

A stylized map of the Baltic Sea region composed of a grid of grey dots. Several dots are highlighted in red, indicating specific countries or areas of interest.

Perspektiven eines gemeinsamen Arbeitsmarktes im Ostseeraum

ALEXANDER PFANKUCHE
Dezember 2011

- Die Arbeitsmärkte der Ostseeanrainerstaaten sind in der nächsten Dekade von weitreichenden Umwälzungen betroffen. Der demografische Trend einer sinkenden Wohnbevölkerung und der stärker werdende Einfluss des Strukturwandels werden bereits in den nächsten zehn Jahren einen direkten Einfluss auf die Entwicklung der Arbeitsmärkte nehmen. In diesem Zusammenhang wird eine bessere Vermittlungsfähigkeit auf dem Arbeitsmarkt immer wichtiger, um Wachstumschancen voll auszuschöpfen und Arbeitslosigkeit zu vermeiden.
- Eine zunehmende Arbeitsmarktintegration zwischen den Ostseestaaten ist eine große Chance, um die sich abzeichnenden negativen Mismatch-Prozesse auf den nationalen Arbeitsmärkten abzufedern. Dabei können sowohl die Mittel- und Nord-europäischen Hocheinkommensländer als auch die neuen Mitgliedstaaten der EU in Mittel- und Osteuropa profitieren.
- Grundsätzlich wird eine Strategie empfohlen, in deren Rahmen bestehende Gemeinsamkeiten vertieft und Hindernisse abgebaut werden. Dies gilt insbesondere beim Abbau von Mobilitätshemmnissen und der Ausgestaltung von Mindeststandards und Regulierungen, damit die Umsetzung eines gemeinsamen Arbeitsmarktes im Ostseeraum nicht nur ökonomisch sondern auch sozialpolitisch erfolgreich gelingt.



Inhalt

1. Einleitung	2
2. Entwicklung der nationalen Arbeitsmärkte im Ostseeraum	2
Entwicklung der Erwerbstätigkeit	3
Arbeitsangebot	4
Arbeitsnachfrage	5
Arbeitsnachfrage und Arbeitsangebot	5
Zusammenfassung und Ausblick	6
3. Derzeitige Arbeitsmarktsituation im Ostseeraum	9
Arbeitsmarktintegration im Ostseeraum	9
Ökonomische Strukturdaten des Arbeitsmarktes	11
Institutionelle Arbeitsmarktstruktur	15
4. Nutzen, Möglichkeiten und Grenzen eines gemeinsamen Arbeitsmarktes	18
Entwicklung der Arbeitnehmerfreizügigkeit	18
Rechtliche Grundlagen und Bestimmungen der interregionalen Arbeitsaufnahme	19
Nutzen und Probleme eines gemeinsamen Arbeitsmarktes für den Ostseeraum	20
Gestaltungsmöglichkeiten einer besseren Arbeitsmarktintegration in den O8-Staaten ...	21
5. Zusammenfassung der Ergebnisse	23
Literatur	25



1. Einleitung

Der Ostseeraum zeichnet sich in der europäischen Geschichte seit frühester Zeit durch eine starke politische, kulturelle und wirtschaftliche Verflechtung seiner Anrainerstaaen aus. Die europäischen Ostseeanrainer Dänemark, Deutschland, Estland, Finnland, Lettland, Litauen, Polen und Schweden bilden eine vielfältige Gemeinschaft von Staaten, die in der jüngsten Vergangenheit ein hohes Maß an ökonomischer Integration bewirkt haben. Seit dem Beitritt Polens und der baltischen Staaten in die Staatengemeinschaft der Europäischen Union ist im Ostseeraum auch eine zunehmende Arbeitsmarktintegration spürbar geworden. Die seit dem 1. Mai 2011 geltende völlige Arbeitnehmerfreizügigkeit zwischen den Staaten des Ostseeraumes hat in Europa und insbesondere in Deutschland die Frage aufgeworfen, welche Entwicklungen durch die neue Freizügigkeit auf den Arbeitsmärkten im Ostseeraum in Gang gesetzt werden. Es stellt sich u. a. die Frage, welche Effekte eine zunehmende Arbeitsmarktintegration sowohl für die einzelnen Länder als auch für den gesamten Ostseeraum zeitigt. Ein Lösungsansatz zielt darauf, durch die Errichtung eines gemeinsamen Arbeitsmarktes im Ostseeraum positive Effekte der Integration zu nutzen und die sozioökonomischen Bedingungen der Bevölkerung zu verbessern.

In dieser Studie sollen die Perspektiven eines gemeinsamen Arbeitsmarktes im Ostseeraum untersucht werden. Im Mittelpunkt der Betrachtung steht die Frage nach dem Nutzen und den Problemen einer tiefer gehenden Arbeitsmarktintegration. Es soll darüber hinaus aufgezeigt werden, welche Schritte auf dem Weg zu einem gemeinsamen Arbeitsmarkt sinnvoll erscheinen. Zu diesem Zweck wird die Studie zunächst einen Ausblick auf die prognostizierbaren Umbrüche auf den Arbeitsmärkten der Ostseeanrainer geben. Im Anschluss daran wird die derzeitige Situation der Arbeitsmärkte anhand des Mobilitätsverhaltens und der wirtschaftlichen und institutionellen Strukturdaten beschrieben. Im nächsten Schritt erfolgt eine Bewertung des zu erwartenden Nutzens und der möglichen Probleme einer verstärkten Arbeitsmarktintegration. Dabei wird auch auf die derzeitige europäische arbeitsrechtliche Lage angesichts grenzüberschreitender Arbeitsaufnahmen eingegangen. Zum Abschluss der Studie werden Empfehlungen unterbreitet, mit welchen Maßnahmen die Umsetzung eines gemeinsamen Arbeitsmarktes am sinnvollsten zu erreichen ist. In diesem Zusammenhang wird auch ein Ausblick auf die Ent-

wicklung der Arbeitsmigration in den einzelnen Staaten gegeben.

In der Studie wird der Ostseeraum räumlich begrenzt auf die Ostseestaaten der Europäischen Union. Aufgrund von statistischen Gegebenheiten wird der Ostseeanrainer Russland nicht mit in die Betrachtung aufgenommen. Für die Flächenstaaten Deutschland und Polen wurden größtenteils nur die ostseerelevanten Regionen einbezogen. Für Deutschland sind das die Bundesländer Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein als ostseenahe Metropolregionen. Für Polen wurden die vier nördlichen Woiwodschaften Zachodniopomorskie (Westpommern), Pomorskie (Pommern), Warmińsko-Mazurskie (Ermland-Masuren) und Podlachien als »Nordpolen« zusammengefasst. Obwohl die Region Podlachien keinen direkten Ostseeezugang besitzt, ist sie nach Meinung des Verfassers durch die Grenzlage zu Litauen relevant für die Betrachtung. Die Studie versucht, in Abhängigkeit von der statistischen Datenlage, die verschiedenen Arbeitsmarktentwicklungen so tief gegliedert wie möglich darzustellen. Einschränkend zu erwähnen ist, dass insbesondere auf der Branchenebene eine Analyse von Wanderungsströmen mobiler Arbeitskräfte zwischen den Ostseestaaten nur schwer möglich ist. Trotzdem können grundlegende Trends deutlich sichtbar gemacht werden.

2. Entwicklung der nationalen Arbeitsmärkte im Ostseeraum

Die Ostseeregion hat in der letzten Dekade einen spürbaren Zuwachs der Beschäftigtenzahlen erfahren. In Dänemark, den norddeutschen Bundesländern, Estland, Finnland, Lettland, Litauen, Schweden und Nordpolen gab es im Jahr 2010 fast genau 20 Millionen erwerbsfähige Bürger. Dies entspricht einem Anteil von 8,35 Prozent aller Erwerbspersonen innerhalb der EU (vgl. Eurostat 2011). Die Bevölkerung der acht europäischen Ostseeanrainerregionen (im Folgenden O8 genannt) betrug im selben Zeitraum fast 40 Millionen, was einem Anteil an der Gesamtbevölkerung der EU von 7,9 Prozent entspricht. Der Anteil der Erwerbspersonen der O8 liegt somit oberhalb des Bevölkerungsanteils und zeigt die beschäftigungspolitischen Möglichkeiten dieser Region auf. Dieser Trend hin zu einer beschäftigungsintensiven Region kann insbesondere anhand der Entwicklung der Erwerbstätigenzahlen der letzten Dekade aufgezeigt werden.



Tabelle 1: Veränderung der Erwerbspersonen- und Beschäftigtenzahlen von 2000 bis 2010 (in Prozent)

	Erwerbs- personen	Beschäf- tigte
Dänemark	3,2	-1,3
Norddeutschland	5,1	5,8
<i>Hamburg</i>	9,9	10,1
<i>Mecklenburg-Vorpommern</i>	-3,6	0,6
<i>Schleswig-Holstein</i>	8,1	6,3
Estland	3,6	-0,3
Finnland	3,2	4,0
Lettland	5,4	0,1
Litauen	-3,2	-4,5
Nordpolen	-1,8	8,9
<i>Podlachien</i>	-3,8	3,6
<i>Westpommern</i>	-8,9	-1,2
<i>Ermland-Masuren</i>	-4,8	12,8
<i>Pommern</i>	7,8	18,1
Schweden	13,7	9,6
O8 gesamt	4,8	4,4
Europäische Union	7,9	11,3

Quelle: Eurostat 2011, eigene Berechnungen und Darstellung

Von 2000 bis 2010 stieg die Zahl der Erwerbspersonen in der gesamten O8-Region um 4,8 Prozent an. Gleichzeitig kam es zu einer Zunahme der Beschäftigung um 4,4 Prozent. In Schweden war der Anstieg der Erwerbspersonen und der Beschäftigten am stärksten. Positive Entwicklungen beider Kennzahlen lassen sich auch für den norddeutschen Raum insgesamt feststellen. Sie zeigen für die Hansestadt Hamburg mit durchschnittlich zehn Prozent den stärksten Zuwachs. Auch in Finnland kam es zu einer Zunahme der Erwerbspersonen und der Beschäftigung. In Dänemark konnte zwar ein Anstieg der Erwerbspersonen registriert werden, gleichzeitig war die Beschäftigung aber leicht rückläufig. In den baltischen Staaten konnte im Vergleich zum Jahr 2000 kein positiver Beschäftigungseffekt ausgemacht werden, obwohl in Estland und Lettland die Zahl der Erwerbspersonen zunahm. Hinsichtlich der Entwicklung im Baltikum ist anzumerken, dass die weltweite Wirtschafts- und Finanzkrise von 2008 die Ökonomien Estlands, Lettlands und

Litauens so stark traf wie kein anderes Land innerhalb der EU und sogar weltweit. Noch in 2008, also vor bzw. zu Beginn der Krise, konnten alle baltischen Staaten starke jährliche Beschäftigungszuwächse verzeichnen. Derzeit befinden sich die baltischen Ökonomien auf einem moderaten Wachstumskurs, und es ist davon auszugehen, dass auch die Anzahl der Beschäftigten in der näheren Zukunft wieder ansteigt. In Nordpolen kam es in der letzten Dekade zu einem beachtlichen Beschäftigungszuwachs bei gleichzeitigem Rückgang der Erwerbspersonen. Die Entwicklung innerhalb der einzelnen Woiwodschaften ist jedoch recht uneinheitlich: Während in Pommern die Beschäftigung um 18 Prozent anstieg, war in der Grenzregion Westpommern die Anzahl der Erwerbspersonen und die der Beschäftigten rückläufig. Insgesamt zeigt sich auch, dass gegenüber der Entwicklung in der gesamten EU die Beschäftigungsdynamik im Ostseeraum geringer ausfällt. Dem Anstieg der Erwerbspersonen mit 4,8 Prozent steht eine geringere Zunahme der Beschäftigung mit 4,4 Prozent entgegen. In der EU 27 konnte die Beschäftigung hingegen mit 11,3 Prozent schneller ansteigen, als das Erwerbspersonenwachstum (7,9 Prozent). Wie sich die Situation auf den Arbeitsmärkten der O8-Regionen in den nächsten zehn Jahren entwickeln könnte, wird im Folgenden beschrieben. Aufgrund statistischer Einschränkungen arbeitet die Prognose mit aggregierten nationalen Daten, sodass für Deutschland und Polen keine regionalen Abgrenzungen getroffen werden können.

Entwicklung der Erwerbstätigkeit

Die Erwerbstätigkeit auf den Arbeitsmärkten der Ostseestaaten wird in der näheren Zukunft voraussichtlich weiter zunehmen. Nach Schätzungen des europäischen Forschungszentrums CEDEFOP ist ein Anstieg der Zahl der Erwerbstätigen in den O8-Staaten um 1,2 Prozent bis 2020 zu erwarten. Starke Zuwächse seien in den skandinavischen Ländern wahrscheinlich. In der Bundesrepublik komme es insgesamt zu einem moderaten Anstieg der Erwerbstätigenzahlen, wohingegen in Teilen des Baltikums und in Polen mit einem Rückgang gerechnet werden müsse. Neben der unterschiedlichen Entwicklung der Erwerbstätigenzahlen im Ländervergleich werde es in der Zukunft auch zu starken Umbrüchen auf den Ostseearbeitsmärkten hinsichtlich der Qualifikationsstruktur kommen. Sowohl beim Arbeitsangebot (gemessen anhand der Erwerbsbevölkerung) als auch bei der Arbeits-



nachfrage (gemessen am Stellenangebot) gehe der Trend in Richtung Aufbau von hochqualifizierter und Abbau von geringqualifizierter Beschäftigung.

Arbeitsangebot

Das Arbeitsangebot wird maßgeblich von der demografischen Entwicklung bestimmt. Die Bevölkerungsschätzung des europäischen Statistikamtes (Eurostat) rechnet für das Jahr 2030 mit einem Anstieg der Gesamtbevölkerung innerhalb der EU von 4,3 Prozent. Im Gegensatz dazu wird prognostiziert, dass die Bevölkerung der O8-Staaten um insgesamt 2,1 Prozent bis zum Jahr 2030 sinken wird. Hauptverantwortlich für diesen Rückgang sind die sinkenden Bevölkerungszahlen in Deutschland (82 Millionen) und Polen (38 Millionen). Durch die Dominanz dieser beiden Länder hinsichtlich des derzeitigen Bevölkerungsanteils von 82 Prozent der Ostseeanrainerstaaten kann auch das starke Bevölkerungswachstum in den skandinavischen Ländern den Rückgang nicht kompensieren. Zudem ist auch die Bevölkerungsentwicklung im Baltikum rückläufig, wie Tabelle 2 zeigt.

Die demografische Entwicklung wird somit einen negativen Einfluss auf das Arbeitskräfteangebot nehmen. Außer in Schweden und in Dänemark ist in allen Ländern mit einem Rückgang zu rechnen. Insgesamt sinkt im Ostseeraum das Angebot an Arbeitskräften um 1,1 Prozent. Große Entwicklungsunterschiede lassen sich in den verschiedenen Qualifikationsstufen beobachten. Während das Angebot an Hochqualifizierten in den O8-Staaten bis 2020 um über 16 Prozent zunehmen könnte, ist ein Rückgang der gering qualifizierten Arbeitsanbieter von insgesamt 25,7 Prozent erwartbar. Im mittleren Qualifikationssegment wird für den Ostseeraum ein leichter Rückgang des Arbeitsangebotes prognostiziert. Wie Tabelle 3 zu entnehmen ist, fällt der Wandel der Qualifikationsstruktur des Arbeitsangebotes in den einzelnen Ländern sehr unterschiedlich aus. Bis auf Estland und Litauen kann in allen Ländern mit einem starken Anstieg des Anteils der hochqualifizierten Erwerbsbevölkerung gerechnet werden. Im Gegensatz hierzu geht das Angebot von Arbeitskräften mit geringer Qualifikation in allen Ländern stark zurück, mit Ausnahme von Dänemark. Die Entwicklung des mittleren Qualifikationssegments zeigt sich uneinheitlich. Während das Angebot in Dänemark,

Tabelle 2: Bevölkerungsveränderung zwischen 2010 und 2030 (in Prozent).

Dänemark	Deutschland	Estland	Finnland	Lettland	Litauen	Polen	Schweden
6,5	-4,7	-4,5	6,6	-10,1	-8,6	-1,6	13,2
O8	EU 27						
-2,1	4,3						

Quelle: Eurostat 2011, eigene Berechnungen und Darstellung

Tabelle 3: Veränderung der Erwerbsbevölkerung von 2010 bis 2020 nach Qualifikationsniveau (in Prozent)

	Gesamt	Hohe Qualifikation	Mittlere Qualifikation	Geringe Qualifikation
Dänemark	1,5	21,0	-11,5	-2,3
Deutschland	-1,6	6,5	-0,3	-19,5
Estland	-2,3	0,4	-1,0	-26,0
Finnland	-0,9	27,1	-9,9	-48,6
Lettland	-5,4	24,0	-14,9	-29,6
Litauen	-1,7	-0,8	0,8	-36,8
Polen	-2,3	34,9	-10,7	-51,1
Schweden	7,2	29,1	4,8	-40,2
O8 gesamt	-1,1	16,6	-3,5	-25,7

Quelle: Cedefop 2010, eigene Berechnungen und Darstellung



Finnland, Lettland und Polen deutlich zurückgeht, bleibt es in Deutschland, Estland und Litauen nahezu konstant und steigt in Schweden gar an. Dies führt insgesamt zu einem Rückgang von 3,5 Prozent.

Es zeigt sich, dass bis 2020 immer mehr hochqualifizierte Arbeitskräfte auf die Arbeitsmärkte der O8-Staaten drängen werden, wohingegen das Angebot an gering qualifizierten Arbeitskräften stark abnehmen wird. Es stellt sich in diesem Zusammenhang die Frage, ob auf der Seite der Arbeitsnachfrage ein ähnlicher Trend zu erwarten ist.

Arbeitsnachfrage

Die zukünftige Nachfrage nach Arbeitskräften kann – neben schlecht prognostizierbaren Faktoren (Lohnentwicklung etc.) – durch zwei Faktoren erklärt werden: den Ausdehnungseffekt (Ausbau der Produktionskapazitäten im Unternehmenssektor, also mittelfristige Wachstumstrends) und den Erneuerungseffekt (Neubesetzung von existierenden Stellen durch altersbedingtes Ausscheiden aus dem Berufsleben). Auf Basis dieser beiden Faktoren stellt sich, differenziert nach Qualifikationsniveau, die Arbeitsnachfrage bis 2020 wie folgt dar: Insgesamt ist mit einem Anstieg der Nachfrage nach Arbeitskräften im Ostseeraum um 1,2 Prozent zu rechnen. Dabei gehen starke Wachstumsimpulse von Schweden und Dänemark aus. In Litauen, Estland, Finnland und Deutschland kann von einem moderaten Wachstum und in Polen und Lettland von einem leichten Rückgang ausgegangen werden. Al-

len Ländern ist jedoch ein Trend gemein: Die Nachfrage nach Arbeitskräften mit hohem Qualifikationsniveau steigt an, wohingegen für gering qualifizierte Arbeitskräfte immer weniger Stellen bereitgestellt werden. Insgesamt steigt so das Angebot an Beschäftigungsstellen für Hochqualifizierte für den gesamten Ostseeraum um 17,3 Prozent. Im Gegensatz dazu sinkt die Nachfrage nach Geringqualifizierten stark (-21,8 Prozent). Im mittleren Qualifikationssegment ist kein einheitlicher Trend beobachtbar. In manchen Ländern steigen die Stellenangebote stark an, wohingegen es in anderen Ländern zu einer Verknappung oder einer geringfügigen Änderung kommt. Im gesamten Ostseeraum geht die Arbeitskräftenachfrage in diesem Segment um 1,7 Prozent zurück (siehe Tabelle 4).

Arbeitsnachfrage und Arbeitsangebot

Für die Staaten des Ostseeraumes ist nach diesen Schätzungen zukünftig ein deutlicher Umbruch zu erwarten. Die erhöhte Nachfrage nach hochqualifizierten Arbeitskräften wird vom Arbeitsangebot antizipiert. Auf beiden Seiten des Arbeitsmarktes kommt es daher zu einem Wandel der Qualifikationsstruktur: weg von einfachen Tätigkeiten, hin zu einer wissensintensiven Arbeitsweise. Die Entwicklung der nationalen Arbeitsmärkte wird in der näheren Zukunft somit maßgeblich von der Moderationsfähigkeit bestimmt, also der Fähigkeit der Arbeitsmärkte, sich auf die strukturellen Änderungen bei Arbeitsangebot und Nachfrage einzustellen. Derzeit gestalten sich die

Tabelle 4: Veränderung der angebotenen Stellen von 2010 bis 2020 nach Qualifikationsniveau (in Prozent)

	Gesamt	Hohe Qualifikation	Mittlere Qualifikation	Geringe Qualifikation
Dänemark	5,0	24,4	-9,0	3,3
Deutschland	0,9	7,6	1,9	-15,6
Estland	7,0	5,1	9,4	-2,9
Finnland	2,4	28,8	-7,2	-45,6
Lettland	-2,2	26,4	-12,5	-25,6
Litauen	2,9	1,3	6,9	-30,6
Polen	-1,6	34,6	-11,1	-51,4
Schweden	9,9	30,5	6,6	-37,4
O8-Staaten	1,2	17,3	-1,7	-21,8

Quelle: Cedefop 2010, eigene Berechnungen und Darstellung



Arbeitsmärkte der O8 Staaten hinsichtlich der Arbeitslosenzahlen sehr unterschiedlich. Während in Deutschland, Dänemark, Finnland und Schweden die Arbeitslosigkeit auf einem vergleichsweise moderaten Niveau mit einer Quote zwischen sieben und acht Prozent liegt, sind in Polen (9,8 Prozent) und insbesondere in den baltischen Staaten (zwischen 16 und 19 Prozent) sehr hohe Arbeitslosenquoten zu registrieren. Die Entwicklung im Baltikum ist, wie eingangs beschrieben, größtenteils zurückzuführen auf den sehr starken konjunkturellen Einfluss der weltweiten Wirtschafts- und Finanzkrise von 2008–09.

Für die nähere Zukunft kann im besten Fall auf allen Arbeitsmärkten mit einem Rückgang der Arbeitslosenquoten gerechnet werden, da entweder das Wachstum der Erwerbsbevölkerung geringer ausfällt als die Nachfrage nach Arbeitskräften (Dänemark, Schweden), der Rückgang der Arbeitsnachfrage durch das sinkende Arbeitsangebot überkompensiert wird (Lettland, Polen) oder die Arbeitskräftenachfrage steigt und die Erwerbsbevölkerung zurückgeht (Deutschland, Estland, Finnland, Litauen). Ein Absinken der Arbeitslosigkeit ist jedoch eng verknüpft mit der »Matching-Effizienz« der nationalen Arbeitsmärkte. Die prognostizierte steigende Arbeitsnachfrage fällt hinsichtlich der einzelnen volkswirtschaftlichen Sektoren sehr unterschiedlich aus. Beschäftigungszuwächse sind in den O8-Staaten insbesondere im Dienstleistungssektor (+5,1 Prozent) zu erwarten, wohingegen im primären Sektor (Landwirtschaft) mit starken (-24,9 Prozent) und im verarbeitenden Gewerbe mit

leichten (-3,2 Prozent) Rückgängen gerechnet werden muss (siehe Abbildung 1).

Insbesondere in den baltischen Staaten und Polen ist ein deutlicher Rückgang der landwirtschaftlichen Beschäftigung auszumachen. Dadurch werden in den nächsten Jahren erhebliche Freisetzungseffekte auftreten, da in diesen Ländern der Anteil der Beschäftigung im primären Sektor relativ hoch ist (Polen: 15,8 Prozent; Litauen: 9,6 Prozent; Lettland: 7,8 Prozent). Auf der anderen Seite kann in diesen Ländern auch mit einer starken Zunahme der Beschäftigung im Dienstleistungssektor gerechnet werden.

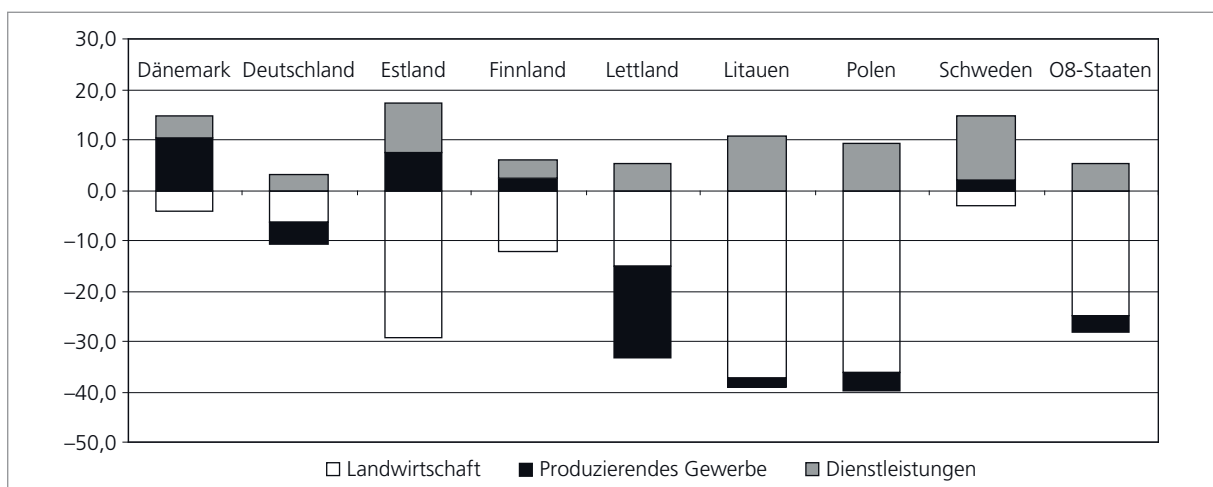
Zusammenfassung und Ausblick

Der prognostizierte Anstieg der gesamten Beschäftigung in den Ostseestaaten bis zum Jahr 2020 liegt mit 1,2 Prozent deutlich unter der Wachstumsprognose der EU 27 mit drei Prozent. Die positive Beschäftigungsdynamik der vergangenen zehn Jahre (2000–2010) mit einem Wachstum der Beschäftigtenzahlen im Ostseeraum um 4,7 Prozent wird sich in der zukünftigen Dekade wohl nicht realisieren lassen. Hierfür sind im Wesentlichen drei Einflüsse verantwortlich, die zu starken Umbrüchen auf den Arbeitsmärkten im Ostseeraum führen werden:

- Demografischer Wandel

Trend: Rückgang der Erwerbsbevölkerung bei gleichzeitiger Zunahme der Arbeitsnachfrage.

Abbildung 1: Veränderung der Beschäftigung von 2010 bis 2020 nach Sektoren (in Prozent)



Quelle: Eurostat 2011, eigene Berechnungen und Darstellung



Folge: Neuer Arbeitskräftebedarf (+1,2 Prozent) muss durch sinkende Erwerbsbevölkerung (-1,1 Prozent) gedeckt werden. Faktor Arbeit wird tendenziell knapper. Die Matching-Effizienz muss steigen, um das geringe Arbeitsangebot mit der steigenden Arbeitsnachfrage übereinzubringen. Entwicklung ist abhängig vom:

■ **Qualifikationswandel**

Trend: Starker Rückgang von gering qualifizierten Tätigkeiten bei gleichzeitiger Zunahme hochqualifizierter Beschäftigungsverhältnisse.

Folge: Beschäftigungszuwächse bei Hochqualifizierten erfordern ein entsprechend gut ausgebildetes Arbeitsangebot. Da das Angebot in diesem Segment langsamer wächst (+16,6 Prozent) als die Arbeitsnachfrage (+17,3 Prozent) sind Engpässe zu erwarten. Das Angebot nach gering qualifizierter Beschäftigung geht stärker zurück (-25,7 Prozent) als die entsprechende Nachfrage (-21,8 Prozent). Auch hier könnte es zu Engpässen kommen. Auf den Arbeitsmärkten könnte der qualifikatorische Mismatch tendenziell steigen. Dieser Trend wird verstärkt durch:

■ **Beschleunigter Strukturwandel**

Trend: Deutliches Absinken der Anzahl der in der Landwirtschaft beschäftigten Arbeitskräfte. Starkes Wachstum des Dienstleistungssektors.

Folge: Starker Rückgang in der Landwirtschaft führt zu steigender Arbeitslosigkeit in Staaten mit noch starken Beschäftigungsanteilen in diesem Sektor. Auf der anderen Seite erfordert ein Zuwachs im Dienstleistungssektor die entsprechenden berufsspezifischen Fertigkeiten. Hier wird der berufsbezogene Mismatch am Arbeitsmarkt wahrscheinlich ansteigen.

Als Gesamteffekt dieser drei Einflüsse muss mit einer fortschreitenden Bi-Polarisierung der Arbeitsmärkte im Ostseeraum gerechnet werden. Der Nachfragedruck bei wissensintensiven Dienstleistungsberufen könnte in diesem Segment mittelfristig zu höheren Löhnen und besseren Arbeitsbedingungen führen, wohingegen die Situation bei einfachen Tätigkeiten und auch teilweise bei Tätigkeiten mit Berufsausbildung, insbesondere im landwirtschaftlichen Sektor als auch im produzierenden Gewerbe, zu sinkenden Löhnen und schlechteren Arbeitsbedingungen führen wird. Dies kann als Gesamttrend für die gesamte Ostseeregion erwartet werden. In den

einzelnen Ländern kann es jedoch durchaus zu Abweichungen von diesem Trend kommen.

Die Entwicklung der Arbeitslosigkeit wird auf den nationalen Arbeitsmärkten von der jeweiligen Matching-Effizienz maßgeblich beeinflusst. Auch wenn die Daten insgesamt auf einen eher geringen Beschäftigungszuwachs schließen lassen, kann durch eine verbesserte Moderation zwischen Arbeitsangebot und -nachfrage ein positiver Effekt auf die Beschäftigungsentwicklung ausgeübt werden. Dies liegt vor allem in der Heterogenität der derzeitigen und zukünftig erwartbaren Arbeitsmarktstruktur in den Ostseeländern begründet.

Gegenüber dem aufgezeigten Trend für die gesamte Region zeigen sich jedoch in den Ländern nicht unwesentliche Abweichungen. Insbesondere in Deutschland wird aufgrund eines zu geringen Angebotes ein Mangel an hochqualifizierten Stellen bis 2020 sehr wahrscheinlich. Auch in Dänemark, Finnland und Estland zeichnet sich dieser Trend ab, wohingegen in Polen und Schweden der Bestand an gut qualifizierten Arbeitskräften die Nachfrage übersteigt. Auch im Bereich der gering qualifizierten Beschäftigung sind die Entwicklungen national höchst unterschiedlich: In Dänemark sinkt das Angebot in diesem Segment, bei einer gleichzeitig steigenden Nachfrage. Hier ist abzusehen, dass Beschäftigungschancen im nationalen Rahmen nicht genutzt werden können. Auch in der estnischen Wirtschaft wird 2020 ein wohl nur geringfügig gesunkener Bedarf nach einfachen Tätigkeiten vorzufinden sein, der jedoch schwerlich ausgefüllt werden kann, da das Angebot um fast ein Viertel zurückgeht. Dieselbe Entwicklung lässt sich für das mittlere Qualifikationssegment beobachten.

Aus der oben stehenden Tabelle wird erkenntlich, dass die Umbrüche auf den nationalen Arbeitsmärkten unterschiedlich schnell ablaufen. Die Ampeldarstellung soll Aufschluss darüber geben, inwieweit die Veränderung des Arbeitsangebotes und der Arbeitsnachfrage bis 2020 mögliche Engpässe auf den nationalen Arbeitsmärkten produzieren kann. In allen Ländern wächst die Arbeitsnachfrage schneller als das Angebot (rot) oder zumindest mit derselben Rate (gelb). Mögliche Engpässe könnten vor allem bei der hochqualifizierten Beschäftigung in Estland und Litauen auftreten. Im mittleren Qualifikationssegment ist ein Mangel an Arbeitskräften in Deutschland, Estland und Litauen sehr wahrscheinlich. Darüber hinaus wird der Nachfragedruck nach Arbeitskräften für einfa-



Tabelle 5: Steigerungsniveau des Arbeitsangebotes gegenüber der Arbeitsnachfrage im Zeitraum 2010–2020 nach Qualifikationsniveau

	Gesamt	Hohe Qualifikation	Mittlere Qualifikation	Geringe Qualifikation
Dänemark	●●	●	●	●●●
Deutschland	●●●	●	●●●	●
Estland	●●●	●●	●●●	●●
Finnland	●●●	●	●	●
Lettland	●●	○	●	●
Litauen	●●●	●●●	●●	●
Polen	●	○	●	●
Schweden	●	○	●	●
O8 gesamt	●●●	○	●●	●

Legende:

3 schwarz = Arbeitsnachfrage steigt / Arbeitsangebot sinkt

2 schwarz = Arbeitsnachfrage steigt mehr als doppelt so schnell wie Arbeitsangebot

1 schwarz = Arbeitsnachfrage sinkt langsamer als Arbeitsangebot

1 weiss = Gleiche Entwicklung von Arbeitsnachfrage und Angebot

Quelle: Eigene Darstellung

che Tätigkeiten in Dänemark und Estland voraussichtlich stark zunehmen.

Es zeigt sich somit, dass die nationalen Arbeitsmärkte in zunehmendem Maße von dem Problem betroffen sind, dass eine optimale Moderation zwischen dem nationalen Arbeitsangebot und der inländischen Nachfrage nach Arbeitskräften in der näheren Zukunft nicht zu erreichen ist. Als Folge dieser Entwicklung sind die Arbeitsmärkte mit steigender Mismatch-Arbeitslosigkeit konfrontiert, so dass sich, trotz der relativen Knappheit des Faktors Arbeit, die Arbeitslosigkeit in einigen Ländern konjunkturunabhängig verstetigen könnte oder teilweise gar ansteigt. Was sollte in dieser Situation getan werden? Im nationalen Rahmen würde es darum gehen, die drohenden Engpässe zu verkleinern, also ein stärkeres Wachstum der Erwerbsbevölkerung im jeweiligen Qualifikationssegment anzustreben. Die nationalen Mittel sind hierbei jedoch begrenzt. Der Rückgang der Bevölkerungszahlen kann langfristig nur durch höhere Geburtenraten oder verstärkte Zuwanderung aufgehalten werden. Weitergehend oder als Alternative könnte eine Erhöhung der Partizipationsrate (Erwerbstätigenquote) angestrebt werden. All diese Maßnahmen sind jedoch entweder zu langwierig oder politisch zu schlecht umsetzbar, als dass sie auf die nationalen Arbeitsmärkte im Ostseeraum in

den nächsten Jahren einen positiven Einfluss nehmen könnten.

In ökonomischer Hinsicht ist es effizienter, die Flexibilität eines Marktes zu erhöhen, was nicht heißen muss, einseitig die Bedingungen für Arbeitgeber zu verbessern und den Druck auf die Arbeitnehmer zu erhöhen. Vielmehr scheint es sinnvoll, die Arbeitsmärkte in den Ostseestaaten aus dem nationalen Rahmen heraus in einen regionalen Raum zu integrieren. Durch die Schaffung eines gemeinsamen Arbeitsmarktes könnte eine wesentlich höhere Arbeitsmobilität erreicht werden: Arbeitskräftemangel in einem Land könnte durch einen Überschuss an Arbeitskräften in einem anderen Land behoben werden. Die Matching-Effizienz auf einem gemeinsamen Arbeitsmarkt im Ostseeraum würde im Vergleich zur Effizienz als Summe der einzelnen Staaten sicherlich steigen. Als positive Folge würden Wachstumschancen genutzt, die sonst womöglich nicht realisierbar wären. Zudem ist bei höherer Effizienz ein Absinken der Arbeitslosigkeit wahrscheinlich. Beide Effekte könnten der Region insgesamt zu neuen Wachstumsimpulsen verhelfen.



3. Derzeitige Arbeitsmarktsituation im Ostseeraum

In diesem Kapitel soll eine Bestandsaufnahme der aktuellen Situation der Arbeitsmärkte im Ostseeraum vorgenommen werden. Es stehen folgende Fragen im Mittelpunkt:

- Zwischen welchen Ländern kommt es bereits zu einem spürbaren Austausch von Arbeitskräften und in welchen Regionen?
- Was sind die Effekte dieser Arbeitsmarktintegration?
- Welche Gemeinsamkeiten und Unterschiede gibt es hinsichtlich der Arbeitsmarktstrukturen und Versicherungssysteme?

Die Beantwortung dieser Fragen soll einer tiefer gehenden Chancen- und Nutzenanalyse zur Implementierung eines gemeinsamen Arbeitsmarktes im weiteren Verlauf dieser Studie dienen.

Arbeitsmarktintegration im Ostseeraum

Eines der wichtigsten Merkmale der Arbeitsmarktintegration ist die grenzüberschreitende Mobilität der Arbeits-

kräfte. Hierbei gilt es, unterschiedliche Mobilitätsformen zu differenzieren. Die Beschäftigung in einem anderen Land kann im Rahmen einer dauerhaften Verlagerung des Wohnsitzes oder im Rahmen täglichen Berufspendelns vom Wohnort zur im Ausland liegenden Arbeitsstätte erfolgen. In den vergangenen Jahren hat sich die Anzahl der grenzüberschreitenden Berufspendler stark erhöht. Die folgenden Pendlerdaten können jedoch nicht als Summe der Pendlerströme zwischen den Ostseeregionen verstanden werden. Sowohl die baltischen Staaten als auch Schweden, Finnland und Polen haben weitere Außengrenzen mit Staaten außerhalb des Ostseeraumes. Diese statistischen Einschränkungen können jedoch nicht über die Tatsache hinwegtäuschen, dass sich in den Ostseeregionen das Aufkommen von grenzüberschreitenden Berufspendlern stark erhöht hat.

In Tabelle 6 ist zu sehen, dass insgesamt 135 700 Menschen täglich oder wöchentlich beim Pendeln vom Wohnort zur Arbeitsstätte eine Staatsgrenze überschreiten. Von 2005 bis 2009 wuchs diese Pendlergruppe um zwölf Prozent. Besonders stark ist das erhöhte Pendleraufkommen in Estland (239 Prozent), Norddeutschland (239 Prozent) und Nordpolen (61 Prozent). In Litauen dagegen ist die Anzahl der Grenzpendler stark gesunken (-28 Prozent).

Tabelle 6: Entwicklung der grenzüberschreitenden Berufspendler 2005–2009

Ostseeregionen	grenzüberschreitende Pendler		
	2005	2009	2005–09 (in Prozent)
Dänemark	4 400	3 900	-11
Norddeutschland (Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Schleswig-Holstein)	6 400	21 700	239
Estland	5 600	19 000	239
Lettland	11 200	8 100	-28
Litauen	30 000	5 500	-82
Nordpolen (Podlachien, Westpommern, Ermland-Masuren, Pommern)	11 400	18 300	61
Finnland	3 700	3 500	-5
Schweden	48 300	55 700	15
O8 gesamt	121 000	135 700	12

Quelle: Eurostat 2011, eigene Berechnungen und Darstellung



Zu einem besonders starken Anstieg der Pendlerzahlen kam es zwischen der norddeutschen und dänischen Region Sonderjütland-Schleswig, innerhalb der Europaregion Tornedalen zwischen Schweden und Finnland sowie in der Öresundregion zwischen Dänemark und Schweden. Die Entwicklung der Pendlerzahlen in dieser Region, die sich zwischen 1997 und 2008 fast verneunfacht hat, zeigt die Bedeutung von Verkehrsinfrastrukturprojekten (Öresundbrücke) für eine verstärkte Arbeitsmarktintegration auf (vgl. Baltic Sea Parliamentary Conference 2009).

Besonders stark ist auch der Grenzverkehr zwischen den benachbarten Regionen Mecklenburg-Vorpommern in Deutschland und Westpommern in Polen. Die Anzahl der grenzüberschreitenden Berufspendler hat sich in den letzten fünf Jahren nahezu verfünffacht. Mit 16 100 Pendlern im Jahr 2009 weisen diese Regionen mittlerweile eine ähnlich starke Arbeitsmobilität auf wie die Öresundregion zwischen Dänemark und Schweden. Im nord-östlichen Ostseeraum sind insbesondere die starken Pendlerströme zwischen Estland und Finnland hervorzuheben. In Bezug auf die geringe Einwohnerzahl des Landes (1,3 Millionen) weisen die Esten mit 19 000 grenzüberschreitenden Pendlern die höchste Arbeitsmobilität innerhalb der Ostseeregion auf. Insbesondere der Pendlerverkehr von Tallinn nach Helsinki ist hier besonders stark. Auch im aktuellen Report der Ostseeparlamentarierkonferenz (BSPC) weisen die Pendlerströme auf eine hohe Arbeitsmobilität zwischen Estland und Finnland (21 250), Schweden und Dänemark (20 000) sowie Deutschland und Dänemark (10 800) hin (vgl. Baltic Sea Parliamentary Conference 2011).

Neben der temporären Arbeitsmobilität in Form der Berufspendler, sind auch die Arbeitskräftebewegungen derjenigen, welche zur Arbeitsaufnahme im Ausland ihren Wohnsitz verlagern, von großer Bedeutung. In diesem Fall sollen die Einwanderungszahlen von 2008 Aufschluss über Arbeitskräfteströme und der Arbeitsmobilität der jeweiligen Ostseestaaten geben. Hierbei muss einschränkend erwähnt werden, dass aktuelle Daten über regionale Migration mit Angabe des Herkunftslandes nicht verfügbar waren. Daher wird im Folgenden mit nationalen Daten gearbeitet. Zahlenmäßig am deutlichsten ist der Austausch von Arbeitskräften zwischen Deutschland und Polen. 2008 verlagerten fast 120 000 Menschen mit polnischer Staatsangehörigkeit ihren Wohnsitz nach Deutschland. Im Gegenzug wechselten jedoch nur 669 Deutsche ins polnische Ausland. Insgesamt zeigt sich,

dass Deutschland das beliebteste Einwanderungsland unter den O8-Staaten ist. In der Bundesrepublik konnte 2008 ein Nettozuzug von Bürgern aus den Ostseestaaten von fast 125 000 Menschen verzeichnet werden, der überwiegende Teil davon stammte aus Polen. Auch Schweden und Dänemark waren klare Einwanderungsländer mit hohen Nettozuzügen. Es zeigt sich eine ähnliche Entwicklung wie bei den Pendlerzahlen. Die Einwanderungsströme konzentrieren sich auf Wanderungen zwischen Deutschland und Polen, Deutschland und Dänemark, Dänemark und Schweden sowie Estland und Finnland (siehe Tabelle 7).

Bei der Betrachtung der Pendler- und Einwanderungsströme zeigt sich hinsichtlich der Arbeitsmigration ein deutlicher Trend: Arbeitskräfte aus den neuen EU-Staaten Polen, Estland, Lettland und Litauen zieht es vorrangig in die alten EU-Mitgliedstaaten Dänemark, Deutschland, Finnland und Schweden. Ein Grund hierfür sind sicherlich die unterschiedlichen Arbeits- und Lebensstandards innerhalb der Ostseeregion. Zwischen den alten und neuen EU-Mitgliedstaaten bestehen immer noch starke Disparitäten. So ist das Pro-Kopf-Einkommen in den alten Mitgliedstaaten im Durchschnitt fünfmal so hoch wie in den neuen. Zwischen Dänemark, dem Land mit dem höchsten Pro-Kopf-Einkommen (37 000 Euro im Jahr 2010) und Lettland mit dem niedrigsten Bruttoinlandsprodukt (BIP) pro Kopf (5 600 Euro im Jahr 2010) besteht ein Niveauunterschied in Höhe des Faktors 7. Eine ähnliche Situation findet sich beim Lohnniveau. Auch hier übersteigen die Nettojahresverdienste der alten EU-Staaten die Einkommen der neuen Mitgliedsländer im Durchschnitt um das Fünffache (vgl. Eurostat 2011).

Auch die geografische Nähe spielt eine Rolle, da neben den Pendlerströmen auch die größten Einwanderungsbewegungen zwischen Ostseeländern mit einer gemeinsamen Staatsgrenze zu beobachten sind. Die wesentlichen Faktoren der Arbeitsmigration sind demzufolge:

- geographische Nähe
- wirtschaftliche Performance.

Die Ostseeregion lässt sich in wirtschaftlicher Hinsicht somit in zwei Ländergruppen unterteilen: in Hoheinkommensländer wie Dänemark, Deutschland, Finnland und Schweden und in Staaten mit mittleren Einkommen wie Estland, Lettland, Litauen und Polen. Die beschriebenen



Tabelle 7: Eingewanderte Personen nach Herkunftsland im Jahr 2008

		Einwanderungsland							
Staatsangehörigkeit		Dänemark	Deutschland	Estland	Finnland	Lettland	Litauen	Polen	Schweden
	Dänemark		2 188	13	76	19	9	55	4 129
	Deutschland	3 150		123	447	209	60	669	3 405
	Estland	168	621		3 038	79	12	4	389
	Finnland	286	1 836	303		53	16	64	2 405
	Lettland	451	2 066	78	91		30	21	404
	Litauen	1 113	3 453	70	94	285		104	915
	Polen	6 675	119 867	31	562	85	64		6 970
	Schweden	1 281	2 192	63	884	69	6	108	

Quelle: Eurostat 2011, eigene Berechnungen und Darstellung

Disparitäten zwischen den verschiedenen Ländergruppen sind auch auf dem Arbeitsmarkt und hinsichtlich der allgemeinen Wirtschaftsstruktur zu finden. Im folgenden Abschnitt werden deshalb die wesentlichen Strukturdaten der nationalen Arbeitsmärkte und die Ausgestaltung der Versicherungssysteme gegenübergestellt.

Ökonomische Strukturdaten des Arbeitsmarktes

Die derzeitige Ausgestaltung der nationalen Arbeitsmärkte lässt sich anhand einiger ausgewählter Indikatoren gut beschreiben. Ein erster Hinweis zur Arbeitssituation lässt sich an der Erwerbsquote ablesen. Die Erwerbsquote (auch Partizipationsrate genannt) beschreibt den Anteil der Erwerbsbevölkerung an der Gesamtbevölkerung. Durch diese Kennzahl wird zum Ausdruck gebracht, in welcher Weise die Bevölkerung eines Landes oder einer Region am Arbeitsmarkt teilnimmt. Innerhalb der O8-Region fällt auf, dass die Partizipationsrate der Hocheinkommensländer und alten EU-Mitgliedstaaten im Durchschnitt höher ist als die der neuen europäischen Staaten. Besonders hoch ist die Erwerbsbeteiligung der Bevölkerung in Dänemark (79,5 Prozent) und Norddeutschland (78,1 Prozent). Dahingegen nehmen in Nordpolen gerade einmal 63,6 Prozent der Einwohner am Arbeitsmarkt teil (vgl. Tabelle 8).

Die Erwerbsquote lässt sich in Bezug auf die Leistungsfähigkeit des Arbeitsmarktes interpretieren: Je höher die

Partizipation der Bevölkerung ausfällt, desto größer die Fähigkeit des Arbeitsmarktes, die entsprechend diversifizierten Stellen bereitzustellen. Zum einen scheint das Angebot an Arbeitsplätzen, unabhängig von der konjunkturellen Situation, hinreichend zu sein. Zum anderen ist davon auszugehen, dass auch auf die individuellen Berufs- und Arbeitszeitvorstellungen der Erwerbspersonen auf einem Arbeitsmarkt mit einer hohen Teilnahme von den Unternehmen besser eingegangen wird als bei einer niedrigen Partizipationsrate.

Neben der Teilnahmepräferenz der Bevölkerung am Arbeitsmarkt ist ein weiteres Strukturmerkmal die Fähigkeit des Arbeitsmarktes, das entsprechende Arbeitsangebot zu beschäftigen. Das Versagen des Marktes wird durch die Arbeitslosenquote ausgedrückt. Es zeigt sich, dass wiederum die nordischen Staaten Dänemark, Finnland und Schweden sowie die norddeutsche Region mit den niedrigsten Arbeitslosenquoten die besten Ergebnisse aufweisen können. Die Arbeitslosigkeit im Baltikum war im Jahresdurchschnitt 2010 aufgrund der Nachwirkungen der Wirtschafts- und Finanzkrise besonders hoch. Dieser Einfluss scheint die mittelfristige Arbeitslosenentwicklung etwas zu überzeichnen. In Estland, Lettland und Litauen sind bis zur ersten Jahreshälfte 2011 die Arbeitslosenquoten deutlich gesunken, liegen aber mit 13 bis 15 Prozent noch deutlich höher als in den anderen O8-Regionen. Auch in Nordpolen ist die Arbeitslosigkeit mit aktuell 9,4 Prozent auf einem relativ hohen Niveau. In Norddeutschland, Finnland und Schweden konnte gegenüber 2010 sogar ein weiterer leichter Rückgang der



Tabelle 8: Ausgewählte Strukturdaten zum Arbeitsmarkt 2010

	Erwerbsquoten	Arbeitslosenquote	Langzeitarbeitslose an Gesamtarbeitslosigkeit in Prozent	Arbeitsproduktivität (EU27 = 100)	Erwerbsbevölkerung mit einem Tertiärschulabschluss in Prozent
Dänemark	79,5	7,4	19,2	117,5	34,2
Norddeutschland	78,1	8,8	47,1	124,6*	26,6
<i>Hamburg</i>	77,1	7,1	41,7		30,2
<i>Mecklenburg-Vorpommern</i>	80,7	12,4	50,6		27,0
<i>Schleswig-Holstein</i>	76,5	6,8	46,6		22,7
Estland	73,8	16,9	45,3	61,8	35,3
Finnland	74,5	8,4	23,8	111,1	38,1
Lettland	73,2	18,7	44,9	47,0	26,9
Litauen	70,5	17,8	41,5	55,3	32,6
Nordpolen	63,6	10,4	30,7	53,4**	21,8
<i>Podlachien</i>	66,0	10,2	31,8		23,0
<i>Westpommern</i>	61,3	12,3	37,9		21,1
<i>Ermland-Masuren</i>	62,0	9,6	25,8		20,0
<i>Pommern</i>	65,2	9,3	25,3		23,1
Schweden	79,5	8,4	17,3	115,3	34,2

* Werte für Deutschland ** Werte für Polen

Quelle: Eurostat 2011, eigene Berechnungen und Darstellung

Beschäftigungslosigkeit erreicht werden, wohingegen in Dänemark die Arbeitslosigkeit leicht zunahm, sich jedoch auf einem relativ moderaten Niveau befindet (vgl. Eurostat 2011). Interessant ist, dass in den beiden Grenzregionen Mecklenburg-Vorpommern auf deutscher und Westpommern auf polnischer Seite die Arbeitslosigkeit überdurchschnittlich hoch ist. In beiden Regionen waren 2010 über zwölf Prozent der Erwerbspersonen arbeitslos.

Abgesehen von der Gesamtarbeitslosigkeit vermittelt insbesondere die Situation der Langzeitarbeitslosen einen guten Eindruck über die Arbeitsmarktstruktur. In den nordischen Ländern ist der Anteil der Menschen, die länger als ein Jahr lang arbeitslos sind, sehr gering. Dahingegen ist der Anteil der Langzeitarbeitslosen in den baltischen Staaten und vor allem in Norddeutschland außerordentlich hoch. Insbesondere in Mecklenburg-Vorpommern ist jeder zweite Arbeitslose seit einem Jahr oder länger ohne Beschäftigung, die Quote liegt also bei 50,6 Prozent. Etwas besser stellt sich die Situation in Nordpolen dar, wo ca. 30 Prozent aller Arbeitslosen schon länger ohne Job sind. Bei dieser Betrachtung zeigt sich, dass

die Performance der Arbeitsmärkte in Nordpolen gegenüber der der norddeutschen Arbeitsmärkte deutlich besser ist. Eine hohe Quote von Langzeitarbeitslosen weist auf strukturelle Defizite des Arbeitsmarktes hin. Für die Bundesrepublik insgesamt konnte der hohe Anteil der Langzeitarbeitslosen aufgrund ansteigender Mismatch-Prozesse bei der beruflichen Qualifikation nachgewiesen werden (vgl. Ochsen 2009 und Pfannkuche 2010).

Betrachtet man hingegen die Arbeitsproduktivität (Fertigungsleistung im industriellen Sektor pro Arbeitsstunde) so zeigt sich, dass Deutschland gefolgt von Dänemark, Schweden und Finnland eine weitaus höhere Produktivität des Faktors Arbeit vorweisen kann als die baltischen Länder und Polen. Im Vergleich zum Durchschnitt der gesamten EU 27 ist der Produktivitätsindex für Lettland, Litauen und Polen um die Hälfte geringer als der der Europäischen Union. In Estland werden immerhin 60 Prozent der mittleren Arbeitsproduktivität erreicht, wohingegen Deutschland (125) und die nordischen Länder (Dänemark 118 / Schweden 115 / Finnland 111) überdurchschnittliche Werte erreichen. Diese Beobachtung lässt darauf



schließen, dass in Dänemark, Deutschland, Finnland und Schweden die Leistungsfähigkeit der Wirtschaft immer noch um einiges größer ist als in den neuen EU-Mitgliedstaaten des Ostseeraumes.

Eine weitere arbeitsmarktpolitische Kennzahl stellt der Grad der Bildung der Erwerbsbevölkerung dar. Die Anzahl der Erwerbsbevölkerung mit einem hohen Bildungsabschluss aus dem tertiären Sektor (Hochschulbildung, Meister etc.) gibt Auskunft über die Beschäftigungschancen der jeweiligen Bevölkerung in einem zunehmend wissensintensiven Wertschöpfungsprozess. Im Jahr 2010 war in Dänemark, Estland, Finnland, Litauen und Schweden der Anteil der Erwerbspersonen mit hohem Bildungsabschluss mit über einem Drittel relativ hoch. Dahingegen liegt dieser Anteil in Nordpolen, Norddeutschland und Lettland deutlich niedriger. Insbesondere in Nordpolen verfügt nur etwa 20 Prozent der Erwerbsbevölkerung über einen hohen Bildungsabschluss (vgl. Tabelle 8). Hinsichtlich der bildungspolitischen Ausgestaltung zeigt sich kein eindeutiger Trend. Die Bildungssituation in den Hocheinkommensländern ist nicht zwangsläufig besser als in den neuen EU-Mitgliedstaaten.

In Kombination mit der Bildungsperformance stellt die Arbeitsmarktsituation jüngerer Bürger ein wichtiges Kriterium für die Entwicklung der zukünftigen Arbeits-

marktstruktur dar. In den letzten Jahren zeigte sich hier ein alarmierender Trend: Die Jugendarbeitslosigkeit im Ostseeraum stieg stark an. Bis auf Deutschland (8,1 Prozent) und Dänemark (13,7 Prozent) lag die Arbeitslosenquote der Beschäftigten unter 25 Jahren in allen Ostseestaaten im Frühjahr 2011 über 20 Prozent. Besonders dramatisch stellt sich die Situation in Lettland und Litauen dar, wo der Anteil der beschäftigungslosen Jugendlichen und jungen Erwachsenen 30 Prozent erreicht. Aber auch in Schweden (24 Prozent) und Polen (25,3 Prozent) sowie in Estland und Finnland (beide ca. 20 Prozent) hat sich die Arbeitslosigkeit der Berufseinsteiger stark erhöht (vgl. Baltic Sea Parliamentary Conference 2011).

Ein weiteres Merkmal der wirtschaftlichen Arbeitsmarktstruktur ist in Tabelle 9 beschrieben: die Streuung zwischen hochqualifizierter und einfacher Beschäftigung. Während in Dänemark, Norddeutschland, Finnland und Schweden der Anteil der Beschäftigten im Hochtechnologiesektor bei durchschnittlich über fünf Prozent liegt, sind in den neuen EU-Staaten durchschnittlich nur drei Prozent der Beschäftigten in diesem Sektor tätig. Auf der anderen Seite sind Tätigkeiten in der weniger wissensbasierten Produktion und Dienstleistung in diesen Ländern immer noch von großer Bedeutung (ca. 50 Prozent aller Beschäftigten).

Tabelle 9: Beschäftigte nach Technologiesektor im Jahr 2007

	Hochtechnologiesektor		Weniger wissensbasierte Dienstleistungen und Produktion	
	Beschäftigte	in Prozent aller Beschäftigten	Beschäftigte	in Prozent aller Beschäftigten
Dänemark	147 721	5,3	1 116 187	39,8
Norddeutschland (Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Schleswig-Holstein)	135 847	4,7	1 287 398	44,1
Estland	23 544	3,6	320 625	48,9
Finnland	167 100	6,7	988 463	39,7
Lettland	30 628	2,7	556 487	49,8
Litauen	38 970	2,5	735 528	47,9
Nordpolen (Podlachien, Westpommern, Ermland-Masuren, Pommern)	77 450	3,4	1 068 801	46,5
Schweden	269 219	5,9	1 287 475	28,4

Quelle: Eurostat 2011, eigene Berechnungen und Darstellung



Auch auf sektoraler Ebene bestehen zwischen den Ostseeregionen deutliche Unterschiede (vgl. Tabelle 10). Der Agrarsektor ist in Dänemark, Norddeutschland und Schweden kaum noch beschäftigungsrelevant. Lediglich zwei bis drei Prozent aller Beschäftigten arbeiteten 2010 in diesem Sektor. In Finnland liegt dieser Wert mit fünf Prozent etwas höher. In Estland scheint sich der Strukturwandel schnell vollzogen zu haben, da auch hier der Beschäftigtenanteil in der Landwirtschaft mit vier Prozent auf einem sehr niedrigen Niveau für ein ehemaliges Transformationsland liegt. In den anderen baltischen Staaten und Nordpolen ist die Landwirtschaft mit ca. zehn Prozent noch eher beschäftigungsrelevant. Jedoch gibt es innerhalb der nordpolnischen Regionen gravierende Unterschiede. Die westlichen Regionen Pommern und Westpommern weisen einen deutlich niedrigeren Grad an Beschäftigten auf, die im landwirtschaftlichen Sektor tätig sind (sieben Prozent). Dahingegen ist dieser Anteil in der östlichsten Region Podlachien mit 27 Prozent sehr hoch. Für die Regionen mit hohen Beschäftigungsanteilen in der Landwirtschaft zeichnet sich, wie bereits in den Prognosen beschrieben, ein deutlicher Freisetzungseffekt durch den Strukturwandel ab. Es kann davon ausgegangen werden, dass insbesondere auf diesen regionalen Arbeitsmärkten zukünftig erhebliche Mismatch-Prozesse auftreten.

Im Dienstleistungssektor sind deutliche Unterschiede zwischen den alten und neuen Mitgliedstaaten auszumachen. Während in Dänemark, Norddeutschland, Finnland und Schweden die Beschäftigungsanteile dieses Sektors bei über 70 Prozent liegen, sind in den baltischen Staaten (zwischen 64 und 66 Prozent) und den nordpolnischen Regionen (insgesamt 57 Prozent) diese Anteile deutlich geringer. Das verarbeitende Gewerbe spielt besonders in Estland und Nordpolen mit über 30 Prozent eine größere Rolle. In den anderen Ostseeregionen variiert der Anteil des Industriesektors zwischen 20 und 25 Prozent. Es zeigt sich hinsichtlich der sektoralen Verteilung der Beschäftigten, dass unabhängig von den jeweiligen wirtschaftlichen Entwicklungsunterschieden (Transformationsländer versus alte Industrieländer) durchaus regionale Angleichungen stattgefunden haben. Gemeinsamkeiten lassen sich zwischen Estland und Finnland und den deutsch-polnischen Grenzregionen Mecklenburg-Vorpommern und Westpommern feststellen.

Zusammenfassend lässt sich hinsichtlich der ökonomischen Strukturdaten somit folgendes Zwischenfazit ziehen:

Tabelle 10: Beschäftigte in den drei Hauptsektoren im Jahr 2010 (in Prozent)

	Landwirtschaft	Verarbeitendes Gewerbe	Dienstleistung
Dänemark	3	20	77
Norddeutschland	2	21	77
<i>Hamburg</i>	0	17	83
<i>Mecklenburg-Vorpommern</i>	3	24	73
<i>Schleswig-Holstein</i>	2	22	76
Estland	4	32	64
Finnland	5	24	71
Lettland	9	25	66
Litauen	9	27	64
Nordpolen	12	31	57
<i>Podlachien</i>	27	24	49
<i>Westpommern</i>	7	32	62
<i>Ermland-Masuren</i>	13	30	57
<i>Pommern</i>	7	34	59
Schweden	2	20	78

Quelle: Eurostat 2011, eigene Berechnungen und Darstellung



- Im Ostseeraum gibt es bei der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit ein starkes Gefälle zwischen den neuen und alten EU-Regionen.
- Dänemark, Norddeutschland, Finnland und Schweden weisen im Durchschnitt eine höhere Erwerbsquote auf, haben eine niedrigere Arbeitslosigkeit und eine weit niedrigere Langzeitarbeitslosigkeit, nutzen den Faktor Arbeit weitaus produktiver und haben einen höheren Beschäftigungsgrad im Hochtechnologiesektor als baltische Staaten und die Region Nordpolen. Zudem spielt der Agrarsektor keine beschäftigungspolitische Rolle und der Anteil des Dienstleistungssektors ist relativ hoch.
- Im Gegensatz dazu sind die Arbeitsmärkte in Estland, Lettland, Litauen und Nordpolen von einer geringeren Partizipationsrate, einer hohen Arbeits- und Langzeitarbeitslosigkeit, einer geringen Produktivität und einem hohen Anteil an Arbeitsstellen mit geringen Qualifikationsanforderungen durchsetzt. In manchen Ländern und Regionen sind immer noch viele Beschäftigte in der Landwirtschaft tätig und die Partizipation im tertiären Sektor ist deutlich geringer als bei den alten EU-Mitgliedstaaten.
- Ausnahmen bestehen zum einen in der unterschiedlich ausgeprägten Bildungsperformance und zum anderen in der sehr hohen Langzeitarbeitslosigkeit in Norddeutschland. Darüber hinaus sind, neben der beobachtbaren Zweiteilung des Ostseearbeitsmarktes zwischen alten und neuen EU-Mitgliedsregionen, auch grenzüberschreitende regionale Gemeinsamkeiten erkennbar. Besonders die Regionen Mecklenburg-Vorpommern und Westpommern in Deutschland und Polen weisen hinsichtlich der Arbeitsmarktstruktur negative Ähnlichkeiten auf. Beide Regionen sind im nationalen Kontext als strukturschwach einzuschätzen, mit hoher Arbeitslosigkeit (inklusive einer hohen Langzeitarbeitslosenquote), einem geringen Bestand hochqualifizierter Erwerbspersonen und geringen Beschäftigungsanteilen in der wissensintensiven Wertschöpfung. Die sektorale Struktur weist zudem gewisse Ähnlichkeiten auf.

Auch zwischen Estland und Finnland bestehen viele Gemeinsamkeiten. Der estnische Arbeitsmarkt kann unter den baltischen Staaten die besten Ergebnisse vorweisen, auch wenn das Niveau des finnischen Arbeitsmarktes weitaus höher liegt. Trotzdem ist eine zunehmende Angleichung der Strukturmerkmale zu erkennen, da in Estland zunehmend eine wissensintensive Produktionsweise

aufgenommen wird, die Anzahl der hohen Bildungsabschlüsse groß ist und die Erwerbsbeteiligung, ähnlich wie in Finnland, sehr hoch ist. Zudem weist Estland einen ähnlich geringen Anteil von Erwerbstätigen im Agrarsektor auf wie Finnland.

- Mit Ausnahme von Deutschland und Dänemark sind alle Staaten des Ostseeraumes derzeit von hoher Jugendarbeitslosigkeit betroffen. Sollte sich dieser Trend fortsetzen oder verstetigen, würde dies die sich bereits abzeichnende Mismatch-Problematik noch weiter verstärken. Gleichzeitig ist damit zu rechnen, dass die Zuzüge von jungen Arbeitskräften aus Staaten mit hoher Jugendarbeitslosigkeit nach Deutschland und Dänemark in den nächsten Jahren zunehmen werden, da insbesondere die jüngeren Generationen grundsätzlich eine hohe Mobilität aufweisen.

Institutionelle Arbeitsmarktstruktur

Abgesehen von den Unterschieden bei den ökonomischen Strukturen der Arbeitsmärkte im Ostseeraum haben sich auch institutionelle Unterschiede herausgebildet. Hierunter werden im engeren Sinne juristische Rahmenbedingungen und insbesondere die Versicherungssysteme zusammengefasst. Die sozialen Versicherungssysteme, die Einfluss auf die Ausgestaltung der Arbeitsmärkte nehmen, sind eng verknüpft mit der allgemeinen Staatsphilosophie der einzelnen Länder. Innerhalb der vergleichenden Wirtschaftsforschung im Hinblick auf kapitalistische Systeme hat sich vor allem der »Variety of Capitalism«-Ansatz zur Erklärung unterschiedlicher Formen von Marktwirtschaften herausgebildet (vgl. Albert 1992).

In diesem Kontext werden die nordischen Staaten Schweden und Finnland als »Wohlfahrtsstaaten« klassifiziert, mit einem hohen Maß an sozialer Absicherung und einem inkorporierten Solidarverständnis der Bevölkerung (vgl. Esping-Andersen 1990). Deutschland trägt das Prädikat des »Rheinischen Kapitalismus«, welches sich durch eine besonders ausgeprägte Sozialpartnerschaft zwischen den Tarifparteien auszeichnet. Hierbei wird auch die soziale Marktwirtschaft hervorgehoben, die, ähnlich wie in den nordischen Ländern, ein hohes Maß an sozialer Absicherung bietet. Eine Transformation des Sozialstaatsprinzips wurde seit Anfang der Neunziger in Dänemark vollzogen. Auf dem stark regulierten Ar-



beitsmarkt kam es zu einem Liberalisierungsprozess, der von einer aktivierenden Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik und einem auf Solidarität basierenden Wohlfahrtssystem ergänzt wurde. Diese Kombination wird häufig als »Flexicurity« bezeichnet (vgl. Braun 2003).

In den neo-kapitalistischen EU-Mitgliedstaaten des Baltikums und in Polen wurde die derzeitige Ausgestaltung der sozialen Systeme und der institutionellen Arbeitsmarktstrukturen im Wesentlichen durch die Transformationsstrategie bestimmt. Der Umbau des politischen und ökonomischen Systems, weg von einer sozialistischen Zentralverwaltungswirtschaft hin zu einer kapitalistischen Marktwirtschaft, wurde in allen östlichen Ostseestaaten durch einen strukturalistischen Ansatz (auch als Schocktherapie bezeichnet) vollzogen. In Polen folgte man weitestgehend den Vorschlägen internationaler Berater und

begann früh mit einer umfassenden Flexibilisierung der Preise, Löhne und Wechselkurse und der Privatisierung von sich in Staatseigentum befindenden Wirtschaftsgütern. In den baltischen Staaten folgte man größtenteils der Transformationsgeschwindigkeit und -intensität Polens. Hinsichtlich der Arbeitsmarktstrukturen und Versicherungssysteme orientierten sich die Reformer am Modell der liberalen Marktökonomie nach anglo-amerikanischem Vorbild, mit geringem Koordinationsgrad der Tarifparteien auf dem Arbeitsmarkt und dem Prinzip der Selbstbestimmung und Selbstverantwortung der Individuen (vgl. Hoffmann 2006).

Die unterschiedliche Ausprägung der Kapitalismusformen hat zu heterogenen Arbeitsmarktstrukturen innerhalb der O8-Staaten geführt. Im Folgenden soll eine vergleichende Betrachtung der wesentlichen institutio-

Tabelle 11: Strukturdaten zur Arbeitslosenversicherung

Arbeitslosenversicherung			
	Organisation	Leistungsart und Leistungssatz	Bezugsdauer
Dänemark	Freiwillig auf gesetzlicher Grundlage / Abdeckung: 90 Prozent aller Arbeitnehmer	Durchschnittliches Entgelt der letzten 3 Monate (90 Prozent)	48 Monate
Deutschland	Gesetzlich	Durchschnittliches tägliches Entgelt des letzten Jahres (bis 67 Prozent)	Abhängig von Beschäftigungsdauer und Alter; min. 6 Monate / max. 24 Monate
Estland	Gesetzlich	Durchschnittliches beitragspflichtiges Tagesentgelt der letzten 12 Monate (bis 50 Prozent)	Abhängig von Versicherungsdauer; min. 6 Monate / max. 12 Monate
Finnland	Mischform: Basisversicherung gesetzlich / Arbeitslosengeld freiwillig	Basis-Arbeitslosengeld: Pauschalleistung (bis 30 € pro Tag) Freiwilliges Arbeitslosengeld: Durchschnittliches Entgelt aus den letzten 8 Monaten (bis 45 Prozent)	16 Monate (Basisversicherung)
Lettland	Gesetzlich	Durchschnittliches versicherungspflichtiges Bruttoentgelt der letzten 12 Monate (bis 65 Prozent)	9 Monate
Litauen	Gesetzlich	Feste (ca. 100 € pro Monat) und einkommensabhängige Komponente (ca. 40 Prozent)	Abhängig von Versicherungsdauer; min. 6 Monate / max. 9 Monate
Polen	Solidarisches Versicherungssystem mit pauschalisierten Leistungen	Grundbetrag (max. 189 € pro Monat) in Abhängigkeit von der Dauer der Erwerbstätigkeit (min. 80 Prozent des Grundbetrages / max. 120 Prozent des Grundbetrages)	Abhängig von regionaler Arbeitslosenquote; min. 6 Monate / max. 12 Monate
Schweden	Gesetzlich	Durchschnittliches beitragspflichtiges Tagesentgelt der letzten 12 Monate (bis 80 Prozent)	Abhängig von Elternschaft; min. 10 Monate / max. 15 Monate

Quelle: BMAS, Sozialkompass Europa, 2010 / Nationale Statistikämter



nellen Strukturdaten die Gemeinsamkeiten und Unterschiede zwischen den Arbeitsmärkten aufzeigen. Hierzu wird die besonders arbeitsmarktrelevante Versicherungskomponente *Arbeitslosigkeit* untersucht. Im Hinblick auf die tarifvertragliche Ausgestaltung werden Faktoren wie *Lohnfindungssystem*, *Kündigungsschutz* und *Lohnniveau* untersucht.

Bei einem Vergleich der Arbeitslosenversicherungssysteme zeigt sich, dass in allen Ländern entweder ein gesetzliches System implementiert ist oder aber das Versicherungssystem de facto eine hohe Abdeckung bietet (Dänemark und Polen). In Bezug auf Leistungsart und Bezugsdauer finden sich sehr unterschiedliche nationale Ausprägungen. In den meisten Ländern ist die Leistungsart an das Bruttoentgelt der letzten Beschäftigungsperiode gekoppelt und/oder abhängig von der Dauer der Lebenserwerbstätigkeit (vgl. Tabelle 11). Da individuelle Merkmale bei der Berechnung des Arbeitslosengeldes herangezogen werden, ist eine Darstellung der durchschnittlichen Entgelthöhe nur schwer möglich.

Es besteht auf den Arbeitsmärkten im Ostseeraum eine grundlegende Absicherung des Lebensrisikos »Arbeitslosigkeit«. Die genaue Ausgestaltung der Unterstützung stellt sich jedoch recht unterschiedlich dar. Gemeinsam sind allen Systemen die hohe Personendeckung und ein vom Leistungs- und Versicherungsprinzip geleitetes Berechnungsmodell (Berücksichtigung der Leistungen und des Lebensalters).

Im Bereich der Lohnfindung bestehen gerade im Bereich der dominierenden Tarifvertragssysteme deutliche Unterschiede (vgl. Tabelle 12). Während in Dänemark, Deutschland, Finnland und Schweden die Lohnfindung durch juristisch legitimierte Tarifparteien kollektiv und hauptsächlich auf sektoraler Ebene stattfindet, werden in den baltischen Staaten und Polen die Lohnverhandlungen oftmals auf betrieblicher Ebene geführt. Besonderheiten finden sich in Lettland, Polen und Finnland, wo trotz unterschiedlicher Verhandlungsebenen ein tripartistisches System vorherrscht. Hier nimmt neben den Tarifparteien (Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden) der Staat als Moderator an den Lohnverhandlungen teil und kann Lohnabschlüsse für bestimmte Berufshandwerke oder Sektoren als allgemeinverbindlich erklären.

Die ausgeprägteste Form des korporatistischen Systems wird in Deutschland durch die Tarifautonomie sicherge-

stellt. Der gesetzlich festgeschriebene Alleingültigkeitsanspruch der Gewerkschaften zum Abschluss von Tarifverträgen bildet unter den O8-Staaten die Ausnahme. Generell haben die Gewerkschaften in den westlichen Industriestaaten und insbesondere in der Bundesrepublik an Einfluss verloren. Aufgrund des fortschreitenden Strukturwandels wurden in den letzten 20 Jahren gewerkschaftsnahe Beschäftigungszweige im verarbeitenden Gewerbe (besonders Metall- und Elektroindustrie) stark abgebaut. Zudem führten Arbeitsmarktliberalisierungen gegen Ende der 1990er und Anfang der 2000er Jahre zu einer sinkenden Rate flächendeckender Tarifabschlüsse. Im Gegenzug hat die Bedeutung von betrieblichen Tarifverträgen stark zugenommen.

Der Kündigungsschutz wird in allen O8-Staaten gesetzlich geregelt (Ausnahmen: Polen und Dänemark), kann darüber hinaus in den meisten Ländern durch tarifvertragliche Änderungen aber abgewandelt werden (im Regelfall nur zugunsten des Arbeitnehmers). Die Kündigungsfristen sind in Deutschland, Finnland und Schweden abhängig von der Beschäftigungszeit im Unternehmen, in Polen von der Gültigkeitsdauer des Arbeitsvertrages und in den baltischen Staaten vom Kündigungsgrund. In Dänemark werden Kündigungsfristen frei unter den Vertragspartnern ausgehandelt. Die Länge der Kündigungsfristen divergiert in allen Ländern je nach Bemessungsgrundlage. Allen O8-Staaten ist ein Mindestmaß an Kündigungsschutz gemeinsam.

Bei den monatlichen Durchschnittslöhnen sind große Disparitäten zwischen den alten und neuen EU-Staaten festzustellen. Während der Bruttomonatsverdienst in Deutschland und den nordischen Staaten Finnland und Schweden bei rund 3000 Euro liegt, sind die Verdienstmöglichkeiten in den baltischen Staaten und in Polen mit einer Bandbreite von ca. 600 bis 900 Euro/Monat recht gering. Besonders hohe Verdienste werden in Dänemark erzielt. Hier liegt der durchschnittliche Bruttoverdienst bei über 4200 Euro pro Monat. Eine Besonderheit ist der gesetzliche Mindestlohn in den baltischen Staaten. Dieser ist jedoch im Vergleich zum Durchschnittsverdienst auf einem recht niedrigen Niveau.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die institutionellen Strukturen der Arbeitsmärkte im Ostseeraum sowohl Gemeinsamkeiten als auch Unterschiede aufweisen. Eine Homogenität der Arbeitsmärkte ist in der generellen Organisation und Absicherung der Arbeitneh-



Tabelle 12: Tarifvertragliche Ausgestaltung der Ostseearbeitsmärkte

	Tarifvertragssystem	Kündigungsschutz	Bruttomonatsverdienst in 2008 (je Vollzeiteinheit)
Dänemark	Korporatistisch / Kollektivvertragsverhandlung hauptsächlich auf sektoraler Ebene	Keine gesetzlichen Vorgaben / Regelung durch Tarifvertrag	4 217 €
Deutschland	Korporatistisch / Kollektivvertragsverhandlung hauptsächlich auf sektoraler Ebene	Gesetzlich (Abweichungen in Tarifverträgen möglich) / Fristen abhängig von Beschäftigungszeiten	3 106 €
Estland	Individuell / Kollektivvertragsverhandlung hauptsächlich auf betrieblicher Ebene	Gesetzlich / Fristen abhängig von Beschäftigungszeiten	846 € Mindestlohn (278 €)*
Finnland	Tripartistisch / Kollektivvertragsverhandlung hauptsächlich auf sektoraler Ebene	Gesetzlich (Abweichungen in Tarifverträgen möglich) / Fristen abhängig von Beschäftigungszeiten	2 870 €
Lettland	Tripartistisch / Kollektivvertragsverhandlung hauptsächlich auf betrieblicher Ebene	Gesetzlich / Fristen abhängig vom Kündigungsgrund	699 € Mindestlohn (282 €)*
Litauen	Individuell / Kollektivvertragsverhandlung hauptsächlich auf betrieblicher Ebene	Gesetzlich / Fristen abhängig vom Kündigungsgrund	612 € Mindestlohn (232 €)*
Polen	Tripartistisch / Kollektivvertragsverhandlung hauptsächlich auf betrieblicher Ebene	teilweise gesetzliche Vorgaben / Bindende Regelung über Arbeitsverträge / Fristen abhängig von der Vertragslänge	902 €
Schweden	Korporatistisch / Kollektivvertragsverhandlung hauptsächlich auf sektoraler Ebene	Gesetzlich (Abweichungen in Tarifverträgen möglich) / Fristen abhängig von Beschäftigungszeiten	2 970 €

Quelle: Eurofound, 2011

Quelle: BMAS, 2010

Quelle: Destatis, 2011

merrechte zu finden. In allen Staaten laufen die Lohnfindungsprozesse durch kollektive Verhandlungen ab und es bestehen verbindliche Kündigungsschutzregelungen, meistens auf gesetzlicher Grundlage. Unterschiede bestehen im Hinblick auf die jeweilige Ausprägung dieser Regelungen. Hierbei bestehen die größten Gemeinsamkeiten zwischen Deutschland, Finnland und Schweden auf der einen und unter den baltischen Staaten auf der anderen Seite. In Dänemark und Polen gibt es jeweils Merkmalsausprägungen hin zu beiden Gruppen.

4. Nutzen, Möglichkeiten und Grenzen eines gemeinsamen Arbeitsmarktes

In diesem Abschnitt werden die Möglichkeiten zur Implementierung einer besseren Arbeitsmarktintegration, mit dem Ziel der Schaffung eines gemeinsamen Arbeitsmarktes im Ostseeraum, herausgearbeitet. In diesem Zusammenhang wird auch auf den erwartbaren Nutzen einer verstärkten Integration und die damit auftretenden Probleme eingegangen. Zunächst erfolgt eine Bestandsaufnahme der rechtlichen Bestimmungen zur Arbeitsmi-

gration zwischen den O8-Staaten im Rahmen der Europäischen Union.

Entwicklung der Arbeitnehmerfreizügigkeit

Seit dem Vertrag von Maastricht zur Gründung der Europäischen Union, der am 7. Februar 1992 unterzeichnet wurde, gibt es zwischen den Mitgliedstaaten der EU einen gemeinsamen Binnenmarkt. Dieser garantiert die vier Grundfreiheiten der Unionsbürger. Für den Arbeitsmarkt bedeutsam ist hierbei die Personenfreizügigkeit. Es besteht generell für Unternehmen eine Niederlassungsfreiheit und für Arbeitskräfte die Arbeitnehmerfreizügigkeit. Innerhalb der EU kann somit jeder Bürger eine Beschäftigung im Ausland unter denselben Voraussetzungen aufnehmen wie ein Inländer. Die Arbeitnehmerfreizügigkeit wurde jedoch in Bezug auf den Beitritt der zehn neuen Mitgliedstaaten zum 1. Mai 2004 eingeschränkt. Diese Einschränkungen galten für acht der zehn neuen Mitgliedstaaten, darunter auch für Polen und die baltischen Staaten. Die alten Mitgliedstaaten, darunter Dänemark, Deutschland, Finnland und Schweden, konnten ihre Ar-



beitsmärkte, in Abweichung vom EU-Recht, einen bestimmten Zeitraum lang abschotten, das heißt die Einwanderung von Arbeitskräften aus den besagten neuen Mitgliedstaaten durch nationale Regelungen begrenzen.

Der zeitliche Rahmen dieser Aufschiebung der Arbeitnehmerfreizügigkeit wurde anhand der 2-3-2-Jahresformel geregelt. Jedes alte Mitgliedsland konnte nach zwei Jahren Ausnahmeregelung eine weitere Verlängerung um drei Jahre bei der EU-Kommission beanspruchen. Bei erwartbaren schwerwiegenden Eingriffen in den Arbeitsmarkt konnte anschließend eine weitere zweijährige Verlängerung erwirkt werden, so dass die nationalen Arbeitsmärkte für maximal sieben Jahre abgeschottet waren. Von diesem Maximum machte nur Deutschland Gebrauch, da ein starker Beschäftigungsverlust von Inländern, besonders in der Baubranche, durch die polnische Konkurrenz befürchtet wurde. In Deutschland wurde die Aufnahme der Beschäftigung von Arbeitskräften aus den neuen Mitgliedstaaten über die Zuteilung von Arbeitsgenehmigungen geregelt. Im Gegenzug war auch eine reziproke Anwendung der 2-3-2-Jahresformel möglich. Diese Möglichkeit nutzte Polen und beschränkte die Arbeitnehmerfreizügigkeit für Bürger der alten Mitgliedstaaten in gleichem Maße. In Schweden wurde die volle Arbeitnehmerfreizügigkeit gegenüber den östlichen O8-Staaten von Beitrittsbeginn an eingeräumt, Finnland folgte bereits 2006. In Dänemark galten keine Arbeitsbeschränkungen für Beschäftigte, die unter einen Tarifvertrag fallen.

Seit dem 1. Mai 2011 herrscht zwischen den europäischen Mitgliedstaaten die völlige Arbeitnehmerfreizügigkeit. Somit haben nunmehr die Bürger aus den baltischen Staaten und Polen einen uneingeschränkten Zugang zu den Arbeitsmärkten in Dänemark und Deutschland.

Rechtliche Grundlagen und Bestimmungen der interregionalen Arbeitsaufnahme

Im Bereich des Arbeitsrechtes besteht innerhalb der Europäischen Union und somit auch im Ostseeraum ein relativ hohes Maß an Koordinierung. Dieses wird im Wesentlichen durch die Mindeststandards des europäischen Arbeitsrechtes bestimmt. Bereits seit dem Vertrag zur Gründung der europäischen Wirtschaftsgemeinschaft 1957 wurden arbeitsrechtliche Normen zwischen den Mitgliedstaaten vereinbart. Diese wurden im Integri-

onsprozess sukzessive ausgebaut, so dass derzeit vielfältige Vorschriften zum Arbeitsrecht auf europäischer Ebene bestehen. Diese Mindeststandards lassen sich grob in zwei Kategorien einteilen:

- Schutz der Arbeitnehmerrechte
- Arbeitszeitgestaltungen.

Unter den ersten Punkt fallen insbesondere Regelungen zur Gleichbehandlung von Arbeitnehmern in den Bereichen Teilzeitarbeit und Genderfragen, die Auskunftspflicht des Arbeitgebers über die geltenden Bedingungen des Arbeitsvertrages und der Wahrung der Lohnansprüche im Fall von Unternehmensschließungen oder -übernahmen. Darüber hinaus wird auch die Entsendung von Arbeitskräften zwischen den Mitgliedstaaten geregelt. Den entsandten Arbeitnehmern müssen vom beherbergenden Mitgliedsland entsprechende Beschäftigungsbedingungen garantiert werden. Dazu zählen insbesondere die Berücksichtigung der nationalen Bestimmungen von Höchstarbeitszeiten und Mindestruhezeiten, eines bezahlten Mindestjahresurlaubes, der Mindestlohnsätze einschließlich der Überstundensätze und der Vorschriften über Sicherheit, Gesundheitsschutz und Hygiene am Arbeitsplatz (vgl. Löwisch 2003).

Im Bereich der Arbeitszeitgestaltung sind auf sektoraler Ebene verbindliche Vorschriften in Kraft getreten. Diese betreffen vor allem den Straßen- und Luftverkehr sowie die Seeschifffahrt. Weitergehend bestehen Rahmenvereinbarungen über die Gestaltung von Elternurlaub, Teilzeitarbeit, befristeten Arbeitsverträgen und Vorschriften für Leiharbeit. Zusammenfassend betrachtet kann der Harmonisierungsgrad innerhalb des europäischen Arbeitsrechtes als relativ hoch eingeschätzt werden. Die wesentlichen Bereiche der Arbeitsbedingungen (Lohnbindung/Arbeitszeiten) sind durch die europäischen Rechtsakte an Mindeststandards der jeweiligen Mitgliedstaaten gebunden und entsprechen somit dem generellen Antidiskriminierungsgrundsatz der Europäischen Union. Gerade im Niedriglohnsektor konnten die europäischen Bestimmungen einen positiven Beitrag zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen in den O8-Staaten liefern (vgl. Löwisch 2003).

Neben dem Arbeitsrecht nimmt auch die Ausgestaltung der europäischen sozialen Sicherung Einfluss auf mobile Arbeitskräfte. In den Ostseestaaten besteht kein einheit-



liches System der sozialen Sicherung. Es bestehen vielmehr erhebliche Unterschiede, welche die Freizügigkeit der Arbeitnehmer einschränken. Im Rahmen der europäischen Harmonisierung wurden, ähnlich wie beim Arbeitsrecht, Gemeinschaftsbestimmungen umgesetzt, die Nachteile der Arbeitsfreizügigkeit abmildern sollen. Für den Arbeitsmarkt sind Leistungsansprüche bei Krankheit, Arbeitsunfällen und Arbeitslosigkeit anhand der vier Grundprinzipien zur Koordinierung der sozialen Sicherung geregelt. Generell gilt, dass ein Arbeitnehmer immer nur den Rechtsvorschriften eines einzigen Landes unterliegt. Verlegt ein Bürger seinen Wohn- und Arbeitsort ins europäische Ausland, dann unterliegt er der Sozialversicherungspflicht des Wohnsitzlandes. Hierdurch wird der Grundsatz der Nichtdiskriminierung beachtet. Dies gilt generell für die Arbeitslosenversicherung. Hierbei können auch vorherige Beschäftigungszeiten angerechnet werden, die nicht im aktuellen Wohnsitzland erbracht wurden.

Bei sogenannten Grenzgängern – mit Wohnsitz in einem und Arbeitsstelle in einem anderen Land – gilt der Anspruch auf Arbeitslosenversicherung nur im Wohnsitzland. Hinsichtlich der Gesundheitsversorgung gilt ein ähnliches Prinzip: Befinden sich sowohl Arbeitsstätte als auch Wohnsitz in einem Land, ist der Krankenversicherungsträger dieses Landes verantwortlich, unabhängig von der Nationalität des Arbeitnehmers. Trotz der dargestellten Harmonisierungsbemühungen gelten zwischen den Sozialversicherungsträgern der einzelnen O8-Staaten vielfältige Sonderbestimmungen. Der Aufwand des Versicherungsprozederes für mobile Arbeitnehmer ist derzeit immer noch recht hoch. Ein positives Beispiel zur Vermeidung bürokratischer Hürden stellt die seit 2004 eingeführte europäische Krankenversicherungskarte dar. Nach anfänglichen Schwierigkeiten bei der Umsetzung besteht nunmehr für alle Bürger der O8-Staaten die Möglichkeit, Gesundheitsleistungen im Ausland unbürokratisch zu erhalten. Welche Leistungen abgedeckt werden, richtet sich dabei jedoch nach den nationalen Bestimmungen. Zusammenfassend betrachtet, ist die Entbürokratisierung einer grenzüberschreitenden sozialen Sicherung im Ostseeraum anzustreben.

Nutzen und Probleme eines gemeinsamen Arbeitsmarktes für den Ostseeraum

Die zukünftige Entwicklung auf den Arbeitsmärkten stellt die Ostseestaaten vor große Herausforderungen. Die langfristig wirkenden Effekte des demografischen Wandels, des fortschreitenden Strukturwandels und der damit verknüpften Veränderung des Qualifikationsniveaus werden in den nächsten Jahren zu einer Zunahme von Mismatch-Prozessen führen. Die Fähigkeit der nationalen Arbeitsmärkte, einen Ausgleichsprozess zwischen Arbeitsangebot und Arbeitsnachfrage zu schaffen, der Wachstumschancen nutzt und Arbeitslosigkeit senkt, wird stark eingeschränkt. Bereits heute klagen Unternehmen in den Hocheinkommensländern über einen Mangel an Fachkräften. Dieser tritt aber nicht nur im Hochtechnologiebereich auf, sondern ist auch schon bei mittleren Berufsqualifikationen im verarbeitenden Gewerbe, als auch in Niedriglohnberufen wie denen des Pflege-sektors zu beobachten. Mit nationalen Instrumenten allein sind die Möglichkeiten einer Verbesserung dieser sich zuspitzenden Situation begrenzt. Eine Erhöhung der grenzüberschreitenden Arbeitsmobilität im Ostseeraum könnte für die beteiligten Staaten die geschilderten Probleme abmildern.

Bei den Diskussionen über einen Ausbau der Arbeitsmigration wird oftmals der Verdrängungseffekt für die inländischen Beschäftigten als Hauptargument ins Feld geführt. Ausländische Billigkonkurrenz würde zu einem Lohnverfall führen und inländische Fachkräfte verdrängen, was wiederum ein Absinken der Arbeitsqualität zur Folge hätte. Auf gesamtwirtschaftlicher Ebene wurden diese Befürchtungen nicht bestätigt. Vielmehr wird davon ausgegangen, dass auf lange Sicht sowohl die Herkunftsländer als auch die Zielländer von der Arbeitsmigration profitieren. Hierbei wird insbesondere hervorgehoben, dass die Beschäftigungsmöglichkeiten in den Zielländern ausschlaggebend für die Höhe der Arbeitsmigration sind und nicht die Divergenzen im Lohnniveau. Auch die sozialen Sicherungssysteme scheinen durch verstärkte Zuwanderung nicht stärker belastet zu werden. Vielmehr nahmen ausländische Arbeitskräfte zwischen 2004 und 2009 die sozialen Sicherungssysteme im Gastland weniger in Anspruch als Inländer (vgl. European Integration Consortium 2009).

Auf der anderen Seite stellt sich die Frage nach dem Nutzen einer verstärkten Arbeitsmarktintegration für Länder,



die seit der Osterweiterung einen negativen Wanderungssaldo zu verzeichnen hatten. Dies trifft auf die baltischen Staaten und Polen zu. In diesen Ländern stellt sich das Problem des *brain drain*, also des Mangels an qualifizierten Arbeitskräften durch Abwanderung ins Ausland als Hinderungsgrund für Wachstum und Entwicklung. Tatsächlich kam es in den vergangenen Jahren in Polen und den baltischen Staaten zu massiven Abwanderungen von Arbeitskräften, größtenteils im mittleren Qualifikationssegment. Dies führte zu einem Absinken der Arbeitslosigkeit und einem Anstieg der offenen Stellen – also insgesamt zu steigenden Mismatch-Prozessen (vgl. Weltbank 2007). Trotzdem konnte ein stark negativer Effekt der Arbeitsmigration gesamtwirtschaftlich nicht nachgewiesen werden, obwohl es auf sektoraler Ebene auch in der Zukunft durchaus zu Engpässen kommen könnte (vgl. European Integration Consortium 2009).

Vor diesem Hintergrund bietet ein gemeinsamer Arbeitsmarkt im Ostseeraum die Chance, die skizzierten Probleme hinsichtlich der steigenden Mismatch-Prozesse abzumildern und durch eine Umsetzung von koordinierenden Maßnahmen negative Effekte der Arbeitsmigration zu begrenzen. Die erhöhte Nachfrage nach hochqualifizierter Beschäftigung und einem gleichzeitigen Mangel an inländischen Arbeitskräften in diesem Segment wird auch ohne weitergehende institutionelle Integration die Arbeitsmigration zwischen den Hocheinkommensländern Dänemark, Deutschland, Finnland und Schweden auf der einen und den neuen Mitgliedstaaten Estland, Lettland, Litauen und Polen auf der anderen Seite ansteigen lassen. Der Schwerpunkt der Koordinierungsmaßnahmen sollte daher auf der Abmilderung der negativen Migrationseffekte liegen. Nur durch eine adäquate Gestaltung dieses Prozesses können Wachstums- und Beschäftigungschancen im Rahmen eines gemeinsamen Arbeitsmarktes im Ostseeraum genutzt werden.

Gestaltungsmöglichkeiten einer besseren Arbeitsmarktintegration in den O8-Staaten

Wie in den vorhergehenden Abschnitten beschrieben, weisen die Arbeitsmärkte der O8-Staaten sowohl Gemeinsamkeiten als auch Unterschiede auf. Die Skizzierung einer besseren Arbeitsmarktintegration mit dem Ziel eines gemeinsamen Arbeitsmarktes im Ostseeraum sollte versuchen Strategien herauszuarbeiten, welche die Unterschiede minimieren und die Gemeinsamkeiten

stärken. Ein wesentlicher Punkt ist hierbei, bestehende Hemmnisse für mobile Arbeitnehmer aus dem Weg zu räumen. Mit dem Inkrafttreten der uneingeschränkten Arbeitnehmerfreizügigkeit zum 1. Mai 2011 wurde eine Grundlage zur tieferen Arbeitsmarktintegration geschaffen. Jedoch bestehen weiterhin formale Hindernisse, die eine Ausweitung der Integration behindern.

Insbesondere im Bereich der zwischenstaatlichen Anerkennung von Bildungsabschlüssen gibt es Nachholbedarf. Momentan gibt es im Ostseeraum unterschiedliche Ausbildungssysteme im Bereich der Berufsausbildung. Es fehlt hier noch ein System, welches die tatsächlich erworbenen Kenntnisse und die Qualifikation der Arbeitnehmer erfassen kann und grenzübergreifend anerkennt. Im Hochschulbereich wurde durch den Bologna-Prozess eine Harmonisierung der Bildungsabschlüsse angestrebt und somit auch die Anerkennung von Hochschulabschlüssen auf europäischer Ebene erleichtert. Dieses Verfahren scheint jedoch für die grenzüberschreitende Anerkennung von Berufsabschlüssen nicht sinnvoll zu sein. Zum einen ist eine inhaltliche Anpassung der beruflichen Rahmenlehrpläne nicht möglich und aufgrund der unterschiedlichen Ausbildungskulturen auch nicht wünschenswert. Vielfalt in der Ausbildung bietet bessere Möglichkeiten auf unterschiedliche Arbeitsplatzanforderungen in einem großen Wirtschaftsraum zu reagieren. Es muss aber sichergestellt sein, dass die erworbenen Qualifikationen adäquat bewertet und erfasst, sowie über die Landesgrenzen im Ostseeraum hinaus anerkannt werden. Mögliche Verfahren befinden sich derzeit bereits in der Entwicklung (vgl. HWWI 2011). In Deutschland wird derzeit durch das Anfang November 2011 verabschiedete »Gesetz zur Verbesserung der Feststellung und Anerkennung im Ausland erworbener Berufsqualifikationen« eine verbesserte Arbeitsaufnahme von ausländischen Fachkräften angestrebt. Nach Schätzungen des Bundesministeriums für Bildung und Forschung wird die Anzahl der hierdurch positiv betroffenen Personen auf 300 000 geschätzt (vgl. BMBF 2011).

Eine weitere stark einschränkende Wirkung auf die grenzüberschreitende Arbeitsflexibilität entsteht durch die Komplexität der derzeitigen Regelungen zu den sozialen Versicherungssystemen. Hier muss einschränkend konstatiert werden, dass weitere Integrationschritte auf diesem Gebiet nur innerhalb der gesamten EU realisiert werden können. Der Vertrag zur Gründung der Europäischen Union beinhaltet für alle Mitgliedstaaten das



oberste Gebot der Nichtdiskriminierung. Zwischenstaatliche Regelungen, durch die Bürger begünstigt werden, müssen für alle Unionsbürger gelten. Ausnahmeregelungen sind immer nur zeitlich begrenzt zulässig – wie im Fall der Einschränkung der Arbeitnehmerfreizügigkeit. Auf der anderen Seite scheint es die unterschiedliche nationale Ausprägung der Sozialversicherungssysteme zu verunmöglichen, diese vollständig zu vereinheitlichen. Trotzdem sind Ansätze denkbar, die eine stärkere Harmonisierung fördern und auch Mindestabsicherungen bereitstellen. Eine Möglichkeit zur Absicherung des Lebensrisikos »Arbeitslosigkeit« wird bereits anhand des Modells einer europäischen Arbeitslosenversicherung diskutiert. Ein von Sebastian Dullien (2008) eingebrachter Vorschlag sieht die Einführung einer europäischen Basisarbeitslosenversicherung vor, welche die Absicherung von temporärer Beschäftigungslosigkeit (bis zu zwölf Monaten) abdecken soll. Die Finanzierung könnte (wie in den meisten Ländern schon heute üblich) über Lohnnebenkosten erfolgen, mit einer Bemessungsgrundlage am individuellen Einkommen und einer durchschnittlichen Höhe von 50 Prozent des letzten Monatsverdienstes. Dieses Modell würde als Mindeststandard fungieren, national könnten die Leistungen aus Steuermitteln gegebenenfalls aufgestockt werden (vgl. Heise/Heise, Görzem 2011). Ein Vorteil dieses Modells liegt in der Harmonisierung der Anspruchsbedingungen und der daraus resultierenden steigenden Absicherung gegen das Risiko der Arbeitslosigkeit für mobile Beschäftigte. Aus realpolitischer Perspektive ist jedoch einschränkend zu erwähnen, dass ein solches Modell, welches aus ökonomischer Sicht durchaus sinnvoll erscheint, sich in der Praxis kaum umsetzen lässt. Insbesondere die Arbeitsmarktpolitik und hierbei auch die Absicherung dieses Lebensrisikos »Arbeitslosigkeit«, ist ein integraler Grundbestandteil der nationalen Politik. Eine umfassende Harmonisierung in diesem Bereich ist daher kaum vorstellbar. Der bisher bestrittene Weg der Leistungsanerkennung und -gewährung aufgrund europäischer Vereinbarungen sollte daher weiter verfolgt werden, um noch bestehende Informationsdefizite und Bürokratiehemmnisse abzubauen.

Im Bereich der Arbeitsmarkt- und Lohnpolitik ist ein weiterer Ausbau von Arbeitsstandards wünschenswert. Hierbei ist die dargestellte Entwicklung auf dem Gebiet des europäischen Arbeitsrechts als sehr positiv zu bewerten. Trotzdem würde sich eine weitergehende Angleichung der Arbeitsstandards positiv auf das Mobilitätsverhalten der Bevölkerung in den O8-Staaten auswirken. Prob-

leme bestehen derzeit bei den Regelungen zur grenzüberschreitenden Leiharbeit hinsichtlich einer Angleichung von Arbeitsbedingungen und Entgelt. Zentrale Forderungen der europäischen Gewerkschaftsverbände sind die Streichung von Abweichungsmöglichkeiten zum *equal pay* im Arbeitnehmerüberlassungsgesetz und die Einführung von flächendeckenden Mindestlöhnen (vgl. DGB 2011). Befürchtet wird eine Verschlechterung der Arbeitsbedingungen und Lohndumping in den europäischen Hocheinkommensländern, insbesondere in der Baubranche und den Pflegeberufen. Die Einführung eines gesetzlichen Mindestlohnes in den Hocheinkommensländern Dänemark, Deutschland, Finnland und Schweden, hätte den Vorteil, einem möglichen Verdrängungseffekt und einer Abwärtsspirale bei den Löhnen entgegenzuwirken. In den erwähnten Ländern bestehen derzeit oftmals Quasi-Mindestlöhne durch branchenübergreifende Tarifverträge. Diese von den Arbeitgebervertretern und Gewerkschaften ausgehandelten Mindestlohnsätze werden in der Regel vom gesamten Unternehmenssektor branchenweit anerkannt. Vor allem in den nordischen Staaten wird aufgrund des hohen gewerkschaftlichen Organisationsgrades fast jeder Arbeitnehmer von tarifvertraglichen Regelungen erfasst. Darüber hinaus wurden insbesondere in Deutschland bereits viele branchenspezifische Mindestlöhne auf gesetzlicher Grundlage umgesetzt. In der Bundesrepublik wird aktuell die Einführung eines flächendeckenden Mindestlohnes debattiert. Interessanterweise kam die Initiative hierfür aus der konservativ-liberalen Regierungskoalition selbst. Diese Diskussion zeigt, dass auch in wirtschaftsliberalen Kreisen dem Instrument des Mindestlohns eine Schutzfunktion gegenüber verzerrenden Effekten wie dem des Lohndumping-Übernehmens zugestanden wird. Insofern könnte die Einführung eines allgemeinen gesetzlichen Mindestlohnes eine Ankerfunktion am Arbeitsmarkt darstellen. Die Ausgestaltung müsste sich am jeweils nationalen Lohnniveau orientieren, um Wettbewerbsanreize der Anbieter nicht zu beschränken. Die Kritik, dass flächendeckende Mindestlöhne zu Beschäftigungsverlusten im unteren Einkommenssegment führen, konnte bisher für kein Hocheinkommensland einwandfrei nachgewiesen werden. Insofern sollte diese Alternative durchaus auf europäischer Ebene weiterverfolgt werden.

Hinsichtlich der fiskalpolitischen Gestaltungsmöglichkeiten eines gemeinsamen Arbeitsmarktes ist die Erhöhung der grenzüberschreitenden Pendlermobilität durch die Förderung von Infrastrukturmaßnahmen empfehlens-



wert. Die Entwicklung der Grenzverbindungen zwischen den nordischen Staaten hat die Bedeutung einer adäquaten Infrastruktur für die berufliche Mobilität eindrucksvoll unter Beweis gestellt. In diesem Bereich gilt es weitere Infrastrukturmaßnahmen zwischen den Ostseestaaten zu koordinieren und umzusetzen. Insbesondere der Ausbau der Verbindungen zwischen den baltischen Staaten, Finnland und Polen könnte die Arbeitsmarktmobilität in dieser Region deutlich verbessern. Die zunehmende Verflechtung nationaler Arbeitsmärkte zeigt sich besonders am Beispiel der Metropolregionen Helsinki (Finnland) und Tallinn (Estland). In den letzten zehn Jahren kam es zu einem Ausbau der Fährverbindungen und einer Verdoppelung der Personenbeförderungszahlen zwischen beiden Hauptstädten (vgl. Eurostat 2011). Aufgrund der starken Vernetzung beider Städte wird heute schon von einer gemeinsamen Metropole »Talsinki« gesprochen (vgl. Estonian Ministry of Foreign Affairs 2011). Aktuell wird in beiden Ländern die Möglichkeit einer permanenten unterseeischen Eisenbahnverbindung (ähnlich dem Eurotunnel zwischen Großbritannien und Frankreich) diskutiert. Eine solche Infrastrukturmaßnahme könnte das Zusammenwachsen der Region »Talsinki« weiter verstärken.

Ein weiteres Mittel der staatlichen Einflussnahme ist die gezielte Förderung von grenzüberschreitenden Unternehmensclustern im Ostseeraum. Der Ausbau von hochtechnologisierter Produktion und wissensbasierten Dienstleistungen bietet zum einen den Vorteil, dass in diesem Segment hohe Wertschöpfungsanteile zu erzielen sind und zum anderen *spillover*-Effekte auf vor- und nachgelagerte Produktionsbereiche realisiert werden können. Eine Förderung ist unter anderem im Bereich der Energiewirtschaft, beispielsweise bei Windparks in der Ostsee und Telekommunikationsdienstleistungen empfehlenswert. Zusammenfassend ist eine bessere Arbeitsmarktintegration im Ostseeraum durch folgende Maßnahmen sinnvoll zu gestalten:

- Aufbau eines Systems zur grenzüberschreitenden Erfassung und Anerkennung von Bildungsabschlüssen
- stärkere Harmonisierung der sozialen Sicherungssysteme und verbessertes Informationsangebot
- Einführung eines flächendeckenden Mindestlohnes im Ostseeraum in Abhängigkeit der nationalen Einkommensniveaus

- Ausbau der grenzüberschreitenden Infrastruktur und industriepolitische Förderung hochtechnologischer Branchen.

5. Zusammenfassung der Ergebnisse

Zum Schluss dieser Studie wird ein Ausblick über die erwartbare Arbeitsmigration auf den Arbeitsmärkten der Ostseeregion gegeben und die Wichtigkeit einer besseren Arbeitsmarktintegration für die Entwicklung des Ostseeraumes unterstrichen.

Dänemark:

Als Land mit dem höchsten Pro-Kopf-Einkommen stellt der dänische Arbeitsmarkt ein attraktives Ziel für Arbeitsmigration dar. Im Segment der Hochtechnologie bei Produktion und Dienstleistung sind in der Zukunft leichte Engpässe hinsichtlich der Beschäftigung erwartbar. Es besteht somit ein Bedarf an ausländischen Fachkräften, gerade angesichts der Tatsache, dass der Anteil der mittleren und höheren Bildungsabschlüsse im Vergleich zu den anderen Ostseestaaten auf einem niedrigen Niveau liegt. Besondere Engpässe am Arbeitsmarkt sind im Segment der geringqualifizierten Beschäftigung zu erwarten. Hier bieten sich gute Beschäftigungsmöglichkeiten für Arbeitskräfte aus den anderen Ostseestaaten.

Norddeutschland:

Die Arbeitsmärkte der norddeutschen Bundesländer Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein werden aufgrund ihrer Beschäftigungsmöglichkeiten und auch ihres quantitativen Umfangs eine bedeutende Rolle bei der Arbeitsmigration im Ostseeraum spielen. Starke Engpässe sind im Bereich des mittleren Qualifikationssegments zu erwarten. Hier ist ein Zuzug von ausländischen Fachkräften nötig, um Wachstumschancen zu nutzen. Auch bei den einfachen Tätigkeiten und der hochqualifizierten Beschäftigung zeichnet sich ein Mangel an Arbeitskräften ab. Ein weiterer Zuzug ausländischer Arbeitskräfte ist äußerst wünschenswert.

Estland:

In Estland zeichnet sich ein starker Mangel an Beschäftigten in allen Qualifikationssegmenten ab. Das für das Baltikum relativ hohe Einkommensniveau und die derzeit schnelle wirtschaftliche Erholung des Landes machen den estnischen Arbeitsmarkt insbesondere für Arbeitskräfte aus den benachbarten baltischen Staaten attraktiv. Auch



die bisherige Arbeitsmigration von estnischen Facharbeitern nach Finnland und anderen EU-Staaten sorgt für freie Kapazitäten, welche durch ausländische Beschäftigte besetzt werden könnten.

Finnland:

Auf dem finnischen Arbeitsmarkt bieten sich für mobile Arbeitskräfte insbesondere bei wissensbasierten Dienstleistungen und hochtechnologischer Produktion gute Beschäftigungschancen. Der Strukturwandel läuft in Finnland besonders schnell ab, ein starker Abbau der einfachen Tätigkeiten ist vorhersehbar. Aufgrund der guten Verdienstmöglichkeiten kann auf dem finnischen Arbeitsmarkt weiterhin mit Zuzügen gerechnet werden.

Lettland:

Die lettische Wirtschaft steht derzeit vor großen Problemen. Die hohe Arbeitslosigkeit, das geringe Einkommensniveau und der hohe Anteil an geringqualifizierter Beschäftigung werden in den nächsten Jahren sehr wahrscheinlich zu relativ hohen Abwanderungen führen. Langfristig sind aber auch in Lettland, insbesondere aufgrund der stark sinkenden Bevölkerung, Engpässe auf dem Arbeitsmarkt möglich.

Litauen:

Auch in Litauen wird die Bevölkerung in den nächsten Dekaden stark schrumpfen. Die sehr unterschiedliche Entwicklung von Arbeitsnachfrage und Arbeitsangebot wird in Litauen zur Knappheit sowohl bei Fachkräften als auch bei Berufen mit geringen Qualifikationsanforderungen führen. Dies könnte insbesondere zu einem Zuzug von lettischen Arbeitskräften führen. Auf der anderen Seite weist Litauen die beste Bildungsperformance bei mittel- und hochqualifizierten Bildungsabschlüssen auf, was bei den derzeitig begrenzten Beschäftigungschancen im Inland einen verstärkten Fortzug erwarten lässt.

Nordpolen:

Der Anteil polnischer Arbeitsmigranten wird im Ostseeraum zukünftig eine große Rolle spielen. Schon seit dem EU-Beitritt Polens 2004 sind hunderttausende polnische Fachkräfte ins europäische Ausland abgewandert, viele davon nach Deutschland. Es ist zu erwarten, dass auch zukünftig eine große Anzahl polnischer Fachkräfte im Ausland beschäftigt sein wird. Auf dem nordpolnischen Arbeitsmarkt sind für die Zukunft keine starken Engpässe zu erwarten, jedoch vollzieht sich ein starker Umbruch

im landwirtschaftlichen Sektor. Hier fallen binnen zehn Jahren bis zu 50 Prozent aller Stellen weg.

Schweden:

Engpässe sind auf dem Arbeitsmarkt in Schweden im höheren und mittleren Qualifikationssegment prognostizierbar. Ähnlich wie in Dänemark besteht in Schweden eine Disparität zwischen der hochproduktiven Produktionsweise und einer relativ geringen Rate von Bildungsabschlüssen im entsprechenden Segment. Dadurch bieten sich für Zuwanderer aus den Nachbarstaaten der Ostseeregion gute Chancen auf entsprechende Beschäftigungen.

Die Einschätzung der Entwicklung der Arbeitsmärkte im Ostseeraum zeigt, dass aufgrund der zu erwarteten Knappheit in der Zukunft die Mobilität der Beschäftigten eine große Rolle spielen wird. Bei einer vollen Ausschöpfung des Mobilitätspotenzials in der Ostseeregion könnten Wachstumschancen genutzt und Arbeitslosigkeit abgebaut werden. Die Lösung der Mismatch-Problematik auf den nationalen Arbeitsmärkten durch einen gemeinsamen Arbeitsmarkt im Ostseeraum könnte dazu beitragen, neue Wachstumsimpulse für die gesamte Region zu generieren. Um jedoch zu verhindern, dass Arbeitsmobilität zu Wettbewerbsverzerrungen (Lohndumping) auf den Arbeitsmärkten führt, sind Mindeststandards und Regulierungen notwendig. Die hier gemachten Vorschläge sollten als Hinweis auf notwendige grundlegende Schritte verstanden werden, eine erwartbare und auch wünschenswerte gestiegene Arbeitsmobilität zwischen den Ostseestaaten in geregelte Bahnen zu lenken. Die in dieser Studie aufgearbeiteten Ergebnisse statistischer Untersuchungen legen den Schluss nahe, dass eine verstärkte Arbeitsmarktintegration, ein gemeinsamer Arbeitsmarkt, sowohl sozialökonomisch sinnvoll als auch realisierbar ist. Zur genaueren Ausgestaltung einzelner Gestaltungsstufen ist eine weitergehende Erforschung dieses Themenfeldes notwendig.



Literatur

- Albert, Michel** (1992): *Kapitalismus contra Kapitalismus*, Campus-Verlag, Frankfurt am Main.
- Baltic Sea Parliamentary Conference** (2009): Report of the Working Group »Labour Market and Social Welfare« of the Baltic Sea Parliamentary Conference for the 18th Baltic Sea Parliamentary Conference (BSPC) in Nyborg, November 2010.
- Baltic Sea Parliamentary Conference** (2011): *Cross-Border Commuting and Youth Unemployment and measures to fight youth unemployment in the Baltic Sea Region*, Report of the Baltic Sea Parliamentary Conference for the 20th Baltic Sea Parliamentary Conference (BSPC) in Helsinki, August 2011.
- BMAS Bundesministerium für Arbeit und Soziales** (2010): *Sozial-Kompass EUROPA – Soziale Sicherheit in Europa im Vergleich*, Bonn.
- BMBF Bundesministerium für Bildung und Forschung** (2011): *Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen*, Online Darstellung, <http://www.bmbf.de/de/15644.php> (aufgerufen am 08.11.2011).
- Braun, Thorsten** (2003): Ein neues Modell für Flexicurity – der dänische Arbeitsmarkt, *WSI-Mitteilungen* 2/2003, Düsseldorf.
- CEDEFOP European Centre for the Development of Vocational Training** (2010): *Skill Supply and Demand in Europe – Medium Term Forecast up to 2020*, Publication Office of the European Union, Luxembourg.
- Central Statistical Bureau of Latvia** (2011): Online Datenbank, <http://www.csb.gov.lv> (aufgerufen am 12.09.2011).
- Central Statistical Office of Poland** (2011): Online Datenbank, <http://www.stat.gov.pl> (aufgerufen am 12.09.2011).
- Destatis Statistisches Bundesamt** (2011): *Sozioökonomische Grunddaten für die zwölf neuen EU-Mitgliedsstaaten, Deutschland und die Bundesländer*, Statistische Ämter des Bundes und der Länder, April 2011.
- DGB Deutscher Gewerkschaftsbund** (2011): *Beschluss des DGB-Bundesvorstandes vom 05.04.2011 – Arbeitnehmerfreizügigkeit sozial, gerecht und aktiv gestalten*, Berlin.
- Dullien, Sebastian** (2008): *Eine Arbeitslosenversicherung für die Eurozone – Ein Vorschlag zur Stabilisierung divergierender Wirtschaftsentwicklungen in der Europäischen Währungsunion*, SWP-Studie, Berlin.
- Eurofound European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions** (2011): *European Industrial Relations Observatory, Diverse Country-Profiles*, 11.09.2011.
- European Integration Consortium** (2009): *Labour mobility within the EU in the context of enlargement and the functioning of the transitional arrangements*, Nürnberg.
- Eurostat** (2011): Online Datenbank, <http://epp.eurostat.ec.europa.eu> (aufgerufen am 07.09.2011).
- Esping-Andersen, Gøsta** (1990): *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Polity Press, Cambridge.
- Estonian Ministry of Foreign Affairs** (2011): Press and Information, Glance at the Mirror, Euro, <http://www.vm.ee/?q=en/taxonomy/term/263>, (aufgerufen am 07.09.2011).
- Heise, Arne/Görmez Heise, Özlem** (2010): *Auf dem Weg zu einer europäischen Wirtschaftsregierung*, FES, Internationale Politikanalyse, September 2011.
- Hoffmann, Jürgen** (2006): Arbeitsbeziehungen im Rheinischen Kapitalismus – Zwischen Modernisierung und Globalisierung, *Westfälisches Dampfboot*, Münster.
- HWWI Hamburgisches Welt-Wirtschaftsinstitut** (2011): Zukunft Ostseeraum: Potenziale und Herausforderungen, *HWWI Policy Report* Nr. 16, Februar 2011.
- SVR Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung** (2011): Online Datenbank, <http://sachverstaendigenrat-wirtschaft.de> (aufgerufen am 04.09.2011).
- Löwisch, Manfred** (2003): Arbeitsrecht in Europa, in: Einführung ins europäische Wirtschaftsrecht, Zürich, S. 141–172.
- Ochsen, Carsten** (2009): On the measurement of mismatch, *Applied Economics Letters*, Nr. 16, S. 405–409.
- Pfannkuche, Alexander** (2010): A New Perspective on Mismatch Unemployment in Germany, in: Bass/Hozumi/Staroske (Hrsg.): *Labor Markets and Labor Market Policies between Globalization and World Economic – Japan and Germany Crisis*, Rainer Hampp Verlag, München, Mering.
- Statistisches Bundesamt Deutschland** (2011): Online Datenbank, <http://destatis.de> (aufgerufen am 12.09.2011).
- Statistics Denmark** (2011): Online Datenbank, <http://www.dst.dk> (aufgerufen am 12.09.2011).
- Statistics Estonia** (2011): Online Datenbank, <http://www.stat.ee> (aufgerufen am 12.09.2011).
- Statistics Finland** (2011): Online Datenbank, <http://www.stat.fi> (aufgerufen am 12.09.2011).
- Statistics Lithuania** (2011): Online Datenbank, <http://www.stat.gov.lt> (aufgerufen am 12.09.2011).
- Statistics Sweden** (2011): Online Datenbank, <http://www.scb.se> (aufgerufen am 12.09.2011).
- Weltbank** (2007): *Migration and Remittances – Eastern Europe and the Former Soviet Union*, Washington D.C.



Über den Autor

Alexander Pfannkuche ist Wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Fakultät Wirtschaft der Hochschule Bremen mit dem Forschungsschwerpunkt: Möglichkeiten und Grenzen dauerhaft erfolgreicher Wirtschaftspolitik in kleinen europäischen Volkswirtschaften im Kontext der Globalisierung.

Impressum

Friedrich-Ebert-Stiftung
Internationaler Dialog | Referat Mittel- und Osteuropa
Hiroshimastraße 28 | 10785 Berlin | Deutschland

Verantwortlich:
Dr. Ernst Hillebrand, Leiter, Referat Mittel- und Osteuropa

Tel.: ++49-30-26935-6 | Fax: ++49-30-26935-9250
<http://www.fes.de/international/moe>

Bestellungen:
info.moe@fes.de

Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung.

Diese Publikation wird auf Papier aus nachhaltiger Forstwirtschaft gedruckt.



ISBN: 978-3-86498-022-0