

Quellen: Bundesanstalt für Arbeit; Statistisches Bundesamt; Berechnungen des IWH.

### **Zweiter Arbeitsmarkt auf anhaltend hohem Niveau**

Trotz der schrittweisen Rückführung der aktiven Arbeitsmarktpolitik werden staatliche Beschäftigungsprogramme auch 1997 eine wichtige Rolle für den ostdeutschen Arbeitsmarkt spielen. Etwa 4,2 vH der 6,22 Millionen ostdeutschen Erwerbstätigen dürften 1997 im Rahmen des zweiten Arbeitsmarktes tätig sein. Allerdings dürfte es zunehmend schwieriger werden, entsprechende Aufgabenfelder zu erhalten, da die Tätigkeit der BvS insbesondere im Bereich der Umweltsanierung ihrem Ende entgegen geht. Kommunale Träger, die

für die Kofinanzierung von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen eine immer größere Bedeutung erlangt haben, stehen im Konflikt mit dem Ziel der lokalen Wirtschaftsförderung.<sup>3</sup> Es bleibt abzuwarten, inwiefern es mit der Reform des Arbeitsförderungsgesetzes gelingen wird, diesen Konflikt durch die stärkere Einbindung privater Unternehmen in den Wettbewerb um Beschäftigungsprogramme einzu beziehen.

Hans-Ulrich Brautzsch  
(bra@iwh.uni-halle.de)

## **Beschäftigungswunder Tschechien: Niedrige Löhne und viel öffentliche Verwaltung**

*Der tschechische Arbeitsmarkt hat unter den Transformationsproblemen bislang erstaunlich wenig gelitten. Verglichen mit der „Vollbeschäftigung“ der früheren Planwirtschaft ist die Erwerbstätigkeit nur moderat zurückgegangen. Darin unterscheidet sich Tschechien positiv von vielen anderen Transformationsländern, nicht zuletzt auch von Ostdeutschland. Zum einen erklärt sich das hohe Beschäftigungsniveau aus dem nach wie vor starken Engagement des Staates als Arbeitgeber. Auch nach Abschluß der zweiten Privatisierungsphase waren Anfang 1995 immerhin noch gut 40 vH aller tschechischen Erwerbstätigen beim Staat angestellt, hauptsächlich in Schulen und in der öffentlichen Verwaltung.*

*Beschäftigungskonservierende arbeitsmarktpolitische Programme spielten dagegen praktisch keine Rolle. Dafür hat sich die Arbeitsnachfrage im privaten Sektor so stark entwickelt, daß Tschechien inzwischen zu einem bevorzugten Ziel von Arbeitsmigranten aus anderen osteuropäischen Ländern avanciert ist.*

*Einen entscheidenden Anteil an der positiven Arbeitsmarktentwicklung hat die im internationalen Vergleich sehr günstige Lohnkostenentwicklung. Diese wurde sowohl durch binnen- als auch durch außenwirtschaftliche Faktoren ermöglicht. Aus der Binnensicht hat die Voucher-Privatisierung die Bereitschaft zum Reallohnverzicht begünstigt. Bei konstanten bzw. steigenden Nominallöhnen reichten die Staatseinnahmen dazu aus, daß der Staat seine Arbeitgeberrolle in starkem Maße aufrechterhalten konnte. Darüber hinaus konnte sich die tschechische Wirtschaft durch eine konsequente*

*Währungsabwertung zu Beginn des Transformationsprozesses eine gute Startposition verschaffen.*

### **Zur Lage und Entwicklung des tschechischen Arbeitsmarktes**

Wie in allen Transformationsländern folgte dem Zusammenbruch des planwirtschaftlichen Systems auch in Tschechien zunächst ein unmittelbarer Beschäftigungseinbruch. Auffallend ist jedoch sein moderater Verlauf und die relativ rasche Stabilisierung der Erwerbstätigkeit auf einem vergleichsweise hohen Niveau.

Ihren Tiefpunkt erreichte die Zahl der Erwerbstätigen 1993. Das Minus von mehr als einer halben Mio. Arbeitsplätzen gegenüber dem Vergleichsjahr 1989 entspricht einem prozentualen Rückgang um gut 10 vH. Zum Vergleich: In Ostdeutschland betrug der entsprechende Rückgang mehr als 30 vH (vgl. Tabelle 1).

Auch hinsichtlich der Erwerbstätigenquote schneidet Tschechien vorbildlich ab. Diesbezüglich ist eine beachtliche Lücke zwischen den beiden Vergleichsregionen zu konstatieren. Bezieht man die Zahl der Erwerbstätigen auf die erwerbsfähige Bevölkerung, die hier einheitlich als Wohnbevölkerung im Alter zwischen 15 und 65 Jahren definiert ist, dann stand beispielsweise 1995 einer Erwerbstätigenquote von knapp 74 vH in Tschechien eine Erwerbstätigenquote von 63 vH in Ostdeutschland gegenüber. Die hohe Erwerbstätigen-

<sup>3</sup> Vgl. SCHULTZ, B.: Zur Bedeutung ostdeutscher Beschäftigungsgesellschaften im kommunalen Bereich: Bewertung und Alternativen, in: Wirtschaftsbulletin Ostdeutschland, H. 5, 1996, S. 28-33.

Tabelle 1:

## Entwicklungsvergleich der Arbeitsmärkte in Tschechien und Ostdeutschland

- 1.000 Personen, Prozentangaben in Klammern -

<b>Tschechien</b>	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Erwerbsfähige <sup>ab</sup>	6.489	6.525	6.586	6.645	6.701	6.752	6.798
Erwerbstätige <sup>cd</sup> (Relation zu den Erwerbsfähigen)	5.403 (83,3)	5.351 (82,0)	5.059 (76,8)	4.927 (74,1)	4.848 (72,3)	4.885 (72,3)	5.000 (73,6)
Arbeitslose <sup>d</sup> (Anteil an den Erwerbspersonen <sup>e</sup> )	-	39 (0,7)	141 (2,7)	163 (3,2)	155 (3,1)	172 (3,4)	156 (3,0)
<b>Ostdeutschland</b>	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Erwerbsfähige <sup>ad</sup>	11.142	10.883	10.648	10.589	10.603	10.627	10.666
Erwerbstätige <sup>cd</sup> (Relation zu den Erwerbsfähigen)	9.745 (87,5)	8.899 (81,8)	7.590 (71,3)	6.725 (63,5)	6.533 (61,6)	6.640 (62,5)	6.714 (63,0)
Arbeitslose <sup>d</sup> (Anteil an den Erwerbspersonen <sup>e</sup> )	-	241 (2,6)	913 (10,7)	1.171 (14,8)	1.165 (15,1)	1.168 (15,0)	1.079 (13,8)

<sup>a</sup> Wohnbevölkerung im Alter zwischen 15 und 65 Jahren. – <sup>b</sup> Jahresende. – <sup>c</sup> Ohne Mehrfachbeschäftigung, aber mit Kurzarbeitern, Saisonarbeit usw. – <sup>d</sup> Jahresdurchschnitt. – <sup>e</sup> Erwerbstätige und Arbeitslose.

Quelle: Arbeitsunterlagen des Statistischen Zentralamtes Prag sowie des Forschungsinstituts für Arbeit und soziale Angelegenheiten beim Ministerium für Arbeit und Soziales, Prag 1996; Bundesanstalt für Arbeit, Nürnberg; Berechnungen des IWH.

quote in Tschechien ist umso bemerkenswerter, als der dortige Arbeitsmarkt demografisch bedingt einen starken Angebotseffekt zu verkraften hatte. Ohne diesen Effekt, d.h. bei der gleichen Zahl von Erwerbsfähigen wie 1989, hätte die tschechische Erwerbstätigenquote 1995 zumindest rechnerisch sogar bei 77 vH gelegen, in Ostdeutschland wäre sie dagegen noch niedriger ausgefallen und hätte nur bei 60 vH gelegen.

Entsprechend niedrig war die Arbeitslosenquote, die 1995 in Tschechien bei 3 vH lag, in Ostdeutschland jedoch bei durchschnittlich knapp 14 vH. Dabei sind die umfangreichen arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen, die den ostdeutschen Arbeitsmarkt darüber hinaus kennzeichnen, noch nicht einmal berücksichtigt.<sup>4</sup> In Tschechien sind beschäftigungskonservierende Maßnahmen wie in Ostdeutschland praktisch nicht vorhanden. Auch Fortbildungs- und Umschulungsprogramme spielen dort bei weitem nicht so eine bedeutsame Rolle wie in Ostdeutschland. Was den Vorruhestand anbelangt, liegt das offizielle Renteneintrittsalter in Tschechien mit 55 Jahren für Frauen und 59 Jahren für Männer ohnehin deutlich niedriger als in Ostdeutschland. Im Unterschied zum Vorruhestand ist das durchschnittliche Rentenniveau in Tschechien jedoch so niedrig, daß Rentner zum Lebensunterhalt vielfach auf Hinzuverdienste angewiesen sind. Etwa 5 vH der tschechischen Erwerbstätigen sind Rentner, die meisten

von ihnen jedoch nur innerhalb der ersten fünf Jahre nach ihrem offiziellen Renteneintrittsalter. Die Vergleichbarkeit mit der ostdeutschen Erwerbstätigenquote wird dadurch allenfalls marginal beeinträchtigt, da der Erwerbstätigenquote einheitlich die Altersabgrenzung der 15 bis 65jährigen zugrundeliegt. Selbst wenn man in beiden Ländern diejenigen, die jeweils über das ostdeutsche Renteneintrittsalter hinaus noch erwerbstätig sind, aus der Berechnung herausnimmt, würde sich an dem grundsätzlichen Bild nichts ändern. In Tschechien betrifft dies lediglich etwa 2 vH der Erwerbstätigen, was nur unwesentlich über dem entsprechenden Anteil in Ostdeutschland liegt.

Daß der tschechische Arbeitsmarkt tendenziell eher von einem Nachfrageüberhang gekennzeichnet ist, läßt sich auch an der in relativ kurzer Zeit dynamisch angestiegenen Ausländerbeschäftigung ablesen. Allein zwischen 1993 und 1995 hat sich die Zahl der legal in Tschechien tätigen Ausländer mehr als verdoppelt (vgl. Tabelle 2). Der größte Teil der gemeldeten ausländischen Arbeitskräfte stammt aus der Slowakei. Unter den übrigen Herkunftsländern dominiert vor allem die Ukraine. Daneben spielt auch die illegale Beschäftigung von Ausländern eine gewichtige Rolle. Inoffiziellen Angaben zufolge wird ihre Zahl auf etwa 100.000 geschätzt und rekrutiert sich zum großen Teil aus

<sup>4</sup> Vgl. dazu den Beitrag von BRAUTZSCH, H.-U. in diesem Heft.



Tabelle 4:  
Stundenproduktivität, Reallöhne und Lohnstückkosten in der Tschechischen Republik  
- vH, 1990 = 100 -

	1991	1992	1993	1994	1995
Reallohn <sup>a</sup>	73,7	81,3	84,3	90,8	97,7
Produktivität <sup>b</sup>	93,6	90,9	92,6	94,0	96,5
Lohnstückkosten <sup>c</sup>	78,7	89,4	91,0	96,6	101,2

<sup>a</sup> Kaufkraftlohn: Nominallohnindex deflationiert mit dem Verbraucherpreisindex. – <sup>b</sup> Bruttoinlandsprodukt auf Kronenbasis zu Preisen von 1994 je geleistete Arbeitsstunde. – <sup>c</sup> Reallohnindex/Produktivitätsindex.

Quelle: Forschungsinstitut für Arbeit und Soziale Angelegenheiten, Prag: Die Entwicklung von wichtigen ökonomischen und sozialen Kennziffern in der Tschechischen Republik 1990-1995, Nr. 8. Prag, April 1996; Berechnungen des IWH.

### ***Einkommenspolitik und Privatisierung***

Die Bereitschaft der Arbeitnehmer, solche Einkommenseinbußen mitzutragen, erklärt sich vor allem vor dem Hintergrund der besonderen Form der Privatisierung. Hier sind vor allem zwei Gründe maßgeblich: Erstens hat die Privatisierung über Voucher der Mehrheit der Bevölkerung einen Anteil am Volksvermögen gesichert. Der Marktwert dieser Anteilsscheine war zwar zunächst offen, doch hat sich die damit erkaufte Bereitschaft zum Reallohnverzicht für die Beteiligten weitgehend ausgezahlt. Der durch die Korrekturinflation unmittelbar nach der Anhebung der Preise 1990 und nach Freigabe der Preise 1991 entstandene Vermögensverlust konnte durch die einsetzende wirtschaftliche Erholung rasch ausgeglichen werden. Bereits 1993, nach Abschluß der ersten Privatisierungsphase, war der Marktwert eines durchschnittlichen Aktienportfolios auf ungefähr das Sechsfache des durchschnittlichen Bruttomonatslohns gestiegen.<sup>6</sup> Der Einkommenspolitik fiel es dadurch relativ leicht, die Nominallohnforderungen auf einem Niveau zu halten, das der Produktivitätsentwicklung nicht allzu sehr davonlief.

Zweitens hat die Privatisierung der großen Staatsbetriebe die Lohnfindung insofern „entpolitisiert“, als die Regierung nicht mehr der alleinige oder gar zentrale Ansprechpartner für Lohnforderungen wie in der Planwirtschaft war. Die Ein-

<sup>6</sup> Vgl. HRUBY, Z.: Major differences between the Czech Republic and Selected European Countries, in: IWH, Mittel- und Osteuropa. Beiträge zur Wirtschaftsreform, Nr. 1/1994, S. 21.

richtung einer Trilateralen Kommission gab der Regierung die Möglichkeit, als Mediator in den Verhandlungen zwischen Unternehmensleitungen und Gewerkschaften aufzutreten und damit auch besser die eigenen gesamtwirtschaftlichen Ziele zu vertreten.

### ***Flankierung der Privatisierung durch Existenzgründung***

Daneben gehörte zur tschechischen Privatisierungspolitik ein spezifisches Programm zur Förderung der Selbständigkeit. Es bestand darin, allen von Entlassung bedrohten Arbeitnehmern der Staatsindustrie alternativ zur Arbeitslosenunterstützung ein im Erfolgsfall nicht rückzahlbares Startkapital zur Existenzgründung auszus zahlen. Die Höhe des Startkapitals wurde an der potentiellen Arbeitslosenunterstützung für zwei Jahre bemessen. Wurde die Firma innerhalb dieser Frist aufgegeben, war der Betrag an das Arbeitsamt zurückzuzahlen. Zu gleichen Konditionen anspruchsberechtigt waren Privatfirmen, die einen Arbeitsplatz für einen Beschäftigten der Staatsindustrie schufen. Insgesamt konnten auf diese Weise 250.000 Angehörige der staatlichen Industrie in die Privatwirtschaft überführt werden. Nur für einen verschwindend geringen Anteil des so gewährten Startkapitals trat die Rückzahlungspflicht aufgrund vorzeitiger Unternehmensaufgabe in Kraft. Alles in allem hat allein dieses Programm für fast 5 vH der Beschäftigten von 1990 den Weg in die Privatwirtschaft geebnet.

### ***Einkommens- und Wechselkurspolitik***

Die vielleicht entscheidende Bedeutung kommt jedoch der Entwicklung der Lohnkosten im internationalen Vergleich zu. Auch eine nur grobe Schätzung zeigt, wie sich etwa im Vergleich zu Ostdeutschland die internationale Wettbewerbsfähigkeit zugunsten Tschechiens verbessert hat. Während Ostdeutschland mit der Währungsunion jeglichen währungspolitischen Handlungsspielraum verlor, konnte Tschechien das Instrument der Abwertung zur Verbesserung seiner Wettbewerbsposition nutzen.

Eine Schlüsselstellung nimmt hier das Jahr 1991 ein: In DM berechnet lagen die Gesamtkosten pro Arbeiterstunde in der Verarbeitenden Industrie Tschechiens 1990 bei ungefähr 5 DM verglichen mit 10,75 DM in den neuen Bundesländern und 31 DM im EU-12-Durchschnitt. 1991 – nach einer drastischen Abwertung der (damals noch tschechoslowakischen) Krone – sanken die Gesamtkosten pro Arbeiterstunde um ein Viertel auf 3,80 DM, während

sie in den neuen Bundesländern um ein Drittel auf 14,20 DM anstiegen (EU: -2,9 vH).<sup>7</sup>

Die Kombination von Wechselkurs- und Einkommenspolitik hat damit zweifelsohne den wichtigsten Beitrag zur Verbesserung der relativen Wettbewerbsposition Tschechiens gegenüber Ostdeutschlands geleistet. Dabei sind zwei Aspekte zu beachten: Nicht die faktische reale Aufwertung der ostdeutschen Währung im Zuge der Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion allein war ausschlaggebend für den schlagartigen Verlust an Wettbewerbsfähigkeit, sondern die Aufgabe der eigenständigen Währung. Ohne eigenständige Währung lastet die Anpassung der Wirtschaft fast ausschließlich auf der Einkommenspolitik. Diese ist jedoch sichtlich überfordert: Das ostdeutsche Beispiel hat einige Erfahrungen aus der Weltwirtschaft<sup>8</sup> eindrucksvoll bestätigt, wonach sich durch den Wegfall einer eigenständigen Währung die Arbeitnehmer an den Löhnen in den reicheren Regionen orientieren. Die Spielräume der Einkommenspolitik werden dann erheblich eingeengt. Der Sachverständigenrat hat deshalb bereits früh von einer „unvermeidlichen“ Orientierung der ostdeutschen Bevölkerung an dem westdeutschen Lebensstandard gesprochen.<sup>9</sup> Hinzu kommt, daß die Einkommenspolitik von ihrer Konstitution her generell schwächer ist als die Wechselkurspolitik. Letztere wird von den staatlichen Akteuren fast allein bestimmt, in der Einkommenspolitik kommen dagegen viele Akteure ins Spiel.

Dennoch konnte die Wechselkurspolitik ihre Wirkung erst in der Kombination mit der Einkommenspolitik entfalten. Die Wechselkurspolitik mag zwar eine notwendige Bedingung für eine erfolgreiche Transformation sein, reicht für sich genommen aber offensichtlich noch nicht aus, wie aus den mitunter noch beträchtlichen wirtschaftlichen Schwierigkeiten in anderen Transformationsländern hervorgeht, die eine vergleichbare Wechselkurspolitik betreiben. Die Unterbewertung der tschechischen Krone verschaffte der Einkommenspolitik jedoch einen entscheidenden Spielraum. Die Bildung einer trilateralen Kommission aus Regierung, Managern der Unternehmen und der Gewerkschaften schuf das Instrument, das eine Abstimmung der Nominallohnentwicklung an die gesamtwirtschaftlichen Erfordernisse erlaubte. Hin-

zu kam als ein auch nach polnischen Erfahrungen wirksames stabilisierungspolitisches Instrument eine Lohnzuwachssteuer, die die Betriebe abhielt, zu starke Nominallohnerhöhungen zu gewähren. Auf diese Art und Weise konnte zwar die Inflation nicht vollständig beseitigt werden; es kam auch zu einer nicht unbeträchtlichen realen Aufwertung der Krone. Gleichwohl hatte die ursprüngliche starke Abwertung der Krone genügend Spielraum gelassen, um eine beschäftigungspolitische Katastrophe zu vermeiden.

*Hubert Gabrisch (gab@iwh.uni-halle.de)*

*Hilmar Schneider (his@iwh.uni-halle.de)*

---

<sup>7</sup> Vgl. GABRISCH, H. et. al.: Die Industrien Tschechiens und der Slowakei: Profile, Trends und Bezug zu Österreichs Industrie. WIIW-Forschungsberichte Nr. 201. Wien 1993, S. 16 ff.