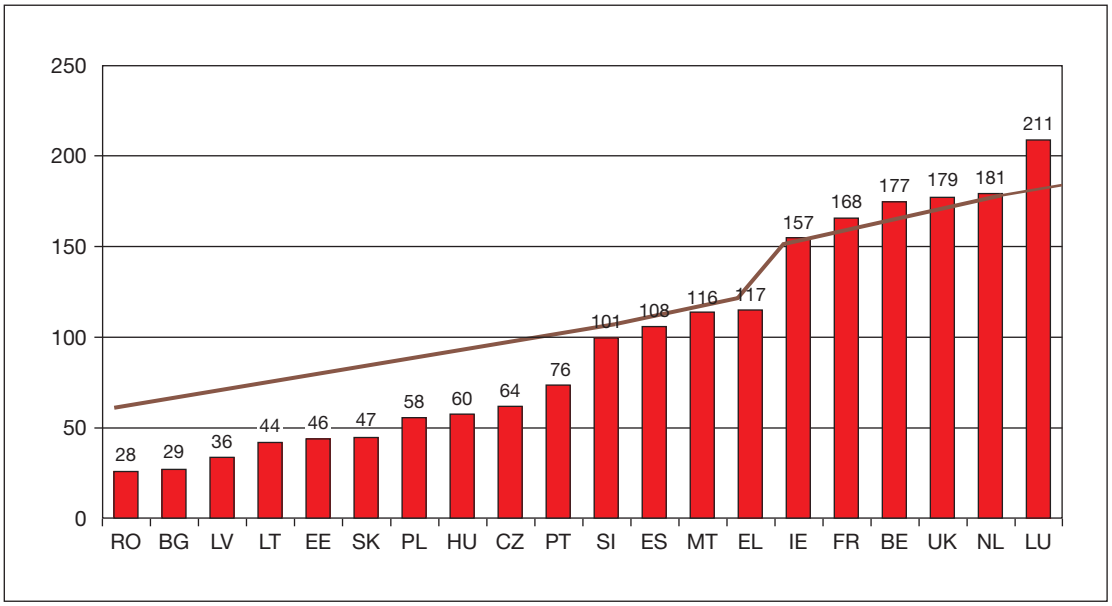
Diese sehr hohen Anpassungen in den Randzonen Nordost- und Südosteuropas mit ihren Niedrigstverdiensten rührten in erster Linie aus den fühlbaren Zwängen eines sich immer stärker bemerkbar machenden Fachkräftemangels in diesen Ländern. In Bulgarien und Rumänien ist rund ein Fünftel des Erwerbspersonenpotenzials außer Landes tätig. In den baltischen Staaten wurden wegen des Weggangs zahlreicher Krankenschwestern und ÄrztInnen derartige Lücken in die Gesundheitsversorgung gerissen, dass man diesem Negativtrend nur durch eine Erhöhung der Mindestlöhne im Gesundheitswesen 2007 um 25% und 2008 um weitere 20% steuern zu können glaubte. Auch in Polen zeigen sich Engpässe in Teilarbeitsmärkten. Die Regierung erklärte sich nicht zuletzt vor diesem Hintergrund bereit, bei den Einkommen im öffentlichen Dienst 2008 zwischen 9% und 10% zuzulegen.

2009 allerdings hat sich dieser Trend als Folge der globalen Krise in sein Gegenteil verkehrt, fühlbar neben den BezieherInnen von Mindestlöhnen vor allem auch im öffentlichen Sektor:

Lettland	Kürzungen im öffentlichen Dienst > 20%; Mindestlohn minus 12,5%
Litauen	Einschnitte im öffentlichen Sektor
Estland	Keine Mindestlohnerhöhung 2009
Rumänien	Lohnstop im öffentlichen Sektor
Ungarn	Mindestlohnerhöhung real: + 1,4%
Slowenien	Rücknahme des Lohnabschlusses im öffentlichen Dienst von 9,9 auf 7,1%
Kroatien	Lohnreduzierung im öffentlichen Sektor um 6%-10%

Dabei liegen die Mindestlohnsätze in Osteuropa ohnehin vielfach deutlich unter der von der EU definierten Armutsschwelle von 60% der Durchschnittseinkommen eines Landes. Grafik 8 zeigt die breite Streuung der Höhe der Mindestlöhne in der EU-27 um den europäischen Durchschnittswert (= 100, in Kaufkraftstandards) und deren jeweilige Lage in Bezug auf die nationalen Durchschnittseinkommen:

Grafik 8: Index der Mindestlohnsätze und Armutsschwelle in der EU in Relation der Mindestlöhne zum EU-Mittelwert (= 100, in Kaufkraftstandards)*



* Durchgezogene Linie: Armutsschwelle nach EU-Definition (= < 60% der Durchschnittsentgelte).

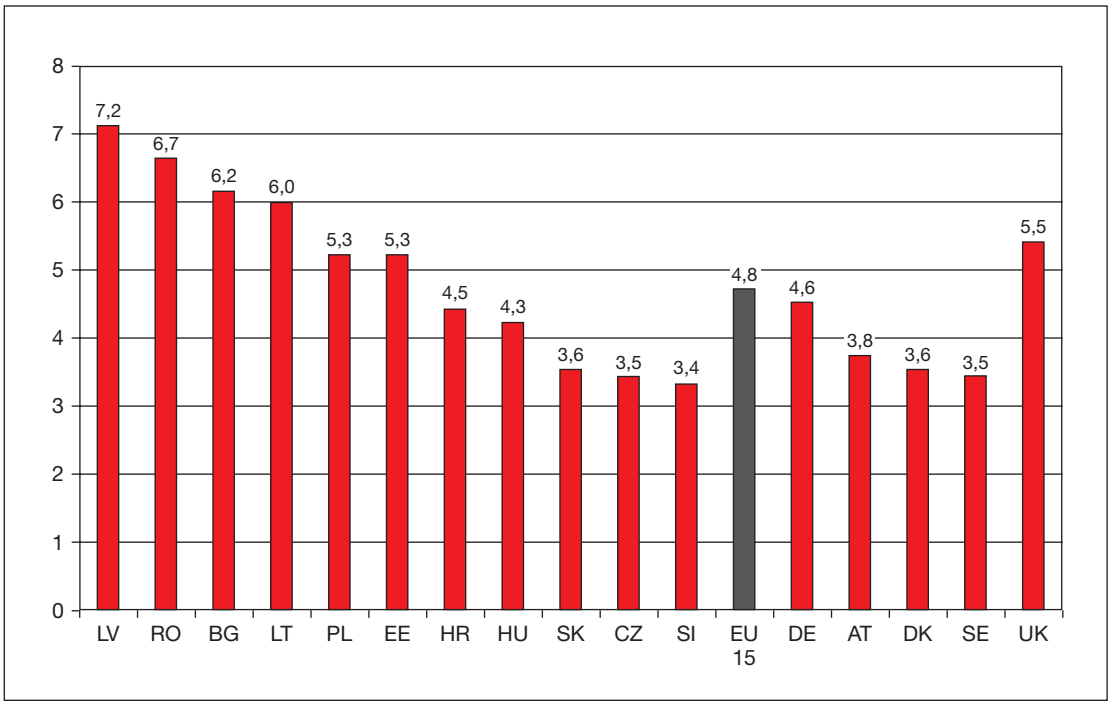
Hinzu kommt, dass als Folge fehlender und die Lohndifferenzierungen im Land oder in der Branche ausgleichender sektoraler Tarifverträge oft eine erhebliche Lohnungleichheit vorherrscht. Der prozentual niedrige Anteilswert des staatlich fixierten Mindesteinkommens am nationalen Durchschnittseinkommen, wie oben aus Übersicht 5 erkennbar, ergibt rein logisch, dass es hier immer auch BezieherInnen sehr hoher Arbeitseinkommen in dem betreffenden Land geben muss. Diese Relationen spiegeln sich in Grafik 9 wieder, die das jeweilige Verhältnis der Einkommen der 20% der Spitzen- zu den Einkommen der 20% der NiedrigstverdienerInnen aufzeigt.

Eine extreme Ungleichheit erweist sich gar zwischen dem jeweiligen Verhältnis der Frauen- zu den Männerlöhnen pro Stunde im nationalen Durchschnitt. Der sogenannte gender pay gap, die Lücke zwischen den entsprechenden Arbeitsentgelten für männliche oder weibliche ArbeitnehmerInnen, beläuft sich im EU-Durchschnitt auf rund 17%. Dieser Wert streut indessen in den Mitgliedsländern der EU in West- wie auch in Osteuropa in hohem Maße um diesen Mittelwert – am extremsten in Estland und der Slowakei, aber auch weit überproportional in Österreich, Deutschland sowie ebenfalls in den skandinavischen Ländern. Dies – obgleich gerade in den nordosteuropäischen Ländern der Frauenanteil an den Gewerkschaftsmitgliedern überproportional hoch ist – im Gegensatz wiederum zu bestimmten kontinentaleuropäischen:

Lettland	68,0%
Estland	64,1%
Polen	60,0%
Litauen	56,3%
Finnland	54,7%
Norwegen	52,1%
Deutschland	31,8%
Österreich	33,3%
Niederlande	41,1%
Slowakei	41,9%

Umgekehrt finden sich nur sehr moderate Unterschiede zwischen den Stundenlöhnen von Männern und Frauen in Polen (7,5%) und Slowenien (8,3%) (vgl. European Foundation 2009, 59).

Grafik 9: Höhere Lohnungleichheit in Osteuropa als in Westeuropa*



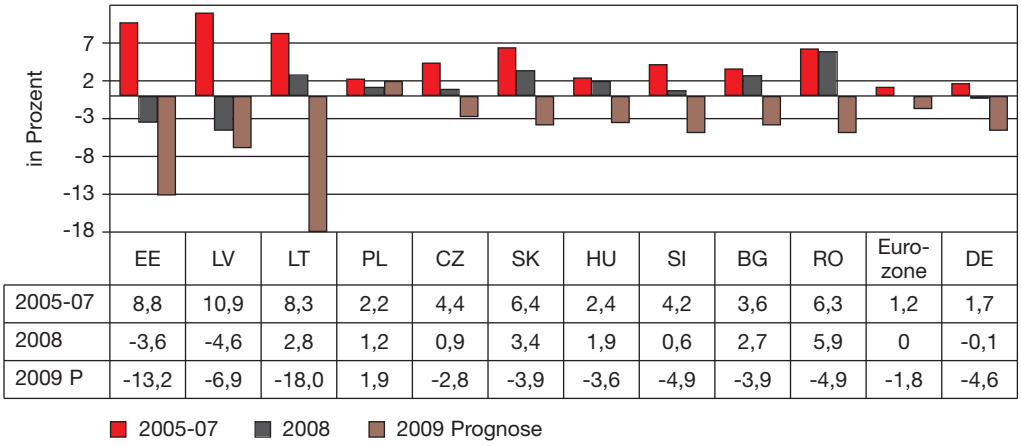
* Verhältnis der Einkommen der 20% der Spitzen- zu den 20% der NiedrigstverdienerInnen.

Quelle: Eurostat 2010; eigene Berechnungen.

9. AUSSICHTEN DER VERTEILUNGSPOLITIK DURCH TARIFVERTRAG IN DER AKTUELLEN KRISE

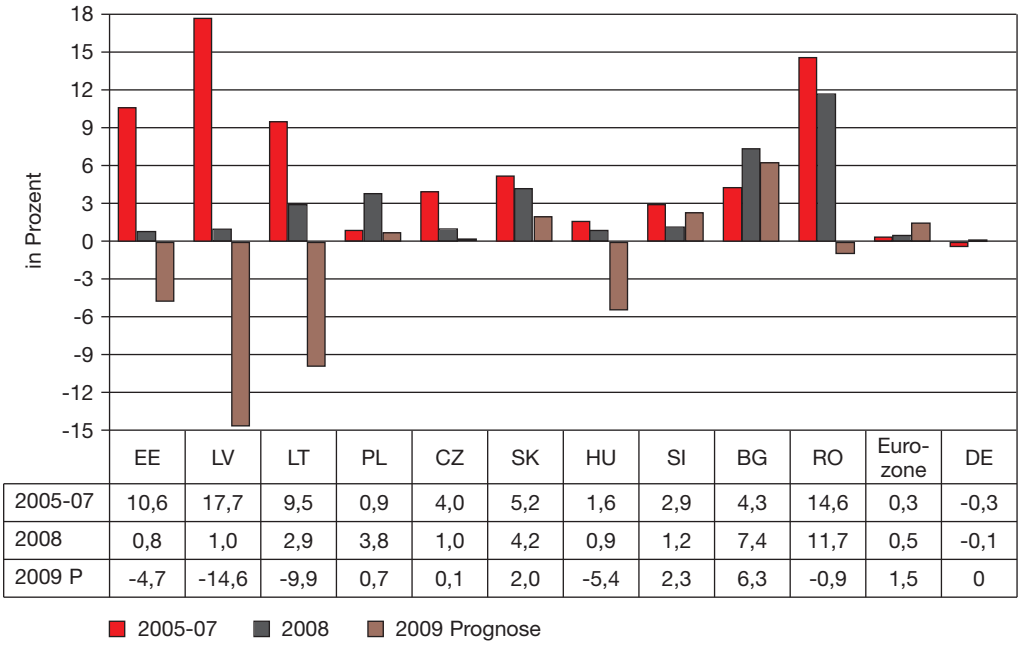
Die globale Wirtschaftskrise hat die Rahmenbedingungen für die weitere soziale und ökonomische Annäherung der neuen Mitgliedsländer an das europäische Durchschnittsniveau deutlich verändert. Lagen bisher die Wachstums- und Produktivitätsfortschritte in Osteuropa deutlich über denen in Westeuropa, so kippte dieses Verhältnis 2009 nahezu ausnahmslos in sein Gegenteil um (vgl. im Einzelnen Grafik 10).

Grafik 10: Trendumkehr der bisher hohen Zuwachsraten der Produktivität 2009



	EE	LV	LT	PL	CZ	SK	HU	SI	BG	RO	Euro-zone	DE
2005-07	8,8	10,9	8,3	2,2	4,4	6,4	2,4	4,2	3,6	6,3	1,2	1,7
2008	-3,6	-4,6	2,8	1,2	0,9	3,4	1,9	0,6	2,7	5,9	0	-0,1
2009 P	-13,2	-6,9	-18,0	1,9	-2,8	-3,9	-3,6	-4,9	-3,9	-4,9	-1,8	-4,6

Grafik 11: EU-Prognose der Reallohnerhöhungen: wenig Lohnverluste trotz Krise



	EE	LV	LT	PL	CZ	SK	HU	SI	BG	RO	Euro-zone	DE
2005-07	10,6	17,7	9,5	0,9	4,0	5,2	1,6	2,9	4,3	14,6	0,3	-0,3
2008	0,8	1,0	2,9	3,8	1,0	4,2	0,9	1,2	7,4	11,7	0,5	-0,1
2009 P	-4,7	-14,6	-9,9	0,7	0,1	2,0	-5,4	2,3	6,3	-0,9	1,5	0

Quelle: Kohl 2009, 39; eigene Berechnungen.

10. KONTROLLE DER UMSETZUNG VON ARBEITNEHMER/INNEN- UND KOALITIONSRECHTEN

Eine europaweite Konvergenz der Löhne und Arbeitsbedingungen als wesentliche Voraussetzung der Abwehr eines ständigen Sozialdumpings in den alten wie auch neuen EU-Ländern ist ein Prozess, der nach aller Erkenntnis noch Jahrzehnte in Anspruch nehmen wird. Ihr Tempo ist zunächst primär von den wirtschaftlichen Rahmenbedingungen eines jeden Landes abhängig. Wachstum und Produktivität entwickelten sich in Osteuropa in den letzten Jahren gerade in den oben erwähnten geographischen Randzonen in rasantem Ausmaß. Es ist jedoch eine Frage der Aufstellung der Sozial- und Tarifpartner und der jeweiligen Art der Entgelt- und Verteilungspolitik, inwieweit sich die ökonomisch gegebenen Handlungs- und Verteilungsspielräume auch in Zukunft jeweils nutzen lassen. Damit rückt erneut die praktizierte Koalitionsfreiheit sowie die faktische Umsetzbarkeit gewerkschaftlicher Rechte in der Praxis ins Blickfeld.

Eine ungeschmälerte Umsetzung und Kontrolle der durch internationale Mindeststandards definierten Rechte von ArbeitnehmerInnen und Gewerkschaften hängt, abgesehen von ihrer juristischen Beschreibung im geltenden Recht, immer von der Existenz und dem Funktionieren folgender wesentlicher Akteure und Instanzen ab:

- einer arbeitsplatznahen Interessenvertretung mit garantierten Kompetenzen
- dem Wirken von Institutionen zur Regelung individueller und kollektiver Konflikte (paritätische Einigungsstellen mit neutralen Vorsitzenden, Mediation, Vereinbarung, Schlichtungs- und Schiedsverfahren)
- einer ausreichend ausgestatteten Arbeitsinspektion mit wirksamen Kontroll- und Sanktionsmöglichkeiten, und nicht zuletzt
- einer spezialisierten Arbeitsgerichtsbarkeit mit zeitnahen Entscheidungen bei Verletzungen vorhandener rechtlicher Normen – soweit möglich unter Beteiligung von VertreterInnen beider Seiten z.B. durch LaienrichterInnen oder BeisitzerInnen – und einem uneingeschränkten Vollzug der erfolgten rechtskräftigen Urteile.

Dass die Schaffung gerade dieses strategisch entscheidenden juristischen Hebels zur Kontrolle und damit Anhebung der Arbeitsstandards, so sehr sie auch allenthalben von den Gewerkschaften gefordert wird, bisher – mit Ausnahme einer inzwischen bewährten Praxis in Ungarn und Slowenien – von den betreffenden Regierungen vornehmlich aus fiskalischen Gründen abgewehrt wird, ist ein folgenschweres Hemmnis für die Entfaltung geregelter Arbeitsbeziehungen.

Solange keine gesonderten Arbeitsgerichte über mehrere Instanzen, verbunden mit vorgerichtlichen Einigungsmöglichkeiten, oder zumindest besondere Kammern für Arbeitssachen im Rahmen der ordentlichen Gerichte eingerichtet sind, bleiben jene Mängel bestehen, die in einer Befragung von JuristInnen und GewerkschaftsexpertInnen in MOE stets angeführt werden, wie u.a.:

- Verfahrensdauern von bis zu drei und mehr Jahren bleiben ohne abschreckende Wirkung und sind keine zumutbare Lösung schwebender arbeitsrechtlicher Verfahren; es herrscht hier vielmehr verbreitet ein exzessiver Rückstau

- Ausgesprochene Urteile werden von der beklagten Seite nicht respektiert und der Vollzug nicht vollstreckt, letzteres u.a. auch bei Kündigungsschutzklagen zu Unrecht entlassener Gewerkschaftsmitglieder oder MandatsträgerInnen. Die Pflicht zur Wiedereinstellung wird ignoriert oder vielfach nur durch Abfindungszahlungen beglichen

- Ordentliche Gerichte gelten oft als arbeitgeberfreundlich („wirtschaftliche Argumente und Interessen genießen Vorrang"), sie bescheinigen einer Klage „mangelnde gesellschaftliche Relevanz" oder sprechen zu niedrige Strafen aus

- Gewerkschaften beklagen darüber hinaus ein fehlendes Vertretungs- und Klagerecht bei individuellen Verfahren wegen Verstößen gegen Arbeitsrechtsnormen.

In Deutschland gehen demgegenüber beispielsweise jährlich über eine halbe Million Klagen bei den Arbeitsgerichten ein. Mehr als die Hälfte der Streitfälle – überwiegend Kündigungs- und Entlohnungsprobleme sowie Fragen der Mitbestimmung der Vertretung der ArbeitnehmerInnen – werden durch vorgerichtliche Kompromissfindung (gütliche Einigung) zwischen den Parteien anstelle eines Urteils gelöst. Beteiligt sind neben professionellen RichterInnen dabei auch LaienrichterInnen der Arbeitgeber- und Gewerkschaftsseite. Dadurch wird eine relativ zeitnahe Kontrolle bei Verstößen erzielt. Die durchschnittliche Verfahrensdauer beträgt hier sieben Monate, bei einer Revision in den höheren Instanzen kommen gegebenenfalls zwölf Monate hinzu.

Gemessen an dem Erfordernis der erweiterten Geltendmachung von ArbeitnehmerInnen- und Gewerkschaftsrechten liegen die hauptsächlichen Defizite in Mittelosteuropa als Ergebnis der hier vorgelegten Bilanz zusätzlich in

- den praktischen Hindernissen und Einschränkungen der Koalitionsfreiheit (Gewerkschaftsbeitritt und -betätigung, Ausübung des Streikrechts und notwendiger Druckmittel gegen Verstöße bestehender Tarifnormen)

- eklatanten Lücken der betrieblichen Interessenvertretung und einer damit verbundenen defizitären Tarifvertragspraxis

- einer vielfach unzulänglichen Kontrolle der Gewerbeaufsicht als Folge sowohl „fehlenden Engagements" und Personals wie auch unzureichender Sanktionsmöglichkeiten – trotz einer Vielzahl der hier immer wieder festgestellten Verletzungen bestehender Vorschriften.

11. FOLGEN FÜR DIE EU-INTEGRATION UND DAS EUROPÄISCHE SOZIALMODELL

Der Prozess der mittlerweile weitgehend abgeschlossenen Transformation der vormals sozialistischen Staaten und ihrer Integration in die EU hat in Mittelosteuropa einen neuen Typus der industriellen Beziehungen entstehen lassen, der keinem der bisher in Europa dominierenden Modelle zur Gänze zugeordnet werden kann. Weder dem nordeuropäisch-skandinavischen, dem mitteleuropäischen, dem romanischen, noch dem angelsächsischen, obwohl viele Parallelen zu Letzterem erkennbar sind. Dieses „osteuropäische Arbeitsbeziehungsmodell“ (vgl. Kohl/Platzer 2004) lässt sich im Unterschied zu den bestimmenden und das EU-Sozialmodell konstituierenden Trends in Westeuropa durch bestimmte strukturell gegensätzliche Charakteristika umreißen, wie sie oben in Übersicht 1 dokumentiert wurden.

Angesichts dieser Sachlage stellt sich die Frage, inwieweit die tragenden Elemente des Europäischen Sozialmodells künftig vermehrt Eingang in die Arbeitsbeziehungspraxis Mittelosteuropas finden können, oder ob nicht – als Negativszenario – diese Elemente unter dem Druck der globalen neoliberalen Deregulierung ihre Gestaltungskraft einbüßen. Die Idee des „sozialen Europa“ würde damit zusätzlich in Frage gestellt. Sie ist derzeit ohnehin durch bestimmte Weichenstellungen auf EU-Ebene und besonders durch die jüngsten Urteile des EuGH zum Vorrang der Marktfreiheiten vor sozialen Grundrechten belastet. Ganz zu schweigen von den derzeit noch kaum absehbaren weiteren Folgen der aktuellen Weltwirtschaftskrise.

War es zu Beginn der Transformation zunächst so, dass durch die Orientierung an den Arbeitsstandards Westeuropas ein „Sogeffekt“ nach oben festzustellen oder zumindest zu erhoffen war, hat sich im Zuge einer Vielzahl von Standortverlagerungen mittlerweile ein umgekehrter Trend eingestellt: Unter Verweis auf die niedrigeren MOE-Standards und die durch Steuer- und Sozialdumping geförderten Wettbewerbsverzerrungen ist ein Abwärtsdruck auf die bestehenden Arbeitsbedingungen und Tarifnormen in der gesamten EU wirksam geworden.

Damit verläuft aber auch der sozioökonomische Konvergenzprozess in der EU anders als notwendig. Sein Tempo ist langsamer als ökonomisch möglich, bedingt durch Defizite der Strukturen der Arbeitsbeziehungen. Die Lösung der offensichtlichen Diskrepanzen zwischen Ost- und Westeuropa kann mittel- und langfristig daher nur in einer forcierten Annäherung und damit weiteren Integration im Rahmen eines erweiterten Europa bestehen. Dies verlangt als Voraussetzung eine verstärkte Förderung der Arbeitsbeziehungen in Mittelosteuropa wie auch den Aufbau und die erweiterte Nutzung der vorhandenen nationalen und transnationalen Beteiligungsstrukturen. Praktisch bedeutet dies

- Einen dringend notwendigen Ausbau des Sozialdialogs in Betrieben und Unternehmen entsprechend der EU-Richtlinie zur Information und Konsultation: wesentliche Voraussetzung dafür ist die Errichtung einer Interessenvertretung in allen Unternehmenseinheiten einschließlich der immer zahlreicheren KMU

- Ebenso wichtig erscheint ein auch nach der Beitrittsphase weiterhin intensiver internationaler Erfahrungsaustausch durch organisierte Praktika, gemeinsame Seminare und Trainings (u.a. in Verhandlungstechniken) ebenso wie eine verstärk-

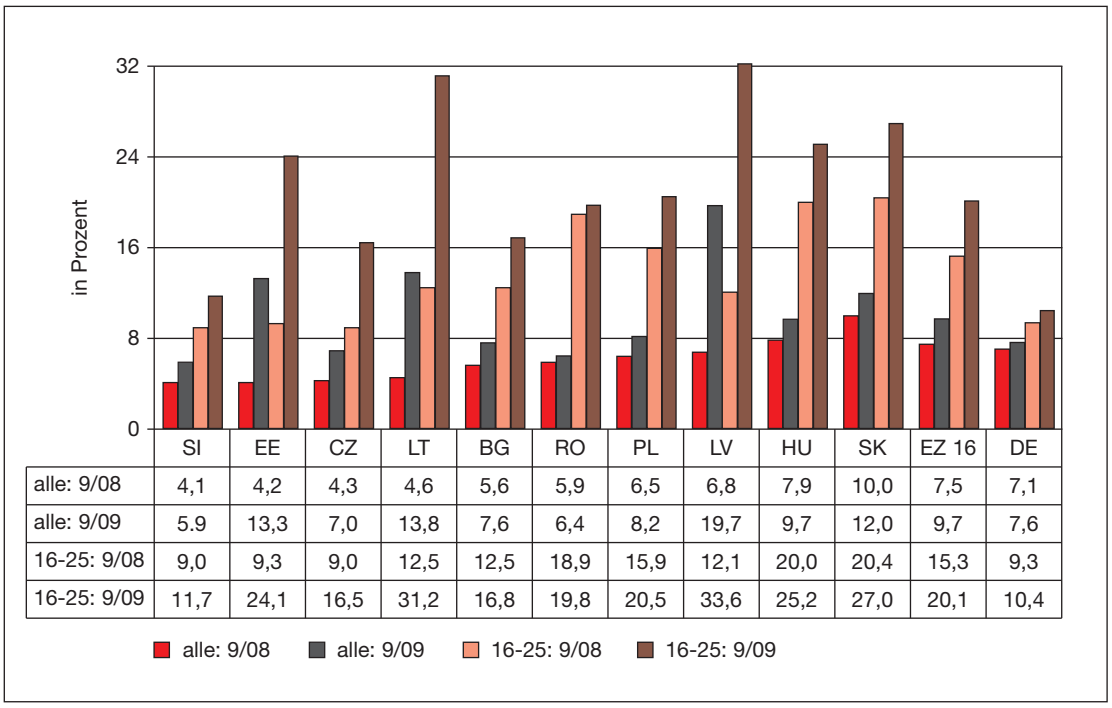
te Kooperation in den bestehenden Europäischen Betriebsräten, den grenzüberschreitenden Interregionalen Gewerkschaftsräten (IGR) sowie im Rahmen gemeinsamer Aktionen des Europäischen Gewerkschaftsbundes (EGB)

- Daraus sind auch neue Impulse für erfolgreiche Image-Kampagnen und die Mitgliederwerbung unter Nutzung von westlichen Erfahrungen des „Organizing“ zu erwarten

- Transnationale Tarifkoordination ist gerade in kritischen Zeiten unerlässlich zur Aufrechterhaltung von Standards und einer angemessenen Verteilungspolitik v.a. auf sektoraler Ebene.[2]

Was die langfristige Konvergenzprognose betrifft, hat die EU-Kommission festgestellt, dass das Einholen des durchschnittlichen Pro-Kopf-Einkommens der EU im Falle Slowenien bei einer Fortsetzung des bisherigen Trends bereits innerhalb der nächsten 15 Jahre erreicht sein wird. Demgegenüber würde diese Zielmarge in den EU-Randgebieten in Südosteuropa und im Baltikum und Polen erst in drei bis vier Jahrzehnten möglich sein (vgl. European Commission 2006, 52). Die durch die bisherige Migration in diesen Ländern bewirkten Engpässe des Arbeitskräftereservoirs in Teilarbeitsmärkten dürften diesen Anpassungsdruck an EU-Niveaus allerdings, wie in den vergangenen Jahren ersichtlich, bei einer Restabilisierung der Wirtschaft wiederum beschleunigen helfen.

Grafik 12: Arbeitslosenraten: Migration konnte bisher den Arbeitsmarkt in Mittelosteuropa entlasten – außer bei jüngeren ArbeitnehmerInnen



	SI	EE	CZ	LT	BG	RO	PL	LV	HU	SK	EZ 16	DE
alle: 9/08	4,1	4,2	4,3	4,6	5,6	5,9	6,5	6,8	7,9	10,0	7,5	7,1
alle: 9/09	5.9	13,3	7,0	13,8	7,6	6,4	8,2	19,7	9,7	12,0	9,7	7,6
16-25: 9/08	9,0	9,3	9,0	12,5	12,5	18,9	15,9	12,1	20,0	20,4	15,3	9,3
16-25: 9/09	11,7	24,1	16,5	31,2	16,8	19,8	20,5	33,6	25,2	27,0	20,1	10,4

[2] Vgl. das Beispiel des „Wiener Memorandum“ mit seiner tarifpolitischen Abstimmung innerhalb der mittel- und südosteuropäischen Verbände der Metallbranche in Österreich, Tschechien, der Slowakei, Slowenien, Ungarn, Kroatien und der bayerischen IG Metall, einschließlich gemeinsamer Seminare, Aktionen und öffentlicher Demonstrationen.

Dieser Entlastungseffekt auf dem Arbeitsmarkt wurde allerdings, wie die jüngste Entwicklung der Arbeitslosendaten aufzeigt (vgl. Grafik 12), durch die Krise nun ebenfalls abgeschwächt. Lag die Marge der Arbeitslosigkeit in Mittelosteuropa bis 2008 unter den Durchschnittsziffern Westeuropas, so ist diese im Verlauf des Jahres 2009 im Baltikum, der Slowakei und Ungarn im Vergleich zum Vorjahr dramatisch angestiegen.

Diese Entwicklung erweist sich als besonders gravierend für jüngere ArbeitnehmerInnen und Arbeitsuchende bis 25 Jahre. Die Bewältigung ihrer Zukunftsprobleme ist mitentscheidend auch für das Gelingen eines sozialen Europa der Zukunft.

BIBLIOGRAPHIE

Carley, Mark (2009), Trade union membership 2003–2008, EU-Foundation, Dublin, download: http://www.eurofound.europa.eu/eiro/studies/tn0904019s/tn0904019s.htm.

European Commission (2006), Enlargement, two years after: an economic evaluation, download: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication7548_en.pdf.

European Commission (2008), Application of Directive 2002/14/EC in the EU, download: http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/08/st07/st07863-ad01.en08.pdf.

European Commission (2009), European Economic Forecast – autumn 2009 (Statistical Annex) download: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication16106_en.pdf.

European Foundation for the Improvement of living an working conditions (2008), Impact of the information and consultation directive on industrial relations; download: http://www.eurofound.europa.eu/docs/eiro/tn0710029s/tn0710029s.pdf.

Europäische Stiftung für die Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen, Dublin (2006/2007), „Capacity building for Social Dialogue" auf nationaler, sektoraler und betrieblicher Ebene. Reports aus 14 neuen EU-Mitglieds- und Kandidatenländern zur Lage der Arbeitgeber- und Gewerkschaftsorganisationen, download: http://www.eurofound.europa.eu/areas/industrialrelations/socialdialogue.htm.

Eurostat (2010), Inequality of income distribution – Income quintile share ratio (last Update 17. 03. 2010); download: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/printTable.do?tab=table&plugin=1&language=en&pcode=tsisc010&printPreview=true.

Internationaler Gewerkschaftsbund (IGB) (2009), Jährliche Übersicht über die Verletzung von Gewerkschaftsrechten; download: http://survey09.ituc-csi.org.

Kohl, Heribert und Hans-Wolfgang *Platzer* (2004), Arbeitsbeziehungen in Mittelosteuropa. Die acht neuen EU-Mitgliedsländer im Vergleich, Baden-Baden – englische Version Brüssel (EGI).

Kohl, Heribert (2009), Koalitionsfreiheit, Arbeitnehmerrechte und sozialer Dialog in Mittelosteuropa und im westlichen Balkan (Hg. Friedrich Ebert Stiftung, Hans Böckler Stiftung, Otto Brenner Stiftung, ETUI) download: http://library.fes.de/pdf-files/id/06604.pdf – auch in englischer Lang- und Kurzfassung abrufbar: http://library.fes.de/pdf-files/id/06606.pdf (bzw.: …/06605.pdf).

Van Gyes, Guy, Heribert *Kohl,* Steffen *Lehndorff,* Sebastian *Schief* und Tom *Vandenbrande* (2007), Industrial relations in EU member states 2000-2004. Synthesis report for the European Foundation, Dublin; download: www.eurofound.europa.eu/publications/htmlfiles/ef0715.htm.

Klaus Busch

RENTENSYSTEME UND RENTENREFORMEN IN DEN STAATEN MITTEL- UND OSTEUROPAS (MOEL)[1]

1. EINLEITUNG

Aus der Zeit des Realen Sozialismus erbten die MOEL in den Jahren 1989/1990 Alterssicherungssysteme, die vom Staat nach dem Umlageverfahren organisiert waren und ein hohes Maß an Inklusion sowie großzügige Zugangsbedingungen aufwiesen. Diese Umlagesysteme wurden nach der Rückkehr zum Kapitalismus zunächst beibehalten, allerdings aus der staatlichen Verwaltung herausgelöst und auf Versicherungssysteme umgestellt.

Mit der Transformation vom Realen Sozialismus zur kapitalistischen Marktwirtschaft waren jedoch massive sozioökonomische Probleme verbunden, vor allem hohe Arbeitslosenquoten, eine ausgeprägte Schattenwirtschaft sowie große Haushaltsdefizite, welche die Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme unterhöhlten. Die Rentensysteme waren darüber hinaus durch massive Frühverrentungsmaßnahmen, die auf dem Höhepunkt der Transformationskrise Mitte der 1990er Jahre zur Vermeidung noch höherer offizieller Arbeitslosenquoten durchgeführt wurden, zusätzlich gefährdet. Mit wenigen Ausnahmen führten die Staaten Mittel- und Osteuropas deshalb bereits in den 1990er Jahren zahlreiche parametrische Reformen ihrer Alterssicherungssysteme durch. Die Rentenformel wurde in den MOEL zu Lasten der RentnerInnen verändert und die Kaufkraft der Renten stark reduziert.

2. GRUNDLEGENDE BEGRIFFE ZUM VERSTÄNDNIS DER RENTENSYSTEME

Bei der Analyse eines Rentensystems ist zunächst zu fragen, ob es dem Typ des Sozialversicherungssystems (Bismarck) oder dem Typ des Versorgungssystems (Beveridge) zugeordnet werden kann. Sozialversicherungssysteme definieren die Mitgliedschaft über den Erwerbsstatus der Personen. Sie versichern Erwerbstätige, erheben einkommensbezogene Beiträge und gewähren Leistungen, die grosso modo in enger Beziehung zu den gezahlten Beiträgen und damit zum beitragspflichtigem Einkommen stehen (Äquivalenzprinzip). Versorgungssysteme hingegen sind universeller ausgerichtet und erfassen in der Regel die gesamte Wohnbevölkerung eines Landes. Die Leistungen sind weniger beitrags- oder einkommensbezogen, sondern pauschaliert. Sie sollen im Wesentlichen für eine Grundsicherung im Alter sorgen. Im Idealtyp werden die Leistungen über das Steuersystem finanziert.

Eine weitere Differenzierung bei der Untersuchung von Rentensystemen bezieht sich auf die Frage, ob das System umlagefinanziert oder kapitalfundiert ist. Kennzeichen der Umlage-

[1] Dieser Beitrag ist eine stark gekürzte und teilweise aktualisierte Version eines Kapitels aus dem Buch: *Baum-Ceisig,* Alexandra, Klaus *Busch,* Björn *Hacker* und Claudia *Nospickel* (2008), Wohlfahrtsstaaten in Mittel- und Osteuropa. Entwicklungen, Reformen und Perspektiven im Kontext der europäischen Integration, Baden-Baden.

finanzierung ist, dass die laufenden Einnahmen direkt zur Finanzierung der laufenden Ausgaben herangezogen werden („Generationenvertrag“). Es wird damit kein nennenswerter Kapitalstock gebildet, dessen Verzinsung als Grundlage für die Zahlung zukünftiger Leistungen dienen könnte. Die „Verzinsung“ der Einzahlungen in das Umlagesystem orientiert sich in der Regel an der Wachstumsrate der Löhne oder des Bruttoinlandsprodukts.

Beim Kapitaldeckungsverfahren werden die Beiträge dagegen angespart, um Reserven zu bilden. Die Beiträge werden in der Regel in Fonds eingezahlt und von diesen am Kapitalmarkt angelegt, wo sie nach Marktkonditionen verzinst werden. Das angesammelte Kapitel bildet dann unter Berücksichtigung der mittleren Lebenserwartung bei Renteneintritt die Basis für die Berechnung der Rentenleistungen. Im Unterschied zu Leistungen im Umlagesystem, die unmittelbar gewährt werden können, bedarf es in kapitalfundierten Systemen einer längeren Akkumulationsphase, ehe Auszahlungen erfolgen können.

Während beim Kapitaldeckungsverfahren zwischen den Beiträgen (nebst ihrer Verzinsung) und den Leistungen eine enge personenbezogene Äquivalenz herrscht („financial defined contribution scheme“, FDC), haben die Umlagesysteme bei der Gestaltung der Beziehung zwischen den Beiträgen und den Leistungen der Generationen einen großen politischen Spielraum. So kann die Rentenhöhe als bestimmter Prozentsatz des Erwerbseinkommens („Einkommensersatzrate“) festgelegt werden, um dann auf dieser Basis unter Berücksichtigung des Altersabhängigkeitsquotienten (RentnerInnen/Erwerbspersonen) die Beitragssätze zu ermitteln („defined benefit scheme“, DB). Umgekehrt kann auch zunächst die Beitragshöhe fixiert werden, um dann unter Berücksichtigung der weiteren Parameter („Verzinsung“, Abhängigkeitsquotient) die Rentenleistungen zu errechnen („defined contribution scheme“, DC). Sowohl in DB- wie in DC-Systemen besteht über die Festlegung der Rentenformel eine große Freiheit in der Ausgestaltung der interpersonellen und der intergenerationellen Umverteilungsstrukturen. Wichtige Einflussgrößen der Umverteilung zwischen Personen, Einkommensschichten und Generationen sind hier: Mindest- und Höchstzeiträume für die Anwartschaft auf eine Leistung, Definition des rentenwirksamen Referenzeinkommens (Durchschnittseinkommen X, einkommensbeste Jahre eines Zeitraums Y, Variation der Rentenwirksamkeit bestimmter Einkommensklassen), Festlegung des gesetzlichen Renteneintrittsalters, Ausfallzeiten durch Mutterschaft, Krankheit und Arbeitslosigkeit und Ausgleichsfaktoren für die Veränderung der Demografie oder das Wachstum der Volkswirtschaft.

Durch die Rentenreformen in den letzten Jahren sind in sehr vielen Staaten Europas einerseits DB-Systeme in DC-Systeme umgewandelt worden, andererseits in den Rentenformeln immer mehr Umverteilungskomponenten eliminiert worden. Zwischen den Beitragszahlungen und den Leistungen wird dadurch eine immer stärkere Äquivalenz hergestellt. Solche staatlichen Umlagesysteme, die sehr stark den Regeln der kapitalfundierten Systeme (FDC) ähneln, werden auch „notional defined contribution schemes“ (NDC) genannt. Während in FDC-Systemen die Verzinsung durch den Markt gesteuert wird, ist die „Verzinsung“ in den NDC-Systemen „notional“, d.h. „fiktiv“, durch politische Festsetzungen bestimmt (z.B. Verzinsungen, die sich an der Steigerungsrate der Löhne orientieren).

Bis zum Beginn der umfangreichen Rentenreformen in Europa waren die Rentensysteme – seien es Sozialversicherungs- oder Versorgungssysteme – weit überwiegend als Umlagesysteme organisiert. Im Zuge der Reformen wurden diese immer häufiger durch kapitalfundierte Systeme ergänzt. In vielen Staaten, insbesondere auch in Mittel- und Osteuropa, hat

sich eine Drei-Säulen-Struktur herausgebildet, in der neben den staatlichen Umlagesystemen, staatliche Kapitaldeckungssysteme und private kapitalfundierte Systeme stehen. In der Literatur wird die Drei-Säulen-Architektur allerdings unterschiedlich definiert.

Einige AutorInnen (vgl. z.B. Fenge et al. 2003) definieren alle staatlichen Systeme als 1. Säule, fassen darunter also die staatlichen Umlage- und Kapitaldeckungssysteme zusammen. Hiervon grenzen sie die betrieblichen Systeme und die individuelle, (rein) private Altersvorsorge als 2. Säule und 3. Säule ab. Diese beiden Säulen sind weit überwiegend nach dem Kapitaldeckungsverfahren organisiert, wobei die Systeme der 2. Säule sehr häufig in Tarifverträgen durch die Tarifparteien ausgehandelt worden sind.

Andere Autorinnen (vgl. z.B. Schubert 2005) nehmen eine andere Abgrenzung der drei Säulen vor. Hier gilt das staatliche Umlagesystem als 1. Säule, werden die obligatorischen Kapitaldeckungsverfahren als 2. Säule gefasst und die freiwilligen kapitalfundierten Systeme unter die 3. Säule subsumiert. Die betrieblichen Systeme, die zumeist auf Tarifverträgen basieren, müssen nach dieser Systematik der 3. Säule zugeordnet werden.

Da in der Literatur über die Alterssicherungssysteme in den MOEL diese zuletzt genannte Systematik dominiert, schließt sich dieser Artikel dieser Abgrenzung an.

3. UMBAU DER RENTENSYSTEME

In acht der zehn der EU beigetretenen MOEL wurden diese Reformen jedoch Ende der 1990er Jahre – auch wegen der sich abzeichnenden zukünftigen demografischen Probleme – als nicht ausreichend empfunden. Bis auf Tschechien und Slowenien stellten deshalb alle neuen Mitgliedstaaten in Mittel- und Osteuropa von 1997 bis 2004 ihr Alterssicherungssystem radikal auf ein Drei-Säulen-Modell um. Neben eine umlagefinanzierte erste Säule, die in vielen Fällen noch einmal stark reformiert wurde, traten jetzt zwei weitere, kapitalfundierte Säulen, wobei die zweite – mit Ausnahme Litauens – verpflichtend, die dritte in allen Fällen freiwillig ist.

Besonders radikale Reformen wurden in Polen (1999) und Lettland (2001) eingeleitet. Diese beiden Staaten ergänzten ihre Umlagesysteme nicht nur um eine obligatorische, kapitalfundierte zweite Säule, sondern stellten die erste Säule durch den Abbau von Umverteilungskomponenten von einem Defined-Benefit- auf ein Notional-Defined-Contribution-System um. Auch Ungarn (1998) führte früh das Drei-Säulen-Modell ein und stellte das leistungsorientierte Umlagesystem auf ein beitragsorientiertes System um. Dieser Umbau auf eine Leistungsorientierung war aber nicht so radikal wie in Lettland und Polen.

Estland (2002), Litauen (2004) und die Slowakei (2005) folgten wenige Jahre später mit umfassenden Reformen, die die Umstellung auf das Drei-Säulen-Modell, den Abbau von Umverteilungselementen in der ersten Säule und eine Absenkung des relativen Rentenniveaus beinhalteten.

In deutlicher Abweichung von diesem Muster an Reformen haben Tschechien und Slowenien – auch aufgrund des starken Widerstandes der Gewerkschaften – bislang auf die Einführung einer obligatorischen zweiten, kapitalfundierten Säule verzichtet. Tschechien hat bereits sehr

früh, Mitte der 1990er Jahre, Slowenien erst im Jahre 2000 eine Reihe parametrischer Reformen durchgeführt. Dabei haben aber beide Länder aufgrund ihrer starken sozialistischen Wurzeln ein hohes Maß an Umverteilungselementen in ihren Umlagesystemen beibehalten.

Die beiden zuletzt der EU beigetretenen Staaten Rumänien und Bulgarien haben ebenfalls durch Reformen in den Jahren 1999/2000 einen Umbau ihrer Rentensysteme auf ein Drei-Säulen-Modell auf den Weg gebracht. Auch in der ersten, umlagefinanzierten Säule wurden parametrische Reformen durchgeführt. Beide Staaten haben aber nach wie vor große Umverteilungskomponenten in ihren Umlagesystemen, so dass diese noch als Defined-Benefit-Systeme zu charakterisieren sind.

4. THEORETISCHE ANSÄTZE ZUR ERKLÄRUNG DER RENTENREFORMEN IN DEN MOEL

In der wissenschaftlichen Literatur sind zahlreiche Beiträge zu finden, die die Reformen der Rentensysteme in den MOEL theoretisch zu erklären versuchen. Das umfassendste Modell hat in jüngster Zeit Marlene Schubert in ihrer Arbeit „Reformen der Alterssicherung in Mittel- und Osteuropa. Erklärungsgrößen für Reformentscheidungen“ (vgl. Schubert 2005) vorgelegt. Schubert setzt sich zunächst kritisch mit verschiedenen spezifischen Erklärungsversuchen auseinander, die jeweils divergierende Erklärungsgrößen zur Entwicklung der Rentenreformen in den MOEL heranziehen, ehe sie selbst ein eigenes Erklärungsmodell präsentiert.

In ihrer Studie über die Reformen in Polen, Ungarn und Tschechien stützt sich Katharina Müller auf den „akteurszentrierten Institutionalismus“ und sieht in der Weltbank sowie dem jeweiligen Finanzministerium die Schlüsselgrößen für die Einführung des Drei-Säulen-Modells in der Alterssicherung (vgl. Müller 2001). Weisen Länder eine hohe Auslandsverschuldung auf und befinden sich die Rentenhaushalte im Defizit, gewinnen die Akteure Weltbank und Finanzministerium einen starken Einfluss auf die Reformentscheidungen und setzen gemeinsam die Einführung des Drei-Säulen-Modells durch. Müller erklärt auf diese Weise die Unterschiede zwischen Polen und Ungarn einerseits sowie Tschechien andererseits. Schubert überprüft in ihrer Arbeit die Bedeutung dieser Einflussgrößen für acht MOEL und gelangt dabei zu der Erkenntnis, dass diese beiden Faktoren die Reformentscheidungen in Mittel- und Osteuropa nicht systematisch erklären können. So weist etwa Slowenien gemeinsam mit Polen seit Mitte der 1990er Jahre unter den acht Staaten die höchsten Haushaltsdefizite im Rentensystem auf und verzeichnet in der Auslandsverschuldung sogar höhere Werte als Polen und viele andere MOEL, hat aber dennoch nicht den Weg zum Drei-Säulen-Modell beschritten, sondern sich auf parametrische Reformen beschränkt. Auch das andere Land, das sich gegenüber dem Weltbankmodell als resistent erwiesen hat, Tschechien, liegt bei beiden Parametern im Mittelfeld der acht untersuchten MOEL. Die Höhe der Verschuldung sowie die Defizite in den Rentenkassen können damit nicht systematisch erklären, weshalb die Weltbank und das jeweilige Finanzministerium sich in einigen Fällen durchsetzen konnten und in anderen nicht.

Auch Bob Deacon hebt in seinen Arbeiten den Einfluss konditionierter Kredite der Weltbank an einzelne MOEL als Schlüssel zur Durchsetzung des Drei-Säulen-Modells hervor (vgl. Deacon et al. 1997). In der Tat haben Ungarn, Lettland und die Slowakei zweckgebundene Kredite der Weltbank in Anspruch genommen, Tschechien und Slowenien dagegen keine Weltbankkredite zur Reform der Rentensysteme erhalten. Stützt dies die These Deacons, wider-

sprechen die Fälle Polen, Estland und Litauen diesem Erklärungsansatz. Diese drei Staaten haben zwar das Weltbankmodell der Rentenreform übernommen, aber keine konditionierten Kredite dieser Institution zur Durchführung einer bestimmten Politik aufgenommen (vgl. Schubert 2005, 28ff).

Die wohl umfassendste ökonometrische Untersuchung struktureller Rentenreformen haben Estelle James und Sarah Brooks vorgelegt (vgl. James/Brooks 2001). Darin werden für 105 Länder verschiedene ökonomische und politische Variablen zur Erklärung der Reformen überprüft. Eine wichtige Einflussgröße sind dabei die impliziten Rentenschulden, deren Höhe mit der Wahrscheinlichkeit radikaler Reformen positiv korrelieren soll. Implizite Rentenschulden werden von James/Brooks als Anteil der in umlagefinanzierten Systemen erworbenen Rentenansprüche am BIP gemessen. Die Ermittlung dieser Werte ist mit großen methodischen Problemen verbunden, da Annahmen über die zukünftige Rentenhöhe (und damit über die Wachstumsraten des BIP) sowie über die Lebenserwartung der künftigen RentnerInnen zu treffen sind. Darüber hinaus müssen diese Zukunftswerte diskontiert werden, um sie mit dem gegenwärtigen BIP vergleichen zu können. Schubert zieht zur Überprüfung der Bedeutung dieser Variablen verschiedene empirische Studien heran. Im Ergebnis haben die impliziten Rentenschulden keine systematische Erklärungskraft für die Radikalität der Reformen in den MOEL. Slowenien weist bei unterschiedlichen Diskontierungssätzen die höchsten impliziten Rentenschulden auf, hat aber keine radikalen Reformen durchgeführt. Die baltischen Staaten weisen komparativ eher niedrige Werte auf, haben aber alle das Drei-Säulen-Modell eingeführt. Insgesamt haben alle von James/Brooks verwendeten Variablen (u.a. Staatsverschuldung, Ersparnis, Anzahl der Parteien) keine Signifikanz bei der Erklärung der Reformen in den MOEL (vgl. Schubert 2005, 38ff).

Auf der Basis unterschiedlicher wirtschafts- und politikwissenschaftlicher Theorien über Reformentscheidungen hat Marlene Schubert die Erklärungskraft von zehn unabhängigen Variablen für die Rentenreformen in den von ihr untersuchten acht MOEL getestet. Sie kommt dabei zu dem Ergebnis, dass es sinnvoll sei, diese Länder in drei Reformtypen einzuteilen (vgl. Übersicht 1).

Übersicht 1: Rangliste von acht MOEL nach der „Radikalität der Reformen!"

Merkmal	Beitragssatz-relation	P*	Einbezogener Personenkreis	P*	Reform-zeitpunkt	P*	Gesamt-punktzahl	Rang-folge
Polen	7,3/12,22 = 0,597	6	Bis 30 Jahre	6	1999	5	17	1
Lettland	10/17 = 0,588	5	Bis 30 Jahre	6	2001	4	15	2
Ungarn	6/20 = 0,3	2	Neu Beschäftigte	3	1998	6	11	3
Estland	6/16 = 0,375	3	Bis 18 Jahre und neu Beschäftigte	4	2002	3	10	4
Slowakei	9/19,75 = 0,495	4	Neu Beschäftigte	3	2005	1	8	5
Litauen	5,5/19,5 = 0,282	1	Freiwillig	1	2004	2	4	6
Tschechien	–	0	–	0	–	0	0	7
Slowenien	–	0	–	0	–	0	0	7

* Punkte.

Quelle: Schubert 2005, 90.

Die Länder des Reformtyps I (Polen, Lettland und Ungarn) bezeichnet sie als die Innovatoren der radikalen Rentenreformen in den MOEL. Diese Länder standen aufgrund zu schwacher parametrischer Systemanpassungen im Verlaufe der Transformationskrise in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre vor so großen sozioökonomischen Problemen, dass radikale Rentenreformen unumgänglich gewesen wären. Drei Faktoren hätten vor diesem Hintergrund den Systembruch ermöglicht: die Weltbank als externer Reformtransmitter, die jeweiligen Finanzministerien als interne Reformkatalysatoren und ein großer nationaler Konsens, der alle relevanten Parteien und auch die Gewerkschaften eingeschlossen habe.

Die Länder des Reformtyps II (Estland, Litauen und die Slowakei) nennt Schubert Imitatoren. Diese Länder verzeichneten dieselben sozioökonomischen Probleme wie die Länder des Typs I, hätten aber zunächst einmal die Erfahrungen der Reformen in Polen, Lettland und Ungarn abgewartet, ehe auch sie den Schritt zur Einführung des Drei-Säulen-Modells gegangen seien. In der Gruppe des Typs II sei auch der Einfluss der Weltbank und der Finanzministerien geringer gewesen.

Die Länder des Typs III (Tschechien und Slowenien) haben im Zuge ihrer Reformen auf die Einführung obligatorischer, kapitalfundierter Säulen in der Alterssicherung verzichtet. Ihre sozioökonomische Situation (Pro-Kopf-Einkommen, Arbeitslosigkeit) war wesentlich positiver als in den übrigen sechs MOEL. Die von ihnen durchgeführten parametrischen Reformen des Umlagesystems hätten ausgereicht, um die aktuellen Probleme zu bewältigen. Der Einfluss der Weltbank und der Finanzministerien war schwach. Zudem hätten die Gewerkschaften in beiden Ländern einen starken Widerstand gegenüber dem Drei-Säulen-Modell artikuliert.

Diese Abgrenzung Tschechiens und Sloweniens von den sechs radikalen Reformländern ist überzeugend. In Ergänzung der Argumentation Schuberts könnte noch hinzugefügt werden, dass in der politischen Kultur beider Länder das Festhalten an sozialistischen Traditionen ausgeprägter ist als in den übrigen MOEL. Komparativ egalitärere Strukturen finden sich in Tschechien und Slowenien sowohl in der Einkommensverteilung (Gini-Koeffizient, Armutsgefährdungspotenzial) als auch in den sozialen Sicherungssystemen, die insgesamt stärker redistributiv ausgerichtet sind als in den übrigen MOEL.

Die Unterscheidung zwischen den Ländern des Reformtyps I und des Reformtyps II wirkt dagegen konstruiert (vgl. Übersicht 1). Schubert nimmt die Einteilung der Länder aufgrund der Kriterien Beitragsrelation (Verhältnis der zweiten zur ersten Säule), einbezogener Personenkreis in der zweiten Säule sowie Reformzeitpunkt vor. Die Rangpunkte, die jedes Land bei diesen Kriterien jeweils erreicht, werden addiert, um dann eine Länderrangfolge nach der Gesamtpunktzahl zu bilden. Bei genauerer Betrachtung wird jedoch deutlich, dass die drei Ländergruppen bereits aufgrund des Kriteriums Reformzeitpunkt zustande kommen. Ungarn erzielt bei den Kriterien Beitragsrelation und Personenkreis schlechtere Werte als Estland sowie die Slowakei und kann dem Typ I nur aufgrund des Kriteriums Reformzeitpunkt zugeordnet werden. Der Abstand zwischen Ungarn und Estland bei der Gesamtpunktzahl beträgt nur einen Punkt.

Insgesamt wirkt damit die Abgrenzung der beiden Typen I und II willkürlich. Nur diese Unterscheidung ermöglicht es aber Schubert, die Bedeutung der Weltbank und der Finanzministerien für die Reformen herauszustreichen. Würde man beide Ländergruppen unter dem Aspekt der Radikalität der Reformen zu einer Gruppe zusammenfassen, was sinnvoll erscheint, wür-

de die erklärende Bedeutung der Faktoren Weltbank und Finanzministerien erlöschen, da deren Einfluss in Estland, Litauen und der Slowakei nicht ausgeprägt war.

5. ZUKÜNFTIGE PROBLEME DER RENTENSYSTEME IN DEN MOEL

In unserer ein Jahr vor Ausbruch der aktuellen Weltwirtschaftskrise abgeschlossenen Analyse (Baum-Ceisig/Busch/Hacker/Nospickel 2008, 253f) haben wir folgende Einschätzung der zukünftigen Probleme der Rentensysteme in den MOEL formuliert: „Es wird deutlich, dass fast alle Staaten ohne weitere Reformmaßnahmen mit Schwierigkeiten zu kämpfen haben werden. Allerdings sind große Unterschiede in der Art der zukünftigen Probleme festzustellen. Einige Staaten – Estland, Litauen, Polen und die Slowakei – steuern relative Rentenniveaus an, die viel politischen Zündstoff enthalten. Die Nettoeinkommensersatzraten der Renten dieser Länder sind in Zukunft so gering, dass auf viele Rentner das Problem der Altersarmut zukommen wird, insbesondere auf diejenigen, die keine glatte Erwerbsbiografie vorweisen können. Andere Staaten wiederum, die die Einkommensersatzraten nicht so stark zurückfahren wollen – Slowenien, Ungarn und Tschechien – müssen mit hohen Belastungen des BIP durch das Rentenniveau rechnen und werden mit den Fragen einer zunehmenden Staatsverschuldung konfrontiert werden. Lettland scheint momentan das einzige Land unter den MOEL zu sein, das einen Weg mit sowohl angemessener Einkommensersatzrate als auch mittleren Finanzlasten gefunden hat. Dabei scheint dem Land vor allem die vergleichsweise günstige demografische Entwicklung zu helfen.“

Aufgrund der doppelten Weltwirtschaftskrise (vgl. Busch 2009), die gerade auch die stark vom Export abhängigen und auf einer hohen Auslandsverschuldung basierenden Ökonomien der MOEL schwer gebeutelt hat, muss diese Einschätzung der zukünftigen Probleme der Rentensysteme dieser Länder radikalisiert werden. Einerseits belasten die in der Krise gestiegenen Arbeitslosenquoten und Haushaltsdefizite die Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme akut. Andererseits muss aufgrund des Zusammenbruchs des Wachstumsmodells der exportabhängigen MOEL sowie des geringeren Wachstums in der Europäischen Union in der Nachkrisenperiode (vgl. Busch 2009, 8ff) auch mittelfristig von einem ungünstigen sozioökonomischen Umfeld für die Wohlfahrtsstaaten in Mittel- und Osteuropa ausgegangen werden. Wenn die Wachstumsraten schwächer ausfallen als vor der Krise, die Beschäftigtenraten geringer sind und die öffentlichen Haushalte saniert werden müssen, ist von weiteren Einschnitten in den sozialen Sicherungssystemen auszugehen. Damit würden sich das oben erwähnte Altersarmutsproblem der Ländergruppe Estland, Litauen, Polen und Slowakei verschärfen und das genannte Finanzierungsproblem der Gruppe Slowenien, Tschechien und Ungarn weiter zuspitzen. Auch der positiven Einschätzung der Lage in Lettland ist aufgrund eines Wachstumseinbruchs von 18% im Jahre 2009 jeder Boden entzogen worden. Die Kredite, die der Internationale Währungsfonds (IWF) im Jahre 2009 Lettland, aber auch Rumänien und Ungarn zur Vermeidung einer externen Zahlungsunfähigkeit gewährt hat, sind mit massiven Strukturanpassungsmaßnahmen verbunden worden, die auch tiefe Einschnitte in die Rentensysteme dieser Länder beinhalten.

Dieses negative Szenarium kann nur vermieden werden, wenn durch umfassende ökonomische und soziale Reformen die Ungleichgewichte in der Weltwirtschaft, die Defekte der euro-

päischen Wirtschafts- und Sozialverfassung sowie die Einseitigkeit des Wachstumsmodells der MOEL überwunden werden (vgl. Busch 2009, 13ff).

6. FAZIT

Bis auf Tschechien und Slowenien haben alle der EU beigetretenen MOEL um die Jahrtausendwende in ihren Rentensystemen das Drei-Säulen-Modell eingeführt. Im Rahmen dieser Umstellung wurden zugleich die in der staatlichen Umlagefinanzierung (1. Säule) vorhandenen Umverteilungsmechanismen abgebaut. Dies geschah am radikalsten in Polen und Lettland, die ihre erste Säule auf ein NDC-System umgestellt haben. Die Ursachen für diese Rentenreformen, die einen deutlichen Pfadbruch beinhalten, sind in objektiven und subjektiven Faktoren zu sehen. Eine Reihe objektiver, sozioökonomischer Probleme, zu nennen sind niedrige Beschäftigtenquoten, hohe Arbeitslosenquoten, umfangreiche Frühverrentungsprogramme, Haushaltsdefizite und steigende systemische Abhängigkeitsquoten, machten Reformen unumgänglich. Dass diese jedoch ein mehr oder weniger radikales, liberales Antlitz annahmen (Abbau sozialer Umverteilungselemente) ist dem starken Einfluss des neoliberalen Leitbildes geschuldet. Nach dem Zusammenbruch des Realen Sozialismus fiel der Neoliberalismus als wirtschaftspolitische und gesellschaftspolitische Leitidee gerade in den Transformationsstaaten auf einen fruchtbaren Boden. Die Weltbank und die EU verstärkten als internationale „Ratgeber“ den Einfluss dieser Ideologie.

Die bislang abweichende Position Tschechiens und Sloweniens ergibt sich ebenfalls aus diesen beiden objektiven und subjektiven Einflussgrößen. Einerseits waren die sozioökonomischen Probleme beider Länder in der Transformationsphase im Hinblick auf das Wirtschaftswachstum, die Arbeitslosigkeit und die Beschäftigtenquoten wesentlich geringer als in den anderen MOEL. Andererseits sind in beiden Staaten bislang die sozialistischen Traditionen länger bewahrt worden als in den übrigen Transformationsländern.

Aufgrund der Weltwirtschaftskrise und ihrer Folgen ist in der unmittelbaren Zukunft mit starken Einschnitten in den sozialen Sicherungssystemen in den MOEL zu rechnen. Nur durch strukturelle Reformen der Wirtschafts- und Sozialverfassung in der EU sowie eine Abkehr von dem einseitigen exportorientierten Wachstumsmodell der meisten Staaten in Mittel- und Osteuropa ließe sich dieses negative ökonomische und soziale Szenarium vermeiden.

BIBLIOGRAPHIE

Baum-Ceisig, Alexandra, Klaus *Busch,* Björn *Hacker* und Claudia *Nospickel* (2008), Wohlfahrtsstaaten in Mittel- und Osteuropa. Entwicklungen, Reformen und Perspektiven im Kontext der europäischen Integration, Baden-Baden.

Busch, Klaus (2009), Weltwirtschaftskrise und Wohlfahrtsstaat. Lösungskonzepte zum Abbau ökonomischer und sozialer Ungleichgewichte in der Weltwirtschaft, in Europa und in

Deutschland; Internationale Politikanalyse, Friedrich Ebert Stiftung, Berlin; download: http://library.fes.de/pdf-files/id/ipa/06837.pdf.

Deacon, Bob, Michelle *Hulse* and Paul *Stubbs* (1997), Global Social Policy: International Organisations and the Future of Welfare, London.

Fenge, Robert, Andrea *Gebauer,* Christian *Holzner,* Volker *Meier* und Martin *Werding* (2003), Alterssicherungssysteme im internationalen Vergleich: Finanzierung, Leistungen, Besteuerung; ifo Beiträge zur Wirtschaftsforschung Nr. 10, München.

James, Estelle and Sarah *Brooks* (2001), The Political Economy of Structural Pension Reform, in: Robert *Holzmann* and Joseph E. *Stiglitz* (eds.), New Ideas about Old Age Security, Washington D.C., World Bank, 133-170.

Müller, Katharina (2001), The Politics of Pension Reform in East-Central Europe, in: Jürgen *Beyer,* Jan *Wielgohs* and Helmut *Wiesenthal* (eds.), Successful Transitions. Political Factors of Socio-Economic Progress in Postsocialist Countries, Baden-Baden, 195-222.

WEITERFÜHRENDE LITERATUR

Augusztinovics, Maria (1999), Pension Systems and Reforms – Britain, Hungary, Italy, Poland and Sweden, in: European Journal of Social Security, Vol. 1, No. 4, 351-382.

Gesellschaft für Versicherungswissenschaft und -gestaltung e.V. (Hg., 2003), Social Protection in the Candidate Countries, Köln; diverse Länderstudien.

Börsch-Supan, Axel H. und Meinhard *Miegel* (Hg., 1999), Gesetzliche Alterssicherung – Reformerfahrungen im Ausland. Ein systematischer Vergleich aus sechs Ländern; Deutsches Institut für Altersvorsorge, Köln.

Brusis, Martin (ed., 1998), Central and Eastern Europe on the Way into the European Union: Welfare State Reforms in the Czech Republic, Hungary, Poland and Slovakia, (= Centrum für Angewandte Politikforschung, Working Paper No. 6/1998).

Pochet, Philippe (2002), Pensions: substantial headway towards an uncertain goal, in: Christophe Degryse and Philippe Pochet (eds.), Social Developments in the European Union 2001, Brussels, 165-182.

Sieglinde Rosenberger

KOMMENTAR

Ich möchte im Folgenden in vier Punkten versuchen, einige Aspekte der sehr inspirierenden Vorträge des Vormittags aufzugreifen und einige andere bzw. zusätzliche Schlaglichter auf sie werfen.

Ich würde gerne mit den Begriffen „westeuropäischer Sozialstaat“ bzw. „westeuropäisches Sozialmodell“, die in den Vormittagsreferaten bereits kritisch bzw. affirmativ angeklungen sind, beginnen. Frau Havelková hat bereits die Frage gestellt, was diese Begriffe inhaltlich abdecken, was den europäischen Sozialstaat denn auszeichne. Ich frage weiter, wovon sich das „europäische“ abgrenzt damit es überhaupt zum „europäischen“ werden kann. Mein Zugang ist an dieser Stelle weniger reflektiv sondern assoziativ: Das westeuropäische Sozialmodell ist als Kontrapunkt zum US-amerikanischen Sozialmodell zu verstehen. Das westeuropäische Modell zeichnet sich weniger dadurch aus, dass die nationalstaatlich hergeleiteten und geprägten Sozialsysteme in Europa einem Modell folgen würden, d.h. einheitlich wären, sondern dass europäische Sozialstaaten mit dem US-amerikanischen welfare-System verglichen, mehr noch, von diesem abgegrenzt werden. Ich denke aus dem Vergleich ist tatsächlich ein „europäisches“ Merkmal identifizierbar. Kennzeichen von Sozialstaaten ist es, dass Menschen in bestimmten Situationen (Risikosituationen) Zugang zu Leistungen/Transferleistungen haben. Die US-Variante ist dadurch gekennzeichnet, dass die Schwächsten der Gesellschaft tendenziell Zugang zu Leistungen haben – Sozialhilfe. Die europäische Variante ist hingegen, dass, wenn auch in unterschiedlichen Ländern unterschiedlich geregelt, nicht nur die sozial Schwächsten Anspruch auf Sozialleistungen haben, sondern dass der ausgebaute Sozialstaat eine deutliche Mittelschichtorientierung zeigt, d.h. auch relativ Gutverdienende haben Zugang zu Familien- oder Gesundheitsleistungen. Dies bringt mich zum zweiten, noch wesentlicheren Unterscheidungspunkt. Wenn wir vom „westeuropäischen Sozialmodell“ sprechen, dann umfasst dieses nicht nur Sozialleistungen (Geldleistungen), sondern auch den öffentlichen Sektor bzw. die öffentliche Infrastruktur (Sachleistungen). Und es ist gerade der öffentliche Sektor, der deutliche verteilungspolitische Wirkungen zeigt. Folglich möchte ich daran erinnern, dass wir, wenn wir über Sozialstaaten und deren Rolle und gesellschaftliche Funktion sprechen, nicht nur individuelle Sozialleistungen einbeziehen, sondern auch die öffentliche Infrastruktur, die allen zugänglich ist – Kindergärten, Schulen, Bildungseinrichtungen, Gesundheitsmaßnahmen etc. Mit anderen Worten: ein starker Staat im Bereich des Sozialen und Gesellschaftlichen könnte das europäische Sozialmodell charakterisieren.

Mein zweiter Punkt thematisiert die Frage, was überhaupt Sozialpolitik ist. Der gesamte Vormittag war dem Thema gewidmet, folglich könnte dieser Punkt als redundant erscheinen. Trotzdem, was ist das Problem, weshalb Sozialpolitik überhaupt gebraucht wird, was hat sie zu leisten bzw. zu korrigieren? Hinter der Sozialpolitik steckt das Phänomen der sozialen Ungleichheit. Aufgabe der Sozialpolitik ist es vor allem, Konsequenzen der sogenannten primären Verteilung, die durch den Markt evoziert wird, zu korrigieren, sie zu verändern, ein Stück weit sogar neue Verteilungsverhältnisse herzustellen. Das heißt, der Sozialstaat im Sinne von Sozialleistungen (Transferleistungen) plus öffentlicher Infrastruktur schafft eine neue, eine sekundäre Verteilungssituation in der Gesellschaft. An dieser Stelle möchte ich an den

Vortrag von Herrn Busch anschließen. Herr Busch machte deutlich, dass die Möglichkeit einer sekundären Verteilungsstruktur von zwei Komponenten abhängig sei – einerseits von den Leistungen und Angeboten, andererseits von der Finanzierungsseite. Ich denke, die Diskussion der veränderten Sozialpolitik hat verstärkt die Diskussion um die Gestaltung von Abgaben und Steuern zu beinhalten. Leistungen des Sozialstaates sind aufs Engste mit der Finanzierung verwoben. An dieser Stelle möchte ich weiters eine Anmerkung zum Vortrag von Herrn Segert, in dem Sozialpolitik und Demokratie in eine Beziehung gesetzt wurden, machen. Liberal-repräsentative Demokratie setzt zweifelsohne ein bestimmtes Maß an sozialer Gleichheit für seine Stabilität voraus. Gleichzeitig möchte ich aber zu bedenken geben, dass umgekehrt nicht alle anti-demokratischen Strömungen mit fehlender Sozialpolitik erklärbar sind. Dies bedeutet auch, dass die Sozialpolitik nicht mit gesellschaftlichen und politischen Problemen überfrachtet werden sollte. Herr Segert deutete an, dass in mittelosteuropäischen Transformationsstaaten die hohe Unzufriedenheit mit Politik und das vergleichsweise geringe Vertrauen in die liberale Demokratie bzw. in den liberalen Staat mit dem Abbau des Sozialstaates zu tun haben könnte. Ja, darin liegt viel Plausibilität. Gleichzeitig könnte aber auch eine Überfrachtung mit Funktionen, die die Sozialpolitik leisten sollte, einhergehen. Ich versuche dies exemplarisch zu benennen. Wir haben in einigen osteuropäischen Ländern – und nicht nur in osteuropäischen Ländern – gravierende Probleme im Umgang mit ethnischen Minderheiten. Physische Gewalt ist auf der Tagesordnung. Diese Gewaltausbrüche können nun parallel zum Abbau des Sozialstaats auftreten. Trotzdem aber können wir nicht davon ausgehen, dass der reduzierte Sozialstaat erklären kann, warum sich Teile/Gruppen der sich als national homogen verstehende Mehrheitsgesellschaft Menschen der (ethnischen) Minderheiten verfolgt. Ein Blick nach Ungarn zeigt, dass bestimmte Gruppen der ungarischen Mehrheitsgesellschaft physische Gewalt ausüben, aber trotzdem wird die Erklärung für diese Radikalisierung nicht (alleine) in der wachsenden sozialen Ungleichheit zu finden sein. Ich würde sagen, soziale Ungleichheit mag diese Probleme und Konflikte verschärfen, die Ursachen liegen aber auch woanders, sie liegen möglicherweise in der fehlenden Liberalität, in der fehlenden liberalen Wertschätzung des Individuums bzw. der Grundrechte. Es scheinen gesellschaftliche Normen wie Solidarität mit Anderen und die Überzeugung der Gleichheit der Menschen mangelhaft entwickelt zu sein. Kurzum, neben dem Rückbau der sozialstaatlichen Leistungen wären also auch Werte/Normen wie Liberalität und Stellenwert des Individuums zu berücksichtigen, um anti-demokratische Entwicklungen zu verstehen.

Mein dritter Punkt: Im Anschluss an das Referat von Frau Havelková über die Geschlechterverhältnisse wird deutlich, dass die sogenannten Transformationsstaaten nicht nur Transformation von politischen Institutionen erfahren haben, sondern dass die Transformation von einer Reihe von Kontinuitäten, sogenannten Pfadabhängigkeiten, gekennzeichnet ist. Die wichtige Frage ist, warum im Hinblick auf Geschlechterverhältnisse und geschlechtsspezifische Arbeitsteilung Kontinuität dominiert, in anderen Strukturen und Politikfeldern hingegen Wandel. Was Frau Havelkovás Ausführungen aber auch gezeigt haben, ist, dass Politik einen Unterschied zu machen vermag. In Anbetracht der bedrängten Sozialstaaten, der wachsenden sozialen Ungleichheit, der vielen Probleme, mit denen Europa konfrontiert ist, entsteht nicht selten das Gefühl, dass Politik nicht die Kraft habe, einen Unterschied zu machen. Aber Frau Havelkovás Ausführungen haben zumindest indirekt deutlich gemacht, dass Politik gestalten kann, nämlich, dass sich selbst so vermeintlich natürliche Aspekte wie das Gebärverhalten oder Familienentscheidungen an politischen Systemgrößen ausrichten. Dies zeigt, dass nicht die Wirtschaft – wie oft geäußert – die Bedingungen diktiert, sondern dass die politischen Rahmenbedingungen selbst die privat-intimen Entscheidungen von Menschen zu

steuern vermag, in Abhängigkeit von durchsetzungsstarken Interessenslagen. Dies ist auch die Antwort auf die Frage, warum sich die tschechische Politik eher an traditionellen Arbeitsteilungen orientiert und nicht am skandinavischen Modell, bei dem Familie/Kinder und hohe weibliche Berufstätigkeit durchaus harmonieren.

Mein letzter Aspekt bezieht sich auf den Hinweis auf die transnationale Tarifkoordination. Im Vortrag ist der Ansatz der Transnationalität im Zusammenhang mit der Gestaltung der industriellen Beziehungen und des Arbeitsrechts angeklungen. Transnationalität bedeutet, dass in diesem Kontext weder Menschen/Arbeitskräfte noch politische Bestimmungen und Entscheidungen an den nationalen Grenzen Halt machen bzw. auf ein Staatsgebiet zu beschränken sind. Trotzdem findet transnationale Koordination kaum statt. Mehr noch, in Österreich wird zwischen unterschiedlichen Gruppen von erwerbstätigen Menschen, insbesondere in Abhängigkeit der Staatsbürgerschaft und der räumlichen Herkunft, deutlich unterschieden. Insbesondere haben Menschen, die temporär-zirkulär migrieren, deutlich weniger Arbeits- und Sozialschutz als andere. Das Beispiel sind die PflegerInnen aus den neuen Mitgliedsstaaten. Hier besteht deutlicher Handlungsbedarf für alle Sozialpartner, Arbeitnehmer- wie Arbeitgeberorganisationen, aber auch für die parlamentarische Politik.

Abschließend noch eine Bemerkung zur Unzulänglichkeit nationalstaatlicher Politik bzw. die Notwendigkeit aber auch die Chancen der Europäisierung der Sozialpolitik. Auch wenn die Sozialpolitik nicht primär im Kompetenzbereich der EU liegt, so sollte doch erwähnt werden, dass in der Vergangenheit gewisse innovative Aspekte der Sozial- und Gesellschaftspolitik in erster Linie auf der EU-Ebene induziert worden sind. Dies trifft insbesondere für Österreich zu, wo sich beispielsweise die Antidiskriminierungsgesetzgebung sehr stark der Agenda-Setzung der Europäischen Union verdankt. Diese Komponenten haben in dieser Tagung aber weniger eine Rolle gespielt, Antidiskriminierung und Europäisierung könnten aber bei einer der nächsten Tagungen als Themen und transnationale Perspektiven aufgegriffen werden.

Walter Sauer

KOMMENTAR

Ich nehme mir im Folgenden die Freiheit, meinen Kommentar einerseits als eine nicht unbedingt wissenschaftlich systematisch angelegte Wortmeldung zu definieren, sondern als meine Meinung, die sich auch nicht notwendigerweise mit der offiziellen Position des Österreichischen Gewerkschaftsbundes (ÖGB) oder der Arbeiterkammern decken muss. Andererseits soll es auch eine Rückschau auf die Erfahrungen, die wir in den Gewerkschaften und ich persönlich mit diesem Thema gemacht haben, sein.

Ich erinnere mich an einen ungarischen Außenminister, der bei einer Konferenz in Paris Anfang der 1990er Jahre mit leuchtenden Augen über die Bemühungen und die Erfolge der ungarischen Regierung berichtet hat, die Handelsbeziehungen Ungarns in den Raum des früheren Rat für gegenseitige Wirtschaftshilfe (auch Comecon) zu zerstören und sie in den Westen umzuleiten. Ich erinnere mich ebenso an ein Gespräch mit einem hochrangigen Fachmann, der uns zum ersten Mal das System der sogenannten Lohnregulierung erklärt hat. Dieses System gab es in fast allen Transformationsländern Mittel- und Osteuropas: Betriebe, die Lohnerhöhungen über ein bestimmtes vorgesehenes Maß hinaus gewährten, wurden mit einer ziemlich hohen Strafsteuer belegt. Diese beiden Erfahrungen – der ungarische Außenminister und das System der Lohnregulierung zu verstehen – haben mich in meinem Verständnis der Transformation in Mittel- und Osteuropa sehr geprägt und ich habe davon drei Dinge mitgenommen:

- Erstens hat es offenbar eine deutliche und nachhaltige Intervention der Staaten erfordert, um Marktwirtschaft überhaupt einmal herzustellen. Wir glauben ja immer, das habe dem Willen der Bevölkerungen entsprochen. Aber in Wirklichkeit war es ein brutaler Eingriff seitens der Staaten und der Regierungen, die neugeschaffenen Marktwirtschaften auf eine supplementäre Funktion für Westeuropa und die Vereinigten Staaten umzupolen, im Sinne von: „Westen ist gut, Osten ist schlecht“.

- Zweitens habe ich mitgenommen, dass all diese Prozesse in den frühen 1990er Jahren nicht in erster Linie von wirtschaftlichem oder sonstigem Pragmatismus geleitet waren, sondern von einer unglaublichen Ideologisierung, und

- Drittens, dass es Teil dieses Programms war, die Kaufkraft der lohnabhängigen Bevölkerung bzw. der ArbeitnehmerInnenschaft schlagartig zu senken, selbst um den Preis der Kollektivvertragsfreiheit, das zentrale demokratische Recht, welches wir als Gewerkschaften fordern und welches in den ILO-Konventionen verankert ist. Man hat eben gesagt: „Verhandeln könnt ihr schon, aber wenn die Lohnerhöhungen über ein bestimmtes Niveau hinaus gehen, hat der Betrieb eine Strafsteuer zu zahlen.“

Die Folgen dieser Politik sind wohl bekannt, insbesondere was den Verlust von zahllosen Arbeitsplätzen angeht. Diese gingen teils dadurch verloren, dass nicht mehr versucht wurde, die Produkte der verschiedenen Länder Mittel- und Osteuropas an die Sowjetunion bzw. Russland, später an die Ukraine oder Sonstige zu verkaufen. Anstatt dessen erfolgte eine ein-

seitige Fixierung auf Westeuropa und die USA, wo diese Erzeugnisse aber keine Abnehmer fanden, denn es gab eigene Stahl- und Textilproduktionen, eigene Maschinen- und Elektronikindustrien etc. Es kam, wie vorauszusehen war, zum Zusammenbruch zahlloser Betriebe in den Transformationsländern, die zum Teil verhindert werden hätten können. Natürlich spielte auch die Zahlungsunfähigkeit der Ukraine oder Russlands eine Rolle, aber das war gleichzeitig auch eine willkommene Ausrede für die Regierungen zu sagen: „Die können eh nichts kaufen, versuchen wir es in den USA." Dahinter stand eine ideologische Vorgabe, die man umgesetzt hat.

Eduardo Galeano hat einmal für Lateinamerika von „offenen Adern" gesprochen, durch welche die Energie, „das Blut" herausgeströmt ist, zugunsten des „großen Bruders" im Norden Amerikas. Wir haben es hier mit den „offenen Adern" Mittel- und Osteuropas zu tun, wo die Kräfte des Lebens nach Westeuropa abgesaugt wurden. Es sind neue Abhängigkeiten entstanden und gleichzeitig sind die Sozialstandards wesentlich gefallen. Es ist mir wichtig zu betonen, dass diese Senkung nicht zwangsläufig im Zusammenhang mit den Problemen der Transformation stand, sondern, dass es eine bewusste Politik war, die eine Umverteilung nach oben und eine schroffe Auseinanderentwicklung der sozialen Gegensätze gefördert und durchgesetzt hat.

Die an sich sinnvolle ökonomische Alternative einer osteuropäischen Wirtschaftsgemeinschaft auf demokratischer Grundlage – kurzfristig angedacht etwa im Rahmen der Viségrad-Initiative – das wäre 1990 eine Option gewesen, die auch die Situation und die Arbeit der Gewerkschaften wesentlich erleichtert hätte. Aber sie war realpolitisch nicht durchsetzbar.

So stehen wir seither vor der Frage, wann sich Ost und West einander annähern? Ich denke, die Annäherung vollzieht sich bereits, allerdings nach unten. Das Traurige ist, dass sich die berechtigten Hoffnungen der Bevölkerung in Mittel- und Osteuropa, beispielsweise auf einen höheren Lebensstandard, nur sehr eingeschränkt erfüllt haben. Das heißt wiederum, dass sich die ArbeitnehmerInnenvertretungen in Österreich darauf einstellen müssen, dass sich die Lebenssituation in den MOEL nicht so rasch zum Besseren ändern wird, da ein Wirtschaftsaufschwung in nächster Zeit nicht zu erwarten ist, geschweige denn eine Umsetzung unserer Forderungen nach Umverteilung etc.

Was bedeutet das für die gewerkschaftliche Tätigkeit? Ich stimme Heribert Kohl's Analyse der starken Fragmentierung der Gewerkschaftsbewegung in Osteuropa, mit vielzähligen Konflikten, ineffizienter Organisation etc. zu. Ich denke jedoch, dass selbst, wenn eine effizientere Organisation der Gewerkschaften in MOE gelungen wäre, dies die politisch gewollten Probleme nicht hätte kompensieren können. Die österreichischen Gewerkschaften haben im Hinblick auf die Organisation der Gewerkschaften in MOE viele Kooperationsprojekte durchgeführt und zahllose Gespräche geführt. Sie haben sich auch im Rahmen von Demonstrationen solidarisiert, in Budapest, in Ljubljana, in Prag. Ungeachtet dieser Aktivitäten ist jedoch der Spielraum sehr begrenzt, weil die Rahmenbedingungen wirtschaftlich und politisch vermittelt und gewollt sind.

Als GewerkschafterInnen haben wir uns oft die Frage gestellt, warum jemand in MOE der Gewerkschaft beitreten sollte, wenn die Gewerkschaft ihm oder ihr doch nichts bieten kann, weil es nichts zu verteilen gibt? Man stelle sich eine/n GewerkschaftssekretärIn im Betrieb vor, die/der mit dem Management über Lohnzuwächse verhandelt und das Management

sagt: „Tut mir leid, ich kann keine Lohnerhöhungen gewähren wegen der Strafsteuern!“ Betriebswirtschaftlich wäre es zumindest riskant gewesen, solange es dieses System gegeben hat. Heute existiert es aber nicht mehr.

Ich glaube, dass in dieser Situation jene Betriebe relativ besser abgeschnitten haben, in denen die GewerkschaftssekretärInnen und die GeschäftsführerInnen sich in einer Art von, wie immer begründeter, „Verhaberung“ befunden haben. Zum Beispiel haben die GewerkschaftssekretärInnen und GeschäftsführerInnen, weil sie Parteifreunde von früher oder Mitglieder derselben Organisation waren, ein Arrangement „unter sich“ getroffen, von dem beide Seiten profitieren konnten. Das hängt, denke ich, mit den psychologischen Phänomenen zusammen, die Frau Havelková thematisiert. Rein ökonomisch gesehen hätte das nie funktionieren dürfen. Doch kam es, je stärker der Druck durch den Internationalen Währungsfonds und die Regierungen etc. war, der auf den sozialen Dialog in den Betrieben eingewirkt hat, zu einer Revitalisierung von alten Seilschaften. Diese haben das Problem dann auf ihre Weise gelöst – sei es auch um den Preis einer doppelten Buchhaltung oder von sogenannten „Handouts ohne Beleg“.

Aus diesem Blickwinkel ist meines Erachtens auch der vielfach moralisierende „westliche“ Blick auf das Thema „Korruption“ unangebracht. Zumindest wenn es um die „kleine Korruption“ geht: wenn ArbeitnehmerInnen bereit sind, unter dem Tisch eine Zahlung anzunehmen, die nirgends aufscheint oder wenn der Geschäftsführer sagt: „Okay, da hast du, und dafür machst du mir nächste Woche das.“ Das mag vielleicht nicht „lupenrein“ sein, aber notwendig zum Überleben. Das ist das Leben in einer Transformationskrise. Dies gilt natürlich nicht für die „große Korruption“, die mit der Privatisierung, dem Stimmenkauf von Abgeordneten etc. zu tun hat.

Ich denke auch, dass diese Revitalisierung alter Seilschaften das Überleben der sogenannten alten Gewerkschaftsstrukturen in MOE erklärt. Darüber haben wir vor 15 Jahren heiße Debatten geführt und unsere KollegInnen aus den USA vertraten die Ansicht, nur jene Gewerkschaften, die aufgrund des amerikanischen demokratischen Modells nach der Wende neu gegründet wurden, dürften eine Überlebenschance haben, sonst sei das nicht demokratisch. In Wirklichkeit haben diese neuen Gewerkschaften, außer in Polen, nirgendwo Fuß fassen können. Überall sonst haben sich die sogenannten alten Gewerkschaften durchgesetzt, weil sie in stärkerem Ausmaß als andere in der Lage waren, ihren Mitgliedern etwas für das Überleben zu bieten.

Im Bemühen der österreichischen ArbeitnehmerInnenvertretung, ihr Verhältnis mit den KollegInnen in den Transformationsländern zu gestalten, ist vieles gut gelaufen. Ich möchte mich aber auf das konzentrieren, was nicht funktioniert hat und reagiere hiermit auch auf eine Wortmeldung von heute Vormittag, wonach wir uns Gedanken betreffend 2011 machen müssen, nämlich wenn die österreichischen Übergangsfristen für die Arbeitnehmerfreizügigkeit gegenüber den neuen Mitgliedstaaten auslaufen. Meines Erachtens gibt es kaum eine Kommunikationsblockade in unseren Reihen, die so stark ist wie die in Bezug auf den Arbeitsmarkt: Unsere Leute können nicht verstehen, warum die Menschen in den mittel- und osteuropäischen Ländern nicht verstehen können, dass wir unseren Arbeitsmarkt schützen müssen und daher Maßnahmen ergreifen wie verzögerte Anerkennung der Berufsqualifikationen geringe Kontingentierungen z.B. in Grenzgängerabkommen und Übergangsfristen bei der Arbeitnehmerfreizügigkeit. Unsere Leute haben gleichzeitig kein Verständnis dafür, dass das

nirgendwo verstanden wird, nicht einmal im Europäischen Gewerkschaftsbund. Und die GewerkschafterInnen in den mittel- und osteuropäischen Ländern wiederum können nicht verstehen, warum unsere Leute nicht verstehen, dass Arbeitsimmigration in den Westen ein Mittel ist, das Sozialdumping, das die Westorientierung ihrer Volkswirtschaften angerichtet hat, zumindest teilweise zu kompensieren. Damit ist auch die Hoffnung verbunden, Transformationsgewinne, die einseitig im Westen akkumuliert werden, wenigstens zum Teil wieder zurückzuholen. Beide Seiten verstehen überhaupt nicht, wovon die jeweils andere Seite spricht. Hätten die Gewerkschaften in Mittel- und Osteuropa die Idee gehabt, ihren Mitgliedern eine legale Beschäftigung in Österreich oder woanders anzubieten, um ihre Position zu festigen, wäre dies für uns natürlich nie in Frage gekommen. Die Folge davon ist, dass Migration nicht verhindert, sondern in die Schattenwirtschaft abgedrängt wurde. Das heißt, dass Menschen in prekären und prekärsten Arbeitsverhältnissen arbeiten müssen, die die Gewerkschaften – wenn überhaupt – nur sehr schwer beeinflussen oder verhindern können. Hinzu kommt, dass Gewerkschaften weder auf der einen noch auf der anderen Seite institutionell eine Rolle dabei spielen. Es rächt sich, dass wir es nicht geschafft haben, ein gegenseitiges Verständnis füreinander herzustellen.

Für den ÖGB wird entscheidend sein, wie er mit der Frage der Migration umgeht. Auch wenn die Übergangsfristen mit Rumänien und Bulgarien noch bestehen, tritt mit Mai 2011 Freizügigkeit mit den anderen neuen Mitgliedstaaten ein. Migration ist aber grundsätzlich eine Tatsache. Ich meine nämlich nicht nur die Migration aus den relativ kleinen, bevölkerungsschwachen neuen EU-Mitgliedsstaaten. Die Ukraine, Russland, der Kaukasus, das sind wesentlich größere Regionen, in denen gleichzeitig die soziale Krise in einem unglaublichen Ausmaß zugenommen hat. Wenn es in Hinkunft Migration geben wird, dann wahrscheinlich aus diesen Gebieten. Wie wir mit diesen Herausforderungen umgehen, wird auch ein Prüfstein unserer gewerkschaftlichen Grundhaltung sein: Gewerkschaften werden nicht sagen können: „Ihr seid illegal hier." Denn, es ist nicht illegal, wenn jemand sein/ihr Leben fristet, wenn er/sie versucht, in einem anderen Land zu überleben. Diese Form der Migration entspricht vielleicht nicht den rechtlichen Regeln, aber sie wird zweifellos zunehmen.

Abgesehen davon lautet die große Migrationsherausforderung: Afrika. Österreichs Fremden- und Asylpolitik ist eine Katastrophe. Indem wir EuropäerInnen die Migration von der EU abzuhalten versuchen, indem wir militarisieren und Zäune aufstellen (die Zäune sind ja keine Zäune mehr, sondern Mauern mit Stacheldrahtverhauen, wie z.B. in Marokko), oder indem wir Kriegsschiffe im Mittelmeer patrouillieren lassen, geben wir unsere menschenrechtliche Grundeinstellung auf. Wir sagen heute: „Um Gottes Willen, wie hat Europa jemals mit SklavInnen handeln können!?" Aber unsere Kinder und Kindes-Kinder werden einmal fragen: „Um Gottes Willen, wieso habt ihr im Mittelmeer nichts getan, wo man doch wusste, dass die Hälfte bis zwei Drittel der Menschen auf dem Transport von Afrika nach Europa zu Tode kommt!?" Die Herausforderung vor der wir stehen lautet „Migration" und ich wünsche mir für diese Herausforderung andere und weitsichtigere Antworten, als die bisher gegebenen.

Damit verbunden ist die Frage des informellen Sektors. Wir wissen, dass wir uns stärker um prekäre Beschäftigungsverhältnisse, den informellen Sektor, das Arbeiten in der Schattenwirtschaft kümmern müssen. Die Frage ist jedoch wie? Das würde z.B. auch bedeuten, dass wir bei diesen irregulär arbeitenden Menschen wesentlich stärker präsent sein müssten als bisher. Ich sehe überhaupt nicht ein, warum es nicht auch gute gewerkschaftliche Angebote für Menschen im informellen Sektor geben kann, z.B. Serviceleistungen, Mitgliederwerbung und

Rechte in der Gewerkschaft. Diese Menschen sind das Potenzial, das Gewerkschaften in Zukunft haben werden. Dazu müssen wir neue Formen der Kommunikation mit den Mitgliedern entwickeln. Da die Migration zunehmen wird, werden für uns GewerkschafterInnen auch die Herausforderungen im Zusammenhang mit dem informellen Sektor steigen. Wir müssen hier in Mitteleuropa eine Art des miteinander Umgehens finden, die unseren Idealen, unseren gewerkschaftlichen Zielen, den Menschenrechten und der Solidarität entspricht.

Bleibt abschließend noch die Frage, wie es weiter gehen wird? Man sollte zwar immer einen optimistischen Schluss finden, doch fällt es mir nicht leicht. Wir sagen mit Recht, dass wir in den 1990er Jahren die Entstehung gewerkschaftsfreier Zonen in Mittel- und Osteuropa verhindern konnten. Gewerkschaften gibt es heute überall. Manche davon sind, wie wir gehört haben, erfolgreich, viele aber auch nicht. Entscheidend ist, ob wir auch in zwanzig Jahren – wenn es 2029 vielleicht wieder eine so spannende Konferenz wie heute geben wird – werden sagen können: „Wir haben die Gewerkschaftsbewegung am Leben erhalten!“ Ich hoffe, ich bin dann im Publikum und kann mir die Antworten anhören.

Josef Wöss

KOMMENTAR

Ich halte die These „Nachhaltige Demokratie braucht Sozialstaat“ für sehr treffend. Ohne Sozialstaat ist eine funktionsfähige Demokratie – zumindest auf Dauer – schwer vorstellbar. Auch aus diesem Grund muss ganz besonders darauf geachtet werden, dass sich die sozialen Probleme nicht weiter verschärfen und die Sozialsysteme nicht weiter zurückgefahren werden. Diese Gefahr besteht in allen Ländern, aktuell aber ganz besonders in den mittel- und osteuropäischen Staaten. Umgekehrt gilt: Wenn es gelingt, eine sozialere Orientierung auf den Weg zu bringen, dann wird damit auch eine Stabilisierung der demokratischen Staatsform einhergehen.

Klar ist aber auch, dass sozialstaatliche Mechanismen nicht der einzige Bestimmungsfaktor sind. Gefährdungspotenzial für eine funktionsfähige – und nachhaltige – Demokratie steckt z.B. auch in zu großen Machtzusammenballungen, z.B. bei Finanzmärkten oder großen Konzernen. In einigen mittel- und osteuropäischen Ländern spielt auch die Frage der Integration von Minderheiten eine große Rolle.

Gefährdungspotenzial für demokratische Strukturen kann auch durch bewusste oder unbewusste Irreführung der Bevölkerung über elementare Lebensbelange entstehen: Ich denke dabei an die tiefen Enttäuschungen, die viele Menschen in den mittel- und osteuropäischen Ländern jetzt mit ihrer von den Kapitalmärkten abhängigen Altersvorsorge und mit ihren Fremdwährungskrediten erleben. Viele Menschen müssen nun zur Kenntnis nehmen, dass ihre Ersparnisse für die Altersvorsorge, die sie mühsam angesammelt haben, mit dem Einbruch an den Börsen zu einem Gutteil verschwinden. Nicht nur die Anbietergesellschaften, sondern auch PolitikerInnen und internationale Organisationen hatten derartige Risiken bei der Anpreisung dieser Form der Altersvorsorge unter den Teppich gekehrt.

Ähnlich ist die Situation bei den Fremdwährungskrediten. In den Verkaufsgesprächen wurden diese Kredite als äußerst lukrativ und kostengünstig beschrieben und nun müssen viele Betroffene mit der Abwertung der Währung einen dramatischen Anstieg ihrer Schulden in Kauf nehmen.

Ist ein erheblicher Teil der Bevölkerung eines Landes mit solchen Gegebenheiten konfrontiert, ist es nicht allzu überraschend, wenn das Vertrauen in die politischen Institutionen untergraben wird.

Zu den Pensionsreformen gibt es den Befund: „Ost wie West nur radikaler“. Ich glaube, dass das die Entwicklung der letzten Jahre ziemlich gut beschreibt. In Osteuropa wird tatsächlich vieles von dem vollzogen, was im Westen vorgedacht wurde. Allerdings erfolgt die Umsetzung viel radikaler. So wird z.B. sowohl in Polen als auch in Ungarn der Aufbau der sogenannten „2. Säule“ (d.h. der Betriebspensionen) durch eine Umschichtung von Beitragszahlungen, die bisher in öffentliche Systeme geleistet wurden, finanziert. Den ArbeitnehmerInnen wurde der damit verbundene Umstieg von Leistungsansprüchen an das öffentliche System hin zu Leistungsansprüchen gegenüber privaten Pensionsfonds unter Verweis auf die zu erwarten-

den hohen Kapitalerträge schmackhaft gemacht. Gleichzeitig wurden die öffentlichen Systeme als langfristig kaum mehr finanzierbar abqualifiziert und auch damit dem Umstieg das Wort geredet.

Im Buch von Baum-Ceisig/Busch/Hacker/Nospickel „Wohlfahrtsstaaten in Mittel- und Osteuropa“ (2008) sind die Pensionsreformen, die in diesen Ländern seit der „Wende“ stattgefunden haben, beschrieben. Dort ist nachzulesen, dass z.B. in Ungarn seit einiger Zeit der Großteil der Beitragszahlungen der ArbeitnehmerInnen nicht mehr in das öffentliche, sondern in das kapitalgedeckte System der „2. Säule“ gezahlt wird. Früher wurde ein ArbeitnehmerInnenbeitrag in Höhe von 8,5% an das öffentliche Rentensystem gezahlt. Von den jüngeren Jahrgängen, die dem Reformrecht unterliegen, fließen nur mehr 0,5 Prozentpunkte in das öffentliche System, 8% hingegen in den Aufbau einer zweiten kapitalgedeckten „Säule“. Dass mit einer derartigen „Reform“ dem öffentlichen System der (Finanzierungs)Boden unter den Füßen entzogen wird, liegt auf der Hand.

Übertragen auf Österreich würde die Verlagerung von 8 Beitragsprozenten vom öffentlichen System auf ein kapitalgedecktes privates System im Endausbau einen Einnahmenverlust im öffentlichen System in Höhe von ca. 8 Mrd. € pro Jahr bedeuten. Über sehr viele Jahre würden parallel dazu aber keine nennenswerten Einsparungen bei den Ausgaben im öffentlichen System gegeben sein, weil die alten Pensionsansprüche aus dem Umlagesystem gewährleistet werden müssen. Evident ist, dass mit einer solchen Pensionspolitik ein dramatischer Druck in Richtung Kürzung der alten Pensionsansprüche geradezu provoziert wird. Auch für die Jüngeren ist der Systemwechsel mit enormen Risiken verbunden, wie wir das zurzeit gerade erleben. Gehen die Börsenkurse nach unten, so sinkt der Wert des angesammelten Pensionskapitals und der vermeintliche Sicherheitspolster „Kapitaldeckung“ schlägt um ins Gegenteil. Viele BezieherInnen einer Betriebspension aus einer der privaten Pensionskassen in Österreich können davon ein Lied singen.

Kurz auch ein paar Worte zum Befund, dass ein trade-off zwischen Altersarmut und langfristiger Finanzierbarkeit der Pensionen besteht. Das sehe ich nicht so. Ich bin überzeugt davon, dass in aller Regel beides leistbar ist. Zumindest bei uns, wahrscheinlich aber auch in mittel- und osteuropäischen Staaten. Pensionen aus öffentlichen Systemen sind meiner Einschätzung nach sehr wohl auch mittel- und langfristig auf einem Niveau finanzierbar, das klar über die bloße Armutsvermeidung hinausgeht. Alle halbwegs seriös gemachten Langzeitprognosen zeigen, dass sich der prognostizierte Ausgabenanstieg in durchaus finanzierbaren Grenzen hält. Selbstverständlich müssen dazu die Systeme in manchen Punkten adaptiert werden, vor allem aber muss dafür Sorge getragen werden, dass möglichst viele Menschen im Erwerbsalter auch tatsächlich erwerbstätig sein können. Wenn es uns gelingt, einerseits die hohen Arbeitslosenraten und andererseits die hohe Zahl an Invaliditäts- und Frühpensionen in den kommenden Jahren und Jahrzehnten auf ein deutlich niedrigeres Niveau zu bringen, wird sich die Relation zwischen BeitragszahlerInnen und LeistungsempfängerInnen wesentlich weniger verschlechtern als viele das heute darstellen. Richtig ist, dass uns letztlich ein gewisser Anstieg der BIP-Prozente für Altersaufwendungen ins Haus stehen wird. Alles andere wäre aber auch nicht vertretbar, wenn sich der Anteil der Menschen im Alter ab 65 beinahe verdoppelt.

Gerade in den mittel- und osteuropäischen Ländern wird die demographische Verschiebung meiner Einschätzung nach letztlich weniger dramatische Folgen haben, als viele heute

behaupten. In vielen dieser Länder gibt es derzeit extrem niedrige Beschäftigungsquoten. Ein Gutteil der Menschen im Erwerbsalter ist arbeitslos, invalide oder in Frühpension. Da kann trotz ziemlich schlechter demographischer Perspektiven vieles zum Besseren gewendet werden.

Zusammenfassend möchte ich folgende Thesen festhalten:

- Nachhaltige Demokratie braucht einen soliden und leistungsstarken Sozialstaat, der sich den jeweiligen Herausforderungen stellt und sich weiter entwickelt. Nachhaltige Demokratie verträgt sich hingegen nur schwer mit schwerwiegenden sozialen Problemen; sie verträgt sich aber auch nicht mit enormen Machtkonzentrationen auf Finanzmärkten, bei Großbanken, bei riesigen Konzernen etc.

- Es besteht die Gefahr, dass in Folge der Finanz- und Wirtschaftskrise ein „Sparkurs" eingeschlagen wird, der mehr Schaden als Nutzen stiftet. Als Alternative würde sich für manche osteuropäischen Staaten z.B. die Rücknahme der Verlagerung der Pensionsbeiträge von öffentlichen zu privaten Systemen anbieten. Damit würden sich diese Länder aktuell und in Zukunft sehr viel an Budgetproblemen ersparen und auch im Sinne einer nachhaltigen Alterssicherung – sowohl für die Älteren als auch für die heute Jüngeren – wäre das ein sinnvoller Weg. Der Systemwechsel zur „2. Säule" bringt keine Kosteneinsparung, sondern nur eine Kostenverlagerung und führt letztlich sogar zu Mehrkosten. Darüber hinaus birgt ein derartiger Systemwechsel erhebliche Risiken.

- Ein gewisser Anstieg des BIP-Anteils für Altersaufwendungen in den kommenden Jahrzehnten muss als gerechtfertigt akzeptiert und von der Politik eingefordert werden, wenn die immer wieder beschworene Generationengerechtigkeit nicht nur auf dem Papier stehen soll.

- Jede Form der Alterssicherung muss sich der demographischen Herausforderung stellen – viele kapitalgedeckte Systeme sind derzeit in der glücklichen Situation, dass es viele BeitragszahlerInnen aber nur wenige PensionistInnen gibt (bei den österreichischen Pensionskassen gibt es derzeit eine Relation von ca. 10:1), das wird sich aber in Zukunft massiv ändern. Der Zeitpunkt wird kommen, wenn die riesigen Kapitalstöcke wieder zurückgeführt werden müssen. Zu den schon jetzt enormen Risiken auf den Kapitalmärkten kommt dann ein weiteres nachhaltiges Risiko dazu.

- Die Finanzierung der Sozialstaaten sollte auf eine breitere Basis gestellt werden. In Österreich – und auch in etlichen anderen Ländern – ist diese Finanzierung in zu hohem Maß auf Beitragszahlungen von den Löhnen gestützt. Wir müssen in allen Ländern darauf achten, dass es nicht zu einer Situation mit hohem Volkseinkommen und hohen Vermögenswerten aber extrem ungleicher Verteilung kommt.

- Vor dem Hintergrund steigender Arbeitsproduktivität und eines steigenden gesamtgesellschaftlichen Wohlstands ist es nicht sehr überzeugend, wenn dauernd die Botschaft verbreitet wird, wir können uns in Zukunft alles Mögliche nicht mehr leisten. Um dem entgegenzusteuern, sollte der zu erwartende Wohlstandszuwachs viel stärker in Zukunftsdebatten einfließen, die derzeit fast nur durch Probleme (Alterung, steigende Pensionskosten etc.) bestimmt wird.

Österreich ist von den Entwicklungen in den mittel- und osteuropäischen Staaten auf vielerlei Art betroffen. Hier geht es z.B. um die weitere Entwicklung des europäischen Sozialmodells oder auch um Fragen des Lohn- und Sozialdumping. Erhebliche Auswirkungen hätte es vor allem, wenn sich die soziale Situation in manchen Ländern weiter verschlechtert; dann würde es unter Umständen zu einer deutlichen Zunahme der innereuropäischen Migrationsströme kommen.

Jedenfalls sind wir gut beraten, wenn wir die Entwicklungen in den mittel- und osteuropäischen Staaten mit mehr Aufmerksamkeit verfolgen als das bisher zumeist der Fall war. Nicht zuletzt deswegen, weil in diesen Ländern so manches „ausprobiert“ wird, was auch bei uns in Diskussion ist. Wir können dabei das eine oder andere lernen, sowohl in positiver als auch in negativer Hinsicht – als Beispiele wie wir es machen oder nicht machen sollten.

Der Blick über die Grenzen sollte nicht immer nur nach Deutschland, Dänemark, Schweden, Holland, Großbritannien oder in die USA gerichtet werden, sondern mehr auch nach Slowenien, Ungarn, Slowakei, Tschechien, Polen etc. Diese Veranstaltung ist ein wichtiger Schritt in diese Richtung. Es ist zu hoffen, dass weitere Schritte folgen werden.

AUTOR/INNEN

Klaus *Busch* ist Jean-Monnet-Professor im Fachbereich Sozialwissenschaft der Universität Osnabrück.

Heribert *Kohl* ist freiberuflicher Publizist und Fachberater und leitet das Büro für wissenschaftliche Publizistik und Beratung in Erkrath (BwP).

Sieglinde *Rosenberger* ist Professorin für Politikwissenschaft am Institut für Politikwissenschaft der Universität Wien.

Walter *Sauer* ist Leiter der Stabstelle Internationales des Österreichischen Gewerkschaftsbundes.

Dieter *Segert* ist Professor für Politikwissenschaft am Institut für Politikwissenschaft der Universität Wien.

Josef *Wöss* ist Leiter der Abteilung Sozialpolitik der Arbeiterkammer Wien.

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

AG	ArbeitgeberInnen
AN	ArbeitnehmerInnen
AT	Österreich
BG	Bulgarien
CZ	Tschechische Republik
DB	Defined benefit scheme
DC	Defined contribution scheme
DE	Deutschland
DK	Dänemark
EBRD	Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (European Bank for Reconstruction and Development)
EGB	Europäischer Gewerkschaftsbund
EGI	Europäisches Gewerkschaftsinstitut (= ETUI)
EE	Estland
ESM	Europäisches Sozialmodell
ETUI	European Trade Union Institute (= EGI)
EU	Europäische Union
EU-15	15 EU-Mitgliedsländer bis 1. 5. 2004
EU-27	27 EU-Mitgliedsländer seit 1. 1. 2007
F	Frauen
FDC	Financial defined contribution scheme
HR	Kroatien
HU	Ungarn
IGB	Internationaler Gewerkschaftsbund
IGR	Interregionale Gewerkschaftsräte
KMU	Klein- und Mittelbetriebe
LV	Lettland
LT	Litauen
M	Männer
MOE	Mittel- und Osteuropa
MOEL	Mittel- und osteuropäische Länder
NDC	Notional defined contribution scheme
P	Prognose
PL	Polen
RGW	Rat für gegenseitige Wirtschaftshilfe (= Comecon: Council for Mutual Economic Assistance)
RO	Rumänien
SE	Schweden
SI	Slowenien
SK	Slowakische Republik

Impressum:
Herausgeber und Verleger: Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien, 1040 Wien, Prinz-Eugen-Straße 20-22.
Redaktion: Dr.in Ursula Filipič und Sandra Emerling, AK Wien, Abteilung Sozialpolitik.
Gesamtherstellung: Druckerei Hans Jentzsch & Co GmbH, 1210 Wien.

DIE WICHTIGSTEN ERGEBNISSE IM ÜBERBLICK

Dieter Segert:

- Nachhaltige Demokratien benötigen den Sozialstaat, weil eine ungeregelte kapitalistische Wirtschaftsentwicklung die soziale Gleichheit als wichtige Voraussetzung der politischen Gleichheit untergräbt

- Charakteristisch für die Entwicklung in MOE nach 1989 ist:

  – Sie ist einerseits eine Erfolgsgeschichte insofern als eine friedliche Transformation in Richtung einer kapitalistischen Marktwirtschaft und politischen Demokratie erfolgte

  – Andererseits war sie für die Mehrheit der Bevölkerung mit gravierenden Problemen verbunden: Vernichtung von Ersparnissen durch Inflation, Vertiefung sozialer Ungleichheit, gestiegene Arbeitslosigkeit, verstärkte Unsicherheiten

  – Von vielen dieser Prozesse sind Frauen besonders stark betroffen

- Diese problematischen Veränderungen schlagen sich in einer kritischen Einschätzung der Transformation durch eine Mehrheit der Bevölkerung nieder

  – Zum einen konstatieren viele eine deutliche Verschlechterung der wirtschaftlichen Situation des eigenen Haushalts im Vergleich zu 1989

  – Zum anderen sind viele mit dem Zustand der Demokratie in ihrem Land nicht zufrieden und haben wenig Vertrauen in die politischen Institutionen

- Diese Frustrationen sind u.a. eine wichtige Ursache für die hohe politische Instabilität und die hohe Anfälligkeit für populistische Kampagnen in der Region – es besteht die Gefahr, dass sich dieser Trend in den kommenden Jahren verstärkt

- Die andere Möglichkeit wäre eine Entwicklung in Richtung eines sozialen „New Deals“ für Europa in Richtung einer Stärkung des sozialen Europa

- Für eine solche Wende wäre allerdings ein Abgehen vom Konzept Europas als primär liberalisierter Wirtschaftsraum nötig

Heribert Kohl:

- Ein wirtschaftliches und soziales Zusammenwachsen Europas ist nur möglich, wenn es in den MOEL gelingt, europaweit geltende Arbeitsstandards in der Alltagspraxis umzusetzen

- Gelingt dies nicht, drohen eine Abwärtsspirale nach unten und fortwährendes Sozialdumping

- In den MOEL zeitigen die durch die globale Krise zusätzlich erschwerten wirtschaftlichen Rahmenbedingungen deutlich negative Folgen für den sozialen Dialog

- Zudem scheinen die Strukturen der Arbeitsbeziehungen in MOE im Vergleich zu Westeuropa für die Bewältigung krisenbedingter Herausforderungen dieses Ausmaßes weniger gut gewappnet

- Die Verbändelandschaft in MOE entspricht in vielerlei Hinsicht nicht dem Idealbild einer einheitlichen Interessenvertretung der jeweiligen Sozialpartner:

  – Ausgeprägter Verbandspluralismus der nationalen, als repräsentativ anerkannten Organisationen auf Seiten der AG und der AN

  – Defizite der personellen und finanziellen Ressourcen, insbesondere auf Seiten der Gewerkschaften

  – Für die Durchführung von größeren Kampagnen fehlen den Gewerkschaften häufig die finanziellen Mittel

- Formal sind in den MOEL die rechtlichen Voraussetzungen für den Sozialdialog fast ausnahmslos gegeben, problematisch ist dagegen die Umsetzung:

  – Ausschluss teils weiter Personengruppen (z.B. öffentlicher Dienst) von einer Gewerkschaftsmitgliedschaft

  – Breite Palette von Diskriminierungen und Behinderungen gewerkschaftlicher Aktivitäten

  – Äußerst restriktive Streikgesetzgebung, die den Arbeitskampf oft nahezu unmöglich macht

- Außer in Slowenien und Ungarn sind bisher die institutionellen Voraussetzungen (wie Arbeitsinspektionen etc.) für die Umsetzung und Kontrolle der Rechte von ArbeitnehmerInnen nicht geschaffen worden

Klaus Busch:

- Die meisten mittel- und osteuropäischen Transformationsländer hatten in den 1990er Jahren mit massiven sozio-ökonomischen Problemen wie hoher Arbeitslosigkeit, Frühverrentungsmaßnahmen, demographischen Problemen, ausgeprägter Schattenwirtschaft und großen Haushaltsdefiziten zu kämpfen

- Diese Problemlagen wurden vordergründig als Gründe für den radikalen Umbau der Pensionssysteme auf ein – zum Teil kapitalgedecktes – „Drei-Säulen-Modell“ angeführt

- Großen Einfluss auf den Abbau von sozialen Umverteilungselementen in den Rentenreformen hatte das neoliberale Leitbild, welches in etlichen Transformationsstaaten auf fruchtbaren Boden fiel

- Die Weltbank und die Europäische Union haben als internationale Ratgeber den Einfluss dieser Ideologien verstärkt

- Besonders radikale Reformen wurden in Polen und Lettland umgesetzt, sie beinhalteten:

  – Abbau der Umverteilungskomponente in der 1. Säule durch die Umstellung von einem leistungsorientierten auf ein beitragsorientiertes System

- Massiver Ausbau der Kapitaldeckung im Rahmen der 2. und 3. Säule

- Sozialistische Wurzeln, die auch den starken Widerstand seitens der Gewerkschaften bedingten und eine günstigere wirtschaftliche Ausgangslage haben in Tschechien und Slowenien dazu geführt, dass ein derart weitreichender Umbau der Pensionssysteme bisher unterblieb

Sieglinde Rosenberger:

- Das „westeuropäische Sozialmodell" ist in erster Linie als Kontrapunkt zum US-amerikanischen Sozialmodell zu verstehen, wobei es wesentliche Unterscheidungsmerkmale gibt

  - Kennzeichen des US-Amerikanischen Sozialstaats ist, dass er den sozial Schwächsten tendenziell Zugang zu minimalen Leistungen gibt

  - Die europäische Variante des Sozialstaates zeigt demgegenüber eine deutliche Mittelschichtsorientierung und umfasst auch den öffentlichen Sektor mit seinen verteilungspolitischen Wirkungen

- Die These, die hohe Unzufriedenheit mit der Demokratie in den MOEL sei auch mit dem Abbau des Sozialstaates begründet, ist sehr plausibel

  - Allerdings sollte die Sozialpolitik nicht mit zu hohen Erwartungen überfrachtet werden

  - So liegen beispielsweise Ursachen für die physische Gewalt gegenüber (ethnischen) Minderheiten auch in der fehlenden Wertschätzung der Grundrechte etc.

- Die EU ist geprägt von Transnationalität, d.h., weder Menschen/Arbeitskräfte noch politische Bestimmungen machen vor nationalen Grenzen Halt

  - Dessen ungeachtet findet eine transnationale Tarifkoordination kaum statt

  - In Österreich wird zwischen unterschiedlichen Gruppen von erwerbstätigen Menschen, v.a. in Abhängigkeit ihrer Staatsbürgerschaft und räumlichen Herkunft deutlich unterschieden

  - Hier gibt es großen Handlungsbedarf sowohl für die parlamentarische Politik wie auch für die Sozialpartner

- Auch wenn die Sozialpolitik nicht im primären Kompetenzbereich der EU liegt, darf nicht vernachlässigt werden, dass sich gewisse innovative Aspekte der Sozial- und Gesellschaftspolitik in Österreich sehr stark der Agenda-Setzung der EU verdanken, wie z.B. die österreichische Antidiskriminierungsgesetzgebung

Walter Sauer:

- Der radikale Umbau auf marktwirtschaftliche Strukturen wurde kompromiss- und alternativenlos von den politischen Eliten umgesetzt, um den westeuropäischen Vorgaben zu entsprechen. Hierbei wurde bewusst die Schrumpfung der Produktion, Senkung von Sozialstandards und Verletzung von Gewerkschaftsrechten (durch z.B. Lohnregulierungen) in Kauf genommen

- Die Folgen wie niedrigere Lebensstandards und prekäre Arbeitsbedingungen für die Bevölkerung haben die fragmentierten Gewerkschaften zusätzlich geschwächt. Diese sehen zusehends weniger Möglichkeiten, sich für bessere Lebensbedingungen ihrer Mitglieder einzusetzen. Doch konnten gewerkschaftsfreie Zonen in Mittel- und Osteuropa erfolgreich verhindert werden!

- Die Erwartungen der MOEL-Bevölkerung, nach vollzogener Transformation an den Wohlstand Westeuropas anzuschließen, werden sich auch in Zukunft so bald nicht erfüllen lassen, da eine gezielte Umverteilungspolitik nicht absehbar ist. Lebensbedingungen können oft nur durch Arbeitsmigration verbessert werden

- Migration von erwerbswilligen Menschen nach Österreich – auch aus anderen bevölkerungsstarken Regionen der Welt wie der Ukraine, Russland und Afrika – ist ein Faktum und die große Zukunftsherausforderung für die österreichische Gewerkschaftsbewegung. Darüber hinaus laufen die Übergangsfristen für die Arbeitnehmerfreizügigkeit gegenüber den neuen Mitgliedstaaten im April 2011 aus

- Gewerkschaften haben sich zur Migration, ob legal oder auch illegal, entsprechend den gewerkschaftlichen Idealen und Zielen wie Solidarität und Menschenrechte zu positionieren. Gewerkschaftliche Angebote sollte es auch für Menschen im informellen Sektor geben

Josef Wöss:

- Nachhaltige Demokratie braucht einen soliden und leistungsstarken Sozialstaat, der sich den jeweiligen Herausforderungen stellt und sich weiter entwickelt

- Es besteht die Gefahr dass in Folge der Finanz- und Wirtschaftskrise ein „Sparkurs“ eingeschlagen wird, der mehr Schaden als Nutzen stiftet

  – Als Alternative würde sich für manche MOEL z.B. die Rücknahme der Verlagerung der Pensionsbeiträge von öffentlichen zu privaten Systemen anbieten

- Ein gewisser Anstieg des BIP-Anteils für Altersaufwendungen in den kommenden Jahrzehnten muss als gerechtfertigt akzeptiert und von der Politik eingefordert werden, wenn die immer wieder beschworene Generationengerechtigkeit nicht nur auf dem Papier stehen soll

- Jede Form der Alterssicherung muss sich demographischen Herausforderungen stellen

  – Die kapitalgedeckten Systeme sind derzeit in vielen Ländern in der glücklichen Situation, dass es viele BeitragszahlerInnen aber nur wenige PensionistInnen gibt; das wird sich in Zukunft massiv ändern

- Die Finanzierung der Sozialstaaten sollte auf eine breitere Basis gestellt werden

  – Sie ist vielfach zu sehr auf Beitragszahlungen von den Löhnen gestützt

  – Wir müssen darauf achten, dass es nicht zu einer Situation mit hohem Volkseinkommen und hohen Vermögenswerten aber extrem ungleicher Verteilung kommt

Bisher erschienen

1 Ulrich Schönbauer, Ältere im Betrieb (Februar 2006)

2 Ursula Filipič (Hg.), Neoliberalismus und Globalisierung (September 2006)

3 Ursula Filipič (Hg.), Arbeitsmarktpolitik in Europa (März 2007)

4 Kai Biehl und Norbert Templ (Hg.), Europa altert – na und? (August 2007)

5 Helmut Ivansits und Ursula Filipič (Hg.),
Privatisierung von Gesundheit – Blick über die Grenzen (November 2007)

6 Ursula Filipič (Hg.), Soziale Gerechtigkeit versus Eigenverantwortung (Dezember 2007)

7 Josef Wallner (Hg.), Gestaltung und Finanzierung von Arbeitsmarktpolitik: Ein internationaler Vergleich (Jänner 2008)

8 Erik Türk (Hg.), Invalidität: Aktuelle Debatten – Lösungsvorschläge (August 2008)

9 Gerhard Stemberger (Hg.), Psychotherapie zwischen gesellschaftlicher Anpassung und Emanzipation (April 2009)

10 Alexander Schneider, Zu alt für Weiterbildung? (August 2009)

ISBN 978-3-7063-0395-8

Publikationen aus dieser Reihe bestellen Sie bitte unter Tel. (01) 501 65 401
AK Wien, 1040 Wien, Prinz-Eugen-Straße 20-22

Artikelnummer: 269

AK WIEN

wien.arbeiterkammer.at