

*Stefan Pavleski*

## **Die Arbeitslosigkeit in Mazedonien**

**Herausforderungen für eine reale Beitritts- und Integrationspolitik der EU**

*“The real debate is not over whether integration is good or bad, but over matters of policy and priorities.”*

Dani Rodrik (2007)

### **Einleitung**

Das Jahr 1989 war der Beginn eines umfassenden Transformationsprozesses der ehemaligen Ostblockstaaten. Das Ziel (fast) aller neu entstandenen Staaten Osteuropas ist der Beitritt zur EU – ein Prozess, der zahlreiche Reformen und Konditionalitäten beinhaltet. Wie keine andere Region Osteuropas war die Region des ehemaligen Jugoslawiens von politischen Unterschieden und wirtschaftlichen Disparitäten geprägt. So sind auf der einen Seite Erfolgsbeispiele zu verzeichnen (Slowenien), während auf der anderen Seite Staaten existieren, die sich nach 20 Jahren immer noch im Transformationsprozess befinden und ein Bruttoinlandsprodukt erzielen, das unter dem Niveau von 1989 liegt.

Der Transformationsprozess der Staaten Osteuropas war von einem übergreifenden Anstieg der Arbeitslosigkeit gekennzeichnet, herbeigeführt durch den Anstieg der Produktivität und der Umstrukturierung des gesamten wirtschaftlichen Systems. Der Begriff „Arbeitslosigkeit“ war in den Ostblockstaaten vor der Transformation unbekannt – mit Ausnahme des ehemaligen Jugoslawiens. So lag die Arbeitslosigkeit in Mazedonien, die seit dem Jahr 1952 dokumentiert wird, Ende der 1980er bei ca. 20%.<sup>1</sup>

Mazedonien ist seit dem Jahr 2005 EU-Beitrittskandidat und seit 2009 hat die EU-Kommission dem Rat der EU empfohlen, die Beitrittsverhandlungen zu eröffnen. Eine positive Antwort des Rates steht noch aus, da laut ihm die politischen Rahmenbedingungen, im Sinne der Anforderungen des Stabilisierungs- und Assoziierungsprozesses (SAP) und insbesondere angesichts des Namenstreits mit Griechenland, noch nicht gegeben sind.

Diese Arbeit erörtert den Konflikt zwischen der hohen Arbeitslosenquote, die den Beitritt und die Integration Mazedoniens in die EU verhindern könnte und den (erweiterten) Beitrittskriterien. Ferner wird die Beitritts- und Integrationspolitik der EU beleuchtet, die keine expliziten Ansätze zur Bekämpfung der hohen Arbeitslosigkeit fordert und fördert. Der Fokus liegt dabei auf der Diskrepanz zwischen den theoretischen und realen Aspekten der wirtschaftlichen Integration.

<sup>1</sup> Die statistischen Angaben in dieser Arbeit basieren auf Daten des Statistischen Amtes Mazedoniens, EUROSTAT und der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO).

## 1. Die Theorie der wirtschaftlichen Integration – zwischen Handelsliberalisierung und Wohlfahrt

Wenn man die Theorie der wirtschaftlichen Integration betrachtet, wird deutlich, dass unterschiedliche Meinungen der Theoretiker in Bezug auf die Effekte der wirtschaftlichen Integration herrschen. So beweisen Cooper und Massel<sup>2</sup> anhand eines statischen Modells, dass die wirtschaftliche Integration primär eine politische Entscheidung ist, da die Theorie nicht in der Lage ist zu erklären, wieso Zollunionen<sup>3</sup> gegründet werden. In den neueren Studien der wirtschaftlichen Integration besteht jedoch Konsens, dass der Nettoeffekt der Handelsschaffung und Handelsumlenkung ausschlaggebend ist, ob das Ergebnis positiv oder negativ ausfällt.

Eine der Hauptforderungen der EU gegenüber den Westbalkan-Staaten<sup>4</sup>, und somit gegenüber Mazedonien, ist die Forderung nach regionaler Integration und Kooperation als Voraussetzung für den Beitritt zur EU. Es handelt sich hier um eine Erweiterung der Kopenhagener Kriterien und um einen Bestandteil der SAP-Anforderungen. Die Tatsache, dass es sich bei der Forderung der EU zur regionalen Integration um nicht-ökonomische Motive handelt, wird im Rahmen von zwei Studien von Christie<sup>5</sup> und Damijan et al.<sup>6</sup>, die auf einem Gravitationsmodell basieren, empirisch bestätigt. Beide Studien beweisen, dass das Handelspotential<sup>7</sup> zwischen den Staaten des westlichen Balkans und der EU viel höher ist als das Handelspotential zwischen den Westbalkan-Staaten selbst. Außerdem ist das Handelspotential mit Nicht-EU-Staaten ebenfalls signifikant ausbaufähig. Mit diesen Studien wird ebenfalls bestätigt, dass CEFTA (das Mitteleuropäische Freihandelsabkommen) nur einen geringen Einfluss auf das Handelsvolumen haben kann.

Die Forderung nach Handelsliberalisierung, vor allem durch die Autonomen Handelsmaßnahmen (ATM) im Rahmen des SAP, ist bisher bei der Ankurbelung der Volkswirtschaften des westlichen Balkans gescheitert, da die ATM lediglich dazu beigetragen haben, dass die Exporte aus den EU-Staaten in die Westbalkan-Staaten gestiegen und die Exporte der Staaten des westlichen Balkans in die EU gesunken sind.<sup>8</sup>

Crespo-Cuaresma et al. sind der festen Überzeugung, dass die Westbalkan-Staaten so schnell wie möglich der EU beitreten sollten, um das Problem der hohen Arbeitslosigkeit zu überwinden.<sup>9</sup> Die Tatsache, dass die Arbeitslosigkeit im wirtschaftswissenschaftlichen Diskurs des letzten Jahrzehnts als ökonomisches Phänomen vernachlässigt und nur noch

---

<sup>2</sup> Vgl. Cooper, Charles A.; Massel, Benton (1965): "Towards a General Theory of Customs Unions: for Developing Countries". In: *Journal of Political Economy*, 73 (5), S. 461–476, hier S. 474.

<sup>3</sup> Die Zollunionstheorie ist die Theorie der wirtschaftlichen Integration.

<sup>4</sup> Diese Ländergruppe umfasst: Mazedonien, Albanien, Kosovo, Montenegro, Serbien, Bosnien und Herzegowina und Kroatien.

<sup>5</sup> Vgl. Christie, Edward (2002): *Potential Trade in South-East Europe: A Gravity Model Approach*. In: *SEER - South-East Europe Review for Labor and Social Affairs* 4, S. 81–101, S. 81 ff.

<sup>6</sup> Vgl. Damijan, Joze; Sousa, Jose de; Lamotte, Olivier (2006): *The Effect of Trade Liberalization in South-East European Countries*. Global Development Network Southeast Europe, Vienna: Vienna Institute for International Economic Studies, S. 9 ff.

<sup>7</sup> Die Handelsvolumina werden in der Theorie als Maß der wirtschaftlichen Integration definiert.

<sup>8</sup> Vgl. Calic, Marie-Janine (2005): *The Western Balkans on the road towards European integration*. Bonn: Internationale Politikanalyse, Friedrich-Ebert-Stiftung, S. 9.

<sup>9</sup> Vgl. Crespo-Cuaresma, Jesus; Dimitz, Maria Antoinette; Ritzberger-Grünwald, Doris (2003). In: Gertrude Tumpel-Gugerell/Peter Mooslechner (Eds.): *Economic convergence and divergence in Europe. Growth and regional development in an enlarged European Union*. Cheltenham: Elgar, S. 55-71. S. 64.

implizit behandelt wird, macht die Einführung eines umfassenden und direkten wirtschaftspolitischen Ansatzes der EU, der die Arbeitslosigkeit mindern würde, noch unwahrscheinlicher.

Da die Theorie oft als Grundlage der Wirtschaftspolitik zitiert wird, ist es an dieser Stelle sinnvoll, die Argumente zu fokussieren, die für die wirtschaftliche Integration einer Volkswirtschaft sprechen. Die wirtschaftswissenschaftliche Theorie erkennt folgende Vorteile der internationalen wirtschaftlichen Integration einer Volkswirtschaft an:<sup>10</sup>

- Anstieg des faktischen und potentiellen Wettbewerbs
- Anstieg der Produktion dank internationaler Spezialisierung
- Anstieg des Outputs dank besserer Nutzung von Skalenerträgen
- Verbesserung der *Terms of Trade* gegenüber Drittländern
- Sinkende Preise und erhöhte Produktauswahl dank freiem Warenverkehr
- Bessere Verhandlungsposition in der Weltwirtschaft.

Wenn man diese stilisierten Fakten einzeln analysiert, wird man schnell feststellen, dass diese Aspekte kaum in einer so kleinen Volkswirtschaft wie Mazedonien oder den restlichen Westbalkan-Staaten wiederzufinden sind. Diese Vorteile, als theoretisch und politisch bestätigte Grundlage der Erweiterungs- und Integrationspolitik der EU, beruhen auf einen „one size fits all“ Ansatz, der der Realität nicht fern sein könnte und die Wohlfahrt der Beitrittskandidaten außer Acht lässt.

## 2. Die Arbeitslosigkeit in der wirtschaftswissenschaftlichen Theorie - Vergangenheit und Gegenwart

Die Arbeitslosigkeit wird in der Theorie sehr diffus behandelt. Dies bezieht sich insbesondere auf die Entstehung der Arbeitslosigkeit und die Faktoren die zur Verringerung der Arbeitslosigkeit führen könnten. Dabei sind die größten Unterschiede zwischen den zwei traditionell entgegen gesetzten Lagern zu verzeichnen – den (Neo-)Klassikern und den Keynesianern.

Die (neo-)klassische Ökonomie geht von Preisen und Löhnen aus, die sich im Gleichgewicht befinden und basiert auf der Prämisse *Angebot schafft Nachfrage, so dass Arbeitslosigkeit langfristig nicht möglich ist*. Die Klassiker behaupten ferner, dass der Staat dem Markt weichen muss, womit ein positives Investitionsklima entstehe, welches alle Arbeitsmarktprobleme aufheben würde. Dass die Märkte ohne staatliche Regulierung nicht in der Lage sind eine Volkswirtschaft im Gleichgewicht zu halten, sollte spätestens mit Stiglitz (der Grund, dass die unsichtbare Hand gescheitert ist, liegt laut Stiglitz genau daran, dass sie *unsichtbar* ist<sup>11</sup>) und angesichts der aktuellen Finanzkrise deutlich geworden sein.

Die Keynesianer wiederum gehen von starren Löhnen aus, die sich nur langsam auf das Gleichgewichtsniveau einpendeln und orten die Gründe für die hohe Arbeitslosigkeit in der

---

<sup>10</sup> Vgl. Pelkmans, Jacques (2001): *European Integration: Methods and Economic Analysis*. 2nd Edition. Harlow et al.: Pearson Education Limited, S. 3.

<sup>11</sup> Vgl. Stiglitz, Joseph (2006): *Die Chancen der Globalisierung*. München: Siedler, S. 15.

unzureichenden Güternachfrage: Der Staat muss dabei aktiv sein und antizyklisch im monetären und fiskalischen Bereich einer Volkswirtschaft wirken. Sinkende Investitionen wirken negativ auf die Nachfrage, womit die Produktion und die Beschäftigungsrate abnehmen.

In der Wirtschaftspolitik seit den 1990er Jahren haben beide Ansätze, unabhängig von der politischen Überzeugung der regierenden Parteien in Mazedonien (und im westlichen Balkan), ihre Anwendung gefunden. Der neoklassische bzw. neoliberale Ansatz ist dabei dominant.

Ferner wird in der wirtschaftswissenschaftlichen Theorie behauptet, dass Wachstum die Schlüsselvariable sei, die die Arbeitslosigkeit reduzieren könnte. Die Meinungen über den Einfluss des Wachstums gehen in der Theorie und in der Praxis allerdings auseinander: So betont z.B. Boeri, dass die Korrelation zwischen Wachstum und der Arbeitslosigkeit am Anfang des Transformationsprozesses signifikant negativ war und dass dieses Verhältnis in den letzten Jahren insignifikant geworden ist.<sup>12</sup> Ferner erörtert er, dass die hohen Arbeitslosenraten die Einhaltung der Kopenhagener Kriterien und der SAP-Anforderungen beeinträchtigen könnten. Gabrisch und Hölscher wiederum stellen fest, dass die hohen Arbeitslosenraten nicht auf den Transformationsprozess oder auf die inflexiblen Arbeitsmärkte zurück zu führen sind.<sup>13</sup> Vielmehr sei die hohe Arbeitslosigkeit das Ergebnis geringen Wachstums.

Die Forderung nach Freihandel ist die Grundlage der wirtschaftlichen Integration. Freihandel, so die Theorie, würde den Wohlstand eines Staates steigern, in dem er das Wachstum fördert.<sup>14</sup> Rodrik betont, dass es keinen empirischen Beweis für den positiven Einfluss der Handelsliberalisierung auf das Wachstum gibt.<sup>15</sup> Er erkennt die Vorteile der wirtschaftlichen Integration an, bezweifelt jedoch die Prioritäten dieser Politik – die Handelsliberalisierung sollte, laut Rodrik, vom Marktzugang (als alleinigem Ziel) zu einer nachhaltigen entwicklungsfördernden Agenda übergehen.

Unabhängig davon welcher Ansatz nun aktuell und relevant ist, sollte die Qualität des Wachstums im Vordergrund stehen – ein Arbeitsplatz schaffendes Wachstum, das tatsächlich die Arbeitslosenraten in Mazedonien reduzieren könnte.

### **3. Sozialistischer Paradox und aktuelle Entwicklungen in Mazedonien**

Der jugoslawische Staat erkannte bereits im Jahr 1950 die Möglichkeit des Vorhandenseins einer sozialistischen Arbeitslosigkeit an – diese Tatsache war ein ideologischer Widerspruch, der jedoch den Staat anfangs politisch kaum belastete. Im Jahr 1989 war die Arbeitslosigkeit immer noch nicht prioritär auf der Agenda der Politiker: 1990 kamen 445.000 neue Arbeitslose als Folge von Insolvenzen und Schließungen von Unternehmen hinzu (bei einer

---

<sup>12</sup> Vgl. Boeri, Tito (2005): Jobless growth in South-East Europe, migration and the role of the EU. In: Klaus Liebscher et al. (Eds.): European economic integration and South-East Europe: challenges and prospects. Cheltenham: Elgar, S. 305-311, S. 306.

<sup>13</sup> Vgl. Gabrisch, Hubert; Hölscher, Jens (2006): The successes and failures of economic transition: the European experience. Houndmills: Palgrave Macmillan, S. 79.

<sup>14</sup> Dies ist die gängige Theorie, die in der wirtschaftswissenschaftlichen Literatur dargestellt wird.

<sup>15</sup> Vgl. Rodrik, Dani (2007): One economics, many recipes. Globalization, institutions, and economic growth. Princeton: Princeton University Press, S. 215 ff.

Gesamtzahl von 10 Millionen Erwerbstätigen). Die offizielle Arbeitslosenquote betrug in diesem Zeitraum ca. 17% (von 1,5% in Slowenien bis über 30% in Mazedonien und über 50% in Kosovo). Dabei waren ca. 20% der Bevölkerung unterbeschäftigt.<sup>16</sup> Die Inflationsrate lag Ende Dezember 1989 bei 2500%, bei einem Durchschnittslohn von 50 bis 150 \$.

Die negativen volkswirtschaftlichen Entwicklungen in Jugoslawien Ende der 1980er hatten eine entsprechend negative Auswirkung auf die Arbeitslosenquote in Mazedonien, die im Laufe der Jahre und unabhängig von der wirtschaftspolitischen Ordnung und Entscheidungsprozessen konstant hoch geblieben ist. So wie es die Fünfjahrespläne des gemeinsamen Staates nicht geschafft haben, der konstant hohen Arbeitslosigkeit entgegenzuwirken, so konnte dies mit der Einführung der Marktwirtschaft, die alle volkswirtschaftlichen Missstände aufzuheben versprach, umso weniger erreicht werden. Anfang der 1990er wurde die hohe Arbeitslosigkeit angesichts der „steigenden Produktivität“ im Zuge des Transformationsprozesses als notwendiges Übel bezeichnet. Zwanzig Jahre nach dieser „vorübergehenden Phase“ ist dieser Zustand jedoch weder theoretisch noch wirtschaftspolitisch zu erklären oder zu rechtfertigen.<sup>17</sup>

Die Arbeitslosigkeit in Mazedonien wird erst seit 1996 mit Hilfe einer *Labour Force Survey* (LFS) erfasst. Seit 2003 wird die LFS für jedes Quartal durchgeführt. Die größten Probleme bei der Erfassung der Daten liegen bei (der Einstufung von) Arbeitnehmern, die mehrere Monate keinen Lohn bezogen haben, die im informellen Sektor tätig sind und die unbezahlte (Familien-)Arbeit in der Landwirtschaft leisten. Diese Kategorien führen zu einem großen Unterschied in der Erfassung der Daten zwischen der Arbeitsagentur und dem Statistischen Amt. Die LFS umfasst bei der Datenerschließung den informellen Sektor und die Agrararbeiter nicht. Dies beruht nicht zuletzt auf den strittigen Bestimmungen hinsichtlich der Koppelung der kostenlosen Krankenversicherung an den Beschäftigungsstatus – somit ist die Arbeitslosenquote, die mit Hilfe der LFS errechnet wird, erheblich niedriger als die, die administrativ erfasst wird.<sup>18</sup>

Die massive Beeinträchtigung der mazedonischen Volkswirtschaft durch die hohen Arbeitslosenquoten wird noch deutlicher, wenn die Langzeitarbeitslosen, die Jugendarbeitslosigkeit, die Arbeitslosigkeit bei den Frauen und Minderheiten und die fachspezifische Struktur der Arbeitslosen in die Analyse mit einbezogen werden.<sup>19</sup>

---

<sup>16</sup> Vgl. Pleština, Dijana (1992): *Regional development in Communist Yugoslavia. Success, failure, and consequences*. Boulder: Westview Press, S. 130.

<sup>17</sup> Fest steht jedoch, dass die Entwicklungen in Mazedonien einmalig in Europa sind, zumal das Land EU-Beitrittskandidat ist und, abgesehen von der hohen Arbeitslosenquote, eine relativ stabile makroökonomische Leistung verzeichnet. Wenn man die durchschnittliche Arbeitslosenquote seit Beginn der 1990er Jahre betrachtet, wird ersichtlich, dass diese in der gesamten Region des Westbalkans stets über 25% lag. Im Jahr 2007 – das Jahr des Beitritts Rumäniens und Bulgariens – betrug die Arbeitslosenquote in Bosnien-Herzegowina und Mazedonien über 30%, im Kosovo hingegen, lag dieser Wert bei über 40% (die Angaben über Kosovo variieren stark von Quelle zu Quelle). Die niedrigste Arbeitslosenquote verzeichnete in diesem Jahr Kroatien mit ca. 9%. Die Inflation hielt sich im beobachteten Jahr in Bulgarien, Rumänien und den Westbalkan-Staaten auf einem ähnlichen (einstelligen) Niveau.

<sup>18</sup> Vgl. Mojsoska-Blazevski, Nikica (2011): *Adapting Unemployment benefit systems to the economic cycle, 2011 former Yugoslav Republic of Macedonia (FYROM)*. In: *EEO Review 2011*, S. 1-9, hier S. 6.

<sup>19</sup> So sind acht von zehn Langzeitarbeitslosen länger als ein Jahr und 60% länger als vier Jahre ohne Beschäftigung. Mehr als jeder zweite Jugendliche im Alter zwischen 15 und 29 Jahren ist in Mazedonien arbeitslos.

Die Arbeitslosigkeit in Mazedonien steigt trotz des seit 2005 bestehenden, relativ stabilen Wachstums stets an und lag im Jahr 2011 immer noch bei über 30%. Die Höhe und Struktur der Arbeitslosigkeit wirken sich in vielerlei Hinsicht negativ auf die EU-Integration Mazedoniens aus. Die hohe Arbeitslosigkeit wirkt sich u.a. negativ auf die heimische Nachfrage, die staatlichen Einnahmen<sup>20</sup> und die Wettbewerbsfähigkeit der heimischen Volkswirtschaft aus. Die Arbeitskraft fehlt an den Orten, an denen diese gebraucht wird, da der Markt nicht in der Lage ist, die nötigen Informationen über die Art und Qualifikationen der Arbeitskraft zu vermitteln. Es handelt sich hier vor allem um ein systemisches Bildungsproblem.<sup>21</sup> Hinzu kommt es – wegen der prekären Lage auf dem Arbeitsmarkt – zur Auswanderung vieler hoch qualifizierter Fachkräfte nach Westeuropa und Amerika. Das Problem des *Brain Drain* wird von den instabilen Institutionen und dem fragilen Rechtsstaat ebenfalls stark beeinflusst. Manchen Schätzungen zu Folge liegt die Zahl der so genannten Wirtschaftsemigranten alleine in den 1990er Jahren bei ca. 100.000.<sup>22</sup>

Die Arbeitslosigkeit hat einen langfristig negativen Effekt auf die politische Stabilität. Es gleicht einem Wunder, dass Mazedonien in den letzten 20 Jahren von sozialen Unruhen verschont geblieben ist. Ferner ist die hohe Arbeitslosigkeit ein Nährboden für die Entwicklung (neuer) populistisch-nationalistischer Ideologien, die seit dem Jahr 2008 verstärkt propagiert werden.

Die Entwicklung einer neuen Gewerkschaftskultur ist in nächster Zukunft nicht zu erwarten, zumal lediglich 26% der Beschäftigten einem der drei Gewerkschaftsverbände angehören. Das Nichtvorhandensein einer durchsetzungsfähigen Gewerkschaft wird unter anderem mit der Tatsache bestätigt, dass in Mazedonien, im Gegensatz zu allen anderen ehemaligen Staaten Jugoslawiens, kein Mindestlohn zu verzeichnen ist.

#### 4. Die EU-Beitrittskriterien und die Arbeitslosigkeit in Mazedonien

Der Beitritt der Westbalkan-Staaten zur EU hängt von der Erfüllung der Kopenhagener Kriterien<sup>23</sup> und der Einhaltung der Anforderungen des Stabilisierungs- und Assoziierungsprozesses (SAP) ab.<sup>24</sup> Dabei wird aus wirtschaftlicher Perspektive seitens der EU der Fokus auf die Handelsmaßnahmen und den Regionalansatz gelegt, während die extrem hohe Arbeitslosenquote nur noch implizit betrachtet wird. Die Kopenhagener Kriterien (funktionsfähige Marktwirtschaft und die Fähigkeit, dem Wettbewerbsdruck innerhalb des EU-Binnenmarktes standzuhalten) beziehen sich dabei auf den weiten Begriff der „makroökonomischen Stabilität“ und die Forderung, „über eine ausreichende Menge an Humankapital und physischem Kapital zu verfügen.“ Selbstverständlich könnte man die

---

<sup>20</sup> Es kommt zur Steuerhinterziehung und zu sehr niedrigen Steuereinnahmen des Staates.

<sup>21</sup> Die lang anhaltende Überzeugung einer überragenden und dominanten Bildungsqualität gegenüber dem „Westen“ ist unbegründet.

<sup>22</sup> Die Einwohnerzahl Mazedoniens beträgt ca. 2 Millionen.

<sup>23</sup> Die Kopenhagener Kriterien beinhalten drei Gruppen von Beitrittskriterien: politische, wirtschaftliche und die sog. Acquis-Kriterien. Die letzten meinen die Kapazität eines Beitrittsstaates bis zum EU-Beitritt alle EU-Verträge und die darauf basierenden Richtlinien, Verordnungen und Beschlüsse sowie die EU-Politiken (mit Drittländern und zwischen den EU-Staaten selbst) in die eigene Gesetzgebung zu übernehmen und anzuwenden.

<sup>24</sup> Die SAP-Anforderungen beruhen auf den Kopenhagener Kriterien und beinhalten allgemeine Kriterien (Regionalansatz und Handelsliberalisierung) und länderspezifische Kriterien (wie z.B. die Zusammenarbeit mit dem ICTY in Den Haag, gute nachbarliche Beziehungen usw.).

zahlreichen Definitionen dieser Forderungen erörtern und zusammenfassen, jedoch ist es fraglich, ob dies einem umfassenden, zielorientierten und klar strukturierten Beitrittsprozess gerecht wird. Verwirrend ist zudem die Bezeichnung der makroökonomischen Lage in Mazedonien als „stabil.“<sup>25</sup> Obwohl die niedrigen Inflationsraten, ausgeglichenen Staatsfinanzen und relativ niedrigen Staatsschulden dafür sprechen, kann angesichts der extrem hohen Arbeitslosigkeit kaum die Rede von makroökonomischer Stabilität sein. Hiermit wird einmal mehr die wage und unklare Definition der EU hinsichtlich des Begriffs „makroökonomische Stabilität“, die viel Spielraum bei der Prioritätensetzung sowohl für die EU als auch für die mazedonischen Entscheidungsträger zulässt, bestätigt.

In der Auswertung des *Acquis*, als einen der drei Beitrittskriterien, schließt die EU hinsichtlich des 19. Kapitels „Sozialpolitik und Beschäftigung“, dass der Fortschritt in diesem Bereich sehr gering ist und dass sich die Arbeitslosigkeit und Armut in Mazedonien auf einem sehr hohen Niveau befinden.<sup>26</sup>

Die anvisierte Beschäftigungsquote der EU für das Jahr 2020 im Rahmen der Strategie „Europa 2020“, die die EU als mächtigsten Wirtschaftsstandort der Welt etablieren soll, liegt bei 75%. Dabei stellt sich die Frage, wie dieses Ziel seitens Mazedoniens angesichts der prekären Lage seines Arbeitsmarktes erfüllt werden soll: Die Beschäftigungsquote in Mazedonien lag im Jahr 2011 bei ca. 40%. Gefährdet die EU somit nicht ihren eigenen Plan, in dem sie unzulässig niedrige Beschäftigungsraten der Beitrittskandidaten zulässt? Oder, um es mit den Worten von Ingham und Ingham zusammenzufassen:

„[...] enlargement will darken the European unemployment picture, with growth in the entrant countries being largely jobless.“<sup>27</sup>

Die EU hat ein Instrumentarium im Rahmen der (unverbindlichen) Europäischen Beschäftigungsstrategie für die Konvergenz der Beschäftigungspolitiken und der Steigerung der Beschäftigungsraten in der EU entwickelt, welches sich nur indirekt auf die EU-Beitrittskandidaten bezieht. In diesem Kontext wurde das europäische Beschäftigungsprogramm „Progress“ im Jahr 2007 ins Leben gerufen, um die Implementierung der beschäftigungsrelevanten Ziele von „Europa 2020“ finanziell zu unterstützen. Das Ziel von „Progress“ ist die Koordinierung der Beschäftigungspolitik der EU-Mitgliedsstaaten und das Programm ist offen für die EU-Beitrittskandidaten. Seit dem 1. Januar 2011 ist Mazedonien an diesem Programm beteiligt. „Progress“ bietet u.a. Unterstützung im analytischen Bereich (Sammeln und Auswertung von Daten, Ausarbeitung von Studien und Berichten usw.), setzt sich für den Austausch und die Bereitstellung von *Know how* ein und fördert die Kommunikation der Träger der Arbeitsmarktpolitik in den jeweiligen Staaten. „Progress“ läuft im Jahr 2013 aus und das Ergebnis dieses EU-Programms ist noch offen. Fraglich ist, ob große Änderungen in

---

<sup>25</sup> Vgl. European Commission (2005): Commission Opinion on the Application from the former Yugoslav Republic of Macedonia for membership of the European Union. Online verfügbar unter: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0562:FIN:EN:PDF>, zuletzt geprüft am 09.02.2012, S. 5.

<sup>26</sup> Vgl. European Commission (2011): The Former Yugoslav Republic of Macedonia 2011 Progress Report. Online verfügbar unter: [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2011/package/mk\\_rapport\\_2011\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2011/package/mk_rapport_2011_en.pdf), zuletzt geprüft am: 09.02.2012, S. 52 ff.

<sup>27</sup> Ingham, Mike; Ingham, Hilary (2003): Enlargement and the European employment strategy: turbulent times ahead? In: *Industrial Relations Journal* 34 (5), S. 379-395, hier S. 394.

Mazedonien innerhalb von drei Jahren (2011-2013) zu bewirken sind, zumal eine Verlängerung des Programms noch nicht beschlossen wurde.

Direkte Forderungen im Rahmen der Kopenhagener Kriterien, die explizit die Beschäftigungsquoten der Beitrittskandidaten als einen der entscheidenden Beitritts- und Integrationsfaktoren identifizieren würden, könnten die Lösung dieser wirtschaftspolitischen Inkonsistenz sein. Diese Forderungen würden langfristig die Arbeitslosenraten mindern und parallel positiven Einfluss auf andere Variablen ausüben, die langfristig den Beitritts- und Integrationsprozess beschleunigen und aufwerten würden. Vorausgesetzt ist dabei die Anerkennung der Arbeitslosigkeit als Faktor *sine qua non* seitens der EU – somit würde die EU, losgelöst von den in der Theorie verankerten Konditionalitäten, den realen Sektor des Beitritts- und Integrationsprozess, zumindest teilweise, für sich neu entdecken.

## 5. Nationale Beschäftigungsstrategie

Das mazedonische Ministerium für Arbeit und Sozialpolitik hat im Jahr 2006 und im Jahr 2011 jeweils eine fünfjährige „nationale Beschäftigungsstrategie“ vorgestellt. Auf Grundlage dieser Strategien werden jährliche Operativpläne und jeweils zwei nationale Beschäftigungs-Aktionspläne ausgearbeitet.

Die erste nationale Strategie umfasst den Zeitraum von 2006 bis 2010 und berücksichtigt, laut der mazedonischen Regierung, die Ziele der revidierten Lissabon-Agenda.<sup>28</sup> Besonders interessant, im Rahmen der makroökonomischen Bestandsaufnahmen, ist die Einschätzung, dass das Wachstumspotential der Ökonomie im Export der Güter der traditionellen Industrien (wie z.B. die Metall- und Bauindustrie) liegt. Die Landwirtschaft, das Baugewerbe und der Tourismus werden als wachstums- und beschäftigungsschaffende Variablen identifiziert. Diese Einschätzung beruht auf der „unterproportionalen Nutzung der naturellen und menschlichen Kapazitäten in diesen Bereichen, der erhöhten Nachfrage auf dem Weltmarkt, der relativ guten Ausgangsposition der Exportgüter und der Schaffung der heimischen Nachfrage.“<sup>29</sup> Der Dienstleistungssektor als Wachstumsmotor wird dabei nur am Rande und zusammen mit der Landwirtschaft erwähnt, obwohl ein Großteil der Arbeitskräfte im Dienstleistungssektor tätig ist und der größte Zuwachs an neuen Arbeitsplätzen im Jahr 2011 genau in diesem Sektor zu verzeichnen war.

Die zweite Nationalstrategie (2011-2015)<sup>30</sup> bezeichnet die erste Nationalstrategie (2006-2010) „trotz Finanzkrise“<sup>31</sup> als großen Erfolg. Der Bericht des Ministeriums hält fest, dass das Ziel einer Beschäftigungsquote von 48% um fünf Prozentpunkte nicht erreicht wurde. Laut

---

<sup>28</sup> Vgl. Ministerstvo za Trud i Socijalna Politika (2006): Nacionalna Strategija za Vrabotuvanje. Skopje: Ministerstvo za trud i socijalna politika, S. 3 ff.

<sup>29</sup> Ebd.

<sup>30</sup> Ministerstvo za Trud i Socijalna Politika (2011): Nacionalna Strategija za Vrabotuvanje na Republika Makedonija 2015 Godina. Skopje: Ministerstvo za trud i socijalna politika, S. 6 ff.

<sup>31</sup> Laut der mazedonischen Regierung hat das Land die Finanzkrise dank seiner „makroökonomischen Kapazitäten“ und stabilem Finanzsektor gut überstanden. Vielmehr haben die Unterentwicklung der Finanzmärkte und die geringe Verflechtung in der globalen Wirtschaft dazu beigetragen, dass die mazedonische Volkswirtschaft von der weltweiten Finanzkrise verschont geblieben ist.

der Internationalen Arbeitsorganisation jedoch lag die Beschäftigungsquote im Jahr 2010 bei lediglich 38%.

Das Problem der Datenerfassung und -quantifizierung wurde bereits angesprochen und stellt, genau wie in diesem Beispiel ersichtlich wurde, eine große Herausforderung bei der Prioritätensetzung im Sinne des EU-Beitritts und der EU-Integration des Landes dar. Eine weitere Kuriosität, die in der Nationalstrategie festgehalten wird, ist die Hoffnung, eine Arbeitslosenquote von 12% im Jahr 2050 zu erreichen: Dieser Anteil der erwerbslosen Bevölkerung mag einer realistischen Prognose näher kommen, ist aber als langfristiges Ziel aus wirtschaftspolitischen und rechnerischen Aspekten nicht nachzuvollziehen. Ferner soll die Arbeitslosigkeit ab dem Jahr 2020 auf dem Niveau von ca. 16% stabilisiert werden, vorausgesetzt, dass das Wachstum in den nächsten 40 Jahren bei 4% liegt, was eine sehr optimistische Einschätzung des wirtschaftlichen Potentials des Landes offenbart.

Die Nationalstrategie erkennt dagegen das Problem der unzureichenden Qualität des Bildungssystems im Rahmen der fünf Prioritäten<sup>32</sup> und die damit verbundene mangelnde Struktur der qualifizierten und hochqualifizierten Arbeitskräfte an. Die allgemeine makroökonomische Stabilität als Voraussetzung für die Minderung der Arbeitslosigkeit wird ebenfalls richtig definiert – wobei dies, wie bereits erörtert, ein wichtiger aber nicht ausreichender Faktor ist. Die unzureichende Arbeitskräftenachfrage als Grund für die hohe Arbeitslosigkeit ist allerdings auch ein simplifizierter Ansatz, der lediglich die Perspektive der Arbeitgeber, also der Angebotsseite der Wirtschaft, betrachtet. Es ist vielmehr die Förderung der heimischen Güternachfrage, die nachträglich als de facto nachfrageorientierte Wirtschaftspolitik positive Effekte auf die Bekämpfung der hohen Arbeitslosigkeit haben könnte.

## Fazit

In dieser Arbeit wurden zunächst die Theorie der wirtschaftlichen Integration und die Arbeitslosigkeit in den Wirtschaftswissenschaften skizziert. Dabei wurde hervorgehoben, dass die Gründe für die wirtschaftliche Integration vor allem in der Sphäre der Politik zu finden sind und dass der EU-Beitritt eines Staates von vielen wirtschaftlichen und politischen Konditionalitäten abhängig ist.

Im Rahmen des EU-Beitritts wird die mazedonische Volkswirtschaft als weitestgehend „stabil“ bezeichnet. Die Definition der makroökonomischen Stabilität wird allerdings in der Theorie, und vor allem in der Praxis, unterschiedlich interpretiert und umfasst diverse Parameter, womit den beitretenden bzw. zu integrierenden Staaten und der EU viel Spielraum bei der Bestimmung von Erfolg und Misserfolg in diesen Prozessen gegeben wird.

Die lang anhaltende und extrem hohe Arbeitslosigkeit, trotz der Gefahr die sie langfristig für die wirtschaftliche und politische Stabilität Mazedoniens darstellt, wird im Rahmen des Beitritts- und Integrationsprozesses nur implizit behandelt. Um eine nachhaltige Entwicklung des Landes zu gewährleisten, muss die Bekämpfung der extrem hohen

---

<sup>32</sup> Die anderen vier Prioritäten sind: Förderung des Wirtschaftswachstums; Beitritt zur EU und NATO; Bekämpfung der Korruption und der Wirtschaftskriminalität; Einhaltung der Anforderungen des Rahmenvertrages von Ohrid.

Arbeitslosigkeit in den Vordergrund der Wirtschaftspolitik aller Akteure rücken. Vor allem aber muss in den nächsten Jahren auf eine realitätsnahe Beschäftigungs- und Wachstumspolitik bestanden werden, welche sich positiv auf die Beschäftigungsquoten und -struktur in Mazedonien auswirken würde. Angesichts der aktuellen politischen Lage in Mazedonien bleibt es an der EU die Beschäftigung als Beitrittskriterium und Integrationsfaktor neu zu definieren und zu fördern.

### Literaturverzeichnis

- Boeri, Tito (2005): Jobless growth in South-East Europe, migration and the role of the EU. In: Klaus Liebscher et al. (Eds.): European economic integration and South-East Europe: challenges and prospects. Cheltenham: Elgar, S. 305-311.
- Calic, Marie-Janine (2005): The Western Balkans on the road towards European integration. Bonn: Internationale Politikanalyse, Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Christie, Edward (2002): Potential Trade in South-East Europe: A Gravity Model Approach. In: SEER - South-East Europe Review for Labor and Social Affairs 4, S. 81-101.
- Cooper, Charles A.; Massel, Benton (1965): "Towards a General Theory of Customs Unions for Developing Countries". In: Journal of Political Economy, 73 (5), S. 461-476.
- Crespo-Cuaresma, Jesus; Dimitz, Maria Antoinette; Ritzberger-Grünwald, Doris (2003). In: Gertrude Tumpel-Gugerell; Peter Mooslechner (Eds.): Economic convergence and divergence in Europe. Growth and regional development in an enlarged European Union. Cheltenham: Elgar, S. 55-71.
- Damijan, Joze; Sousa, Jose de; Lamotte, Olivier (2006): The Effect of Trade Liberalization in South-East European Countries. Global Development Network Southeast Europe, Vienna: Vienna Institute for International Economic Studies.
- European Commission (2005): Commission Opinion on the Application from the former Yugoslav Republic of Macedonia for membership of the European Union. Online verfügbar unter: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0562:FIN:EN:PDF>, zuletzt geprüft am 09.02.2012.
- European Commission (2011): The Former Yugoslav Republic of Macedonia 2011 Progress Report. Online verfügbar unter: [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2011/package/mk\\_rapport\\_2011\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2011/package/mk_rapport_2011_en.pdf), zuletzt geprüft am: 09.02.2012.
- European Parliament; European Council (2006): Decision No 1672/2006/EC of the European Parliament and of the Council of 24 October 2006. Establishing a Community Programme for Employment and Social Solidarity - Progress. Strasbourg: Official Journal of the European Union.
- Gabrisch, Hubert; Hölscher, Jens (2006): The successes and failures of economic transition: the European experience. Houndmills: Palgrave Macmillan.
- Ingham, Mike; Ingham, Hilary (2003): Enlargement and the European employment strategy: turbulent times ahead? In: Industrial Relations Journal 34 (5), S. 379-395.
- Ministerstvo za Trud i Socijalna Politika (2006): Nacionalna Strategija za Vrabotuvanje. Skopje: Ministerstvo za trud i socijalna politika.
- Ministerstvo za Trud i Socijalna Politika (2011): Nacionalna Strategija za Vrabotuvanje na Republika Makedonija 2015 Godina. Skopje: Ministerstvo za trud i socijalna politika.
- Mojsoska-Blazevski, Nikica (2011): Adapting Unemployment benefit systems to the economic cycle, 2011 former Yugoslav Republic of Macedonia (FYROM). In: EEO Review 2011, S. 1-9.
- Pelkmans, Jacques (2001): European Integration: Methods and Economic Analysis. 2nd Edition. Harlow et al.: Pearson Education Limited.
- Pleština, Dijana (1992): Regional development in Communist Yugoslavia. Success, failure, and consequences. Boulder: Westview Press.
- Rodrik, Dani (2007): One economics, many recipes. Globalization, institutions, and economic growth. Princeton: Princeton University Press.
- Stiglitz, Joseph (2006): Die Chancen der Globalisierung. München: Siedler.
- Woodward, Susan L. (1995): Socialist unemployment. Political economy of Yugoslavia 1945-90. Princeton, N.J.: Princeton University Press.