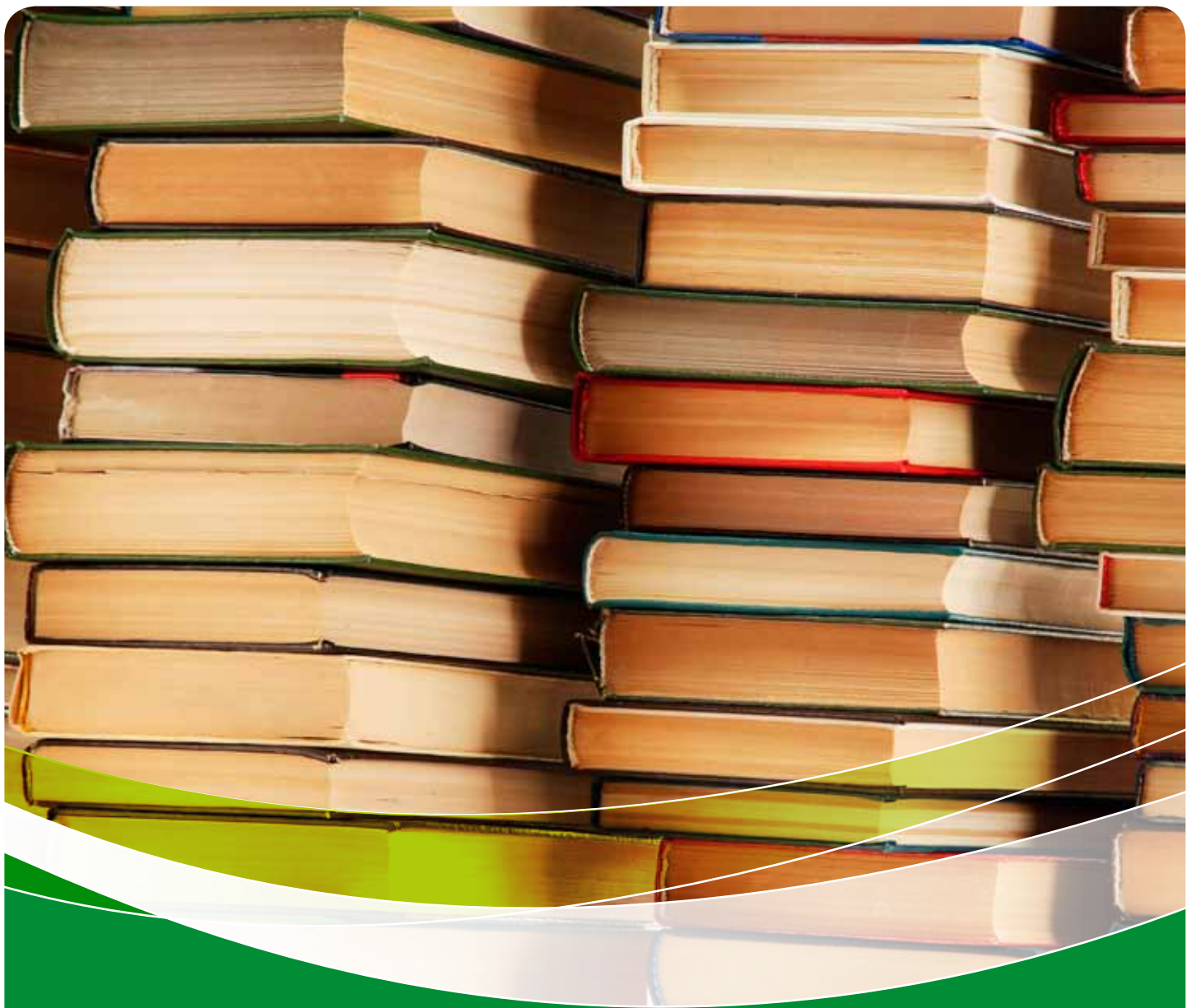




DIE WIRTSCHAFTLICHE UND SOZIALE LAGE IN DEN BALTISCHEN STAATEN: ESTONIA STUDIE



Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss

DIE WIRTSCHAFTLICHE UND SOZIALE ENTWICKLUNG IN DEN BALTISCHEN STAATEN: ESTLAND

Alari Purju

Technische Hochschule Tallinn

Zusammenfassung

Gegenstand des vorliegenden Textes sind die Tendenzen auf dem estnischen Arbeitsmarkt in den Jahren des raschen wirtschaftlichen Aufschwungs und während der darauf folgenden Wirtschaftskrise. Betrachtet werden sollen die Veränderungen der allgemeinen Beschäftigungslage und der Arbeitslosenzahlen sowie die Probleme, mit denen die Risikogruppen (junge Menschen, ältere Menschen, Nicht-Esten, Menschen aus strukturschwachen Regionen) in Bezug auf Beschäftigung und Arbeitslosigkeit konfrontiert sind. Die Einrichtungen des estnischen Arbeitsmarktes werden ebenso beschrieben wie die Maßnahmen, die im Bereich der aktiven und passiven Arbeitsmarktpolitik ergriffen wurden. Besondere Aufmerksamkeit wird dem neuen Arbeitsrecht und den unter dem Einfluss der Krise durchgeführten Veränderungen gewidmet. Bewertet werden soll auch der Beitrag der Sozialpartner bei der Konzipierung der Beschäftigungspolitik. Im letzten Teil des Textes wird versucht, die Lehren zusammenzufassen, die für die Gestaltung der estnischen Wirtschaftspolitik aus der Wirtschaftskrise und der Anpassung an die Krise gezogen werden können.

Schlüsselbegriffe: Arbeitsmarkt, Beschäftigung, Arbeitslosigkeit, aktive und passive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen, Sozialpartnerschaft, Reform des Sozialsystems und Anpassung an die Wirtschaftskrise

1. Einleitung

Die wirtschaftliche und soziale Entwicklung in Estland seit dem Jahr 2000 kann in drei recht unterschiedliche Phasen eingeteilt werden. Die Jahre 2000-2007 waren durch ein stürmisches Wirtschaftswachstum gekennzeichnet, das vor allem auf den Beitritt Estlands zur Europäischen Union im Jahr 2004 zurückzuführen ist. In dieser Zeit stieg das reale BIP auf das 1,833-fache an, die Beschäftigungszahlen verbesserten sich, und die Arbeitslosigkeit ging im Jahr 2007 auf 4,7% zurück. Das Wirtschaftswachstum in Estland beruhte in hohem Maße auf günstigen äußeren Rahmenbedingungen. Die estnische Wirtschaft wurde immer mehr zu einem Bestandteil internationaler Produktionsnetzwerke, während sich gleichzeitig die Auslandsnachfrage stark belebte. Es wurden umfangreiche Investitionen getätigt: 2007 belief sich die Gesamthöhe der Bruttoanlageinvestitionen auf 35,5% des BIP – ein sehr hoher Anteil im internationalen Vergleich. Fast ein Drittel des zusätzlichen Kapitals stammte aus Auslandsinvestitionen. Der Zustrom ausländischen Kapitals und die rasche Zunahme der Privat- und Genossenschaftskredite hatte einen wesentlichen Anteil am Kreditboom der Immobilien- und Baubranche und am raschen Wachstum. Die Zahl der Beschäftigten in der Baubranche war im Jahr 2007 im Vergleich zu 2000 auf das 2,3-fache angestiegen. Dieser rasche Aufschwung ging mit einem Anstieg der Preise für Immobilien- und Baudienstleistungen einher. Auf lange Sicht war ein derartiges Wachstum nicht nachhaltig, und die weltweite Abkühlung der Konjunktur brachte die Wirtschaftskrise auch nach Estland. Kennzeichen der zweiten Phase in den Jahren 2008 und 2009 war eine tiefgreifende Rezession, die im Verlauf von zwei Jahren zu einem Rückgang des BIP um 17,5% führte. Bis 2009 stieg die Arbeitslosenquote auf 13,8%, und 2010 betrug sie 16,9%. Die Zahl der Beschäftigten in der Baubranche ging von 82.100 im Jahr 2007 auf 58.300 im Jahr 2009 und 47.900 im Jahr 2010 zurück. Die während der zweiten Phase plötzlich einsetzende Rezession stellte die für die Probleme des Arbeitsmarktes und den

Sozialschutz zuständigen Regierungsstellen vor große Herausforderungen. In diesem Zusammenhang wurde auch die Frage aufgeworfen, inwieweit die Grundsätze der Fiskalpolitik Estlands unter den neuen Bedingungen noch angebracht und stichhaltig sind. Bekanntlich hatte sich Estland bemüht, sich nach dem Grundsatz eines alljährlich ausgeglichenen Haushalts zu wirtschaften. Einer der Grundpfeiler dieser Politik war die Anwendung einer Currency-Board-Regelung mit einer festen Anbindung der Estnischen Krone an die Deutsche Mark seit 1992 und seit 1999 an den Euro. Die große Offenheit für internationale Kapitalströme ließ praktisch keinen Spielraum für eine eigenständige Währungspolitik, und so zwang der feste Wechselkurs das Land dazu, auch eine rigide Steuerpolitik zu führen, um zumindest zu verhindern, dass die angestiegenen Regierungsausgaben die Inflation mit anheizen. Die öffentliche Verschuldung in Estland war die niedrigste in der ganzen EU und betrug 2011 6% des BIP. Während der Krise setzte Estland seine strikte Haushaltspolitik fort, und wenn auch der in Zeiten des Wirtschaftswachstums für 2008 aufgestellte Haushaltsplan völlig unrealistisch war, so gelang es der Regierung zumindest, durch umfangreiche Kürzungen in der Größenordnung von 9% des BIP das Haushaltsdefizit innerhalb der zulässigen Grenzen des Stabilitäts- und Wachstumspakts zu halten. Nach der zwei Jahre andauernden tiefen Rezession stellte sich 2010 wieder ein gemäßigtes Wachstum der Wirtschaft ein, das sich 2011 weiter beschleunigte. Insgesamt belief sich das Wirtschaftswachstum in diesen beiden Jahren auf 10,1%. Die Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt spiegeln die Trends im Zusammenhang mit dem BIP bekanntlich verzögert¹ wider, und daher war die Arbeitslosenquote 2011 am höchsten, als das BIP bereits wieder leicht anzog. 2011 sank die Arbeitslosigkeit auch im Vergleich zum Vorjahr von 16,9% auf 12,5%. Eine auf einen ausgeglichenen Haushalt ausgerichtete Politik muss jedoch nicht notwendigerweise bedeuten, dass die Ausgaben für den Sozialschutz in relativen oder absoluten Zahlen niedrig sind (das belegen die Erfahrungen der skandinavischen Länder, denen es gelungen ist, ein engmaschiges soziales Netz aufzubauen und gleichzeitig eine ausgeglichene Haushaltspolitik zu führen). Dennoch ist es ein gemeinsames Kennzeichen der jungen Marktwirtschaften, dass mit der Ausweitung des Sozialschutzes auch die Gefahr eines höheren Haushaltsdefizits steigt. Eine Erklärung dafür könnte die Schwäche der Institutionen und die zunehmende Politisierung der Sozialausgaben sein, mit der im Falle einer Rezession oder allzu optimistischer Prognosen ein großes politisches Risiko für die Regierungskoalition bei der Durchsetzung der für einen ausgeglichenen Haushalt notwendigen Kürzungen verbunden ist. Ausgehend von dieser Logik gibt es in der estnischen Haushaltspolitik und bei dem verhältnismäßig bescheidenen Umfang des Sozialschutzes Wechselwirkungen, die ihrerseits auch wieder mit dem insgesamt niedrigen Einkommensniveau in Verbindung stehen. Tabelle 1 zeigt die wichtigsten Wirtschaftsindikatoren Estlands in den letzten fünf Jahren.

Tabelle 1: Die Wirtschaftsindikatoren Estlands 2007-2011

Indikator	2007	2008	2009	2010	2011
BIP, zu laufenden Preisen, in Mrd. Euro	16,1	16,3	13,8	14,3	16,0
BIP, Realwachstum im Vergleich zum Vorjahr, in %	7,5	-3,7	-14,3	2,3	7,6
Bruttoanlageinvestitionen, in % des BIP	35,6	29,7	21,5	18,8	21,5
Anteil des Exports am BIP (Güter und Dienstleistungen), in %	67,0	70,8	64,7	79,4	92,7
Anstieg des Exports im Vergleich zum Vorjahr, in %	3,7	0,6	-18,6	22,5	24,9
Verbraucherpreisindex	6,6	10,4	-0,1	3,0	5,0
Beschäftigung, in Tsd.	655,3	656,5	595,8	570,9	609,1

¹

Vgl. dazu Reinhart & Rogoff 2009.

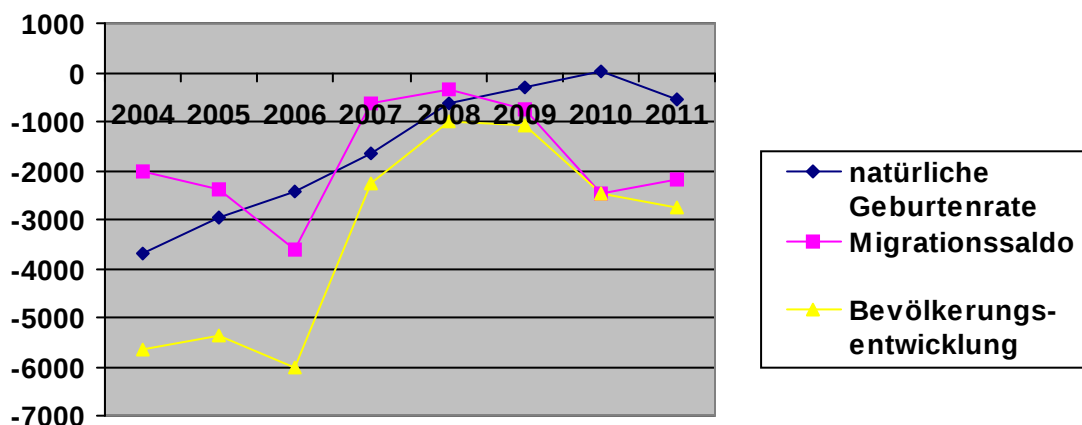
Arbeitslosigkeit, in %	4,7	5,5	13,8	16,9	12,5
Haushaltsüberschuss (+) oder -defizit (-) bei den Staatsausgaben, in % des BIP	2,3	-2,9	-2,0	0,3	1,0
Anteil der Sozialschutzausgaben am BIP, in %	12,1	14,9	19,2	...	...

Quelle: *Estrnisches Amt für Statistik*

Diese Phase soll im Folgenden im Mittelpunkt stehen, da vor allem die Begleitumstände des Übergangs vom Wirtschaftswachstum zur Wirtschaftskrise sowie der neuerlichen Kehrtwende zu neuem Wachstum von Interesse sind. Obwohl es sich dabei nur um einen verhältnismäßig kurzen Abschnitt der Wirtschaftsentwicklung Estlands in den letzten zwanzig Jahren handelt, ist es auch aus dem Grund notwendig, diesen Zeitabschnitt genauer zu betrachten, weil gerade in diesen Jahren grundlegende Änderungen in der Organisation sowohl der Institutionen des Arbeitsmarktes als auch des Sozialschutzes stattgefunden haben, und auf diese Weise umrahmen diese Trends den Hintergrund dieser Änderungen. Gleichzeitig ist es möglich, die Tragweite der Probleme infolge der Wirtschaftskrise einer Bewertung zu unterziehen, ausgehend von der Fähigkeit der entsprechenden Institutionen, auf Probleme zu reagieren und nötigenfalls auch Veränderungen durchzuführen. Die folgenden Punkte enthalten detailliertere Informationen über die konkreten Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt und im Sozialschutz.

2. Allgemeine Wirtschaftslage und Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt

Die Veränderungen in der Altersstruktur der Bevölkerung, die Gliederung der Bevölkerung in Erwerbsbevölkerung und Nichterwerbstätige sowie die Gliederung der Erwerbsbevölkerung ihrerseits in Erwerbstätige und Arbeitslose wirken sich auf die Nutzung des Arbeitskräftepotenzials aus. Der natürliche Bevölkerungszuwachs und die Migration beeinflussen die Altersstruktur der Bevölkerung. Im Falle Estlands ist der natürliche Bevölkerungszuwachs seit Beginn der 1990-er Jahre negativ, doch in den letzten Jahren hielten sich Geburten- und Sterberate nahezu die Waage. Seit der Jahrtausendwende lag die Zahl der Auswanderer stets ein wenig über der der Einwanderer. Gleichzeitig werden die Nutzung des Arbeitskräftepotenzials und die Beschäftigung auch durch eine derartige Bewegung auf den Arbeitsmarkt anderer Länder beeinflusst, die von den Indikatoren zur Migration nicht erfasst werden. Viele der in Finnland arbeitenden Esten im Bau- und Transportgewerbe beispielsweise haben ihren Wohnsitz nach wie vor in Estland, und ein Teil von ihnen fährt jede Woche zur Arbeit nach Finnland. Nach einer Arbeitskräfteerhebung beläuft sich die Zahl dieser Menschen auf bis zu 20.000, was etwa 3% der Beschäftigten Estlands (Viilmann, Soosaar 2012) entspricht. Abbildung 1 zeigt die Geburtenrate in Estland und die migrationsbedingten Veränderungen in der Bevölkerung. Die natürliche Geburtenrate war im betrachteten Zeitraum mit Ausnahme des Jahres 2010 durchweg negativ. Auch die Zahl der Auswanderer überstieg die der Einwanderer, und die Bevölkerungszahl Estlands ist zurückgegangen. Während der Wirtschaftskrise ging es mit dem Migrationssaldo ein wenig aufwärts, aber in den letzten zwei Jahren verschlechterte er sich wieder aufgrund der höheren Zahl der Auswanderer.



Quelle: *Estrnisches Amt für Statistik*

Abbildung 1: natürliche Geburtenrate, Migrationssaldo und Bevölkerungsentwicklung 2004-2011

Tabelle 2 enthält die grundlegenden Angaben über den Arbeitsmarkt Estlands. Die Daten machen deutlich, dass die Zahl der 15-74-Jährigen leicht und die der Nichterwerbstätigen sogar stärker gesunken ist und dass die Zahl der Erwerbstätigen in der Zeit der Rezession verhältnismäßig stabil geblieben ist. Es kann geschlossen werden, dass sich ein gewisser Teil der Nichterwerbstätigen während der Krise in die Reihen der Erwerbstätigen eingliederte, denn die Zahl der Nichterwerbstätigen ging stärker zurück als die der Gesamtbevölkerung im Alter von 15-74 Jahren. Die Zahl der Beschäftigten in der Erwerbsbevölkerung fiel sprunghaft, und die der Arbeitslosen stieg entsprechend an. Vor der Krise war die Männern stärker als Frauen von Arbeitslosigkeit betroffen, woran sich auch während der Krise und in den zwei Jahren des neuerlichen Wirtschaftsaufschwungs nichts änderte.

Die Beschäftigungsrate in Estland ist im Vergleich mit anderen EU-Mitgliedstaaten verhältnismäßig hoch und bleibt nur hinter der der skandinavischen Länder zurück. Beim Vergleich mit anderen Ländern beziehen sich die Daten auf die Gruppe der 15-64-Jährigen². In der Altersgruppe der 15-64-Jährigen in Estland belief sich der Anteil der am Erwerbsleben Beteiligten im Jahr 2011 auf 74,7% – bei den Männern waren es 78,1% und bei den Frauen 71,5%. Dieser Wert liegt ein wenig höher als der Durchschnittswert in der EU-27 im gleichen Zeitraum. Hier lag er bei 71,2% – 77,6% bei den Männern und 64,9% bei den Frauen. Dabei ist gerade die Beteiligung der Frauen in Estland am Erwerbsleben im Vergleich zum EU-27-Durchschnitt verhältnismäßig hoch. Ähnliche Zahlen wie Estland weist auch Finnland auf (Durchschnitt 74,9% – bei den Männern 77,2% und bei den Frauen 72,7%).

Tabelle 2: Der estnische Arbeitsmarkt 2007-2011

	2007	2008	2009	2010	2011
Zahl der 15-74-Jährigen, in Tsd.	1046,4	1042,8	1038,8	1034,8	1029,8
Zahl der nichterwerbstätigen 15-74-Jährigen, in Tsd.	359,0	347,9	348,0	348,0	333,8
Männer	140,3	136,7	139,7	143,1	136,0
Frauen	218,7	211,2	208,3	204,8	197,8
Erwerbsbevölkerung (aktiv)	687,4	694,3	690,8	686,8	696,0
Beschäftigte, in Tsd.	655,3	656,5	595,8	570,9	609,1
Männer	330,0	330,9	288,1	275,1	301,4
Frauen	325,4	325,6	307,7	295,8	307,7
Arbeitslose, in Tsd.	32,0	38,4	95,1	115,9	86,8
Männer	18,9	20,2	58,5	66,5	45,6
Frauen	13,1	18,1	36,6	49,4	41,2
Beschäftigungsrate ³ unter den 15-74-Jährigen, in %	65,7	66,6	66,5	66,4	67,6

² Die Daten stammen aus der Datenbank <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/employment>.

³ Die Beschäftigungsrate ist der Anteil der Erwerbsbevölkerung (Erwerbstätige und Arbeitslose) an der Zahl der 15-74-Jährigen;

Männer	71,3	72,0	71,3	70,5	71,8
Frauen	60,7	61,9	62,3	62,8	63,8
Arbeitslosenquote, in %	4,7	5,5	13,8	16,9	12,5
Männer	5,4	5,8	16,9	19,5	13,1
Frauen	3,9	5,3	10,6	14,3	11,8

Quellen: Amt für Statistik, Estland; Entwicklung der Arbeitswelt Estlands 2010-2011, Tallinn, Sozialministerium der Republik Estland, 2012.

Die Beschäftigungsrate Estlands blieb hinter den EU-Mitgliedstaaten mit der höchsten Beschäftigungsrate wie Schweden und Dänemark zurück, wo 80,2% bzw. 79,3% der 15-64-Jährigen im Erwerbsleben standen. Dabei gab es gerade bei der Beteiligung der Frauen am Arbeitsmarkt einen größeren Unterschied (die entsprechenden Zahlen für das Jahr 2011 aus Schweden und Dänemark: 77,7% bzw. 76,1%). Was die Arbeitslosigkeit anbelangt, so stiegen die Zahlen für Estland sprunghaft an und erreichten 2010 einen der höchsten Werte in der EU. Gleichzeitig war die Zahl der Arbeitslosen, die 2011 den Übergang ins Erwerbsleben vollzogen, verhältnismäßig hoch, was auch durch den starken Rückgang der Arbeitslosenquote zum Ausdruck kommt. Dennoch stieg im gleichen Zeitraum die Zahl der Langzeitarbeitslosen an, was deutlich macht, dass einige Bevölkerungsgruppen bei einem Ausscheiden aus dem Arbeitsmarkt Probleme haben, dorthin zurückzufinden, und zwar selbst dann, wenn die allgemeine wirtschaftliche Lage sich verbessert.

Die Flexibilität des Arbeitsmarktes kommt dadurch zum Ausdruck, wie schnell Menschen, die ihre Arbeit verloren haben, eine neue Beschäftigung finden und wie groß die Arbeitskräftemobilität zwischen den Unternehmen und Tätigkeitsbereichen ist. Während der Krise nahm die Mobilität der Arbeitskräfte beträchtlich ab. Während in den Jahren des Wirtschaftsaufschwungs 9% der Beschäftigten ihren Arbeitsplatz wechselten, fiel dieser Wert in der Krise auf 6%. In der Zeit des Wirtschaftswachstums fanden im Verlauf eines Jahres 60% der Arbeitslosen eine neue Beschäftigung, doch im ersten Jahr der Krise (2009) fiel dieser Wert auf 40% (Meriküll 2011). Diese Zahlen bestätigen, dass vom Arbeitsmarkt nur schwache Beschäftigungsimpulse ausgingen, was auch durch die Zunahme der Zahl der Langzeitarbeitslosen bestätigt wird.

3. Risikogruppen auf dem Arbeitsmarkt: Langzeitarbeitslose, Jugend- und Altersarbeitslose, regionale Unterschiede sowie die Beschäftigungssituation von Esten und Nicht-Esten

3.1. *Langzeitarbeitslosigkeit*

Als Langzeitarbeitslose werden Personen bezeichnet, die länger als 12 Monate außerhalb des Arbeitsmarktes stehen. Aus Tabelle 3 geht hervor, dass nahezu die Hälfte der Menschen, die in den Jahren der Wirtschaftskrise 2008 und 2009 arbeitslos wurden, erst Kurzarbeitslose waren und dann zu Langzeitarbeitslosen wurden (die andere Hälfte fand innerhalb eines Jahres eine neue Beschäftigung). 2011 machten die Langzeitarbeitslosen 57% aller Arbeitslosen aus. Dabei ging die Zahl der Langzeitarbeitslosen

Tabelle 3: Langzeitarbeitslosigkeit, in Tsd.

	2007	2008	2009	2010	2011
Weniger als 6 Monate	13,4	20,3	49,3	38,0	26,5
6-11 Monate	2,8	6,2	19,7	25,3	11,0
Mindestens 12 Monate	15,8	11,8	26,1	52,6	49,3

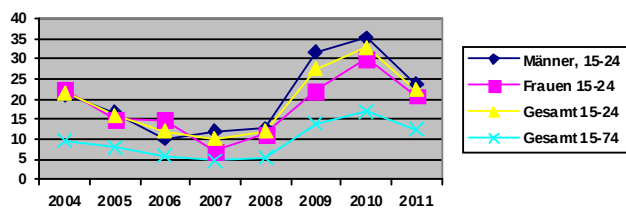
darunter mindestens	8,9	6,2	9,0	19,3	27,5
24 Monate					
Insgesamt	32,0	38,4	95,1	115,9	86,8

Quelle: Amt für Statistik, Estland

langsamer zurück als die Zahl der Arbeitslosen insgesamt. Am höchsten war der Anteil der Langzeitarbeitslosen in der Gruppe der 50-74-Jährigen, in der sie 67% der Arbeitslosen ausmachten. 2011 lag der Anteil der Langzeitarbeitslosen auch in den anderen Altersgruppen über 50%, nur nicht in der Gruppe der 15-24-Jährigen. Die Langzeitarbeitslosigkeit korrelierte mit dem Bildungsniveau der Arbeitnehmer. Am höchsten war der Anteil der Langzeitarbeitslosen unter den Arbeitskräften, die über einen Abschluss der Stufe I oder II des Bildungssystems verfügten (Pöldis 2012). Diese Analyse wird im Folgenden durch die Betrachtung der übrigen Risikogruppen weiter vertieft.

3.2. Jugendarbeitslosigkeit

2011 lebten in Estland 180.000 Jugendliche bzw. junge Menschen im Alter von 15-24 Jahren. 60 % von ihnen waren nicht erwerbstätig. Hauptursache dafür waren Ausbildungen (traf auf 87% der Nichterwerbstätigen zu), danach folgte Schwangerschafts-, Mutterschafts- oder Erziehungsurlaub (4,5%) und Wehrdienst (2,2%)⁴. Die Jugendarbeitslosigkeit lag im gesamten betrachteten Zeitraum über der allgemeinen Arbeitslosigkeit, und 2010, als die Arbeitslosigkeit ihren Höhepunkt erreichte, war sie sogar doppelt so hoch. Der mit dem wirtschaftlichen Aufschwung einhergehende Rückgang der Arbeitslosigkeit wirkte sich besonders stark auf die Jugendarbeitslosigkeit aus: Sie sank von 32,9% im Jahr 2010 auf 22,9% im Jahr 2011. Die allgemeine Arbeitslosigkeit ging im gleichen Zeitraum von 16,9% auf 12,5% zurück. Am stärksten waren von der Jugendarbeitslosigkeit Männer betroffen, was unter anderem daran liegt, dass während der Wirtschaftskrise vor allem in der Baubranche, in der verhältnismäßig viele junge Männer arbeiteten, die Beschäftigungszahlen zurückgingen. Das Bildungsniveau war einer der maßgeblichen Faktoren für die Häufigkeit der Jugendarbeitslosigkeit: Unter den jungen Menschen mit erstem Bildungsabschluss lag die Arbeitslosigkeit 2011 bei 30,9%, unter den Hochschulabsolventen bei 15%. Auch war die Arbeitslosigkeit unter den jungen Nicht-Esten höher als unter den Esten.



Quelle: Amt für Statistik, Estland

Abbildung 2: Arbeitslosigkeit in der Altersgruppe der 15-24-Jährigen sowie im Vergleich zur allgemeinen Arbeitslosigkeit in den Jahren 2004-2011, in %

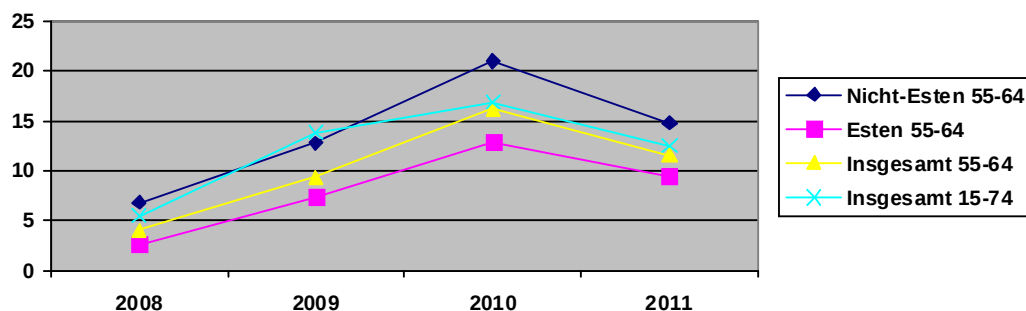
3.3. Altersarbeitslosigkeit

2011 lag das Renteneintrittsalter in Estland für Männern bei 63 und für Frauen bei 61,5 Jahren⁵. Zu den älteren Menschen gehört die Altersgruppe der 55-64-Jährigen, so dass sich in gewissem Maße auch die Wahl der Zeitpunkts des Renteneintritts auf die Zahl der

⁴ Daten aus: Entwicklung der Arbeitswelt Estlands 2011-2012.

⁵ Das Renteneintrittsalter für Frauen muss bis 2016 auf 63 Jahre angehoben werden.

älteren Arbeitnehmer auswirkt⁶. Zur Altersgruppe der 55-64-Jährigen gehörten 2011 164.600 Menschen, von denen 57% erwerbstätig, 7,5% arbeitslos und 35% nicht erwerbstätig waren (Rentner und Menschen, die aufgrund von Krankheit oder Gebrechen aus der Erwerbsbevölkerung ausgeschieden sind). Die Altersarbeitslosigkeit war sogar etwas geringer als die allgemeine Arbeitslosigkeit. Gleichzeitig gab es hier einen recht großen Unterschied zwischen Esten und Nicht-Esten. Unter den Nicht-Esten erreichte die Altersarbeitslosigkeit 2010 mit 21% ihren Höhepunkt, während zur gleichen Zeit die allgemeine Altersarbeitslosigkeit bei 16,2% und die durchschnittliche Arbeitslosigkeit unter allen Altersgruppen bei 16,9% lag.



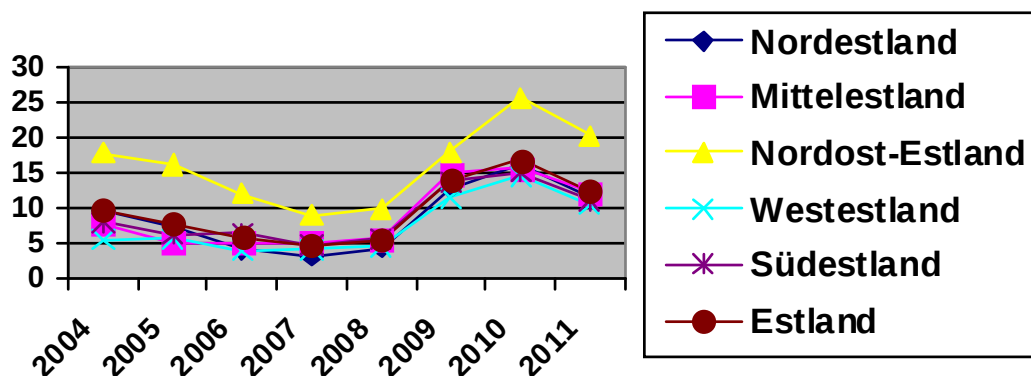
1

Quelle: Amt für Statistik, Estland

Abbildung 3: Arbeitslosigkeit ist in der Altersgruppe der 55-64-Jährigen und im Vergleich zur allgemeinen Arbeitslosigkeit in den Jahren 2008-2011, in %

3.4. Regionale Unterschiede

Regional gesehen sticht der Nordosten Estlands mit seiner hohen Arbeitslosigkeit heraus. Auch in den Jahren des raschen Wirtschaftswachstums lag hier die Arbeitslosigkeit bei nahezu 10%, während sie in anderen Teilen Estlands 4-6% betrug. Im Nordosten Estlands lag die Arbeitslosenquote 2010 bei 25,8%, und bis 2011 sank sie auf 20,3%, während sie im Landesdurchschnitt, 12,5% betrug. Der Grund dafür, dass sich der Nordosten Estlands stark von den anderen Regionen unterscheidet, liegt in dem hohen Anteil der Nicht-Esten an der Bevölkerung begründet (in Narva, der größten Stadt der Region, leben 97% Nicht-Esten).



Quelle: Amt für Statistik, Estland

Abbildung 4: Arbeitslosigkeit nach Regionen, 2004-2011

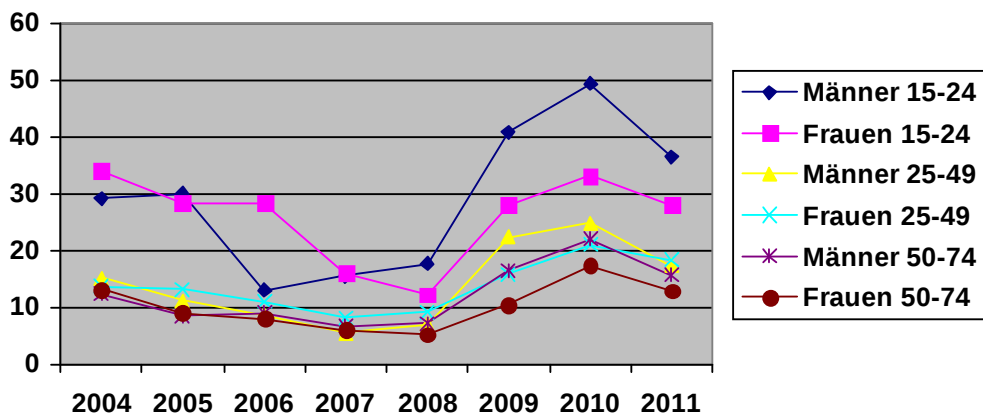
⁶

Es ist möglich, vor oder nach Erreichung des Renteneintrittsalters in den Ruhestand zu gehen. In diesen Fällen erhöhen oder verringern sich die monatlich ausgezahlten Ruhegehälter. Dieses Thema wird im Zusammenhang mit der Sozialversicherung eingehender behandelt.

Die meisten Nicht-Esten beherrschen außer Russisch keine weiteren Sprachen, so dass es schwierig ist, in anderen Gebieten Estlands oder in internationalen Unternehmen eine Beschäftigung zu finden. Darüber hinaus ist im Zuge des Strukturwandels auch der Anteil der verarbeitenden Industrie zurückgegangen, die im Vergleich zu anderen Tätigkeitsgebieten verhältnismäßig viele Nicht-Esten beschäftigt.

3.5. Die Beschäftigungslage unter den Nicht-Esten

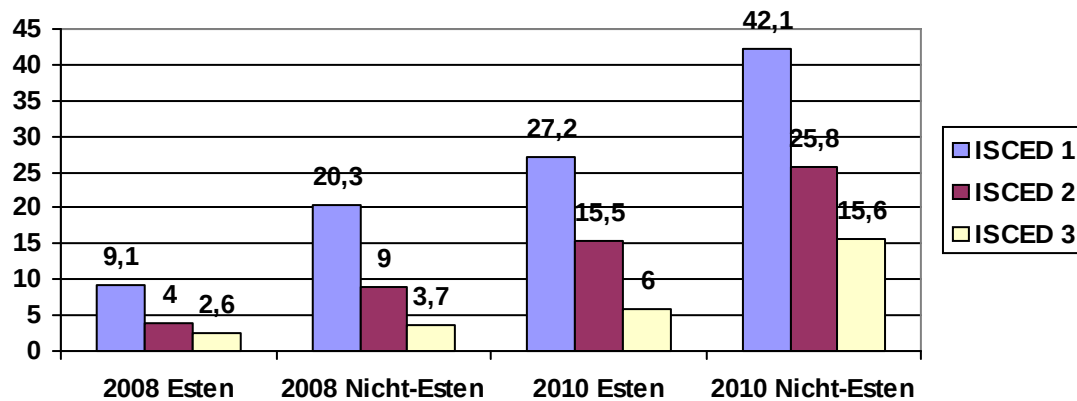
Die Beschäftigungssituation der Nicht-Esten ist insgesamt schlechter und die Arbeitslosigkeit höher als bei den Esten. Abbildung 5 zeigt die Arbeitslosenquote unter den Nicht-Esten nach Geschlecht und Lebensalter, um die Bevölkerungsgruppen mit dem höchsten Arbeitslosigkeitsrisiko zu verdeutlichen. Besonders auffällig ist die hohe Jugendarbeitslosigkeit unter den Nicht-Esten. Weiter oben wurde die Jugendarbeitslosigkeit insgesamt betrachtet und festgestellt, dass die Arbeitslosigkeit in dieser Altersgruppe höher ist als in den übrigen Altersgruppen. Zieht man zu dieser Analyse noch die Zahlen für Esten und Nicht-Esten sowie für Männer und Frauen hinzu, kommt man zu dem Schluss, dass in den Jahren des Wirtschaftswachstums nach dem EU-Beitritt die Arbeitslosenrate unter den jungen Nicht-Esten fast doppelt so hoch lagen sie bei den Esten. Im Jahr 2008, als die Krise ihren Anfang nahm, jedoch noch keine umfassenden Auswirkungen auf die Beschäftigung hatte, war unter den Esten im Alter von 15-24 Jahren die Männer- und Frauenarbeitslosigkeit sowie unter den Nicht-Esten die Arbeitslosigkeit der Frauen im gleichen Alter noch vergleichbar hoch (10,1%, 10,9% bzw. 12,2%). Unter den Nicht-Esten lag die Arbeitslosenquote der jungen Männer etwas höher und erreichte 17,7%. In den Krisenjahren stieg die Arbeitslosigkeit in den ersten drei Gruppen auf ähnliche Weise an und erreichte ihren Höhepunkt im Jahr 2010 mit 29,4%, 28,6% bzw. 33,2%. Im gleichen Zeitraum stieg die Arbeitslosenquote unter den Nicht-Esten bei den jungen Männern auf 49,6%. Mit dem wirtschaftlichen Wiederaufschwung ging im Jahr 2011 unter den jungen Esten die Frauenarbeitslosigkeit auf 17,1% und die Männerarbeitslosigkeit auf 16,5% zurück. Unter den Nicht-Esten lagen diese Werte 2011 bei 28,1% (Frauen) bzw. 36,6% (Männer). In den übrigen Altersgruppen gab es nicht so große Unterschiede in Bezug auf die Arbeitslosigkeit der Nicht-Esten, in den Gruppen der 25-49-Jährigen und 50-74-Jährigen lagen die Arbeitslosenzahlen der Nicht-Esten (Frauen und Männer) unter denen der jungen Esten, allerdings einige Prozentpunkte über den entsprechenden Altersgruppen der Esten. Interessant ist die Frage, inwieweit die Arbeitslosigkeit unter den Nicht-Esten auch mit regionalen Unterschieden in der Beschäftigung im Zusammenhang steht.



Quelle: Amt für Statistik, Estland

Abbildung 5: Arbeitslosigkeit unter den Nicht-Esten nach Alter und Geschlecht 2004-2011, in %

Zweifelloos besteht ein Zusammenhang zwischen der hohen Arbeitslosigkeit im Nordosten Estlands und dem hohen Anteil der Nicht-Esten in dieser Region. Zugleich lebte der Hälfte der Nicht-Esten in den übrigen Regionen Estlands, vor allem in der Hauptstadt Tallinn, die zu Nordestland gehört. Hier fallen der regionale Aspekt und die Volksgruppenzugehörigkeit nicht zusammen, vielmehr bieten sich aufgrund des hiesigen Wirtschaftsumfeldes auch den Nicht-Esten mehr Chancen. Der Umfang und die Zweckmäßigkeit der zur Bewältigung der großen beschäftigungspolitischen Herausforderungen bereitgestellten Mittel werden im folgenden Kapitel bewertet.



Quelle: Entwicklung der Arbeitswelt Estlands 2010-2011.

Abbildung 6: Arbeitslosigkeit unter den Esten und Nicht-Esten nach Bildungsniveau 2008 und 2010, in %

Das Bildungsniveau ist ein Faktor, der in einem wesentlichen Zusammenhang mit der Arbeitslosigkeit steht. Im Wirtschaftsboom und unmittelbar zu Beginn der Krise im Jahr 2008, als sie noch keine Auswirkungen auf die Beschäftigung gehabt hatte, gab es lediglich bei den Arbeitskräften mit niedrigem Bildungsniveau (ISCED 1) einen nennenswerten Unterschied zwischen estnischen und nicht-estnischen Arbeitslosen. Bezüglich des Bildungsniveaus war die Arbeitslosigkeit unter den Esten zwar geringer, der Unterschied war aber nicht so ausgeprägt. Während der Krise stieg Arbeitslosigkeit unter den Beschäftigten aller Bildungsniveaus, doch verlief dieser Anstieg lediglich bei den Esten der Bildungsstufe III verhältnismäßig moderat. Besonders hoch war die Arbeitslosenquote während der Krise unter den Arbeitskräften mit dem niedrigsten Bildungsniveau, und zwar insbesondere unter den Nicht-Esten. Bei den Arbeitskräften, die über einen hohen Bildungsabschluss (ISCED 3) verfügen, ist der Unterschied zwischen Nicht-Esten und Esten am höchsten: Die Arbeitslosigkeit unter den Nicht-Esten übersteigt die der Esten um das 2,5-fache. Ein Grund dafür ist, dass es unter den Nicht-Esten mit hohem Bildungsabschluss verhältnismäßig viele gibt, deren vor Jahrzehnten erworbene Kenntnisse und Fähigkeiten nicht mehr den Anforderungen des veränderten Arbeitsmarktes entsprechen, so dass sie Schwierigkeiten haben, eine Arbeit zu finden. Verhältnismäßig viele dieser Nicht-Esten haben eine höhere technische Ausbildung, doch ist ihre Beschäftigungslage wegen der Schließung der großen Industrieunternehmen, mit denen auch die Arbeitsplätze verschwanden, für die eine entsprechende Ausbildung erforderlich war, schwierig geworden. Nach Tätigkeitsbereichen sind die Nicht-Esten nach wie vor hauptsächlich in der verarbeitenden Industrie beschäftigt (25,9%), gefolgt vom Groß- und Einzelhandel sowie im Kfz-Werkstättengewerbe (13,6%) und schließlich dem Transport- und Lagerwesen (10,5%). Im primären Sektor und im Dienstleistungsbereich sind verhältnismäßig wenig Nicht-Esten beschäftigt (Pöldis 2012 a).

4. Institutionen des Arbeitsmarktes, Rechtsbestimmungen, passive und aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen

Zur Bewältigung der Herausforderungen im Bereich der Beschäftigung hat die Estnische Arbeitslosenkasse (Eesti Töötukassa) seit dem Jahr 2009 auch die Funktionen des früheren Arbeitsamtes übernommen. Diese Einrichtung hat in jedem Landkreis eine örtliche Vertretung. Mit dem Problemen des Arbeitsmarktes beschäftigen sich auch einige Abteilungen des Sozialministeriums (die Abteilungen Arbeitsmarkt, Entwicklung des Erwerbslebens sowie Beschäftigungspolitik – Infos und Analysen). Für die Überwachung und Konfliktlösung ist die Arbeitsaufsicht zuständig. Auf nationaler Ebene ist ein Schlichter tätig, an den sich die Parteien beispielsweise im Falle von Streitigkeiten im Zusammenhang mit dem Abschluss von Tarifverträgen wenden können. Darüber hinaus gibt es Arbeitsgerichte, die die Arbeitnehmer anrufen können, um Informationen oder Rechtsbeistand zu erhalten, und die Empfehlungen zur Beilegung von Arbeitskonflikten aussprechen.

Die Arbeitslosenkasse zahlt Arbeitslosenunterstützungen und Lohnersatzleistungen sowie Unterstützungen bei Entlassung oder Zahlungsunfähigkeit des Arbeitgebers. Die Arbeitslosenkasse bietet auch verschiedene Dienstleistungen zur Arbeitsvermittlung, die

weiter unten beschrieben werden. Der Rechtsrahmen der Arbeitsmarktproblematik wurden erst ab dem Jahr 2009 grundlegend geändert und ergänzt. Am 1. Juli 2009 trat das neue Arbeitsvertragsrecht als Ergebnis der jahrelangen Verhandlungen zwischen den einzelnen Parteien (Arbeitnehmer, Arbeitgeber und Regierung) in Kraft. Den Rahmen für dieses Gesetz bildete der Grundsatz der stabilen Flexibilität des Arbeitsmarktes ('Flexicurity') nach dänischem und niederländischem Vorbild. Da in dieser Zeit die Wirtschaftskrise bereits eingesetzt und die Regierung darüber hinaus darum kämpfte, das Haushaltsdefizit in den durch den Stabilitäts- und Wachstumspakt festgelegten Grenzen zu halten, konnte die Regierungskoalition, die dem Parlament die endgültige Fassung des Gesetzes vorlegte, zwar Flexibilität schaffen, doch die Durchsetzung der sozialen Absicherung, die für Stabilität sorgt, wurde verschoben⁷. Wichtig waren darüber hinaus das Gesetz über Arbeitsmarktdienste und Unterstützungsleistungen des Arbeitsmarkts sowie das Gesetz über die Arbeitslosenversicherung.

4.1. Arbeitsverträge, Teilzeit- und Vollzeitbeschäftigung

Arbeitsverträge zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern können befristet oder unbefristet sein. Das Ende des Arbeitsverhältnisses kann im Arbeitsvertrag, durch mündliche Vereinbarung oder auf andere Weise (beispielsweise im Falle von Saisonarbeit oder bei Vertretung eines anderen Arbeitnehmers) festgelegt werden. Nach Angaben des Statistikamts betrachteten im Jahr 2011 lediglich 4,5% aller Erwerbstätigen ihre Arbeit als unbefristet, alle übrigen Verträge waren befristet.

Im Falle einer Teilzeitbeschäftigung ist die Arbeitszeit kürzer als im Regelfall. Für den Arbeitnehmer ist die Teilzeitbeschäftigung vor allem eine Chance, Arbeit und Privatleben (Ausbildung, Kinderbetreuung und -erziehung) besser miteinander zu verknüpfen. Darüber hinaus gilt die Möglichkeit der Teilzeitarbeit als ein wichtiger Faktor, um die Beschäftigung von Frauen zu erhöhen. Tabelle 4 enthält Daten über die Teilzeitbeschäftigung in Estland

Tabelle 4: Anteil der Teilzeitbeschäftigten unter den Erwerbstätigen 2008-2011, in %

	2008	2009	2010	2011
Männer	3,3	6,1	6,2	4,3
Frauen	9,7	13,1	13,8	14,8
15-24	12,4	17	21	16,2
25-49	4,1	7,1	6,5	6,3
50-74	9,4	12,9	14,5	14,6
Insgesamt	6,6	9,9	10,2	9,8

⁷

In einem Bericht der OECD aus dem Jahre 2010 wurde dies wie folgt kommentiert: Inspiriert von der internationalen Debatte über das Thema Flexicurity wurde in Estland Mitte 2009 ein neues Arbeitsvertragsgesetz verabschiedet, durch das viele Regelungen vereinfacht und die Bestimmungen zum Schutz der Arbeitnehmer liberalisiert wurden. Mit Hilfe der Bewertungsverfahren der OECD wurde festgestellt, dass die Bestimmungen zum Schutz der Arbeitnehmer in Estland etwa so streng wie im europäischen Durchschnitt, jedoch etwas weniger flexibel als im OECD-Durchschnitt waren. Nach Verabschiedung des neuen Gesetzes sind die Maßnahmen nun flexibler als im OECD-Durchschnitt und vergleichbar mit den Maßnahmen in den englischsprachigen Ländern. Durch diese Reform, die das Ergebnis einer über zehn Jahre währenden Diskussion zwischen Regierung, Gewerkschaften und Arbeitgebern ist, sollten die Grundzüge der Flexicurity verwirklicht werden. In diesem Zusammenhang war auch eine wesentliche Erhöhung der Arbeitslosenunterstützung geplant worden, die allerdings auf das Jahr 2013 verschoben wurde. So wurde der Teil "Flexibilität" verwirklicht, nicht jedoch der Teil "Sicherheit". Vgl. auch Eamets 2010. (Inspired by the international debate about flexicurity, Estonia introduced a new Employment Contracts Law in mid-2009 that simplified many rules and liberalised the employment protection regulations. As measured by the OECD's scoring methods, Estonia's strictness of employment protection was previously similar to the European average but a little bit less flexible than the OECD average; it is now more flexible than the OECD average and close to the English-speaking countries. The reform, adopted after a decade of discussions between the government, trade unions and employers, had been conceived as a part of a flexicurity package together with the above-mentioned planned improvements in the generosity of unemployment benefits, which were postponed till 2013. In effect, the "flexibility" part of package was implemented but not the "security" part). (OECD Reviews 2010, S. 14)

Quelle: *Amt für Statistik, Entwicklung der Arbeitswelt Estlands 2010-2011.*

Der Anteil der Teilzeitarbeit nahm während der Krise zu, insbesondere unter den Frauen. Teilzeitbeschäftigungen waren in der Gruppe der 15-24-Jährigen am häufigsten anzutreffen. Eine Ursache für die Zunahme der Teilzeitbeschäftigung war der Wunsch der Unternehmen, bei einem Rückgang der Aufträge die Mitarbeiter zu halten. Der gestiegene Anteil der Teilzeitbeschäftigung unter den älteren Arbeitnehmern ist ebenfalls zum Teil darauf zurückzuführen, dass Vollzeitbeschäftigte während der Krise zu Teilzeitbeschäftigten wurden. Die Zahl der Beschäftigten nahm im Verlauf der Krise praktisch nicht ab, was teilweise auf den Umstand zurückzuführen ist, dass auch Menschen im Rentenalter es vorgezogen haben, weiterhin arbeiten zu gehen, unter anderem als Teilzeitkräfte. Ein Grund dafür sind die niedrigen Renten.

Eine weitere innovative Form der Arbeit ist die Telearbeit, bei der der Arbeitnehmer die Arbeit außerhalb der Räumlichkeiten des Arbeitgebers verrichtet und in den meisten Fällen durch Informations- und Telekommunikationstechnologie mit dem Unternehmen verbunden ist. 2011 nutzten 6,1% der Erwerbstätigen die Möglichkeit zur Telearbeit, wobei der Wert unter den Führungskräften (18,9% aller Erwerbstätigen auf diesem Gebiet waren Telearbeiter) und hochqualifizierten Fachleuten (12,7%) etwas höher lag. Die Branchen, in denen die Telearbeit am häufigsten vorkam, waren die Informations- und Kommunikationstechnologie sowie Wissenschaft und Technik (Malk 2012).

Seit dem am 1. Juli 2009 in Kraft getretenen neuen Arbeitsvertragsgesetz können Beschäftigte leichter und billiger entlassen werden. Die Kündigungsfrist wurde von zwei bis vier Monaten auf zwei bis zwölf Wochen verkürzt (15 Kalendertage für Beschäftigte, die weniger als ein Jahr im Unternehmen arbeiten, 30 Tage für Beschäftigte, die dem Unternehmen zwischen einem und fünf Jahren angehören, 60 Tage für Beschäftigte mit fünf- bis zehnjähriger Betriebszugehörigkeit und schließlich 90 Tage für diejenigen, die mehr als 10 Jahre im Unternehmen tätig sind). Das Abgangsgeld wurde verringert – der Arbeitgeber zahlt nach dem neuen Gesetz nur noch einen Monatslohn. Zusätzlich zahlt die Arbeitslosenkasse einen Monatslohn an diejenigen, die fünf bis zehn Jahre Betriebszugehörigkeit vorweisen können, und zwei Monatslöhne an diejenigen, die mehr als zehn Jahre im gleichen Unternehmen gearbeitet haben⁸. Befristete Arbeitsverträge sind dann erlaubt, wenn es dafür besondere Gründe gibt – wenn beispielsweise eine Arbeit nur eine gewisse Zeit beansprucht – und wenn die Dauer des Arbeitsverhältnisses maximal fünf Jahre beträgt. Der Arbeitgeber hat jedoch die Pflicht, dem Arbeitnehmer bis zum Ablauf der im Arbeitsvertrag festgelegten Zeitspanne sein Gehalt zu zahlen, auch wenn der Vertrag des Arbeitnehmers früher beendet wird. Diese Bedingung gilt nicht, wenn der Arbeitgeber bankrott ist. Das neue Gesetz definiert auch den Begriff der zeitlich befristeten Leiharbeit und verpflichtet den Arbeitgeber, den Beschäftigten die entsprechenden Informationen mitzuteilen. Durch die neue Regelung wurde die Forderung nach bestimmten Verwaltungsformalitäten wie dem Führen von Arbeitsbüchern, in denen die Laufbahn der Arbeitnehmer erfasst wird, und Personalbögen aufgehoben. Gleichzeitig entfiel die Verpflichtung, bei der Einstellung eines Arbeitnehmers als Leiharbeiter und bei Massenentlassungen eine Genehmigung der Arbeitsschutzinspektion einzuholen⁹.

4.2. Lohnpolitik

Auch der Mindestlohn hat gewisse Auswirkungen auf die Flexibilität des Arbeitsmarktes. Der in Estland geltende Mindestlohn beträgt 2012 290 Euro im Monat bzw. 1,80 Euro in der Stunde. Die Festlegung eines Mindestlohns zielt in erster Linie darauf ab, eine sittenwidrige Entlohnung der Arbeitnehmer zu verhindern und die Gestaltung der Löhne und Gehälter dahingehend zu beeinflussen, dass sie das zum täglichen Leben erforderliche Einkommen aus einer beruflichen Tätigkeit sichern. Als unflexibler und sich nachteilig auf die Beschäftigung auswirkender Faktor gilt ein Mindestlohn dann, wenn er den auf Grundlage von Angebot und Nachfrage gebildeten Effizienzlohn übersteigt. Ein Problem im Zusammenhang mit dem Mindestlohn kann darin bestehen, dass der Effizienzlohn sich je nach Tätigkeitsbereich und Region unterscheidet, während es aus politischen Gründen praktisch unmöglich ist, den Mindestlohn zu

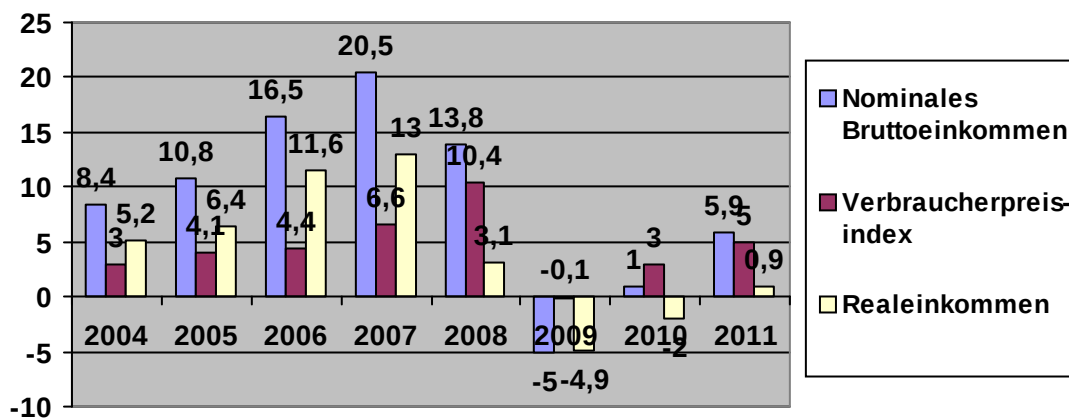
⁸ Für Arbeitnehmer mit mehr als 20 Dienstjahren im Unternehmen gilt bis zum Jahr 2015 die im alten Gesetz vorgesehene Abfindung, wodurch sie im Vergleich mit den neuen Gesetz einen Monatslohn zusätzlich erhalten (sie erhalten demnach insgesamt eine Abfindung in Höhe von vier Monatsgehältern).

⁹ Gesetz über die Arbeitslosenversicherung (RT I,21.12.2011, 23).

differenzieren. Der Mindestlohn in Estland hat sich praktisch nicht auf die Beschäftigungslage ausgewirkt.

Vor der Wirtschaftskrise bis zum Jahr 2008 war in Estland ein sehr rascher Anstieg der Löhne und Gehälter zu beobachten. So stieg der durchschnittliche nominale Bruttolohn 2006 um 16,5%, 2007 um 20,5% und 2008 um 13,8%. Die Reallöhne legten im gleichen Zeitraum 11,6%, 13,0% bzw. 3,1% zu. Vor der Krise wurde die Stabilität der Wirtschaft in Estland dadurch ernsthaft beeinträchtigt, dass die Reallöhne wesentlich schneller als die Produktivität stiegen; das rasche Kreditwachstum führte zu einer Preisblase im Immobiliensektor war auch ein Treiber der allgemeinen Inflation. Aufgrund des festen Wechselkurses erhöhte sich in dem Maße, wie die Nominallöhne stiegen, auch die Nachfrage nach Importen, was sich im Außenhandelsdefizit niederschlug. Das Defizit der laufenden Zahlungsbilanz belief sich im Jahr 2007 auf 17,4% des BIP. In den wirtschaftspolitischen Diskussionen in Estland war die Flexibilität des Arbeitsmarktes, der in der Lage ist, außenwirtschaftliche Schocks zu absorbieren, ein wiederkehrendes Thema. Sie ist für das wirtschaftliche Gleichgewicht von besonderer Bedeutung, weil es bei einem festen Wechselkurs und einem offenen Kapitalmarktes keine Möglichkeit gibt, andere Instrumente (wie beispielsweise die Abwertung des Kurses) einzusetzen. Die Jahre der Wirtschaftskrise haben gezeigt, dass es in gewissem Maße tatsächlich zu einer derartigen Anpassung auf dem gesamten Arbeitsmarkt kommt, doch es stellt sich die Frage, ob die Tragweite einer solchen "inneren Geldabwertung" ausreicht, um die Wettbewerbsfähigkeit der estnischen Wirtschaft zu sichern.

Abbildung 7 zeigt den nominalen Bruttolohn in Estland, den Verbraucherpreisindex und die Entwicklung des Realeinkommens in den Jahren 2004-2011. Während der Krise verlangsamte sich der Preisanstieg einmal im Jahr 2009, und auch die Nominallöhne sanken lediglich 2009. Auch 2010 gab es nur einen sehr geringen Anstieg zu verzeichnen. Durch die Lohnzuwächse des Jahres 2011 erreichte das durchschnittliche Nominaleinkommen wieder das Vorkrisenniveau des Jahres 2008, doch durch die geringere Zahl der Lohn- und Gehaltsempfänger war die Gesamtnachfrage niedriger. Die Reallöhne sanken auf 2010, und zwar 2009 betrug ihr Anstieg lediglich 0,9%.



Quelle: Amt für Statistik, Estland

Abbildung 6: Entwicklung des Nominaleinkommens, des Realeinkommens und des Verbraucherpreisindex 2004-2011, in %

Am stärksten sank das Nominaleinkommen 2009 in der Baubranche (-13,2%), im Bergbau (-7,9%), in der öffentlichen Verwaltung und in der Verteidigung (-7,5%), sowie in den Bereichen Kunst und Unterhaltung (-7,2%). In diesem Zusammenhang darf nicht außer acht gelassen werden, dass der Einkommensindex das auf Vollzeitstellen hochgerechnete Arbeitsentgelt wiedergibt (Vollzeitäquivalent). Da die Zahl der Teilzeitbeschäftigten angestiegen ist, dürften die Einkommenseinbußen tatsächlich größer ausgefallen sein. Die Löhne und Gehälter der Staatsbediensteten wurden im Jahr 2009 eingefroren, in anderen Branchen kam es durch individuelle Verträge zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern zu einem Rückgang der Einkommen.

4.3. Finanzierung der Arbeitslosenversicherung sowie Unterstützungs- und Entschädigungszahlungen für die Arbeitslosen

Das System der Arbeitslosenversicherung finanziert sich aus Einzahlungen in die Arbeitslosenkasse. 2012 lag der Beitrag zur Arbeitslosenversicherung bei 4,2%, wovon der Arbeitgeber 1,4% und der Arbeitnehmer 2,8% trugen. Auf dieses Niveau wurden die Beiträge 2009 zu Beginn der Wirtschaftskrise angehoben. Später forderten sowohl Arbeitgeber als auch Arbeitnehmer die Regierung auf, diese zu senken, was unter Hinweis auf die dringend erforderliche Haushaltskonsolidierung abgelehnt wurde (bis zum Inkrafttreten des neuen Arbeitsvertragsgesetzes Mitte 2009 lag der Beitrag für den Arbeitgeber bei 0,5% und für den Arbeitnehmer bei 1%).

Alle registrierten Arbeitslosen haben ein Recht auf Arbeitslosenunterstützung oder Arbeitslosengeld¹⁰. Aus einem Vergleich der allgemeinen Arbeitslosenquote mit der Quote der registrierten Arbeitslosen geht hervor, dass sich etwa ein Drittel der Arbeitslosen nicht der Arbeitslosenkasse angeschlossen hat, so dass sie kein Recht auf Entschädigung oder Unterstützung haben. Im ersten Quartal des Jahres 2010 beispielsweise, als die Arbeitslosigkeit in Estland ihren Höchststand erreichte, lag die allgemeine Arbeitslosigkeit bei 20,7%, die Quote der registrierten Arbeitslosen jedoch bei 14,4%. Die Hauptursachen dafür, sich nicht an die Arbeitslosenkasse zu wenden, bestehen darin, dass der Betroffene selbst zurechtkommt (34%), keinen Anspruch auf Arbeitslosengeld oder Arbeitslosenunterstützung hat (31%) oder dass es seitens der Arbeitslosenkasse keine passenden Arbeitsangebote gibt (nur 20%) (Pöldis 2012 b).

Registrierte Arbeitslose haben recht auf Arbeitslosengeld oder Arbeitslosenunterstützung. Recht auf Arbeitslosengeld hat derjenige, der in den letzten drei Jahren mindestens 12 Monate lang bei der Arbeitslosenversicherung arbeitslos gemeldet war und sein letztes Beschäftigungsverhältnis nicht aus eigenem Antrieb heraus und nicht im gegenseitigen Einvernehmen beendet hat¹¹. Während der ersten 100 Tage beträgt das Arbeitslosengeld 50% des letzten Einkommens des Betroffenen und danach 40% des Durchschnittseinkommens. Das Arbeitslosengeld wird höchstens 360 Tage lang gezahlt, aber nur dann, wenn der Arbeitnehmer vor dem Verlust seines Arbeitsplatzes mindestens 110 Monate lang in die Arbeitslosenversicherung eingezahlt hat. Bevor das Arbeitsvertragsgesetz verabschiedet wurde, waren die Sozialpartner übereingekommen, dass während der ersten 100 Tage 70% und danach 50% des früheren Einkommens gezahlt wird, doch die Entscheidung über Zahlungen in dieser Höhe wurde ebenfalls auf das Jahr 2013 verschoben. Verschieben wurde auch die Arbeitslosengeldzahlungen für den Fall, dass der Arbeitnehmer sein Beschäftigungsverhältnis auf eigenen Wunsch oder im gegenseitigen Einvernehmen beendet hat. Seit dem 1. Juli 2009 gilt als Mindestbetrag für die Arbeitslosengeldzahlung die Hälfte des Mindesteinkommens. 2011 wurden monatlich durchschnittlich 257 Euro ausgezahlt.

Anrecht auf Arbeitslosenunterstützung hat derjenige, der in den 12 Monaten vor der Registrierung mindestens 180 Tage einer Beschäftigung nachging oder eine beschäftigungsähnliche Tätigkeit ausübte¹². Die Arbeitslosenunterstützung beträgt 64 Euro im Monat, was 8% des Durchschnitts- und 23% des Mindesteinkommens entspricht und somit weit unter der Armutsgrenze liegt und die Zahlung einer zusätzlichen Unterstützung zur Existenzsicherung bedingt. Die Arbeitslosenunterstützung wird höchstens 270 Tage lang gezahlt. Vor der Registrierung der Arbeitslosen erhielten im Jahr 2011 durchschnittlich 12.000 Personen Arbeitslosengeld (22% der registrierten Arbeitslosen) und 10.300 Personen Arbeitslosenunterstützung (19% der registrierten Arbeitslosen). Insgesamt machten die Begünstigten dieser beiden Finanzquellen 41% der registrierten Arbeitslosen bzw. 46% aller Arbeitslosen aus. Dabei erhielten 64.500 Personen, auf die jedoch aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen Anwendung finden konnten, überhaupt keine Unterstützung. Durch die Einschreibung in das Arbeitslosenregister wurde der Arbeitslose in der estnischen Krankenkasse krankenversichert. Hätte sich der Arbeitnehmer freiwillig krankenversichert, dann hätte er nach dem Gesetz 13% seines durchschnittlichen Bruttolohns

¹⁰ Der Arbeitskräfteerhebung des Statistikamts liegt die Definition der ILO zugrunde, nach der arbeitslos ist, wer keine Arbeit hat, aktiv eine Beschäftigung sucht und bei erfolgreicher Suche bereit ist, die neue Stelle innerhalb von zwei Wochen anzutreten. Ein registrierter Arbeitslose ist jemand, der keine Arbeit hat und in der Arbeitslosenversicherung Estlands registriert ist

¹¹ Gesetz über die Arbeitslosenversicherung (RT I, 21.12.2011, 23).

¹² Gesetz über die Arbeitsmarktdienste und die Arbeitsmarktunterstützung (RT I, 21.12.2011, 23, 122011).

für die Krankenversicherung zahlen müssen. Im Jahr 2011 hätte sich dieser Betrag auf 103 Euro monatlich belaufen, das sind 37% des Mindestlohns und weitaus mehr als die Arbeitslosenunterstützung in Höhe von 64 Euro. Somit war der Nutzen, den ein Betroffener mit Blick auf die Krankenversicherung aus seiner Meldung als Arbeitsloser zog, größer als der reine Wert der gezahlten Unterstützung. Ein Arbeitsloser hat in den ersten fünf Monaten seiner Arbeitslosigkeit das Recht, eine Arbeit abzulehnen, die nicht seinem Ausbildungsstand, seiner Arbeits Erfahrung oder seinen Gehaltsvorstellungen entspricht. Nach fünfmonatiger Arbeitslosigkeit muss er jede Arbeit annehmen, für die ein Entgelt in Höhe des Arbeitslosengeldes oder des Mindesteinkommens gezahlt wird.

4.4. Aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen

Eine Aufgabe der Arbeitslosenkasse ist es, für den beschäftigungssuchenden Arbeitslosen eine passende Arbeitsstelle und für den Arbeitgeber einen geeigneten Mitarbeiter zu finden. Zu diesem Zweck werden Informationen über freie Stellen in den Unternehmen zusammengetragen, und auf Grundlage von Beratung und Anfrage wird dann versucht, für die Arbeitslosen gezielt einen jeweils geeigneten Arbeitsplatz zu finden. Das System war nicht sehr effektiv, denn von den 155.922 Arbeitslosen im Jahr 2010 fanden nur 58.550 bzw. 37,5%, und von den 122.117 Arbeitslosen 2011 lediglich 49.274 bzw. 40% eine neue Stelle (Pöldis 2012 b). Das bedeutet, dass weniger als die Hälfte aller Arbeitslosen im selben Jahr eine Beschäftigung auf dem Arbeitsmarkt fand. Die neue Datenbank ermöglicht es den Arbeitslosen, eine für sie geeignete Beschäftigung zu finden, und auch die Arbeitgeber haben Zugang dazu, um geeignete Arbeitskräfte für ihre freien Stellen zu finden.

Die Erbringung von Arbeitsmarktdiensten geschieht im Rahmen des Gesetzes über Arbeitsmarktdienste und Unterstützungsleistungen des Arbeitsmarktes sowie des Programms "Erhöhung des Angebots an qualifizierten Arbeitskräften 2007-2013" des Europäischen Sozialfonds. Für die Arbeitskräfte werden individuelle Pläne für die Arbeitssuche erstellt. Die erbrachten Dienste umfassten Laufbahnberatung, Arbeitsmarktschulungen, Anleitung für die Arbeitssuche, Praktika und öffentliche Beschäftigungsförderung. Darüber hinaus wurde auch Unterstützung bei der Unternehmensgründung geboten. Im Jahr 2010 stieg der Anteil der Lohnkostenzuschüsse beträchtlich an, mit denen Unternehmen, die Arbeitslose eingestellt haben, gefördert wurden. Die Aufwendungen für die Arbeitspolitik beliefen sich 2008 auf insgesamt 0,16% des BIP, stiegen jedoch bis 2009 auf 0,51% und 2010 auf 0,57% des BIP. 2011 gingen diese Ausgaben wegen des Rückgangs der Arbeitslosenzahlen etwas zurück und betrugen 0,485% des BIP. In allen diesen Jahren machten die aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen etwa zwei Drittel und die passiven Maßnahmen etwa ein Drittel aller Maßnahmen aus.

5. Beitrag der Sozialpartner und lokale Gebietskörperschaften

Die Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt werden in wesentlichem Maße durch die dreiseitigen Konsultationen zwischen Arbeitgebern, Arbeitnehmern und der Regierung bestimmt. Die Tatsache, dass Estland in seinen 20 Jahren der Unabhängigkeit praktisch ununterbrochen von Mittel-Rechts-Koalitionen regiert wurde, spiegelte sich auch recht deutlich in der Organisation des Arbeitsmarktes wider. Davon ausgehend könnte angenommen werden, dass die Zusammenarbeit zwischen der Regierung und den Arbeitgebern verhältnismäßig reibungslos war und die Interessen der Arbeitnehmer weniger vertreten wurden. In weiten Teilen war die Arbeits- und Sozialpolitik am Markt orientiert, und dies in großem Umfang. Durch die Wirtschaftskrise rückte jedoch das Thema des Sozialschutzes der Arbeitnehmer in den Vordergrund, wodurch die Beziehungen zwischen den drei an der Zusammenarbeit beteiligten Seiten erschwert wurden.

5.1. Sozialpartner

Die einflussreichste Organisation auf Seiten der Arbeitgeber ist der zentrale Arbeitgeberverband (Tööandjate Keskliit), in dem 24 Branchenverbände und 60 größere Unternehmen zusammengefasst sind. Insgesamt sind etwa 1500 Unternehmen, in denen ca. 35% aller Arbeitnehmer des privaten Sektors beschäftigt sind, mit dieser Organisation verbunden. Weitere wichtige Interessenvertretungen sind die Industrie- und Handelskammer Estlands und der Verband der kleinen und mittelständischen Unternehmen Estlands (EVEA).

Etwa 10% aller Arbeitnehmer sind gewerkschaftlich organisiert. Den größten Einfluss haben der Zentralverband der estnischen Gewerkschaften (AKL), dem Branchenverbände wie die Gewerkschaft der Beschäftigten des Transport- und Straßenbausektors etc. angehören, sowie

vor allem die Angestelltengewerkschaft (TALO), die die Beschäftigten des Bildungssektor und Wissenschaftler vertritt. Die beiden Verbände unterscheiden sich mehr durch die von ihnen vertretenen Branchen als in ihren ideologischen Vorstellungen. Der geringe gewerkschaftliche Organisationsgrad unter den Arbeitern ist in gewisser Weise paradox, weil ein beträchtlicher Teil der in Estland tätigen ausländischen Unternehmen in Skandinavien beheimatet ist, wo in den Mutterkonzernen 70-80% der Arbeiter einer Gewerkschaft angehören. Dennoch sind die Gewerkschaften in den größeren Unternehmen stärker vertreten. In Betrieben mit mehr als 250 Beschäftigten beispielsweise sind 48% der Belegschaft gewerkschaftlich organisiert, in den kommunalen und staatlichen Behörden liegt dieser Wert bei 40% (Viilmann, Soosar 2012).

Diese Situation ist auch der Grund dafür, dass es so wenig Tarifverträge gibt und dass die meisten Gehälter von Arbeitgebern und Arbeitnehmern im gegenseitigen Einvernehmen festgelegt werden. Trotz allem aber ist die Zahl der Arbeitnehmer, die nach Tarifvertrag beschäftigt sind, größer als die der gewerkschaftlich organisierten Arbeitnehmer. Tarifverträge können in Estland auf zweierlei Weise geschlossen werden. Gibt es im Unternehmen eine Betriebsgewerkschaft, so schließt diese im Namen der Belegschaft einen Tarifvertrag mit dem Arbeitgeber. Fehlt eine solche Gewerkschaft, so kann die Vollversammlung aller Beschäftigten eine Vertrauensperson wählen, der die Arbeitnehmer beim Abschluss eines Tarifvertrags vertritt. In Estland wird etwa ein Drittel aller Beschäftigten in Betrieben mit mehr als fünf Mitarbeitern von den Tarifverträgen erfasst. Zu den Themen, über die verhandelt wird, gehören Fragen der Arbeitsorganisation sowie der Sicherheit und Gesundheit am Arbeitsplatz. Bezüglich des Arbeitsentgelts vertreten drei Viertel der Arbeiter die Ansicht, dass die Bedingungen dafür individuell ausgehandelt werden sollten, während nur 20% die Meinung vertreten, dass es gemeinsam mit anderen Arbeitnehmern vereinbart werden sollte (Espenberg, Jaakson, Kallaste, Nurmela 2012).

Vor 2009 gab es in Estland eine umfangreiche Zusammenarbeit zwischen Regierung, Arbeitgebern und Arbeitnehmern zur Vorbereitung des neuen Arbeitsvertragsgesetzes. Die Verabschiedung des Gesetzes fiel jedoch in das Frühjahr 2009, als die Wirtschaftskrise Estland erreicht hatte und der Staatshaushalt unter Druck stand. Die Regierung Estlands bemühte sich, das Haushaltsdefizit nicht über 3% des BIP ansteigen zu lassen, um dem Euroraum beitreten zu können. Daher verabschiedete man zwar die im Gesetz vorgesehenen Maßnahmen zur Erhöhung der arbeitsmarktrechtlichen Flexibilität, verschob jedoch die Maßnahmen zur Gewährleistung und zum Ausbau des Arbeitnehmerschutzes, u.a. eine Erhöhung des Arbeitslosengeldes und der Arbeitslosenunterstützung. Diese Änderungen waren für die Arbeitnehmervertreter nicht so leicht hinzunehmen, doch vor dem Hintergrund der Krise kam es doch zu einer Einigung. 2011 kam es allerdings zu einem größeren Konflikt im Zusammenhang mit dem Vorschlag, den Beitrag zur Arbeitslosenversicherung von 4,2% auf 3% zu senken (Arbeitnehmeranteil 1,8% und Arbeitgeberanteil 1,2%), der sowohl von den Arbeitgebern als auch von den Arbeitnehmern unterstützt wurde. Die Regierung aber beschloss, den Beitrag zur Arbeitslosenversicherung auf dem gleichen Niveau beizubehalten, indem sie auf die Notwendigkeit verwies, allgemeine Reserven anzulegen. Die Regierung sorgte des Weiteren dafür, dass die Verwaltung der Finanzmittel der Arbeitslosenkasse der Staatskasse unterstellt wurde, und begründete dies mit der Notwendigkeit, die Staatsausgaben zu konsolidieren. Da das Parlament die Steuersätze festlegt und die Regierungskoalition dort über eine ausreichende Mehrheit verfügt, sind die Vorschläge der Arbeitnehmer und der Arbeitgeber an die Regierung lediglich Empfehlungen, aber keineswegs Verpflichtungen. Im Laufe der Auseinandersetzung riefen Arbeitgeber und Arbeitnehmer ihre Vertreter aus der trilateralen Verhandlungsrunde zurück; erst zum Sommer 2012 wurde diese Zusammenarbeit wieder aufgenommen.

5.2. Die lokalen Gebietskörperschaften

Estland hat ein zweistufiges Selbstverwaltungssystem, zu dem 15 Landkreise und 226 lokale Gebietskörperschaften (33 Städte und 193 Gemeinden) gehören. Die Arbeitslosenkasse hat regionale Vertretungen, wo sich die Arbeitslosen registrieren lassen können und wo ihnen Dienstleistungen angeboten werden. Auf dem Gebiet des Sozialwesens ist es die Aufgabe der lokalen Gebietskörperschaften, die Sozialhilfe und die Betreuung von älteren Menschen, Menschen mit Behinderungen und anderen Hilfsbedürftigen zu organisieren sowie Altersheime, Frauenhäuser und anderen Einrichtungen der sozialen Fürsorge zu unterhalten. Die lokalen Gebietskörperschaften sind dafür zuständig, die Unterhaltsbeihilfen aus den aus dem Staatshaushalt zugewiesenen Mitteln auszusahlen. Auf dem Gebiet des Gesundheitsschutzes sind die lokalen Gebietskörperschaften in erster Linie dafür verantwortlich, die Gesundheitsdienste zu erbringen (beispielsweise Hausärzte). Darüber

hinaus kümmern sie sich auch um die Erstattung der Krankheitskosten für Menschen, die nicht krankenversichert sind. Die meisten lokalen Gebietskörperschaften sind klein, die Hälfte von ihnen hat weniger als 2000 Einwohner, und so sind ihre Möglichkeiten zur Erbringung von Sozialdienstleistungen beschränkt. Von ihren Einnahmen entfällt der größte Teil auf die von der Steuer- und Zollverwaltung einzuziehende Einkommensteuer, von der 2011 11,4% in die lokalen Gebietskörperschaften floss (der Einkommensteuersatz für Privatpersonen lag insgesamt bei 21%) und 46% aller ihrer Einnahmen ausmachte (Sannik ... 2011).

6. Sozialschutz und Anpassung an die Wirtschaftskrise

In diesem Kapitel werden einige Besonderheiten des estnischen Sozialschutzsystems beschrieben, insofern als die entsprechenden Dienste und ihre Finanzierung mit den Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt in Zusammenhang stehen. Es wird ein ganz allgemeiner Überblick über diesen Bereich gegeben, und von den während der Wirtschaftskrise beschlossenen Veränderungen sollen auch jene betrachtet werden, die einen Bezug zum System des sozialen Schutzes haben.

6.1. Sozialversicherung und Rentensystem

Estland hat ein auf drei Säulen ruhendes Rentensystem. Säule I, die auf dem Umlageverfahren ("pay-as-you-go") beruht, wird durch die Sozialabgaben finanziert, von denen 20% für die Rentenzahlungen aufgewendet werden, wenn eine Person nur an Säule I angeschlossen ist. Säule II beruht auf dem Kapitaldeckungsverfahren und wird aus 4% der Sozialabgaben finanziert, wenn die betreffende Person selbst 2% zusätzliche Sozialabgaben zahlt (bei der Finanzierung von Säule I verringert sich somit der Anteil der betreffenden Person von 20% auf 16%). Säule III beruht ebenfalls auf dem Kapitaldeckungsverfahren und wird durch Einzahlungen der betreffenden Person in einen von ihm gewählten Rentenfonds finanziert, wobei sowohl bei Ein- als auch bei Auszahlungen steuerliche Vergünstigungen gewährt werden. Für die Höhe der Rentenzahlungen sind sowohl die Lebensarbeitszeit als auch die Höhe des Einkommens maßgeblich, von dem die Sozialabgaben gezahlt wurden. Aus den drei Säulen setzen sich die Altersbezüge einer Person zusammen. Zusätzlich wird eine Grundrente (an Personen, die weniger als 15 Jahre in Estland rentenversicherungspflichtig beschäftigt waren), Erwerbsunfähigkeitsrente und Hinterbliebenenrente gezahlt. Die durchschnittliche Höhe der Altersrente beträgt 40% des durchschnittlichen Nettoverdienstes. Für die Altersrente gilt eine zusätzliche Einkommensteuerbefreiung, die praktisch für alle Altersbezüge gilt. Von der Rente werden auch keine Sozialabgaben gezahlt.

6.2. Das System der Krankenversicherung

In Estland gilt wie in den meisten EU-Mitgliedstaaten der Grundsatz der Gesundheitsvorsorgeversicherung, der besagt, dass ein Dritter – nämlich die Krankenkasse – für die Deckung der Kosten aufkommt, die durch die von den medizinischen Einrichtungen erbrachten Leistungen entstehen. Das Krankenversicherungssystem wird aus den Sozialabgaben finanziert, die insgesamt 33% betragen, wobei 13% in die Krankenversicherung fließt. Mit diesen Mitteln werden alle mit der Behandlung verbundenen Kosten gedeckt, darüber hinaus wird beim Kauf von Arzneimitteln ein Zuschuss und im Falle einer vorübergehenden Erwerbsunfähigkeit eine Entschädigung für die Fehltage gewährt. Die Krankenversicherung ist obligatorisch, und alle Bewohner werden durch die Versicherung erfasst, die jeweils im Bedarfsfall greift. Zusätzlich zur Krankenkasse wird ein Teil der Gesundheitsausgaben über die nationalen und lokalen Haushalte aus Steuermitteln gedeckt, beispielsweise im Falle einer ärztlichen Behandlung nicht versicherter Personen. In Estland gibt es auch private Krankenversicherungen, ihr Anteil ist jedoch verschwindend gering. Der größte Teil der Krankenkosten wird durch die Krankenkasse gedeckt: Ihr Anteil betrug im Jahr 2008 66%, der Anteil der öffentlichen Hand lag bei 8,5%, der Eigenanteil der Patienten betrug 20,6%, und die privaten Krankenversicherungen deckten 1,5% der entstandenen Kosten ab (Tervishoiu kogukulud ["Ausgaben für die Gesundheitsversorgung"] ..., 2011). Der Eigenanteil der Patienten, der 1999 noch bei 14% lag, steigt dabei stetig an.

Die Finanzierung des estnischen Gesundheitssystems wurde nach dem europäischen Vorbild gestaltet, so dass der Hauptteil der Kosten durch die Krankenversicherung getragen wird und die Dienstleistungen zum großen Teil kategorisiert sind. Dieses System funktionierte bislang verhältnismäßig reibungslos, solange es ein rasches Wirtschaftswachstum gab. Die Expansion der Steuergrundlage sicherte den Zufluss von Ressourcen und glättete alle Unebenheiten des Systems. Rezession, rückläufige Steuereinnahmen und der mögliche Abbau von Dienstleistungen, die mit einer Verlängerung der Wartezeiten einhergeht, gehören zu den

Erscheinungsformen der Krise. Ähnlich wie im Falle des Rentensystems gestaltet sich der steigenden Abhängigkeitskoeffizient zum Problem, denn etwa 40% derjenigen, die krankenkassenfinanzierte Dienstleistungen in Anspruch nehmen, leisten keinen Beitrag zur Finanzierung des Systems (Kinder und ältere Menschen). Um das Problem zu lösen, wird die Zahl der durch die allgemeinen Steuern gedeckten Dienstleistungen erhöht, der Anteil der Eigenfinanzierung erhöht bzw. die steuerliche Grundlage für die Sozialabgaben ausgebaut; insbesondere werden die Renten zu einem gewissen Teil mit Sozialabgaben belegt. Die Finanzierungsprobleme beeinträchtigen auch das Wachstum in Bezug auf das System der Privatversicherung und führt somit zum Problem der Negativauswahl (*adverse selection*), was bedeutet, dass die Abwanderung der besseren Kunden in die Privatversicherung die Nachhaltigkeit des gesamten Systems schwächt. Im Krisenbewältigungsprogramm standen vor allem die bewusste Wahl in Bezug auf Behandlung und Arzneimittel sowie Verringerung des Angebots bestimmter Dienstleistungen im Mittelpunkt (Eesti Haigekassa ["Estnische Krankenkasse"] ... 2011).

6.3. Unterhaltsbeihilfen und Zuschüsse für Familien mit Kindern

Eine Unterhaltsbeihilfe wird mit dem Ziel gezahlt, das Mindesteinkommen zu sichern. Ausgangspunkt für ihre Berechnung sind die Einkommensgrenze und das von den Haushaltsmitgliedern deklarierte Einkommen abzüglich Wohnraumkosten. Die geforderte Höhe der Einkünfte beträgt 64 Euro für jeden Erwachsenen und 51 Euro für jedes weitere Mitglied des Haushalts. Da bei der Berechnung der Unterhaltsbeihilfe die Wohnraumkosten abgezogen werden, kann der Fall eintreten, dass alle mit der Nutzung und dem Heizen des Wohnraums verbundene Kosten bis zu einer bestimmten Obergrenze kompensiert werden, die von den lokalen Behörden festgelegt wird. Eine Unterhaltsbeihilfe kann zusätzlich auch an Personen gezahlt werden, die Arbeitslosengeld oder Arbeitslosenunterstützung erhalten

Die wichtigste Form der Unterstützung ist das Elterngeld; die Krankenversicherung zahlt 140 Tage lang während der Schwangerschaft und Mutterschaft, und im Anschluss daran eine Unterstützung in Höhe des durchschnittlichen Einkommens des Vorjahres gezahlt, jedoch nicht mehr als das Durchschnittsgehalt der letzten drei Jahre (435 Tage, ungefähr 15 Monate). War der Elternteil nicht erwerbstätig, werden 230 Euro pro Monat gezahlt.

Weitere monatliche Unterstützungen sind 19 Euro für das erste und zweite Kind sowie 58 Euro für jedes weitere Kind bis zum Erreichen des 16. Lebensjahres oder bis zur Beendigung der Schule in dem Jahr, in dem das Kind 19 Jahre alt wird. Erziehungsgeld wird für jedes Kind bis zum Ende des ersten Lebensjahres in Höhe von 45 Euro gezahlt, daran anschließend für 1-2-jährige Kinder 38 Euro und schließlich für 3-8-Jährige 19 Euro, wenn es in der Familie noch ein weiteres Kind unter drei Jahren gibt oder wenn die Familie 3 oder mehr Kinder hat. Bei der Geburt eines Kindes erhalten die Eltern als Einmalzahlung 320 Euro, im Falle einer Adoption ebenfalls 320 Euro, und bei der Entlassung aus dem Kinderheim wird eine Unterstützung in Höhe von 383 Euro gezahlt. Zusätzlich wird vom zweiten Kind an der Einkommensteuerfreibetrag für jedes Kind um 144 Euro erhöht. Vergleichend lässt sich feststellen, dass die Kinderbeihilfen und insbesondere das Elterngeld die einzigen Unterstützungsleistungen sind, durch die der Lebensstandard der Empfänger nennenswert verbessert wird. Die Kinderbeihilfen werden in erster Linie in den ersten beiden Lebensjahren des Kindes gezahlt und sind als Lohnersatz für die Eltern gedacht.

6.4 Bildungssystem

In Estland finanziert der Staat die Schulbildung im Primar- und Sekundarbereich. Im Hochschulbereich wird auf ein Modell zurückgegriffen, bei dem der Staat bei den öffentlich-rechtlichen Hochschulen eine bestimmte Zahl an Absolventen der einzelnen Fachbereiche "bestellt". Zusätzlich haben die Hochschulen die Möglichkeit, nach ihrem Ermessen weitere Studenten aufzunehmen, deren Ausbildung nicht aus dem Staatshaushalt finanziert wird. Darüber hinaus bieten private Hochschulen vor allem auf dem Gebiet der Rechts- und Wirtschaftswissenschaften Ausbildungsmöglichkeiten an, deren Kosten in erster Linie durch die von den Studenten zu zahlenden Studiengebühren gedeckt werden. Ein derartiges System bietet den jungen Menschen eine recht große Auswahl an Studienmöglichkeiten, doch bringt es auch Probleme mit sich, beispielsweise beim Zugang zu Bildung, denn während des Studiums erhält nur ein sehr kleiner Teil der Studenten ein Studiengeld oder Sozialhilfe. Ein Thema der politischen Diskussion ist die stets aktuelle Frage nach dem Verhältnis zwischen der Zahl der vom Staat geforderten Absolventen und den Bedürfnissen des Arbeitsmarktes. Durch die größere Wahlfreiheit ist die Zahl der Studenten in den sozial-, wirtschafts- und rechtswissenschaftlichen Fächern angestiegen, während die Nachfrage nach den Ingenieurs-

und Naturwissenschaften relativ stabil geblieben ist, wobei allerdings beispielsweise das Interesse an den Informationstechnologien und der Medizin besonders groß ist.

Das zweite, den Arbeitsmarkt unmittelbar betreffende wichtige Thema ist die Ausgewogenheit zwischen der akademischen auf der einen und praktischen Hochschul- und Berufsbildung auf der anderen Seite. Sowohl die Hochschulen als auch das Berufsbildungssystem haben in den vergangenen fünf Jahren viel in die Infrastruktur investiert, insbesondere mit Hilfe von Finanzmitteln aus den EU-Strukturfonds. Die Unternehmen haben mehr in die Infrastruktur der Berufsausbildung investiert, die Beziehungen zwischen der theoretischen Ausbildung und Praxis sind enger geworden, und in der Zeit des Wirtschaftswachstums stieg die Höhe der Finanzmittel für Schulen und Unternehmen wesentlich an. Die Entwicklungen während der Wirtschaftskrise setzten auch das Bildungssystem unter Druck, das durch die Tendenzen auf dem Arbeitsmarkt in Mitleidenschaft gezogen wurde. Die weiter oben angeführten Arbeitslosenzahlen haben deutlich gemacht, dass das Bildungsniveau im allgemeinen für die Beschäftigungssituation maßgeblich ist. Gleichzeitig ist mit Blick auf den Arbeitsmarkt auch die Ausbildung benachteiligter Bevölkerungsgruppen und die Schulabbrecherquote ein Problem für das Bildungssystem. Umschulung und Weiterbildung sind im Verbund mit aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen von großer Bedeutung, doch sind beispielsweise die für eine aktive Arbeitsmarktpolitik zur Verfügung stehenden Mittel in Estland knapp, und zwar nicht nur in Bezug auf das BIP, sondern auch im Vergleich mit den Bildungsausgaben.

Verglichen mit den anderen EU-Mitgliedstaaten liegen die Indikatoren bezüglich des Bildungsniveaus in Estland etwas über dem Durchschnitt. So verfügten im Jahr 2006 82% der 25-64-Jährigen über einen Sekundarschulabschluss; der Durchschnitt in der EU-27 liegt bei 77,8%. Der Anteil der jungen Menschen in Estland mit einem hohen Bildungsabschluss (ISCED 3) betrug 2010 40%, in der EU-27 liegt dieser Wert bei durchschnittlich 38% (Amt für Statistik, Estland). Der Bevölkerungsrückgang und die Tatsache, dass aufgrund der etwa 25% schwächeren Geburtenjahrgänge nun wesentlich weniger Menschen die unterschiedlichen Bildungseinrichtungen besuchen, zwingen auch diese Einrichtungen zur Konsolidierung.

Mit 15-20% pro Jahr ist die Zahl der ausländischen Studenten in Estland in den letzten drei Jahren rasch angestiegen. Zum Anstieg der Zahl ausländischer studierender haben Förderprogramme beigetragen, beispielsweise das vom ESF 2007-2013 finanzierte Programm "DoRa" zur Förderung der Promotionsstudien und der Internationalisierung.

6.5. Die Gesamtkosten für den Sozialschutz

Die Gesamtkosten für den Sozialschutz umfassen Renten, Gesundheitsausgaben und die Unterstützungen für Familien. Auch die Ausgaben im Zusammenhang mit der Arbeitslosigkeit gehören hierher. Abbildung 7 zeigt die Trends der letzten fünf Jahre in Estland einigen weiteren EU-Mitgliedstaaten.

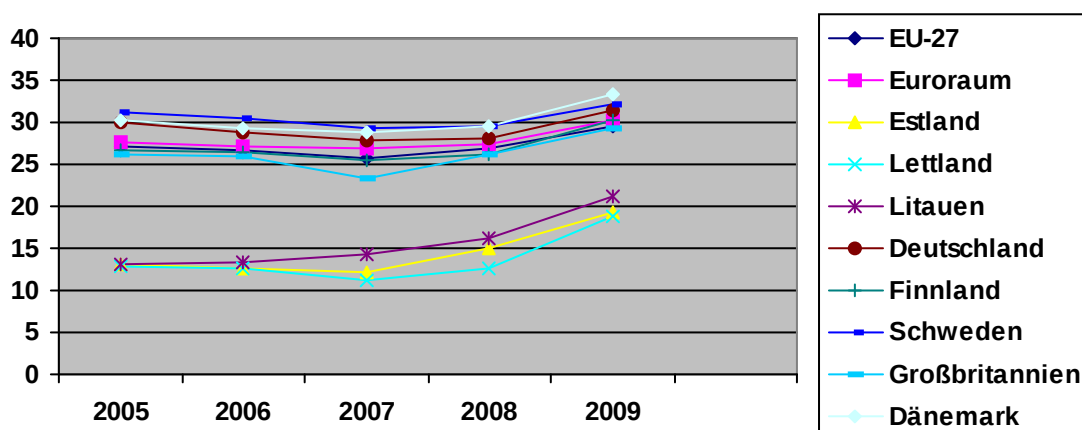


Abbildung 7: Gesamtausgaben für den Sozialschutz in der EU-27, in Estland und einigen weiteren EU-Mitgliedstaaten 2005-2009, in % des BIP.

Die Ausgaben für den Sozialschutz in Estland, Lettland und Litauen betrugen 2009 19,2%, 18,8% bzw. 21,3% und lagen somit weit unter dem Durchschnittswert der EU-27 von 29,5%. Am höchsten waren die Ausgaben in Dänemark (33,4%), Schweden (32,1%) und Deutschland

(31,4%). In Finnland lag der Wert bei 30,3%, und in Großbritannien bei 29,2%. Die vergleichsweise geringen Ausgaben für den Sozialschutz im Baltikum gehen vor allem auf die im Vergleich zum Durchschnittseinkommen verhältnismäßig niedrigen Renten zurück.

Die Ausgaben für den Sozialschutz stiegen 2009 in allen Mitgliedstaaten, was in erster Linie auf den Rückgang des Wirtschaftswachstums und auf die gestiegenen Ausgaben infolge der Krise (Zahlungen im Zusammenhang mit der Arbeitslosigkeit) zurückzuführen ist. In Estland liegt der Anstieg dieser Zahlen in erster Linie im Rückgang des BIP begründet, der 2009 -14,3% betrug. Am 1. April desselben Jahres stiegen die Renten aufgrund der Indexierung um 5%, was die Hälfte des Anstiegs der jährlichen Sozialausgaben ausmachte. Auch die Ausgaben im Zusammenhang mit der Arbeitslosigkeit stiegen wesentlich an. Das geringe Niveau der Sozialausgaben ist zum Teil auf das insgesamt niedrige Einkommensniveau zurückzuführen, zum Teil sind sie aber auch die Folge einer bewusst gewählten Wirtschaftspolitik, die durch (verhältnismäßig) niedrige Steuern und relativ gemäßigte, im absoluten Vergleich mit dem EU-Durchschnitt und den weiter entwickelten osteuropäischen Staaten (v.a. Slowenien und Tschechien) jedoch sehr niedrigen Ausgaben gekennzeichnet ist.

7. Maßnahmen während der Wirtschaftskrise und Lehren aus der Krise

7.1. Maßnahmen

Im Krisenjahr 2009 ergriff die estnische Regierung eine Reihe von Maßnahmen zur Haushaltskonsolidierung. Die stärkste Wirkung auf den Haushalt hatten die steuerpolitischen Maßnahmen. Die Mehrwertsteuer wurde von 18 auf 20% angehoben, der reduzierte Mehrwertsteuersatz von 5% auf 9%.

Oben wurden einige Maßnahmen im Zusammenhang mit dem neuen Arbeitsvertragsgesetz genannt, deren Anwendung auf 2013 verschoben wurde. Vergleichsweise stark wurde in das Rentensystem eingegriffen. Die Regierung änderte die Indexierung der auszuzahlen Renten dahingehend, dass die Rente 2009 nicht um 14% wie ursprünglich vorgesehen, sondern nur um fünf Prozent erhöht wurde. Weiterhin setzte die Regierung bis Ende 2012 ihre Leistungen für Säule II des Rentensystems aus. Ferner wurde beschlossen, das Renteneintrittsalter für Frauen nach 2016 auf 63 Jahre anzuheben und diese Anhebung bis zum 65. Lebensjahr fortzuführen, indem das Renteneintrittsalter alle vier Jahre um ein Jahr erhöht wird.

Was die Krankenversicherung anbelangt, so wurde das Krankenversicherungsgesetz dahingehend geändert, dass anstelle des bis zu diesem Zeitpunkt geltenden 80%-igen Lohnfortzahlung durch die Krankenkasse ab dem zweiten Krankheitstag nun in den ersten drei Tagen keine Leistungen mehr gezahlt werden; von Tag 4 bis Tag 8 muss der Arbeitgeber zahlen, und ab Tag 9 die Krankenkasse. Diese Maßnahmen zogen freilich die Glaubwürdigkeit des Versicherungssystems in Mitleidenschaft, verhinderten jedoch mittelfristig ein großes Haushaltsdefizit.

Die Haushalte der lokalen Gebietskörperschaften wurden einer strengen Kontrolle unterstellt; der Bruttoschuldenstand darf 60% des BIP nicht überschreiten, und Investitionen dürfen von der öffentlichen Hand im Allgemeinen nur als Kofinanzierung im Zusammenhang mit EU-Programmen getätigt werden.

7.2. Lehren für die Zukunft

Estland konnte mitten in der Krise ein wesentliches politisches Vorhaben verwirklichen, und zwar den Beitritt zur Gemeinschaftswährung am 1. Januar 2011. Dies verbesserte die finanzielle Stabilität des Landes, brachte natürlich im Gegenzug auch zusätzliche finanzielle Verpflichtungen durch die Teilnahme an den EU-Hilfsprogrammen und Finanzierungsmechanismen mit sich.

Eine wichtige Rolle spielte die Krise als Test für die Verwaltungskapazität der verschiedenen Regierungsebenen Estlands. Die Regierung erreichte ihre haushaltspolitischen Ziele durch einschneidende Maßnahmen, was die Zusammenarbeit mit den Sozialpartnern trübte.

Die im Allgemeinen prozyklisch angelegte estnische Fiskalpolitik hatte sich positiv auf das Wirtschaftswachstum ausgewirkt, doch in der Krise verschärfte sie die Rezession noch, da sie praktisch keine stabilisierenden Elemente für die Gesamtnachfrage enthielt.

Unter starken Druck geriet die Steuerung des Arbeitsmarktes. So erwiesen sich die vorhandenen Mechanismen und Finanzmittel angesichts der Massenarbeitslosigkeit als nicht

ausreichend. Die Analyse der Risikogruppen des Arbeitsmarktes ließ einen Teil der konkreten Probleme zu Tage treten.

Die Flexibilität des Arbeitsmarktes reichte offenkundig nicht aus, um die Arbeitslosigkeit zu absorbieren. Teilweise gedämpft wurde die Arbeitslosigkeit durch die Beschäftigung estnischer Bürger im Ausland, wenngleich dieses Phänomen die Beschäftigungsperspektiven in Estland und das Wirtschaftspotenzial auf lange Sicht beeinträchtigen dürfte.

Der Anteil der Erwerbsbevölkerung (aktiver Bevölkerungsteil) ist in Estland relativ hoch, jedoch könnten ergänzende Teilzeitarbeits- und Umschulungsmöglichkeiten die Beschäftigung noch weiter verbessern, und gerade auch Problemgruppen an den Arbeitsmarkt heranzuführen.

Die Mittel für aktive und passive Arbeitsmarktmaßnahmen sind sowohl verhältnismäßig als auch absolut betrachtet äußerst knapp bemessen, wobei sie in einer Größenordnung von 40% aus Mitteln des EU-Sozialfonds gespeist werden. Eine wichtige Problematik ist, dass ein großer Teil der Arbeitslosen – 64.000 Personen im Jahr 2010 – weder Geld aus der Arbeitslosenversicherung noch Arbeitslosenhilfe beziehen. Wie diese Menschen ihr Auskommen bestreiten sollen, ist ein Thema, bei dem es Handlungsbedarf gibt. Dazu wären auch genauere Fakten über die möglichen Einkommensquellen dieser Personen erforderlich, darunter auch über illegale Einkommen und die Klärung der Frage, inwieweit soziale Unterstützungszahlungen eine Möglichkeit wären, illegale Tätigkeiten zu unterbinden.

Die Zunahme der Langzeitarbeitslosigkeit in einer Phase, in der das Wirtschaftswachstum wieder anzog, ist einerseits mit dem übergeordneten Trend zu erklären, nach dem die Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt dem Wirtschaftszyklus mit zeitlicher Verzögerung folgen. Der Anstieg dieser Art von Arbeitslosigkeit lässt zugleich auch erkennen, dass die aktiven Arbeitsmarktinstrumente in Bezug auf bestimmte Arbeitsmarktsegmente und Risikogruppen nur wenig auszurichten vermögen. Ebenfalls sind die finanziellen Mittel hierfür im Vergleich zu anderen EU-Mitgliedstaaten sowohl absolut als auch relativ gesehen knapp.

Das estnische Sozialsystem ist stark auf die Unterstützung von Familien mit Kindern ausgerichtet und verfolgt das Ziel, die Geburtenrate zu erhöhen. Die Familienförderung muss offenkundig weiterentwickelt und ausgeweitet werden. Für ältere Kinder sollten ebenfalls großzügigere Unterstützungen gewährt werden, nicht nur für Kinder in den ersten beiden Lebensjahren.

Die Situation der Senioren muss verbessert werden. Wesentlich ist dabei aber nicht nur die Erhöhung der Renten, sondern auch die Schaffung eines Systems mit vielseitigeren Dienstleistungen (Altenheime, Pflegeheime, Seniorentagesstätten).

.....

Literatur

- Eamets, Raul, "Tööturg, tööturu paindlikkus ja majanduskriis Balti riikides", *Eesti Inimarengu Aruanne 2010/2011. Inimarengu Balti rajad, muutuste kaks aastakümnet*, Eesti Koostöö Koda, Tallinn, 2011, lk. 75-82.
- *Eesti Haigekassa arengukava 2011-2014*, Tallinn, 2011
- *Eesti Statistika Aastaraamat 2012*, Tallinn, Eesti Statistikaamet, 2012.
- Espenberg, Kerly, Krista Jaakson, Epp Kallaste, Kristi Nurmela, "Kollektiivlepingute roll Eesti Töösuhetes", *Sotsiaalministeeriumi Toimetised*, Nr. 1, 2012.
- *Estonian Social Survey (ESS)*, (2011), Statistics Estonia, Tallinn
- *Health, Labor and Social Life in Estonia, 2000-2008*. (2009), Ministry of Social Affairs, Republic of Estonia, Tallinn.
- <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/employment>
- Malk, Liina, "Töökorraldus ja töö tasustamine", *Kogumikus Töövaldkonna areng 2010-2011* (Toimetaja Ülle Marksoo), EV Sotsiaalministeerium, lk.18-26, 2012.
- Meriküll, Jaanika, "Labor Market Mobility During a Recession: The Case of Estonia", *The Bank of Estonia, The Working Paper Series*, 1/2011.
- *OECD Reviews of Labour Market and Social Policies. Estonia*. OECD, 2010
- *The Progress Report on the Europe 2020 Strategy. Annual Growth Survey 2012*. (2011), EC, 23 November.
- Põldis, Eva, "Riskirühmad tööturul", *Kogumikus Töövaldkonna areng 2010-2011* (Toimetaja Ülle Marksoo), EV Sotsiaalministeerium, lk.27-39 2012a.
- Põldis, Eva, "Registreeritud töötus ja tööturupoliitika", *Kogumikus Töövaldkonna areng 2010-2011* (Toimetaja Ülle Marksoo), EV Sotsiaalministeerium, lk.40-49 2012b.
- Reinhart, Carmen M. & Kenneth S. Rogoff, *This Time is Different. Eight Centuries of Financial Folly*, Princeton University Press, Princeton and Oxford, 2009.

- Sannik, Kristi, Andrus Jõgi, Kohalike omavalitsuste 1010. *Aasta eelarve täitmise tulude, kulude ja finantseerimisehingute analüüs (ülevaade)*, EV RM, Tallinn, 2011.
 - Tööturuteenuste ja -toetuste seadus, Riigi Teataja I, 23.12.2011, 10.
 - Tervishoiu kogukulud Eestis. Tervise Arengu Instituut, <http://www.tai.ee>.
 - Töötuskindlustusseadus Riigi Teataja I, 21.12.2011, 23.
 - Viilmann, Natalja, Orsolya Soosaar, *Eesti Tööturu Ülevaade*, Eesti Pank, 1/2012.
-

Mitglieder der Arbeitnehmergruppe, die Estland vertreten.



Carr Liina

Sekretärin für internationale Angelegenheiten, Dachverband der estnischen Gewerkschaften (EAKL)

INT, REX, TEN



Viies Mare

Wissenschaftliche Mitarbeiterin, Zentrum für Wirtschaftsforschung, Technische Universität Tallinn, Estnischer Angestellten Dachverband (TALO)

ECO, INT, SOC



Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss

Rue Belliard/Belliardstraat 99
1040 Bruxelles/Brussel
BELGIQUE/BELGIË

Verantwortlicher Herausgeber: Referat Besuchergruppen/Veröffentlichungen
EESC-2013-25-DE

www.eesc.europa.eu

© Europäische Union, 2013
Nachdruck mit Quellenangabe gestattet.

DE



QE-30-12-149-DE-C
ISBN 978-92-830-2007-3



doi:10.2864/26523