

Diskussionspapier

Forschungsgruppe EU-Integration
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale
Politik und Sicherheit

Emilia Dolgowska, Ognian Hishov

Liberaler Wirtschaftspolitik und soziale Standards in Polen und Großbritannien

Gemeinsamkeiten und Unterschiede

Diskussionspapiere sind Arbeiten im Feld der Forschungsgruppe, die nicht als SWP-Papiere herausgegeben werden. Dabei kann es sich um Vorstudien zu späteren SWP-Arbeiten handeln oder um Arbeiten, die woanders veröffentlicht werden. Kritische Kommentare sind in jedem Fall willkommen.

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

**Diskussionspapier der FG 1, 2006/ 14, August 2006
SWP Berlin**

Libérale Wirtschaftspolitik und soziale Standards in Polen und Großbritannien: Gemeinsamkeiten und Unterschiede

0. Einleitung

Vergleicht man die Wirtschafts- und Sozialpolitik Großbritanniens und Polens anhand bestimmter Faktoren, lassen sich Ähnlichkeiten feststellen. Polen als das größte neue EU- Beitrittsland, hat ein großes Menschenpotential, aber auch, gemessen an den EU- Ländern zurzeit, die größten Probleme mit der Arbeitslosigkeit. Sowohl Polen als Großbritannien mussten sich mit Reformen ihres Arbeitsmarktes auseinandersetzen. In Polen ist dies noch nicht abgeschlossen. Nach der Wende 1989 stieg die versteckte Arbeitslosigkeit rapide von 0% auf knapp 20%. In Großbritannien wurde die Arbeitslosigkeit in den achtziger Jahren unter der starken Hand der „eisernen Lady“ Margaret Thatcher stark reduziert.

Polen muss, wenn es wettbewerbsfähiger werden will, in den kommenden Jahren Arbeitsmarktreformen durchführen, um die Lohnnebenkosten zu reduzieren und einen flexibleren Arbeitsmarkt zu gestalten. Für die Analyse des Arbeitsmarktes ist die nationale Sozialpolitik und Sozialausgaben ein wichtiger Faktor. Polen als eine junge liberale Volkswirtschaft hat relativ hohe staatliche Sozialausgaben gemessen an den jährlichen Haushaltsausgaben und ihrem Anteil am BIP. Das bedeutet aber nicht, dass Polen ein sozialdemokratisches Land ist, das eine soziale Kohäsion und hohe soziale Standards mit Eigenmittelfinanzierung aufweist.

In diesem Aufsatz werden die staatliche Ausgaben für Soziales Großbritanniens und Polens verglichen. Die Sozialausgaben in Polen nähern sich der Höhe nach den Ausgaben Großbritanniens an, das aber eine niedrigere Arbeitslosenquote hat. Hauptziel dieser Vergleichsanalyse ist die empirische Untersuchung der jährlichen Haushaltsausgaben beider Länder, um herauszufinden, welche strukturelle Umverteilung sie haben und wo sich ihre Ausgaben hauptsächlich konsolidieren. Diese Analyse sollte ermöglichen zu zeigen, dass Polen ein ausgebautes Sozialsystem hat. Die Ausgaben sind aber zu niedrig, um die soziale Kohäsion zu erreichen, indem z.B. die Arbeitslosen langfristig Zuwendungen erhalten können. In dieser Analyse wird die Struktur der Ausgaben eine wichtige Rolle spielen. Studien der OECD und der EU-Kommission zufolge, beschäftigt Europa im Vergleich zu den Vereinigten Staaten oder Japan zuwenig Personen und hat einen geringen Zuwachs an Arbeitsplätzen. Die Auswirkungen der Globalisierung auf die nationalstaatlichen Möglichkeiten, eine selbstständige Makro-Wirtschaftspolitik zu führen, hat die Strukturpolitik stärker ins Blickfeld gerückt. Mit Blick

auf das Defizit in den Staatshaushalten können restriktive Forderungen zur Budgetkonsolidierung jedoch in einer Zeit, in der sich die Konjunktur verändert, zu Problemen beim aktiven Zugang zum Arbeitsmarkt führen.¹ Das trifft auf Polen der Gegenwart voll zu.

1. Haushaltspolitische Orientierung Polens und Großbritanniens

Haushaltspolitisch ähneln sich beide Länder darin, dass sie relativ wenig Mittel für Arbeitsmarktmaßnahmen bereitstellen. In Polen werden die Einnahmen aus dem hohen Wirtschaftswachstum jedoch nicht genutzt, um den Arbeitsmarkt attraktiver zu gestalten. Mit anderen Worten wird das Potential des Humankapitals und der anderen Ressourcen nicht aktiviert um Arbeitsplätze zu schaffen. Prognosen der Haushaltsausgaben zufolge plant Polen in Zukunft sogar Kürzungen. Bis 2030 wird weniger für das Frührentensystem ausgegeben, was in Zusammenhang mit den 1999 eingeführten Reformen des Rentensystems hängt. Zurzeit besteht noch bis 2007 für einige Berufsgruppen die Möglichkeit des Frührenteneintrittes. Dazu existieren in Polen subventionierte Renten für die Anfang der 90er Jahre in einigen Wirtschaftszweigen, wie Bergbau, verlorene Arbeitsplätze.

Im Einklang mit der Reform des Rentensystems werden die Renten ab 2007 nur noch von der Höhe der Rentenbeiträge abhängen, was zu einer Reduzierung der Staatsausgaben führen soll.

Die Struktur der Sozialausgaben beider Staaten gestaltet sich unterschiedlich. Die Höhe der gesamten Sozialausgaben in Großbritannien betrug im Jahr 2003 26,7% des BIP, und in Polen 21,6%. Im Einzelnen gab Großbritannien für Arbeitslosenunterstützung im Jahre 2003 2,88 und Polen 1,1% des BIP aus, für Erwerbsunfähige entsprechend 6,38 und 3,9%, sowie für Sozialhilfe 2,8 und 1,1% des jeweiligen BIP.

Daraus lässt sich schlussfolgern, dass Polen um ungefähr 5 Prozentpunkte (der gesamten jährlichen Ausgaben) niedrigere Sozialausgaben aufweist. Im europäischen Vergleich lässt sich aus der Zahlenzusammenstellung (Tabelle 1) feststellen, dass einige Wohlfahrtsstaaten wie Deutschland und Österreich schon immer größere Sozialausgaben als Großbritannien (hier von 1990 bis 2003) hatten. Der Direktvergleich Deutschland – Großbritannien erklärt die Diskrepanz: Am Anfang der 90-er Jahre hatte Großbritannien um 2,5% niedrigere Sozialausgaben als Deutschland, im Jahr 2003 schon um 3,5%. In Großbritannien sind ab 1995 die Ausgaben für Soziales tendenziell reduziert worden. Umgekehrt sind diese Ausgaben in Deutschland jedes Jahr tendenziell gestiegen. Daher ist die Differenz der diesbezüglichen Ausgabenniveaus zwischen Polen und Deutschland größer und liegt bei 9 Prozentpunkte des

¹ Greve, Bent: „Aktive Arbeitsmarktpolitik in Dänemark- Realität oder Rhetorik?“, in: WSI Mitteilungen 5/2000, S.322

Ausgabenniveaus zwischen Polen und Deutschland größer und liegt bei 9 Prozentpunkte des BIP (Großbritannien - Polen ca. 5 Prozentpunkte).

Tabelle 1: Sozialausgaben im EU – Vergleich, % des BIP

Land	Zeitraum					
	1990	1995	2000	2001	2002	2003
Deutschland	25,4	28,1	29,3	29,3	29,9	30,2
Österreich	26,2	28,9	28,3	28,6	29,2	29,5
Großbritannien	22,9	28,2	27,0	27,5	26,4	26,7
Polen	k.A.	k.A.	20,0	21,5	21,9	21,6

Quellen: Eurostat; Wirtschaftskammern Österreichs

Wenn man die Höhe der Sozialausgaben Polens und der anderen EU und OECD Länder zusammenstellt, sind die Ausgaben in Polen niedriger als in der EU-15. Sie sind aber ungefähr gleich so hoch wie in Irland, Portugal, Spanien, der Slowakei, Ungarn, Tschechien und den USA.

Was Polen des weiteren von den einzelnen EU-Ländern in den letzten Jahren unterschieden hat, ist die Struktur der Sozialausgaben. Im Vergleich zum EU-Durchschnitt, wird in Polen vorwiegend für Erwerbsunfähigenunterstützung, Altersrenten, Arbeitsunfähigkeitsrenten und Zuschüsse für die Frühverrentung mehr ausgegeben.

2. Sozialpolitische Akteure in Polen. Die Rolle der Gewerkschaften und ihr Einfluss auf die Politik

Ausgangspunkt ist die Feststellung, dass ein Zusammenhang zwischen Regimetyp und Arbeitsmarktinstitutionen besteht: Gesellschaften mit liberalem Wohlfahrtsregime weisen in der Regel wenig regulierte Arbeitsbeziehungen mit geringem gewerkschaftlichen Organisationsgrad, wenig Abstimmung zwischen den Einzelgewerkschaften, sowie dezentralisierte Tarifverhandlungen auf. Sie bewirken zusammen eine hohe Lohnspreizung. Sozialdemokratische Systeme gehen dagegen oft mit hoher Gewerkschaftsdichte, Koordination zwischen Gewerk-

schaften und zentralisierten Lohnverhandlungen einher, welche die Steuerung durch den Markt begrenzen.²

In Polen fällt angesichts der sozialen Härte in der ersten Phase des Transformationsprozesses mit Reallohnverlusten von vielfach bis zu einem Drittel und einem beispiellosen Anstieg der Arbeitslosigkeit auf, dass sich die Gewerkschaften sehr ruhig verhalten haben und es kaum Arbeitskämpfe oder Proteste gab. „Die Gewerkschaften spielten im Transformationsprozess vor allem eine politische Rolle und knüpfen hier an die Traditionen des Kommunismus an. Die damit einhergehende Vernachlässigung ihrer betrieblichen und sozialen Schutzfunktion hat dazu geführt, dass sie heute über massiven Legitimationsproblemen gegenüber den Beschäftigten leiden. Die Organisationsgrad ging von 80-90% zu Beginn der 90er Jahre auf heute 20-30% zurück. In Polen ist die Gewerkschaftsbewegung geprägt vom Kampf der beiden Richtungsgewerkschaften Solidarnosc als Reformorganisation, und OPZZ als traditionelle Gewerkschaft. Die Mutation von Solidarnosc zur politischen Partei hat die Gewerkschaftsfunktion klar geschwächt und geriet dabei in einen Widerspruch zur gewerkschaftlichen Schutzfunktion auf betrieblicher Ebene.“³

Daraus lässt sich schlussfolgern, dass die Gewerkschaften nicht nur auf Grund ihrer organisatorischen Schwäche, sondern auch aufgrund anderen Prioritäten und eines neuen Selbstverständnisses, eher einen geringen Einfluss auf die Entwicklung von Unternehmenskulturen in den mittelosteuropäischen Ländern, auch in Polen, genommen haben. Die Interessenvertretung steht in der Tradition der Gewerkschaft als verlängerter Arm der Betriebsdirektion. Die alten Mitbestimmungsrechte wurden im Verlauf des Privatisierungsprozesses abgeschafft, ohne dass etwas an ihre Stelle trat. Für die vereinzelt vorgebrachte Idee eines Behrtriebsräte-modells gibt es keine gesellschaftliche Mehrheit.

3. Die Situation auf dem Arbeitsmarkt Polens und Großbritanniens. Die Situation der Arbeitslosen

Polen hat ein im Maßstab der EU-10 großes Menschenpotential und ist ein Land, dessen Bevölkerung einen guten Ausbildungsgrad aufweist. Unter diesen Umständen ist die Schaffung von Arbeitsplätzen wichtiger, als etwaige Sozialtransfers. Die hohe Arbeitslosigkeit ist

² Birkel, Christoph, Einkommensungleichheit und Umverteilung in Westdeutschland, Großbritannien und Schweden, 1950-200 in: Luxembourg Income Study Working Paper Series No.425, S.3, November 2005 <http://www.lisproject.org/publications/liswps/425.pdf>

³ Voß, Eckhard, Wilke Peter, Modelltransfer oder Anpassung an lokale Verhältnisse? Managementstile, Führungsmodelle und betriebliche Arbeitsbeziehungen bei ausländischen Unternehmen in Tschechien, Ungarn und Polen, in: Eine gemeinsame Initiative von Bertelsmann-Stiftung und Hans-Böckler-Stiftung, S.16-18 Hamburg April 2003, in: <http://www.wmp-consult.de/service/Auswertungsbericht.pdf>

ein Problem, dessen Hintergrund nicht nur in der Struktur des Arbeitsmarktes liegt. Es ist notwendig, über Arbeitsmarktreformen nachzudenken. Die polnische Wirtschaft hat nicht zuletzt das höchste Wachstum in der Region erreicht, kämpft aber auch mit der höchsten Arbeitslosigkeit. Der Arbeitsmarkt ist wenig effektiv, und er hat sich nicht gut an die modernen Strukturen und Arbeitsstandards Europas angepasst. Ein Teil der Arbeitslosen (aktuell 18%) übt eine unregistrierte Tätigkeit aus, während sie gleichzeitig beim Arbeitsamt als Arbeitslose angemeldet sind. Aber auch wenn man die Zahl der Schwarzarbeiter von den registrierten Arbeitslosen abziehen würde, bliebe sie trotzdem noch zweistellig. Diese Überregistrierung erhöht die Kosten der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit.

Die Höhe der Versicherungsbeiträge ist eine der Hauptursachen für die hohe Arbeitslosigkeit. Die Versicherungsbeiträge müssen neben sozialpolitischen Zielen auch dem Ziel der Kosteneinsparung dienen.⁴

Großbritanniens Sozialpolitik ist nach den Reformen in den achtziger Jahren spartanischer geworden, sodass die Arbeitssuchenden auch Niedriglohnjobs annehmen müssen. „Gesetzlicher Mindestlohn in Großbritannien (ca. 6,70 EUR pro Stunde) und Negativsteuer für Geringverdiener haben Armutsfallen nicht vollständig beseitigen können. Allerdings erreicht die britische Arbeitsverwaltung eine hohe Kontaktdichte mit ihren Kunden. Zwar war die kurzzeitig zu wiederholende Arbeitslosmeldung zeitweilig verkommen zu einer sinnlosen Pflichtübung, sie wird jedoch unter veränderten Rahmenbedingungen eingebaut in ein umfassendes Aktivierungsregime, das es schwierig macht, sich in der Arbeitslosigkeit einzurichten. Der damit zweifellos verbundene Druck wird dadurch akzeptabler, dass die Jobcentres räumlich näher an ihren Kunden sind und architektonisch außen wie innen den Eindruck von bescheidener, aber professioneller Dienstleistung und nicht von hoheitlicher Großbürokratie vermitteln.“⁵ Solche Aktivierungspolitik wurde auch durch der dänische Regierung gefordert. Generell werden von den Arbeitslosen mehr Mobilität und Breite in Bezug auf mögliche Arbeitsbereiche verlangt, wie auch die Bereitschaft, sich aktivieren zu lassen.

“Früher war die Arbeitsmarktpolitik Deutschlands ein Vorbild für Großbritannien. In den siebziger Jahren des vorigen Jahrhunderts war die Selbstverwaltete „Bundesanstalt für Arbeit“ Vorbild für die Einrichtung der britischen Manpower Services Commission. Dazwischen lag die Schaffung einer nationalen Arbeitslosenversicherung mit einem flächendeckenden Netz

⁴ Wywiad z Prof z Główniej szkoły handlowej o klinie podatkowym, elastyczności rynku pracy i o nadrejestracji w urzędach pracy, in: http://www.nbp.pl/konferencje/droga_do_euro/gora_pl.pdf

⁵ Braczko, Claudia, Frappierende Ähnlichkeiten und entscheidende Unterschiede, Institut Arbeit und Technik, Informationsdienst Wissenschaft, 2006, in: <http://iat-info.iatge.de/iat-report/2004/report2004-04.pdf>

von Arbeitsvermittlungen einerseits und einer kommunalen Armenfürsorge für die Nichtversicherten andererseits. Von Ende der 70er bis Mitte der 80er Jahre wuchsen die durchschnittliche Arbeitslosigkeitsdauer und der Anteil der Langzeitarbeitslosen nahm stark zu. Befragungen ließen erkennen, dass viele Leistungsbezieher die Arbeitssuche aufgegeben haben. Seit der zweiten Hälfte der 80er Jahre begann die seinerzeitige konservative Regierung obligatorische „Back to work agreements“ bei Antragstellung auf Arbeitslosenunterstützung und Überprüfung der Verfügbarkeit alle sechs Monate einzuführen. 1987 wurde eine der Regierung unterstehende Agentur „Employment Service“ gegründet. Zentrale Aufgabe dieser Agentur war nun weniger Arbeitsvermittlung als vielmehr, die Arbeitslosen zur eigenständigen Arbeitssuche anzuhalten. Diese Orientierung gilt bis heute. Im letzten Jahr der Tory- Regierung (1996), erfolgte eine erste Stufe der Zusammenführung von Arbeitslosenunterstützung und Sozialhilfe: Die Arbeitslosenunterstützung wurde, der bereits eingeführten Bindung an die aktive Arbeitssuche entsprechend, umbenannt in „Grundsicherung für Arbeitssuchende“. Sie erhalten bedürftigkeitsabhängige Leistungen von derzeit monatlich etwa 359 EUR für einen Alleinstehenden über 25 Jahren. Die Reformen der Konservativen sollten den Anreiz und die Verpflichtung zur Arbeitsaufnahme erhöhen. Die hohen wirtschaftlichen Wachstumsraten in den frühen 90er Jahren führten zunächst nur zu geringem Beschäftigungswachstum, und die standardisierte Arbeitslosenquote ging gerade einmal von 10% auf 8% zurück.

Betrachtet man allein Beschäftigung und Arbeitslosigkeit, erscheint das britische Aktivierungsregime aber dennoch außerordentlich erfolgreich. Von 1996 bis 2006 sank die Arbeitslosenquote von 8% auf 4%, die Erwerbsquote in Vollzeitbeschäftigten stieg von 58% auf 62%, der Anteil der Langzeitarbeitslosenquote sank auf weniger als ein Drittel des Rekordwerts von 1993. Ein weniger positives Bild ergibt sich, wenn man die Gesamtheit der Sozialleistungen betrachtet. Der Anstieg der Sozialleistungsabhängigkeit könnte man, im Gegensatz zu Deutschland, in den neunziger Jahren, fast stoppen. Nun hat das strikte britische Aktivierungsregime die Erwerbslosen in andere Sozialleistungen verdrängt. Hier stagnieren die Bestandszahlen bei anderen hauptsächlichen Kategorien von Sozialleistungen, die von Personen im Erwerbsalter beansprucht werden können.“⁶

⁶ Knuth, Matthias, Finn, Dann: Hartz oder Harrods. Reformen der Arbeitsförderung im Vereinigten Königreich, IAT Report, in: Institut Arbeit und Technik, April 2004, S. 2-7, in: <http://iat-info.iatge.de/iat-report/2004/report2004-04.pdf>

4. Die Rolle der Staatsausgaben in der Gestaltung der Sozialpolitik: Ein Vergleich Großbritannien - Polen

4.1. Die Rolle der Staatsausgaben in Großbritannien

In den neunziger Jahren wurde der Anstieg der Sozialleistungsabhängigkeit fast gestoppt, dagegen ist der Anteil der Erwachsenen, die Leistungen wegen Arbeits- und Erwerbsunfähigkeit beziehen höher als in Deutschland. „Die anderen Regierenden in Europa, wie auch Tony Blair sind sich bewusst geworden der Implikationen der steigenden Lebenserwartung und sinkender Geburtenrate. Trotz dessen sind ihre Antworten auf die Probleme der neuen demographischen Situation und die notwendigen Reformen nicht über die Vorbeugung von Ausfällen in den Rentenkassen hinausgegangen.“⁷ Dennoch dürfte Großbritannien langfristig damit besser umgehen. Dafür können kulturelle Faktoren entscheidend sein. Hier besteht historisch eine starke Abneigung gegen das Eingreifen des Staates in das Privatleben der Bürger. Gleichzeitig birgt das prognostizierte Sinken der Geburtenraten das Problem wachsender Staatsausgaben. Das Institute of Public Policy Research (ippr) schätzt in einem Bericht, dass diese Ausgaben künftig 2,7% des BIP ausmachen werden. Die Auswirkungen demographischer Entwicklungen wurden bisher unterschätzt. Diese unterschiedlichen Trends haben Armut und Ungleichheit in den letzten Jahrzehnten deutlich verstärkt.

Tabelle 2: Anteile der Bevölkerung im Erwerbsalter nach der bezogenen Sozialleistung (ohne Hinterbliebenenrenten), %

	Sozialhilfe	Arbeitslosenunterstützung	Erziehungs-/Pflegeurlaub	Erwerbsunfähigkeit	Krankheit
Großbritannien	2,8	2,88	1,25	6,38	0,64
Deutschland	2,24	6,64	0,18	4,08	2,51

Quelle: OECD 2003: 224ff

Wie schon vorher erwähnt, gibt Großbritannien weniger als einige sozialdemokratische Staaten für Arbeitslosenunterstützung aus, aber mehr für Personen die erwerbsunfähig sind.

4.2. Geplante Sozialausgaben in Polen 2007-2013

In Polen wird derzeit in jährliches Haushaltsprojekt vom Ministerrat vorbereitet. Dann muss das Parlament diesem Projekt zustimmen, anschließend wird es vom Präsidenten unterschrie-

⁷ Mike Dixon, Julia Margo, Warum die Linke eine Bevölkerungspolitik braucht. Ein Blick aus Großbritannien. Friedrich-Ebert-Stiftung, Referat Westliche Industrieländer, April 2004, in: http://www.fes.de/sets/s_suc.htm.

ben. Im Rahmen der Korrektur des Budgets hat das Parlament das Recht, solche Veränderungen vorzunehmen, die das Haushaltsdefizit nicht vergrößern. In der Verfassung gibt es eine Klausel, wonach die Staatsverschuldung gemäß den Maastricht-Kriterien nicht größer als 60% des BIP sein darf.

Zugleich wirken die Mittel aus den EU-Fonds budgetentlastend. Polen wird ein Nettoempfänger von EU-Finanzmitteln sein und muss jährlich nur 1,0% des BIP in die europäische Kasse einzahlen (das sind so genannte Allgemeinausgaben des Staates). Laut den Haushaltsbestimmungen für das Jahr 2006, betragen die EU-Mittel 2,2% des BIP. Für den Finanzierungsraum 2007- 2013 wird Polen 91 Milliarden EUR bekommen.

Die Höhe und Struktur der Ausgaben aus dem Budget in den Jahren 2005-08 werden durch die Realisierung „Das Nationales Plan für Entwicklung“ bestimmt. In den Jahren 1995-2003 betrugen die Sozialausgaben 24% des BIP⁸ (vgl. Tabelle A1). Die Haushaltseinnahmen müssen entsprechend hoch sein (Tabelle 3). In Reaktion auf die demografische Krise hat die Regierung vorgesehen, die Zuschüsse für Mutterschaftsurlaub und für neugeborene Kinder zu erhöhen (um 0,1 Milliarden EUR jährlich).

Tabelle 3: Budgeteinnahmen in Polen, Prozent des BIP

Art	2004	2006	2008
Einkommenssteuer	19,7	22,4	22,3
Körperschaftssteuer	13,3	13,5	14,5

Quelle: Ministerium für Sozialpolitik, 2005

Das Ausgabenniveau wird sich bis 2008 vergrößern und das BIP wird schneller wachsen als die Ausgaben. Die wichtigsten Strukturausgaben sind die Sozialtransfers. Unter dem Begriff Sozialtransfers werden sowohl Regulärenrenten als auch Arbeitsunfähigkeitsrenten verstanden, sowie alle Ausgaben im Rahmen einer familienfreundlichen Sozialpolitik. Bis 2008 werden diese Ausgaben um 1,7% gesunken sein, d.h. ab 2003 vermindern sie sich jährlich um 0,2%. Derzeit sind die meisten Ausgaben des Staates für Soziales bestimmt. Sie betrugen 2004 17,4% des BIP und sollen 2006 um 1% des BIP steigen.

Laut den Prognosen werden die öffentlichen Ausgaben für Renten in Relation zum BIP niedriger werden: von 13,9% in 2004 auf 9,3% des BIP in 2050. Das ist ein Ergebnis des 1999

⁸ Ministerium für Sozialpolitik, Warschau, 2005

eingeführten neuen Rentensteuersystems. Insbesondere die Ausgaben für die Familienrente und die Arbeitsunfähigkeitsrente haben in Polen einen größeren Anteil an den Sozialausgaben als in den anderen EU Ländern. Darunter leidet die Finanzierung der aktiven Arbeitsmarktpolitik und des Gesundheitswesens.

Die Ausgaben bezüglich des Arbeitsmarkts umfassen: Arbeitslosengelder, Maßnahmen der Arbeitsmarktpolitik, Ausgaben für Frührentensystem. Die Ausgaben für die Prävention von Arbeitslosigkeit und für die Bekämpfung von Arbeitslosigkeit werden größer. Die Höhe der Familienzuschüsse und die Kosten der Sozialhilfe werden sich halbieren, von derzeit 2% des BIP auf 1% in den nächsten Jahrzehnten.

Die Sozialausgaben wachsen im gleichen Maße wie die Inflation aber langsamer als das reale BIP. Allerdings bleiben die realen Einkommen hinter dem BIP-Wachstum, so dass die Einnahmen der Sozial- und Krankenversicherungen geringer werden.

5. Mindestlohn und Lohnnebenkosten— zwei wichtige sozial- und arbeitspolitische Faktoren

Im Sommer 2005 ist im polnischen Sejm ein Entwurf der regierenden Parteien zum Thema Erhöhung des Mindestlohnes vorgeschlagen worden. Die beiden Parteien vertraten die gleiche Meinung, dass der Mindestlohn eine positive Auswirkung auf die Wirtschaft hat. Diese Entscheidung würde die Arbeitnehmer begünstigen und die staatlichen Einnahmen, insbesondere aus den Krankenversicherungsbeiträgen, würden die Staatsfinanzen verbessern. Einzig die Unternehmen hätten gewisse Einschränkungen hinzunehmen. Die Regierende waren fest überzeugt, dass dadurch die Arbeitslosigkeit bekämpft würde. Der Mindestlohn beträgt zur Zeit 849 PLN (dies entspricht 223 EUR), etwa 35% des staatlichen Durchschnittslohnes. In den anderen EU Ländern liegt der Anteil des Mindestlohnes an den Durchschnittslöhnen bei 68%.

Die Disparitäten auf den Arbeitsmärkten haben zu vergleichsweise großen Unterschieden in den regionalen Einkommens- und Lohnniveaus geführt. Die Abweichungen von den jeweiligen durchschnittlichen Bruttomonatslöhnen, die im September 2005 in Polen bei ca.540 EUR lagen, sind beträchtlich.

In Deutschland existiert im Gegensatz zu Polen und Großbritannien ein Tariflohnmodell. Die Position Deutschlands im globalen Wettbewerb zwingt es zu Produktionsverlagerungen und Reduzierung der Arbeitskosten. Die Arbeitskosten in Deutschland sind fast die höchsten in den OECD-Industrieländern. Im Gegensatz zur Tariflohnpolitik regeln Mindestlöhne das gesetzliche Minimum das Arbeitgeber an ihre Angestellten zahlen müssen.

„Ein hoher Mindestlohn wäre ein Desaster gewesen.“

Britische Erfahrungen mit einem umstrittenen arbeitsmarktpolitischen Instrument - eine Podiumsdiskussion

Am Montag, dem 08. Mai 2006, hat die britische Botschaft in Berlin Vertreter der Deutschen Regierung zu einer Podiumsdiskussion eingeladen. Die Mitglieder der britischen Niedriglohnkommission haben von den guten Erfahrungen mit dem staatlichen Mindestlohn, den die Regierung von Premierminister Tony Blair im April 1999 eingeführt hatte, berichtet. Wachsende Einkommensunterschiede, Kinderarmut und steigende Belastungen der Staatskassen durch staatliche Lohnzuschüsse, veranlassten die britische Regierung Ende der neunziger Jahre, über einen Mindestlohn nachzudenken. 1997 wurde die Low Pay Commission (LPC) eingerichtet. Diese sollte die Höhe eines einheitlichen, im ganzen Land und über alle Branchen hinweg gültigen Mindestlohns bestimmen. Zu Beginn hätten sich die Gewerkschaften mit Zahlen abfinden müssen, die weit unter ihren Vorstellungen lagen: mit einem Mindestlohn von 3,60 Pfund. Nun sei dieser auf 5,05 Pfund gestiegen. Das Kommissionsmitglied Ian Brinkley sagte, nach der Einführung des Mindestlohns hätten sich keine negativen Folgen auf dem Arbeitsmarkt feststellen lassen. Deutschland habe schon jetzt einen impliziten Mindestlohn, der sich aus der Grundsicherung für Hartz-VI - Empfänger ergebe und wesentlich höher sei als die britische Version. In der Tat liegt der britische Mindestlohn gerade einmal bei der Hälfte des Medianeinkommens. Ein höherer Mindestlohn wäre ein Desaster für die britische Wirtschaft gewesen.

Geringqualifizierte hätten in Deutschland keine Anreiz, eine niedrig bezahlte Stelle anzunehmen, weil sie dadurch kaum mehr Geld zur Verfügung hätten als mit der staatlichen Grundsicherung, sagte Hilmar Schneider vom Institut zur Zukunft der Arbeit (IZA). „Wir subventionieren in großem Stil die Untätigkeit“. Solange die Anreize im sozialen System so seien, habe es keinen Sinn, über Mindestlöhne nachzudenken.

In Großbritannien gebe es weniger Bürokratie, niedrigere Unternehmenssteuern, eine liberalere Arbeitsmarktpolitik und ein rigideres System der sozialen Sicherung. John Cridland, Kommissionsmitglied und Vizepräsident des Verbandes der Britischen Industrie sagte: „Es gibt bei uns überhaupt keinen Grund, arbeitslos zu sein.“

Bezüglich der Lohnkostenhöhe gilt Polen als ein Niedriglohnland (Tabelle 4). Bezüglich der Lohnkostenstruktur sind in Polen die Lohnnebenkosten höher als im EU-Durchschnitt und betragen 41,9% des Bruttolohnes. Ein Drittel der Steuer, die die Arbeitnehmer vom Lohn abgezogen bekommen, sind Sozialversicherungsbeiträge.

Die hohen Arbeitskosten sind für den Wettbewerb ein Standortnachteil und störend für Wachstum und Beschäftigung. Die Arbeitskosten je Stunde gelten als besonders wichtiger Indikator der internationalen Wettbewerbsfähigkeit eines Landes. Die Arbeitskosten haben nicht in allen Unternehmen einen dominierenden Anteil an den gesamten Produktionskosten. Das liegt jedoch meistens daran, dass ein großer Teil der Gesamtkosten auf zugekaufte Vorleistungen entfällt. (In diesen Vorleistungen der Zulieferer stecken allerdings ebenfalls Arbeitskosten.) Betrachtet man daher nur die von einem Unternehmen selbst erbrachte Wertschöpfung, zeigt sich, dass die Arbeitskosten den Löwenanteil ausmachen.

Tabelle 4: Arbeitskosten je Arbeiterstunde in der Verarbeitenden Industrie 2004, EUR

Land	Arbeitskosten	Land	Arbeitskosten
Dänemark	28,14	Großbritannien	19,89
Deutschland	27,60	USA	18,76
Niederlande	23,74	Tschechien	4,49
Frankreich	20,74	Polen	3,29

Quelle: Zusammenstellung des IW Köln

6. Fazit

„Die europäischen Sozialstandards tendieren unter dem Druck der Globalisierung zu Kürzungen, was immer noch schwer akzeptabel ist hinsichtlich der alltäglichen politischen Agenda der sozialdemokratischen Staaten, wie z.B. Deutschlands. Trotzdem ist das europäische Sozialmodell dadurch gekennzeichnet, dass etwa im Vergleich zu den USA und noch mehr zum überwiegenden Rest der Welt, ein relativ hoher Anteil der Wirtschaftsleistung für Sozialausgaben – also für Gesundheit, Sozialtransfers, Arbeitslosenunterstützung, Renten und andere Sozialleistungen – aufgebracht wird.“⁹

⁹ Forschungsgruppe Jugend und Europa, Europas Zukunft denken: Szenarienprojekte der FGJE, Artikelreihe Arbeit, Soziales und Bildung, in: Der europäische Sozialstaat im Wandel, 5.07.2004 in: http://www.fgje.de/szenarien/themen/12/d_allgemein.htm

In der EU-25 stellen Polen und Großbritannien ein Modell der Sozialausgaben dar, welches in den Kreisen der Befürworter des sozialdemokratischen Systems oft auf Kritik stößt. Polen als ein neues EU Mitglied und Großbritannien als einer der ältesten, gehen ähnliche Wege in der Sozialpolitik. Polen und Großbritannien haben größere Sozialtransfers für Erwerbslose, die aus gesundheitlichen Gründen nicht arbeiten können. Diese Personengruppen können unter gar keiner aktiven Arbeitsmarktpolitik in den Arbeitsmarkt eingezogen werden. Hierzu äußern die sozialistischen Kreise in Europa massive Kritik an den „Dritten Weg“ – eine Idee, die Arbeitsplätze schafft, indem man einen Niedriglohnsektor aufbaut. „Die Empfänger staatlichen Leistungen wurden in Großbritannien im Laufe des letzten Jahrzehnts zunehmend gezwungen, ihre Rechte auf Sozialleistungen zu verteidigen.“¹⁰

„Die einen fürchten, dass die europäischen Staaten angesichts wachsender Sozialausgaben an Wettbewerbsfähigkeit verlieren und zudem der Missbrauch von Sozialleistungen ausufert. Die anderen warnen vor dem schleichenden Sozialabbau und einer zunehmenden sozialen Kälte.“¹¹ Andererseits betrachten einige Länder wie Polen ihre relativ niedrige Sozialstandards als ein Wettbewerbsvorteil.

Eine wichtige Rolle in der Gestaltung des Arbeitsmarktes spielen neben der Arbeitsmarktpolitik die arbeitsrechtlichen Normen, die in den nationalen Traditionen tief verwurzelt sind. Das sind: Mobilität (Arbeitsmigration - je größer, desto mehr Flexibilität), Mentalität (ist geprägt von der historischer Entwicklung des Arbeitsmarktes), sowie Gewohnheiten (Langzeitarbeitslose bleiben oft aus eigener Überzeugung erwerbslos). In Polen trifft das weniger zu. Hohe Mobilität und aktive Arbeitssuche im Ausland (90% der polnischen Arbeitsmigranten jobben auch) in Verbindung mit einer rigiden und strengen Haushaltspolitik (geringe Arbeitslosunterstützung) „zwingt“ zur Arbeitssuche. In Großbritannien und in den anderen erfolgreichen EU-Ländern, „zwingt“ die aktive Arbeitsmarktpolitik eine Arbeit anzunehmen.

¹⁰ Mathers, Andy, Widerstand gegen „Workfare“, Großbritannien, in: SOZ- Sozialistische Zeitung, S.1-6, Nr.09 vom 25.04.2001 Köln, in: <http://members.aol.com/sozkoeln/>

¹¹ Forschungsgruppe Jugend und Europa, Europas Zukunft denken: Szenarienprojekte der FGJE, Artikelreihe Arbeit, Soziales und Bildung, in: Der europäische Sozialstaat im Wandel, 5.07.2004 in: http://www.fgje.de/szenarien/themen/12/d_allgemein.htm

Anhang

In den Vorbereitungen des Budgets für die Jahre 2005-2020 wurden drei Kategorien analysiert. Das Statistische Hauptamt (GUS) hat die demografische und makroökonomische Arbeitsmarktentwicklung analysiert. Die makroökonomische Entwicklung im Zeitraum 2005-2020 sieht ein jährliches BIP-Wachstum von 4% vor. Im selben Zeitraum soll die Arbeitslosigkeit auf 12% zurückgehen.

Tabelle A1. Sozialausgaben für den Zeitraum 2005-2020

	2005	2010	2015	2020
Sozialausgaben insgesamt in % des BIP	22,2	19,3	17,2	15,6
Renten und Pensionen	13,4	11,6	10,2	9,2
Arbeitslosenzuschüsse	1,2	0,8	0,5	0,3
Gesundheitswesen	4,0	3,7	3,7	3,5

Quelle: Schätzungen des Ministeriums für Sozialpolitik; Model des Budgets, Abschnitt Sozialpolitik 2007- 2013

Die Ausgaben für die Renten werden geringer, weil die Frührentenmöglichkeiten nicht mehr möglich sein werden. Im Jahr 2012 werden 8,37 Millionen Personen Renten beziehen und im 2020 werden schon 9,2 Millionen Rentner. Nach der Zusammenfassung ab 2012 werden sich die Ausgaben für Renten auf 7-8% des BIP belaufen.

Tabelle A2: Sozialausgaben in Polen 1995 – 2003, Prozent des BIP

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Sozialausgaben insgesamt, davon	24,2	24,2	23,5	22,8	23,3	22,8	22,9	23,6	23,9
Renten/Arbeitsunfähigkeitsrenten	14,6	14,2	14,2	14,0	14,1	13,5	13,6	14,0	14,1
Pensionen	8,1	7,8	7,8	7,7	7,7	7,4	7,5	7,9	8,1
Arbeitsunfähigkeitrenten	4,6	4,4	4,4	4,4	4,4	4,1	4,1	4,0	3,9
Renten für Familienangehörige	1,9	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,1	2,1
Ausgaben für die Arbeitslosigkeit	1,5	1,4	1,1	0,6	0,7	0,9	1,0	1,1	1,1
Gesundheitswesen	4,8	5,0	4,5	4,5	4,5	4,5	4,5	4,6	4,6
Sozialhilfe	0,8	1,0	1,0	1,0	1,1	1,1	1,0	1,0	1,1
Familiezuschüsse	1,1	1,1	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	0,9
Kurzfristige Hilfe	0,8	0,9	0,9	1,0	1,0	0,7	0,7	0,7	0,8

Quelle: Institut für Marktwirtschaftsforschung, Warschau