

Editorial

Zur Arbeitsmarktöffnung gegenüber dem östlichen Mitteleuropa

Ab 1. Mai 2011 – nachdem die Übergangsfrist in vollem Umfang (sieben Jahre) ausgeschöpft worden sein wird – werden die ArbeitnehmerInnen aus jenen mittel- und osteuropäischen Ländern (MOEL), die im Jahre 2004 der EU beitraten, Zugang zum österreichischen Arbeitsmarkt (sowie zu den Arbeitsmärkten der anderen ‚alten‘ EU-Länder, sofern dies nicht schon früher der Fall war) erhalten.

In diesem Editorial soll keineswegs versucht werden, das mögliche Ausmaß der aus dieser Arbeitsmarktöffnung resultierenden Arbeitskräftemigration (Zuwanderung, grenzüberschreitendes Pendeln) nach Österreich in den nächsten Jahren einzuschätzen. Es wird vielmehr lediglich bezweckt, den LeserInnen Informationen über einige der für die Arbeitskräftemigration wichtigen Schub- bzw. Sogfaktoren zu bieten: die Arbeitsmarktsituation beiderseits der Grenzen, die mittelfristige Lohnkonvergenz gegenüber Österreich und die Lohnentwicklungen in den MOEL seit dem Ausbruch der Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise im Herbst 2008. Die Ausführungen beschränken sich dabei unter den betreffenden MOEL auf die vier Nachbarländer Österreichs und auf Polen. Außer Betracht bleiben also die drei baltischen Staaten.

Arbeitsmarkt

Im Frühjahr 2010 begann die Erholung des österreichischen Arbeitsmarktes früher und vor allem erheblich kräftiger, als die Prognosen vorausgesehen hatten. Vor allem in der zweiten Jahreshälfte beschleunigte sich das Beschäftigungswachstum deutlich. Dennoch reichten 30.000 neue Arbeitsplätze im Jahresdurchschnitt nicht aus, um die Arbeitslosigkeit zu reduzieren. Der Rückgang bei den registrierten Arbeitslosen wurde im Wesentlichen durch verstärkte Schulungsmaßnahmen des AMS erreicht. Im Durchschnitt des Jahres 2010 belief sich die Arbeitslosenrate (registrierte Arbeitslose in Relation zu den unselbstständig Beschäftigten inkl. freien Dienstnehmern) auf 6,9%.

Leider gab es ausgerechnet in der Krise Probleme bei der statistischen Erfassung der Beschäftigung in Österreich. Dadurch sind genaue Aussagen über die Tendenzen in den einzelnen Wirtschaftsklassen zu Redaktionsschluss noch nicht möglich. Die Entwicklungen der

letzten drei Jahre können nur mit sehr viel Vorsicht abgeschätzt werden. Trotz der starken Zunahme der Exporte und der deutlich verbesserten Geschäftsaussichten in der Sachgüterproduktion schlägt in diesen Branchen die gute Konjunktur nur sehr langsam auf den Arbeitsmarkt durch. Während reguläre Arbeitsplätze – bei aller gebotenen Vorsicht angesichts der Probleme mit der Beschäftigungsstatistik – weiter abgebaut wurden, zeigten sich Erholungstendenzen bisher allenfalls im Bereich der Leiharbeit. Jedenfalls ist der Beschäftigungsstand in der Sachgüterproduktion noch weit vom Vorkrisenniveau entfernt, und in der Fachwelt wird bezweifelt, dass dieser Stand je wieder erreicht werden können.

Ein beträchtlicher Teil der neuen Arbeitsplätze ist in den Bereichen Gesundheit und Bildung entstanden. In Anbetracht der Sparzwänge in nahezu allen öffentlichen Haushalten stellt sich hier die Frage nach den Spielräumen für zukünftiges Beschäftigungswachstum.

Abgesehen von Polen wurden die MOEL von der Krise stärker getroffen als Österreich oder Deutschland. Vor allem waren die Arbeitsmarktauswirkungen deutlich ungünstiger:

Zwischen 3,6 Prozentpunkten in Slowenien und 5,5 Prozentpunkten in der Slowakei stiegen die Arbeitslosenquoten in diesen Ländern. Während es in Österreich schon 2010 eine leichte Arbeitsmarkterholung gab, verschlechterte sich die Lage in den MOEL noch weiter. Eine langsame Arbeitsmarkterholung wird für diese Länder erst ab 2011 erwartet. Es wird zwar unter Fachleuten die Meinung vertreten, dass aus der Arbeitslosigkeit heraus kaum Migration erfolgt, aber das gilt sicher mehr für Menschen, die langzeitarbeitslos sind, und weniger für die, welche bis vor Kurzem einen guten Arbeitsplatz hatten.

Vor allem bei den Jugendlichen waren die Arbeitslosenquoten deutlich und teilweise sogar dramatisch höher als in Österreich. Zu Beginn des Jahrzehnts hatten Polen und die Slowakei noch Jugendarbeitslosenquoten von etwa 40%, und lediglich Ungarn hatte mit 11,3% einen günstigen Wert. Während sich in Ungarn die Situation fast kontinuierlich verschlechterte, verbesserte sich in den anderen Ländern die Arbeitsmarktlage auch für die Jugendlichen deutlich bis zum Jahr 2008. Die anschließende Krise traf allerdings die Jugendlichen besonders stark: Vor allem die Slowakei, Ungarn und Polen hatten plötzlich wieder Jugendarbeitslosenquoten von 20% bis 27%. Da die Jugendlichen oft ungebunden und daher besonders mobil sind, besteht hier sehr wohl ein Auswanderungspotenzial, sofern sich die Zukunftsperspektiven für diese Altersgruppe nicht bald verbessern.

Die niedrigen Aktivitätsquoten vor allem in Ungarn und Polen können ein Indiz für versteckte Arbeitslosigkeit sein. Die Art der Beschäftigungserfassung in internationalen Statistiken verschleiert zumindest

zum Teil das Problem prekärer Beschäftigung. Ein massives Problem mit Unterbeschäftigung und schlechter Qualität der Arbeitsplätze dürfte aber in jedem Fall bestehen.

Mittelfristige Lohnkonvergenz

Die Arbeiterkammer und die Gewerkschaften sprachen sich bei der Osterweiterung der EU massiv für Übergangsregelungen bezüglich der Arbeitnehmerfreizügigkeit aus. Der Grund dafür waren die hohen Lohnunterschiede zwischen Österreich und den benachbarten MOEL. So betragen die Durchschnittslöhne 2004 umgerechnet zu Kaufkraftparitäten im fortgeschrittenen Slowenien etwa zwei Drittel des österreichischen Niveaus, in Polen und Tschechien jeweils 46%, in Ungarn 43% und in der Slowakei 37%. Ziel der Übergangsregeln war es daher einerseits, Zeit für die Konvergenz der Löhne zu gewinnen, und andererseits Vorbereitungen zu treffen, um zu verhindern, dass ArbeitnehmerInnen aus den neuen Mitgliedstaaten in Österreich unterhalb der hier herrschenden Lohnstandards (kollektivvertraglichen Mindestlöhne) arbeiten und damit als Lohndrücker eingesetzt werden würden.

Die sehr eindeutige Haltung der Arbeitnehmer-Interessenvertretungen in dieser Frage hatte noch einen zweiten Grund, nämlich die noch viel höheren Unterschiede zwischen den Löhnen zu Wechselkursen. Aufgrund der geografischen Lage Österreichs ist es für ArbeitnehmerInnen aus den benachbarten MOEL durchaus möglich, für einige Wochen, zum Teil sogar jede Woche oder jeden Arbeitstag über die Grenze nach Österreich zu pendeln und hier zu arbeiten. Gerade der Ballungsraum Wien ist hierbei ein wesentlicher Anziehungspunkt, wie bereits seit Langem die Einpendlerströme aus den umliegenden Bundesländern zeigen. Zu Wechselkursen betrug das Lohnniveau in Slowenien 2004 rund die Hälfte des österreichischen, in Ungarn, Polen und der Tschechischen Republik knapp ein Viertel und in der Slowakischen Republik ca. ein Sechstel.

Die Hoffnung, während der Übergangsfrist eine relevante Annäherung der Löhne zu erreichen, erfüllte sich in den meisten Fällen zu einem guten, wenn auch nicht sehr guten Teil. (Der verteilungs- und kostenneutrale Spielraum für Lohnerhöhungen im Ausmaß der Teuerung und des gesamtwirtschaftlichen Arbeitsproduktivitätszuwachses wurde in keinem der MOEL voll ausgeschöpft.) Trotz der z. T. tiefen Rezession 2009 verzeichneten die meisten der MOEL zwischen 2004 und 2010 erhebliche Reallohnsteigerungen: Slowenien 13%, Tschechien 19%, Polen 20%, die Slowakei 26%. Die Ausnahme bildete Ungarn (4,4%), wo schon vor der Rezession massive gesamtwirtschaftliche Ungleichgewichte bestanden.

Die Löhne zu Kaufkraftparitäten erhöhten sich in Slowenien bis 2010 auf 75% des österreichischen Niveaus, in Tschechien und Polen auf jeweils 55%, in der Slowakei und in Ungarn auf jeweils 48%. Für die Entscheidung über Arbeitsmigration sind sowohl das Ausmaß des Lohnunterschieds zwischen Herkunfts- und Zielland als auch die Lohndynamik im Herkunftsland sowie die diesbezüglichen Erwartungen von Bedeutung. Die Slowakei und Ungarn liegen nun im Bezug auf die Löhne zu Kaufkraftparitäten etwa gleichauf, aber die Lohndynamik im letzten Jahrzehnt war sehr verschieden, was vermutlich ganz unterschiedliche Erwartungen hinsichtlich der zukünftigen Lohnentwicklung auslöst und damit möglicherweise unterschiedliches Wanderungsverhalten. In Ungarn besteht die Gefahr eines deutlichen Pessimismus.

Die Entwicklung der Lohnunterschiede zu Wechselkursen, die für die Entscheidung, nach Österreich zu pendeln, relevant ist, verlief ähnlich wie jene der Lohnunterschiede zu Kaufkraftparitäten. Slowenien erreicht inzwischen 55% des österreichischen Lohnniveaus, die Tschechische Republik 35%, Polen 30%, die Slowakische Republik und Ungarn jeweils 28%. Dabei bewirkte die reale Aufwertung der Währung in Tschechien und der Slowakei etwa die Hälfte dieser Konvergenz, in Polen etwa ein Drittel. In Slowenien leistete sie nur einen deutlich geringeren Beitrag, was angesichts des bereits erreichten Niveaus durchaus zu erwarten war. In Ungarn glichen einander die Abwertung und die hohe Inflation weitgehend aus. Insgesamt war die ungarische Konvergenz in den letzten Jahren deutlich weniger stabil als jene der anderen MOEL.

Es zeigt sich, dass die Abschätzungen der Lohnkonvergenz, die vor der Osterweiterung getroffen wurden, keineswegs zu pessimistisch waren, vor allem was die Entwicklung in Kaufkraftparitäten betraf. Der Abbau der Währungsunterbewertung wurde damals eher überschätzt.

Lohnentwicklungen in den MOEL seit 2008

In der *Slowakei* unterzeichneten die von Ministerpräsident Fico (Smer-SD, dt. Richtung – Sozialdemokratie) geführte Koalitionsregierung und die Sozialpartner im Jänner 2008 eine gemeinsame Erklärung über die Einführung des Euro. Diese erfolgte plangemäß am 1. 1. 2009.

Für die Kollektivvertragsverhandlungen auf Branchen- bzw. Betriebsebene bildet die Mindestloohnerhöhung einen wichtigen Orientierungspunkt. Zahlreiche Sozialleistungen sind an das Mindestlohniveau gekoppelt.

Die Mindestlohnanpassung vom 1. 1. 2009 erfolgte ohne vorherigen Konsens der Sozialpartner im tripartistischen „Rat für wirtschaftliche und soziale Vereinbarungen“ (RHSD). Nach einer Novellierung des

Mindestlohngesetzes verordnete die Regierung eine Mindestlohnhöhe von SKK 8.900 bzw. € 295 pro Monat (davor SKK 8.100).

Die stark exportorientierte slowakische Volkswirtschaft wurde durch die Wirtschaftskrise schwer getroffen: Nachdem das BIP 2008 noch 6,2% gewachsen war, schrumpfte die Wirtschaftsleistung im Folgejahr um 4,7%. Der Produktionseinbruch ließ die Arbeitslosenrate auf 12,1% steigen und wirkte sich auf die Lohnentwicklung sehr deutlich aus: Die Zuwachsrate der Bruttomonatslöhne verringerte sich von 8,2% im Jahre 2008 auf 2,9% 2009. Die deutliche Mindestlohnanhebung und die Effekte, die davon auf die Kollektivvertragsverhandlungen ausgingen, verhinderten einen noch stärkeren Rückgang des Lohnwachstums. Der Nominallohnanstieg um 2,9% bedeutet immerhin noch einen Kaufkraftzuwachs von 2% (nach 4,1% 2008). Die Lohnentwicklung erwies sich somit im Rezessionsjahr als stabilisierender Faktor, der einen noch ausgeprägteren Einbruch der Nachfrage vermeiden half.

Die Lohnverhandlungen für das Jahr 2010 standen im Zeichen der tiefen Rezession. Der Arbeitsminister schlug im RHSD eine weitere deutliche Anhebung des Mindestlohns vor, was die Gewerkschaftsverbände begrüßten. Die Arbeitgeberdachverbände lehnten den Vorschlag des Arbeitsministers jedoch ab. Sie befürworteten ein Einfrieren des Minimallohns bzw. eine geringe Erhöhung. Nach dem erneuten Scheitern der sozialpartnerschaftlichen Verhandlungen ordnete die Regierung eine Anhebung des Mindestlohns auf € 308 mit 1. 1. 2010 an.

Für die Verwaltungsbediensteten und die übrigen öffentlichen Bediensteten (Gesundheits-, Bildungswesen usw.) vereinbarten die jeweiligen Tarifpartner eine Gehaltsanhebung von 1% per 1. 1. 2010. Die Beschäftigten des öffentlichen Sektors hatten somit 2010 einen Reallohnverlust hinzunehmen.

Im gesamtwirtschaftlichen Durchschnitt belief sich der Anstieg der Bruttomonatslöhne 2010 auf 2,8%, woraus erneut ein Kaufkraftgewinn von rd. 2% resultierte.

Auch im Herbst 2010 blieben die Verhandlungen im RHS über die Mindestlohnanpassung ohne Ergebnis. In Übereinstimmung mit dem einschlägigen Gesetz schlug der Arbeitsminister eine Erhöhung des Mindestlohns im Ausmaß der durchschnittlichen Lohnanhebung im Jahre 2009 vor, also um 3%. Die Koalitionspartner der seit Juli 2010 im Amt befindlichen Mitte-rechts-Regierung unter der Führung von Ministerpräsidentin Iveta Radičová (Demokratische und Christliche Union, SDKÚ-DS) stimmten dem zu. Seit 1. 1. 2011 beträgt der monatliche gesetzliche Mindestlohn demgemäß € 317.

Die Weltwirtschaftskrise, die im September 2008 einsetzte, hat in *Ungarn* besonders gravierende Auswirkungen, weil sich die ungarische Volkswirtschaft bereits vor der Krise durch starke makroökonomische

Ungleichgewichte auszeichnete (Haushaltsdefizit, außenwirtschaftliches Ungleichgewicht). Investitionen und privater Konsum waren in den vorangegangenen Jahren in beträchtlichem Ausmaß durch Kapitalimporte finanziert worden. Die Kapitalabflüsse im Herbst 2008 hatten eine erhebliche Abwertung des Forint zur Folge, wodurch Banken und Privatschuldner unter großen Druck gerieten. Wegen der Rezession in Westeuropa brachen die Exporte im vierten Quartal 2008 ein. Das Zusammentreffen der Kreditklemme mit dem Ausfuhrückgang – Ungarn zählt zu den drei MOEL mit der höchsten Exportintensität – beeinträchtigte die Realwirtschaft schwer. In dieser Ausnahmesituation erhöhte die Nationalbank Ende Oktober die Zinsen schlagartig, und die Regierung wandte sich an den IWF und erhielt nach Vorlage und positiver Bewertung eines Sanierungsprogramms, welches Budgetkürzungen auf der Ausgabenseite und gleichzeitig ein Unterstützungspaket für die Banken beinhaltete, von IWF, Weltbank und EU einen 20 Mrd. Euro-Kredit. Aufgrund der vorgenommenen Ausgabenkürzungen trugen weite Teile der Bevölkerung die Hauptlast des Sanierungspakets.

Das BIP-Wachstum verlangsamte sich 2008 auf 0,6%, 2009 verringerte sich die reale Wirtschaftsleistung um 6,3%. Die Industrieproduktion fiel 2008 um 1,1% und 2009 um 12%. Die Arbeitslosenquote stieg von 7,8% 2008 auf 10% 2009. Der Lebensstandard der unselbstständig Beschäftigten sank erheblich: 2009 stieg der durchschnittliche Bruttomonatslohn nur um 0,6%, und dies bei einer Teuerungsrate von 4,0%. Und 2010 bedeutete der nominelle Lohnanstieg von 2,1% einen Kaufkraftverlust von 2,5%.

Im zweiten Wahlgang der Parlamentswahlen am 25. 4. 2010 erhielt die bisher größte Oppositionspartei Fidesz – Ungarischer Bürgerbund eine Zweidrittelmehrheit. Viktor Orbán, bereits Premierminister von 1998 bis 2002, ist der neue Regierungschef.

Entgegen den gesetzlichen Bestimmungen unterließ es die Regierung Orbán, den dreiseitigen Interessenabstimmungsrat (OÉT) binnen eines Monats nach Amtsantritt einzuberufen. Schon im Sommer fielen sehr viele die Sozialpartner unmittelbar berührende politische Entscheidungen. Erst Ende September trafen die Vertreter der Gewerkschafts- und Arbeitgeberdachverbände erstmals mit der Regierung im OÉT zusammen. Ministerpräsident Orbán kündigte an, die Verfahrensregeln und substanziellen Abkommen des sozialen Dialogs überprüfen zu wollen. Es gälte insbesondere zu klären, ob die einschlägigen Gesetze und Vereinbarungen dem Wählerwillen entsprächen. Er sagte zu, dass eine Reform des OÉT nicht ohne Konsultation der Sozialpartner erfolgen werde. Der Ministerpräsident erklärte allerdings bei verschiedenen Gelegenheiten, dass seine Partei unter sozialem Dialog nicht ausschließlich jenen zwischen Arbeitgebern und -nehmern verstehe,

sondern den Dialog zwischen verschiedenen sozialen Gruppen. Nationale Beobachter bezweifeln angesichts der Zweidrittelmehrheit von Fidesz im Parlament und des bisherigen Stils der Regierung, dass die Sozialpartner auf die geplante Novellierung des Arbeitsgesetzbuches wesentlichen Einfluss ausüben können werden.

Anfang Dezember 2010 einigten sich Regierung und Sozialpartner im OÉT auf eine Erhöhung des generellen Mindestlohns per 1. 1. 2011 von HUF 73.500 um 6,1% auf HUF 78.000 (€ 286) pro Monat. Der Wirtschaftsminister begründete seinen Vorschlag mit der prognostizierten Inflationsrate (4,9%) und der Notwendigkeit, NiedriglohneempfängerInnen für negative Effekte der Einkommensteuerreform (Einführung eines einheitlichen Steuersatzes) zu kompensieren.

In *Slowenien* erfolgt die lohnpolitische Steuerung über ein vierstufiges System sozialpolitischer Abkommen, bestehend aus einem dreiseitigen gesamtwirtschaftlichen Sozialpakt und aus jeweils zweiseitigen Kollektivverträgen für den privaten Sektor (bzw. den öffentlichen Sektor), auf der Branchenebene und auf der Unternehmensebene. Diese Abkommen stehen in wechselseitiger Beziehung zueinander: Die Umsetzung der Regelungen der Sozialpakete beruht im lohnpolitischen Bereich (horizontale und vertikale Koordination) auf den hierarchisch geordneten Kollektivverträgen. Und die Kollektivverträge niedriger Ebene nehmen Bezug auf die Vereinbarungen auf höherer Ebene. In den letzten Jahren erfolgte innerhalb des Kollektivvertragssystems eine Aufwertung der Branchenkollektivverträge. Diese bilden seit 2006 die Eckpfeiler des Systems.

Unter den österreichischen Nachbarstaaten erlitt Slowenien, das wirtschaftlich erfolgreichste der 2004 der EU beigetretenen MOEL, den stärksten konjunkturellen Einbruch. 2009 sank das BIP der kleinen, besonders stark exportabhängigen Volkswirtschaft um 7,8%

Selbstverständlich fand diese tiefe Rezession auch in der Lohnentwicklung ihren Niederschlag. 2008 hatte der durchschnittliche Anstieg der kollektivvertraglichen Grundlöhne im privaten Sektor noch 3,2% im Jänner (Ausgleich für die unvorhergesehene Teuerung des Vorjahres) bzw. 3,9% im August (Ergebnis der regulären Verhandlungen über KV-Lohn-Anpassung) betragen, 2009 belief er sich nur noch auf 1,2% im Jänner bzw. 2,3% im August.

Am stärksten traf die Wirtschaftskrise die Gehälter der öffentlichen Bediensteten: Im Februar 2009 verständigten sich Vertreter der von den Sozialdemokraten (SD) geführten Regierung und 23 Gewerkschaften der öffentlich Bediensteten unter dem Eindruck der massiv verschlechterten Budgetsituation auf eine restriktive Gehaltsvereinbarung für 2009 und 2010. Die üblicherweise im August stattfindende Gehaltsrunde fiel 2009 demgemäß aus. Die für 2010 vorgesehene Ge-

haltsanhebung wurde nicht realisiert. Und für 2011 gilt ein Gehaltsstopp. Im gesamtwirtschaftlichen Durchschnitt verringerte sich der Anstieg des mittleren Bruttomonatslohns von 8,4% 2008 auf 3,4% 2009. Das bedeutete im Rezessionsjahr freilich immer noch einen Kaufkraftanstieg von 2,5%. Somit leistete die Lohnpolitik einen wesentlichen Beitrag zur Stabilisierung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage. 2010 stieg die Nominallohnerhöhung auf 4,3%, womit sich die Kaufkraft um 2,2% verbesserte.

Aufgrund der (noch) sehr hohen Deckungsrate der Kollektivverträge ist der nationale Mindestlohn in Slowenien für die Lohnentwicklung weniger bedeutsam als in den übrigen MOEL. Seit 2010 bezieht sich die Mindestlohnfestsetzung auf den monatlichen Nettolohn. Mit 1. 3. 2010 wurde der nationale Minimallohn auf netto 510 € angehoben. Bis 2012 wird dieser Mindestlohnsatz stufenweise auf 562 € steigen.

Die Stabilität und hohe Arbeitsmarktregulierungs-Effektivität des slowenischen Arbeitsbeziehungssystems sind allerdings seit dem im Juni 2006 von der damaligen Mitte-rechts-Mehrheit im Parlament beschlossenen Aufhebung der Pflichtmitgliedschaft in der Wirtschaftskammer stark bedroht. Seither sinkt der Organisationsgrad der Arbeitgeberverbände im privaten Sektor Jahr für Jahr. Dies könnte bedeuten, dass in einigen Jahren in weiten Bereichen die 50%-Marke unterschritten werden wird, welche für die Allgemeinverbindlichkeitserklärung von Kollektivverträgen Voraussetzung ist.

In der *Tschechischen Republik* war der Produktionseinbruch des Jahres 2009 weniger ausgeprägt als in der Slowakei, Ungarn und Slowenien, obwohl auch dieses neue EU-Mitglied eine exportorientierte wirtschaftspolitische Strategie verfolgt. Nachdem das BIP 2008 noch um 2,5% gestiegen war, verringerte sich die Wirtschaftsleistung im Folgejahr um 4,2%. Die Arbeitslosenrate erhöhte sich von 4,4% auf 6,7%.

Wie in den anderen MOEL abgesehen von Ungarn resultierte aus den verzögerten Reaktionen der Kollektivvertragsverhandlungen, deren bei Weitem wichtigste Ebene jene der Unternehmen bzw. Betriebe ist, und der Lohnbewegung insgesamt auf das Ausbrechen der Wirtschaftskrise im Herbst 2008 noch ein erheblicher durchschnittlicher Reallohnzuwachs im Jahre 2009. Der Anstieg des mittleren Bruttomonatslohns verringerte sich zwar von 7,8% 2008 auf 4,0% 2009, aber da die Teuerungsrate von 6,3% auf 0,6% fiel, ergab sich ein Kaufkraftzuwachs von 3,4%. 2010 belief sich der Nominallohnzuwachs auf 2,2%, was einen Reallohnanstieg von 1% bedeutete.

Davon begünstigt waren allerdings ausschließlich die Beschäftigten des privaten Sektors. Ganz anders sah und sieht die Gehaltsentwicklung im öffentlichen Sektor aus, denn die budgetpolitischen Austeritätsprogramme der von der ODS (Demokratische Bürgerpartei) geführten

Mitte-rechts-Regierungen Topolánek (bis Mai 2009) und Nečas (ab Juli 2010) sowie der Übergangsregierung gingen in erheblichem Maße auf Kosten der öffentlich Bediensteten. 2009 blieben die Gehälter im öffentlichen Dienst eingefroren. Im folgenden Jahr kürzte die Regierung die Mittel für Gehälter der öffentlich Bediensteten um 4 Mrd. CZK (152 Mio. €). Und das Austeritätspaket für 2011 beinhaltet eine Reduktion der Gehaltssumme im öffentlichen Dienst (mit Ausnahme des Bildungswesens) um 10% (!), umzusetzen durch Gehaltskürzungen und/oder Verringerungen des Personalstandes.

Der nationale Mindestlohn wird von der Regierung nach Beratung mit dem sozialpartnerschaftlichen „Rat für wirtschaftliche und soziale Verständigung“ auf dem Verordnungsweg erlassen. Die letzte Anpassung des Mindestlohns erfolgte am 1. 1. 2007 auf CZK 8.000 (€ 308). Seitdem verweigerten die Mitte-rechts-Regierungen eine Erhöhung des Minimallohns mit dem Hinweis auf angebliche negative Beschäftigungseffekte.

Als einziges der neuen osteuropäischen Mitgliedsländer der EU überstand *Polen* die Rezession des Jahres 2009 ohne Produktionsrückgang. Die Auswirkung der Weltwirtschaftskrise auf die Wirtschaftsleistung bestand in einer Verlangsamung des BIP-Wachstums von 5,0% 2008 auf 1,7% 2009. Die Arbeitslosenrate erhöhte sich von 7,1% auf 8,2%. Für diese vergleichsweise günstige Entwicklung war nicht zuletzt die stärkere Binnenmarktorientierung der polnischen Unternehmen ausschlaggebend.

Der Anstieg des durchschnittlichen Bruttomonatslohns verringerte sich von 10,1% 2008 auf 5,5% 2009 und 3,8% 2010. Da die Teuerung zunächst fast auf unverändertem Niveau verharrte (4,2% 2008; 4,0% 2009), sank der Kaufkraftzuwachs der Bruttolöhne von 5,7% auf 1,4%. 2010 betrug der Reallohnanstieg immerhin noch 1,1%.

Über die Anpassung des nationalen Mindestlohns verhandelt alljährlich die „Dreiseitige Kommission für soziale und wirtschaftliche Angelegenheiten“ (TK), in der neben der Regierung u. a. die repräsentativen Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände vertreten sind. Mit 1. 1. 2011 stieg der gesetzliche Minimallohn auf 1.386 PLN pro Monat (€ 357).

Wie in den meisten anderen MOEL suchte auch in Polen die Regierung die Konsolidierung des Staatshaushaltes ausgabenseitig auch durch massive Einschnitte bei den öffentlich Bediensteten zu forcieren. Der Lehrgewerkschaft gelang es Anfang September 2010 noch, mit dem Bildungsministerium eine Gehaltserhöhung von 7% per 1. 9. 2011 zu vereinbaren. Die Verhandlungen in der TK über die Anhebung der Gehälter der übrigen öffentlich Bediensteten scheiterten jedoch. Die Regierung kündigte einen Gehaltsstopp für diese Beschäftigtengruppe an sowie eine Verringerung des Personalstandes im öf-

fentlichen Dienst um 10%.

Fassen wir wichtige Ergebnisse bezüglich Lohnkonvergenz und jüngsten Lohnentwicklungen zusammen:

* Während der Übergangsfrist (2004-10) setzte sich die Annäherung der Löhne in den MOEL an jene Österreichs in signifikantem Ausmaß fort, sowohl zu Wechselkursen als auch zu Kaufkraftparitäten.

* Die tiefe Rezession des Jahres 2009 löste in den betrachteten MOEL – mit Ausnahme Ungarns – im Durchschnitt keinen Rückgang der Reallöhne der Beschäftigten aus.

* Der in allen MOEL während bzw. nach der Rezession eingeschlagene budgetpolitische Austeritätskurs erfolgt in erheblichem Maße zu Lasten der öffentlich Bediensteten. Die im jeweiligen nationalen Maßstab vergleichsweise niedrigen Gehälter im öffentlichen Sektor und die Gehaltseinbußen ebendort in jüngster Zeit verschärfen zweifellos die Rekrutierungsprobleme in diesem Bereich und die in einigen der betreffenden Branchen bereits bestehenden, gravierenden Engpässe (Gesundheitswesen). Die Auswanderung bzw. das Pendeln in eines der ‚alten‘ EU-Länder, wo in den Gesundheits- und Pflegeberufen z. T. hoher Personalbedarf besteht, gewinnt für viele Betroffene an Attraktivität. Welche Folgen die Verschlechterungen der Arbeitsbedingungen für die Gewerkschaften der öffentlich Bediensteten, deren Organisationsgrad relativ hoch ist, haben wird (Mobilisierung oder Austrittswelle?), ist offen.

* Angesichts des – mit Ausnahme Sloweniens – niedrigen Gesamtdeckungsgrades der Kollektivverträge und der geringen Regulierungseffektivität derselben kommt den gesetzlichen nationalen Mindestlöhnen zunehmende Bedeutung zu, v. a. auch als Schutzinstrument für die schwächsten ArbeitsmarktteilnehmerInnen während und nach einer tiefen Rezession. Für die Lohnkollektivvertragsverhandlungen bildet das Ausmaß der Mindestlohnanhebung einen wichtigen Orientierungspunkt. Der Fall Tschechiens führt jedoch die Verwundbarkeit eines staatlichen Mindestlohnsystems gegenüber Blockadeverhalten der Regierung bzw. der Parlamentsmehrheit vor Augen.

* „Die Lohnentwicklung in den MOEL“ gibt es nicht. Die wirtschaftlichen, politischen, sozialen, kulturellen, institutionellen und arbeitsmarktorganisatorischen Unterschiede zwischen den MOEL sind erheblich. Pfadabhängigkeiten bestimmen in hohem Maße die Entwicklung der Arbeitsbeziehungen.

Abschließende Überlegungen

Während der Übergangsfrist war Österreichs Arbeitsmarkt gegenüber den MOEL keineswegs abgeschottet. Im Schnitt des Jahres

2010 waren rd. 68.000 unselbstständig Beschäftigte aus diesen fünf Ländern in Österreich tätig. Die Übergangsregelungen verhinderten eine abrupte generelle Öffnung, gewährleisteten aber gleichzeitig eine nach und nach erfolgende Teilöffnung.

Es darf nicht übersehen werden, dass die österreichische Beschäftigung zwar in den konjunkturell günstigen Jahren vor der Krise ca. um 60.000 Unselbstständige pro Jahr gewachsen ist, dass es aber in den Stagnationsjahren davor von 2000 bis 2004 nur knapp 10.000 zusätzliche Beschäftigte pro Jahr gab. Es hängt also massiv von der konjunkturellen Entwicklung ab, ob eine Zuwanderung von 5.000 bis 25.000 ArbeitnehmerInnen, die Schätzungen sind extrem unsicher, problemlos verkraftet werden kann oder nicht.

Jedenfalls sind die Bemühungen, den Schutz der bereits beschäftigten und der neu ankommenden ArbeitnehmerInnen vor Lohn- und Sozialdumping durch grenzüberschreitende Überlassung und Entsendung von Arbeitskräften sowie durch ausländische Scheinselbstständige – also Personen, die formal selbstständig arbeiten und deshalb Dienstleistungsfreiheit haben – fortzusetzen und auszubauen. Einen wesentlichen Schritt in diese Richtung bildet das mittlerweile im parlamentarischen Prozess befindliche „Lohn- und Sozialdumping-Bekämpfungsgesetz“, welchem eine entsprechende gemeinsame Initiative der Sozialpartner vorausging. Dieses Gesetz bildet die Grundlage für die Kontrolle der Einhaltung kollektivvertraglicher Grundlöhne in in- und ausländischen Unternehmen durch die Finanzpolizei (vormals KIAB) in Zusammenarbeit mit einem neu eingerichteten Kompetenzzentrum der Wiener Gebietskrankenkasse.

Bereits jetzt hilft der ÖGB gezielt ArbeitnehmerInnen, die im Burgenland grenzüberschreitend arbeiten, um das gerade bei landwirtschaftlichen Saisonkräften übliche Lohndumping zu unterbinden. Wo die Öffnung eine Legalisierung von jetzt schwarz Beschäftigten bewirkt, verbessern sich die Möglichkeiten für die Durchsetzung von fairen Löhnen.

Die Übergangsfrist wurde auch dazu genutzt, die Dotierung aktiver arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen zugunsten von MigrantInnen wesentlich aufzustocken.

Im Interesse der ArbeitnehmerInnen wird es erforderlich sein, die Arbeitsmarktentwicklungen nach der Arbeitsmarktöffnung gegenüber Mittelosteuropa genau zu beobachten. Ganz besonders wird dies für die Arbeitsmarktentwicklungen in den grenznahen Regionen im Osten des Landes gelten und jene Branchen, Berufe und Qualifikationsgruppen, für die grenzüberschreitende Überlassung und Entsendung von Arbeitskräften in hohem Ausmaß zu erwarten ist.