

PROGRAMM FÜR GEGENSEITIGES LERNEN:

FRÜHJAHRSEMINAR 2010

Was tun zur Erreichung einer besseren Kohärenz zwischen
kurzfristigen Maßnahmen und langfristigen Strukturreformen?

Thematisches Seminar, „Der Weg nach vorn – Ausstiegsstrategien für
krisenbezogene Maßnahmen mit Blick auf die Strategie Europa 2020“, 29. Juni 2010

Von Prof. Iain Begg, European Institute, London School of Economics
in Zusammenarbeit mit GHK und CERGE-EI

Datum: 4/06/2010



Diese Veröffentlichung wird im Rahmen des Gemeinschaftsprogramms für Beschäftigung und soziale Solidarität (2007-2013) unterstützt. Das Programm wird von der Generaldirektion für Beschäftigung, Soziales und Chancengleichheit der Europäischen Kommission geleitet und wurde ins Leben gerufen, um die Ziele der Europäischen Union in den Bereichen Beschäftigung und Soziales – wie in der Sozialpolitischen Agenda beschrieben – finanziell zu unterstützen und auf diese Weise einen Beitrag zur Verwirklichung der einschlägigen Ziele der Lissabon-Strategie zu leisten.

Das auf sieben Jahre angelegte Programm richtet sich an alle Interessengruppen, die sich in der Lage sehen, die Ausarbeitung angemessener und effektiver Gesetze und Maßnahmen im Bereich der Beschäftigungs- und Sozialpolitik in der EU-27, den EFTA-/EWR-Ländern, den EU-Beitrittsländern und den EU-Bewerberländern zu unterstützen.

PROGRESS hat die Aufgabe, den Beitrag, mit dem die EU das Engagement und die Bemühungen der Mitgliedstaaten zur Schaffung von mehr und besseren Arbeitsplätzen und zum Aufbau einer solidarischen Gesellschaft unterstützt, zu stärken. Zu diesem Zweck spielt das Programm eine maßgebliche Rolle bei:

- *Bereitstellung von Analysen und strategischen Empfehlungen in den PROGRESS-Bereichen*
- *Überwachung der Umsetzung der EU-Gesetze und -Maßnahmen in den PROGRESS-Bereichen, einschließlich Berichterstattung*
- *Förderung von Maßnahmentransfer, Wissenserwerb und gegenseitiger Unterstützung in den Mitgliedstaaten im Hinblick auf EU-Ziele und -Prioritäten*
- *Bekanntmachung der Ansichten der Interessengruppen und der Gesellschaft als Ganzes*

Weitere Informationen sind auf folgender Website zu finden:

<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=327&langId=de>

Die in dieser Publikation enthaltene Information stimmt mit der allgemeinen Haltung oder Meinung der Europäischen Kommission nicht unbedingt überein.

INHALT

1	KERNBOTSCHAFTEN / ZUSAMMENFASSUNG.....	4
2	EINFÜHRUNG.....	6
3	MAKROÖKONOMISCHE HERAUSFORDERUNGEN DES AUSSTIEGS AUS DER KRISE	7
4	VON DER ARBEITSPLATZERHALTUNG ZUR ARBEITSPLATZBESCHAFFUNG.....	9
5	EUROPA 2020 UND DIE ARBEITSPLÄTZE DER ZUKUNFT	11
5.1	Beschäftigungsperspektiven.....	12
6	MÖGLICHE VERLAUFSKURVEN.....	14
6.1	Vielseitigkeit im Hinblick auf nationale Gegebenheiten	14
7	DIE WICHTIGSTEN FRAGEN, HERAUSFORDERUNGEN UND CHANCEN.....	16
7.1	Abschließende Bemerkungen	17
8	LITERATURHINWEISE	19

1 KERNBOTSCHAFTEN / ZUSAMMENFASSUNG

Die Wirtschaftskrise hat – wenn auch in unterschiedlichem Maße und auf unterschiedliche Weise – sämtliche EU-Länder betroffen und zu einer deutlichen Verschlechterung der öffentlichen Finanzlage und der Arbeitsmarktbedingungen geführt. Konjunkturpakete und spezielle Beschäftigungsmaßnahmen konnten jedoch wesentlich dazu beitragen, den Anstieg der Arbeitslosigkeit zu begrenzen.

Doch jetzt stehen die Regierungen vor der schwierigen Aufgabe, diese Sondermaßnahmen wieder einstellen zu müssen, und die Entscheidung, wie schnell man handelt, in welcher Reihenfolge man die Prioritäten verlagert und wie man einen nahtlosen Übergang vom Krisenmanagement zu einer nachhaltigen wirtschaftlichen Erholung erreicht, erfordert viel Fingerspitzengefühl.

Auch die Beschäftigungspolitik muss die Ziele der Strategie Europa 2020 reflektieren. So ist es zum Beispiel erforderlich, das Produktivitätswachstum wiederherzustellen und die Beschäftigungsquote zu steigern. Im Laufe der Zeit muss sich die Politik zudem von der Erhaltung bestehender Arbeitsplätze auf die Förderung neuer Tätigkeiten verlegen.

Der Ausstieg aus der Krise ist nicht frei von Risiken, vor allem wenn das Beschäftigungsniveau nur langsam auf eine steigende Wirtschaftsleistung reagiert. Einige der Arbeitsplätze, die durch Sondermaßnahmen erhalten wurden, gehen unter Umständen verloren, und infolge der schwachen öffentlichen Finanzlage ist der öffentliche Sektor nur begrenzt in der Lage, als Notfallarbeitgeber einzuspringen. Zudem besteht die Wahrscheinlichkeit, dass Fähigkeiten schneller veralten und eine zu starke Diskrepanz zwischen Qualifikationsangebot und -nachfrage entsteht, was sich negativ auf die mittelfristige Nachhaltigkeit des Konjunkturaufschwungs auswirken kann.

Gleichzeitig geraten die Haushalte zunehmend unter Sparzwang, was die beschäftigungspolitischen Entscheidungsträger dazu zwingt, möglichst „mehr mit weniger“ zu erreichen und ihre Ausgaben sehr viel zielgerichteter einzusetzen. Eine Haushaltskonsolidierung ist jedoch nicht ohne steigende Beschäftigung möglich, denn Arbeitsplätze sind nicht nur aus sozialer Sicht wünschenswert, sondern reduzieren auch die öffentlichen Ausgaben und erhöhen die Steuergrundlage.

Die Schwerpunktthemen der Strategie Europa 2020 reflektieren nicht nur die Grunderfordernisse der Beschäftigungspolitik, sondern unterstreichen auch die Sorgfalt, mit der nationale Probleme diagnostiziert und entsprechende Lösungen gefunden werden müssen. Mehrere Mitgliedstaaten haben vor allem an Wettbewerbsfähigkeit verloren und stehen enormen Herausforderungen gegenüber, um diesen Verlust wettzumachen.

Die Mitgliedstaaten müssen sich überdies ein realistisches Bild dessen verschaffen, wie die Erholungsaussichten auf das Machbare einwirken. Das optimistischste Szenario wäre eine rasche Erholung, also eine V-förmige Rezession. Ein weniger rosiges Bild wäre eine U-förmige Rezession, bei der eine dauerhafte Erholung erst nach längerer Stagnation einsetzt, und ein noch besorgniserregenderes Szenario wäre die L-Form, die das Schreckgespenst eines verlorenen Jahrzehnts heraufbeschwört, wie es in Japan der Fall war.

Mitgliedstaaten, die von einer L- oder U-förmigen Rezession bedroht sind, benötigen Strategien zur Linderung der durch anhaltende Arbeitsmarktprobleme verursachten Scarring-Effekte und zur effektiven Einleitung eines nachhaltigen Wachstums.

In einem solchen Fall werden Maßnahmen zur Förderung des Übergangs von der Ausgrenzung oder Arbeitslosigkeit in eine Beschäftigung und die hierzu erforderlichen Wege, wie Bildung und Ausbildung, benötigt. Die öffentlichen Arbeitsverwaltungen müssen zudem über ausreichende Mittel verfügen und in der Lage sein, angemessene Unterstützung zu

gewähren, damit alle freien Stellen besetzt werden können. In dynamischeren Sektoren sind neue Arbeitsplätze zu schaffen, während Aktivierungsmaßnahmen den individuellen Umständen einzelner Arbeitskräfte angepasst werden müssen, anstatt mit „Einheitsgrößen“ und wenig flexiblen Angeboten aufzuwarten.

Das Motto der zukünftigen Politik lautet Flexicurity, die jedoch zum einen an die neuen Gegebenheiten des Arbeitsmarkts angepasst werden muss, zum anderen die redistributiven und sicherheitsorientierten Aspekte des sozialen Schutzes mit den Aufgaben im Bereich der sozialen Investition vereinbaren sollte. Gleichzeitig muss die von Arbeitnehmern und von Arbeitgebern gewünschte Flexibilität stärker berücksichtigt werden. Dies erfordert einen effektiven sozialen Dialog, um neue Ansätze entwickeln und umsetzen zu können.

2 EINFÜHRUNG

Dieser Vortrag untersucht, welche Herausforderungen sich während des Ausstiegs aus der Krise für die Beschäftigungspolitik ergeben. Der Umfang der Beschäftigungsmaßnahmen wird dabei vom Haushalt der Mitgliedstaaten bestimmt, da viele der Maßnahmen, die während der Krise ergriffen wurden oder im Verlauf einer Erholungsphase erwogen werden, unter Umständen recht kostspielig sind. In dem Maße, wie die Finanzminister versuchen, das öffentliche Defizit unter Kontrolle zu bringen – in der Annahme, dass der Aufschwung an Boden gewinnt –, werden sie auch versuchen, durch allmählichen Abbau der Sondermaßnahmen Kosten zu sparen. Ein Gegenargument hierzu lautet jedoch, dass sich gut strukturierte Beschäftigungsprogramme vor allem mittelfristig gesehen positiv auf die öffentlichen Finanzen auswirken können.

Hauptanliegen der Sondermaßnahmen war die Erhaltung bestehender Arbeitsplätze insbesondere durch verschiedene Formen der Arbeitsteilung. Obwohl die Krise die Beschäftigungslage zweifellos beeinträchtigt hat, ist die Arbeitslosigkeit in den meisten Mitgliedstaaten dank dieser Maßnahmen trotz der tiefgreifenden Rezession in relativ begrenztem Maße gestiegen. Nachteilig ist jedoch, dass diese Maßnahmen häufig bestehende Arbeitsplätze auf Kosten neuer Arbeitsstellen erhalten, die in einer wachsenden und sich erholenden Wirtschaft entstehen. Eine solide Konjunkturstrategie muss daher einen gut geplanten Übergang von der Arbeitsplatzhaltung zur Förderung von neuen Arbeitsplätzen unterstützen.

Schließlich muss die Beschäftigungspolitik aber auch die allgemeineren Ziele der EU-Politik und nicht zuletzt die Strategie Europa 2020 im Blickfeld behalten. Dies erfordert Ansätze zur Arbeitsplatzbeschaffung, die sowohl mit den übergreifenden Zielen der Strategie (z. B. „Wissenswirtschaft“ und „grüne Arbeitsplätze“) als auch mit anderen Prioritäten, vor allem der Steigerung der Beschäftigungsquote um rund sechs Prozentpunkte bis 2020, in Einklang stehen. Gleichzeitig muss auch die Produktivität erneut an Bedeutung gewinnen. An dieser Stelle sind zwei wesentliche Elemente der Strategie Europa 2020 hervorzuheben. Das erste Element ist die Bedeutung, die der Mitteilung „Neue Kompetenzen für neue Beschäftigungen“ beigemessen wird. Bei dieser Mitteilung handelt es sich nicht nur um eine Analyse (die noch vor Bekanntwerden der Intensität der Krise entstand – Kommission, 2008), wie ein Wirtschaftswandel den Arbeitsmarkt beeinflusst, sondern auch um eine Vorlage für die Ausarbeitung von Maßnahmen, die einer der sieben Leitinitiativen von „Europa 2020“ entsprechen. Das zweite Element besteht darin, dass Flexicurity als Grundlage für zukünftige Maßnahmen dient, das Konzept aber noch weiter entwickelt werden muss.

3 **MAKROÖKONOMISCHE HERAUSFORDERUNGEN DES AUSSTIEGS AUS DER KRISE**

Der Ausstieg aus der Krise stellt Regierungen und andere Wirtschaftsakteure vor die unterschiedlichsten Herausforderungen. Die erste und derzeit drängendste dieser Herausforderungen ist makroökonomischer und finanzieller Art. Bislang wurde in fast allen Mitgliedstaaten nur eine schwache Erholung verzeichnet. Zwischen 2007 und 2010 sind die öffentlichen Ausgaben in der EU als Ganzes um 5 Prozentpunkte auf 51 % des BIP gestiegen, die Steuereinnahmen dagegen im selben Zeitraum um einen Prozentpunkt auf 41 % des BIP gesunken. Es überrascht daher nicht, dass die Defizite in die Höhe geschwollen sind. Zudem wird, was noch besorgniserregender für die Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen ist, die Staatsverschuldung der EU-27 voraussichtlich von 62 % des BIP (69 % im Euro-Währungsgebiet) im Jahr 2008 auf 80 % (85 % im Euro-Währungsgebiet) im Jahr 2010 steigen. Derzeit haben nur 4 der 16 Länder des Euro-Währungsgebiets Schulden, die unter der in Maastricht vereinbarten Konvergenzschwelle von 60 % des BIP liegen, und obwohl die Werte in den meisten Nicht-Euro-Ländern (außer Ungarn und dem Vereinigten Königreich) niedriger liegen, ist die Schuldenquote in mehreren Mitgliedstaaten beträchtlich gestiegen.

Bis jetzt verliefen die direkten Folgen der steigenden Staatsverschuldung gedämpft, da die Regierungen wegen der sehr niedrigen Zinssraten in der Europäischen Union günstige Anleihen aufnehmen konnten, was aber kaum auf lange Sicht der Fall sein wird. Tatsächlich sollen die von der Regierung gezahlten Zinsen den Prognosen zufolge von 2,8 % des BIP im Jahr 2010 auf 3,1 % im kommenden Jahr steigen. Auch hat sich ganz offensichtlich die Situation derjenigen Mitgliedstaaten verschlechtert, die in den letzten Wochen Opfer einer Marktattacke waren und sich jetzt mit einer Kreditrisikoprämie auf ihre Staatsverschuldung konfrontiert sehen. Mittelfristig nährt dies die Sorge, dass die Zinssraten in absehbarer Zeit steigen, vor allem wenn die Zentralbanken Anzeichen einer Inflation entdecken. Sollte dies passieren, werden die Zinszahlungen steigen und somit einen Teil des rückläufigen Gesamtniveaus der öffentlichen Ausgaben aufheben.

Die Debatte, wie bald eine Haushaltskonsolidierung erfolgen sollte, dauert an, denn es besteht die Sorge, dass eine vorzeitige Ausgabenkürzung die wirtschaftliche Erholung bremst. Mittelfristig gesehen ist eine Konsolidierung jedoch unausweichlich. Tatsächlich haben bereits mehrere Regierungen Maßnahmen zur Konsolidierung der öffentlichen Finanzen ergriffen oder sind im Begriff, dies zu tun. Angesichts dieses ziemlich düsteren Haushaltsszenarios wird sich der Druck, bei der Arbeitsbeschaffung zu sparen, verstärken und die beschäftigungspolitischen Entscheidungsträger zwingen, die bestehenden Maßnahmen noch genauer zu prüfen. Einige Maßnahmen, wie z. B. Abwrackprämien, waren von Anfang an als kurzfristige Regelung geplant und werden selbst in Ländern, in denen sie verlängert wurden, wohl kaum ein weiteres Mal hinausgezögert. Die Strategie, „das Problem mit Geld zu bewerkstelligen“, mit der Begründung, dass die keynesianische Wirkung des Stimulus die größte Rolle spielt, wird daher wohl in Zukunft einer wesentlich gezielteren Ausgabenpolitik weichen müssen.

Eine Haushaltskonsolidierung würde bedeuten, dass der öffentliche Sektor in vielen Mitgliedstaaten Schwierigkeiten haben wird, neue Arbeitsplätze zu schaffen, und dort, wo Ausgaben stark gekürzt werden müssen, sogar Arbeitsplätze abbauen wird. Die Arbeitsplatzverluste im öffentlichen Sektor werden in einigen Mitgliedstaaten zwar durch geplante Lohnkürzungen gemindert, in anderen Ländern aber, in denen sich die Ausgabenkürzung wahrscheinlich auf mehrere Prozentpunkte des BIP beläuft, unter Umständen beträchtliche Ausmaße annehmen. Eine unerbittliche Folge ist, dass neue Arbeitsplätze letzten Endes nur im privaten Sektor oder möglicherweise in

Sozialunternehmen geschaffen werden können. Wie gewohnt werden KMU die Hauptquelle für neue Arbeitsplätze sein, was die Notwendigkeit einer ausreichenden Verknüpfung von Beschäftigungs- und Unternehmenspolitik erneut bestätigt.

Ein weiterer Aspekt ist, dass sich bei sinkender Beschäftigungsquote und steigender Abhängigkeit vom Wohlfahrtsstaat die Haushaltslage aufgrund des Anstiegs der automatischen Ausgaben (vor allem Sozialleistungen) und des Rückgangs der Steuergrundlage verschlechtert. Wenn zudem Menschen, die ihren Arbeitsplatz verlieren, in die Schattenwirtschaft gedrängt werden (wie dies vor allem in Spanien offenbar der Fall ist), bedeutet dies einen weiteren Einkommensverlust für den Staat. Oder anders ausgedrückt: Die Gefahren der Ausstiegsphase liegen in der Rückkehr vieler Missstände, die die Europäische Beschäftigungsstrategie im Verlauf der letzten Dekade beseitigen wollte. Schließlich besteht noch das Argument, dass frühzeitige Maßnahmen zur Verhinderung des Anstiegs der Arbeitslosenquote kosteneffektiver sind, als der Versuch, die Beschäftigungsfähigkeit von Langzeitarbeitslosen wiederherzustellen.

Wenn Anreizmaßnahmen zur Erhaltung von Arbeitsplätzen vorzeitig eingestellt werden, hätte dies den Schätzungen von Corley-Coulibaly und Ernst (2010) zufolge zwar eine kurzfristig positive Wirkung auf die öffentlichen Finanzen, nach kurzer Zeit jedoch ein noch höheres Defizit zur Folge. Diese Argumentation hat allerdings ihre Grenzen und die Folgen verlaufen nicht immer linear. Ein zu hohes Defizit (ob für sich betrachtet oder im Verhältnis zu anderen Ländern) wird in den Augen des Marktes die Risiken erhöhen, die mit einer Finanzierung der Regierung verbunden sind, und letztendlich das Gegenteil zur Folge haben. Aber auch wenn die Maßnahmen fortgesetzt werden, sind eine Reihe hauptsächlich intuitiver Kriterien zu erfüllen.

4 VON DER ARBEITSPLATZERHALTUNG ZUR ARBEITSPLATZ-BESCHAFFUNG

Die Tatsache, dass sich die Beschäftigung im Verlauf der Krise relativ gut gehalten hat, ist ermutigend und gleichzeitig ein Beweis für die Bereitschaft der beteiligten Seiten, den potenziell negativen Folgen der Rezession mithilfe ideenreicher Lösungen entgegenzutreten. Der Vierteljahresbericht des Europäischen Beschäftigungsobservatoriums vom März 2010 demonstriert Bandbreite und Tiefgang der Maßnahmen, die die Mitgliedstaaten zur Erhaltung von Arbeitsplätzen und zur Verbesserung des Beschäftigungszugangs ergriffen haben¹.

Eine Ausstiegsphase birgt mehrere Risiken in sich. Das erste Risiko besteht im Wegfall der Arbeitsplätze, die durch Sondermaßnahmen oder durch Sozialpartnerabkommen geschützt wurden, so dass die Beschäftigungsquote nur langsam auf einen Konjunkturaufschwung reagieren wird. Anfang der 90er Jahre stieg die Langzeitarbeitslosigkeit an. Dies führte zu der Erkenntnis, wie wichtig der Erhalt von Fähigkeiten und der Verbindung zur Arbeitswelt ist. Zweitens ist, wie bereits oben erwähnt, der öffentliche Sektor nur begrenzt in der Lage, als „Notfallarbeitgeber“ einzuspringen. Dies gilt speziell für Mitgliedstaaten, in denen eine Haushaltskonsolidierung besonders problematisch ist. Drittens geben Art und Ausmaß der Krise in Mitgliedstaaten, in denen auch ehemals dynamische Sektoren stark in Mitleidenschaft gezogen wurden (vor allem das Bauwesen), Anlass zu der Sorge, dass diese Sektoren wahrscheinlich nur in begrenztem Maße vom Konjunkturaufschwung profitieren können. Wenn die Beschäftigung ihre Dynamik wiederfinden soll, müssten daher andere Sektoren mehr Arbeitsplätze schaffen. Zudem besteht die Wahrscheinlichkeit, dass Fähigkeiten schneller veralten und eine zu starke Diskrepanz zwischen Qualifikationsangebot und -nachfrage entsteht, was negative Auswirkungen auf die mittelfristige Nachhaltigkeit des Konjunkturaufschwungs haben kann.

Um diese Risikoklippen umschiffen zu können, muss die zukünftige Beschäftigungspolitik ein gut abgestimmtes Gleichgewicht zwischen Förderung der Arbeitsbeschaffung und Vermeidung des Abbaus bestehender Arbeitsplätze finden. Dies erfordert allerdings weniger eine radikale Umgestaltung der Beschäftigungspolitik, als eine Verlagerung der Prioritäten, zum Beispiel:

- Ein größerer Prozentsatz der Schulungsmaßnahmen sollte auf Arbeitslose oder Nichterwerbstätige anstatt auf Beschäftigte und Kurzarbeiter abzielen
- Gelder für Lohnsubventionen zur Erhaltung von Arbeitsplätzen könnten zum Teil in die Arbeitssuche oder in Subventionen für Neueinstellungen investiert werden
- Förderung der Arbeitskräftemobilität anstelle von Sonderprogrammen (wie Abwrackprämien) für Unternehmen
- Gezielte Unterstützung für die Gründung und das Wachstum von KMU anstelle von öffentlichen Projekten

Die Bestimmungen für die Unterstützung von Arbeitslosen werden in einigen Systemen strenger oder unterschiedlich streng gehandhabt als in anderen. Dies deutet darauf hin, dass die Anspruchsregelungen und deren Folgen für die Beanspruchung der Leistungen überprüft werden sollten, da sich die Bedingungen während der Ausstiegsphase ändern. In Dänemark werden zum Beispiel verstärkt Ausbildungsförderungsprogramme für Arbeitslose angeboten, die zudem leichter zugänglich sind. Andere Regeln, wie zum Beispiel im

¹ Europäisches Beschäftigungsobservatorium, März 2010, Vierteljahresberichte: http://www.eu-employment-observatory.net/resources/quarterly_reports_exec_summary/EN-March2010-QRES.pdf

Hinblick auf die Einreichung von Lebensläufen, wurden verschärft, während die Unterstützung von Arbeitnehmern, die eine Kündigung erhalten haben, intensiviert wurde. Diese Initiativen zielen zwar eher auf die Details der Maßnahmen anstatt auf deren allgemeine Wirkung ab, resultieren jedoch aus Vorschlägen der Sozialpartner. Sie legen zudem größeren Wert auf Bildung und Ausbildung, auf einen intensiven Kontakt mit der Arbeitsverwaltung (Einzelheiten hierzu siehe Madsen, 2010) sowie auf das Verständnis der Faktoren, die effektive Arbeitsmarktübergänge behindern.

Es mag offensichtlich erscheinen, doch die Phase des allmählichen Abbaus der kurzfristigen Maßnahmen und der Rückkehr zu mittel- und langfristigen Notwendigkeiten wird die öffentlichen Arbeitsverwaltungen vor allem aufgrund der hohen Beschäftigungsfluktuation (auch dann, wenn die Gesamtarbeitslosigkeit praktisch unverändert bleibt) stark belasten. Daher ist eine rechtzeitige Erhöhung der Ressourcen für diese Dienste in Erwägung zu ziehen. Angesichts der Tatsache, dass die Arbeitslosigkeit in der gesamten EU infolge der Krise bereits gestiegen ist, besteht zudem die Gefahr, dass sich die Bearbeitung einzelner Fälle infolge der steigenden Arbeitslast der ÖAV verzögern wird.

5 EUROPA 2020 UND DIE ARBEITSPLÄTZE DER ZUKUNFT

Allmählich zeichnen sich die Umriss der Post-Lissabon-Strategie zur Förderung eines „intelligenten, nachhaltigen und integrativen“ Wachstums ab; zwischen einigen der erklärten Ziele bestehen jedoch potenzielle Reibungspunkte. Zum Beispiel wurde die Kompatibilität der Maßnahmen zur Reduzierung der Kohlendioxidemissionen und zur Förderung der externen Wettbewerbsfähigkeit häufig in Frage gestellt; andererseits können auch Konflikte zwischen sozialen und wirtschaftlichen Zielen sowie zwischen qualitativem Fortschritt und quantitativen Zielen bestehen. Ein zentraler Aspekt ist die Wirkung der Strategie Europa 2020 auf Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik, denn dies ist der Aufgabenbereich, der die Grenze zwischen der EU als Wirtschaftsunion und ihren allgemeinen sozialen Zielen überbrückt.

Europa 2020 unterstreicht zu Recht die Verknüpfung zwischen dem Stabilitäts- und Wachstumspakt und den verschiedenen angebotsorientierten Maßnahmen, doch diese Verknüpfung ist nicht frei von Problemen. Strukturreformen sind teuer für den Staat, denn oftmals sind frühzeitige Ausgaben gefordert, um erst später Gewinne zu ernten – die Rentenreform ist ein bekanntes Beispiel hierfür. Strukturreformen können auch zu Spannungen führen. Häufig gibt es Gewinner und Verlierer, die die Geschehnisse von gegenüberliegenden Enden des Spektrums betrachten. Für gewöhnlich lassen sich die Wogen mithilfe öffentlicher Ausgaben glätten, was unter den derzeitigen Umständen kaum vertretbar ist.

Mehrere Mitgliedstaaten stehen vor einem zunehmend akuten Wettbewerbsproblem, das sich in Form eines makroökonomischen Ungleichgewichts zwischen den Mitgliedstaaten manifestiert, und das Ausmaß der Diskrepanz ist gravierend. Tabelle 1 verdeutlicht die Situation in einer Reihe von Mitgliedstaaten. Im Vergleich zu Deutschland, wo sich die Lohnstückkosten aufgrund von Lohnzurückhaltungen nur wenig verändert haben, sind diese Kosten im Euro-Währungsgebiet (zu dem auch Deutschland gehört) um 15 %, in Frankreich und Belgien um 17 % und in Spanien, Griechenland und Italien um mehr als 25 % gestiegen. Ein rascher Strukturwandel kann die Aussagekraft der Lohnstückkosten zwar beeinträchtigen, doch der Wettbewerbsverlust im Vergleich zu Deutschland ist enorm und trägt zur Erklärung der unterschiedlichen Handelspositionen bei. Es bedeutet auch, dass die Länder, die an Wettbewerbsfähigkeit verloren haben, zur Reduzierung der Unterschiede die Leistung Deutschlands bei der Eindämmung der Lohnkosten über einen längeren Zeitraum hinweg übertreffen müssten – eine deprimierende Aussicht, wenn man die deutsche Haltung im Bereich der Lohnkosten betrachtet. Daraus folgert, dass die Nationalen Reformprogramme die Arbeitsmarktreformen stärker beschleunigen müssen.

Mitgliedstaat	Änderung 2000-08, %
Spanien	29,3
Italien	26,1
Griechenland	25,0
Portugal	21,8
Belgien	17,2
Frankreich	17,1
Deutschland	-0,2
Euro- Währungsgebiet	14,8
VK	22,8
Polen	6,8

Quelle: OECD

5.1 Beschäftigungsperspektiven

Vor allem auf kurze Sicht kann die Nachfrage nach Arbeitskräften nicht vorausgesetzt werden. Die Schaffung neuer Arbeitsplätze hängt zum Teil vom Vorhandensein eines geeigneten makroökonomischen Rahmens, zum Teil von der Entwicklung der Arbeitskosten und zum Teil von der Förderung des Unternehmertums ab. Gleichzeitig darf man nicht vergessen, dass es immer Stellenangebote gibt – zum einen, um neue Formen der Arbeitskräftenachfrage zu decken, zum anderen, weil bestehende Arbeitnehmer den Arbeitsmarkt wegen Pensionierung oder aus anderen Gründen verlassen. 2006 hatte man ein Verhältnis von etwa 20:80 zwischen neuen und Ersatzstellen prognostiziert und für 2020 mit 100 Millionen offenen Stellen gerechnet. Infolge der Krise wird dieser letztgenannte Wert wahrscheinlich sinken. Trotzdem ist nicht von der Hand zu weisen, dass die Zahl der Arbeitskräfte, die in den Arbeitsmarkt eintreten oder ihn verlassen, enorm sein wird.

Allgemein geht man davon aus, dass der durchschnittliche Qualifikationsbedarf im nächsten Jahrzehnt steigt, sich die Verteilung der Qualifikationsnachfrage allerdings verlagern kann. Am oberen Ende des Spektrums werden vor allem wissensbasierte Fähigkeiten nachgefragt sein. Das Gleiche gilt für eine große Bandbreite an Tätigkeiten, für die relativ geringe Qualifikationen erforderlich sind, wie persönliche Betreuung, Sicherheit und Einzelhandel. Ob dies zu einer Art sanduhrförmigen Qualifikationsnachfrage führt – hoch am oberen und unteren Ende und gering in der Mitte –, ist ein strittiger Punkt. Wahrscheinlich ist jedoch, dass sich die Arbeitsmarktpolitik auf eine neue Nachfragestruktur einstellen muss.

Ein verwandtes Thema ist die Frage, wie man einer Segmentierung des Arbeitskräftebedarfs zuvorkommen kann, die einige der negativen Folgen der Rezession für Zielgruppen wie Jugendliche und ältere Arbeitnehmer noch verstärken würde. Hier ist der Beitrag des Bildungssystems von wesentlicher Bedeutung, denn es bestehen kaum Zweifel, dass gut ausgebildete Arbeitskräfte mit höherer Wahrscheinlichkeit eine Beschäftigung finden. Für die Strategie Europa 2020 bedeutet dies, dass die Interaktion der verschiedenen Politikfelder verstärkt gefördert werden muss – vor allem wenn die Wirtschaft zur Normalität zurückkehrt.

Die grüne Wirtschaft wird weiterhin als Quelle neuer Arbeitsplätze und bedeutende Richtung für den Wandel betrachtet. Die quantitative Bedeutung ist jedoch fraglich. Einige Bereiche bieten zweifellos echte Chancen für die Schaffung neuer Arbeitsplätze, doch wo „grün“ nur ein Ersatz für „schmutzig“ ist (man denke an den Kohlenbergbau), werden neue Arbeitsplätze lediglich die alten ersetzen, anstatt zusätzliche Stellen zu schaffen. Ferner wird die Wissenswirtschaft eine wichtige Rolle spielen, doch auch hier ist sorgfältig zu erwägen, was man unter diesem Begriff genau versteht.

6 MÖGLICHE VERLAUFSKURVEN

Die jüngsten Ereignisse haben uns deutlich vor Augen geführt, dass die Krise längst nicht überwunden ist und noch immer die ernste Gefahr besteht, dass Staatsverschuldungen neue Probleme aufwerfen. Fristgemäße Maßnahmen sind ein entscheidender Faktor bei Gestaltung des Policy-Mix, und für die Entscheidung, wann und wie der Übergang vom Krisenmanagement zur Erholungsphase erfolgen sollte, ist viel Feingefühl erforderlich. Inzwischen scheint es zunehmend wahrscheinlich, dass man in den Mitgliedstaaten unterschiedliche Verlaufskurven beobachten wird. Unterschiedliche Trends waren bereits während der Krise 2009 an der Art der Konjunkturpakete und flankierenden Beschäftigungsmaßnahmen zu erkennen, doch während der Erholungsphase wird man sich auf noch größere Divergenzen einstellen müssen.

Derzeit scheinen drei verschiedene Aufschwungsszenarien wahrscheinlich, die anhand unterschiedlicher Formen illustriert werden können: Der V-förmige Aufschwung ist die optimistischste Variante, gekennzeichnet durch eine relativ schnelle Wiederherstellung der früheren Trends, eine recht robuste Erholung und die Rückkehr zum Trendwachstum. Bei einem U-förmigen oder auch „wannenförmigen“ Aufstieg, wie sich einer der Kommentatoren ausdrückte, durchläuft die Wirtschaft vor der Erholung eine Phase der Stagnation (was eine relativ lange Phase am Boden des Us bzw. der Wanne bedeuten kann), während der voraussichtlich nur wenige Fortschritte im Beschäftigungsbereich erzielt werden können. Das problematischste Szenario ist der L-förmige Verlauf, der keine spürbare Erholung zu erkennen gibt und zu einer jahrelangen Stagnation ohne Nettobeschäftigungswachstum führt, wie dies in Japan zu beobachten war. Der nächste Abschnitt untersucht, welche Folgen diese Szenarien für die Beschäftigungspolitik haben.

6.1 Vielseitigkeit im Hinblick auf nationale Gegebenheiten

Die Mitgliedstaaten stehen offenbar vielseitigen Herausforderungen gegenüber und diese Vielseitigkeit muss in das politische Denken einfließen. Daher steht zu erwarten, dass die wahrscheinlichen, im vorigen Abschnitt beschriebenen Verlaufskurven die politischen Prioritäten beeinflussen werden.

Länder mit V-förmiger Erholung können umgehend auf die üblichen Maßnahmen zurückgreifen, was Folgendes beinhaltet:

- Arbeitsplatzerhaltende Maßnahmen werden sobald wie möglich eingestellt, um sich auf die Schaffung neuer Arbeitsplätze konzentrieren zu können
- Fortsetzung paralleler Initiativen zur Anhebung der Beschäftigungsquoten bei gleichzeitiger Förderung der Produktivität
- Förderung der Arbeitsplatzqualität
- Förderung der Kompetenzen. Länder mit einer länger anhaltenden Stagnation, wie durch die U-Kurve illustriert, stehen vor der Aufgabe, die Stagnationsphase auf ein Minimum zu beschränken und die durch die Unterminierung der längerfristigen Aussichten verursachte Ungewissheit zu verhindern. Dies erfordert ein sorgfältiges Abwägen zwischen Maßnahmen zum Erhalt bestehender Arbeitsplätze und der Rückkehr zu den üblichen politischen Prioritäten. Wie die IAO (2010) betont, kann eine anhaltende Arbeitsmarktschwäche zu Scarring-Effekten in Wirtschaft und Gesellschaft führen, die nur langsam heilen und dauerhaft negative Folgen hinterlassen. Der Schlüssel ist die Erhaltung oder Schaffung von Arbeitsplätzen im privaten Sektor, und die politischen Prioritäten sollten diesem Umstand durch folgende Maßnahmen Rechnung tragen:

- Ermittlung der Hindernisse für die Schaffung neuer Arbeitsplätze und der Mittel und Wege, mit denen diese Hindernisse beseitigt werden können
- Ausarbeitung von Strategien für den allmählichen Wechsel von der Arbeitsplatzzerhaltung zur Arbeitsplatzbeschaffung
- starke Kohärenz zwischen der makroökonomischen Politik, der Beschäftigungspolitik und dem Sozialschutz, wobei zu gewährleisten ist, dass die Synergien genutzt und politische Konflikte vermieden werden
- Beachtung der mit plötzlich steigender Arbeitsmarktausgrenzung verbundenen Gefahren und Verhinderung einer mangelnden Übereinstimmung von Arbeitskräfteangebot und -nachfrage

Für Länder mit eventueller L-förmiger Verlaufskurve, vor allem solche, die unter akutem finanziellem Druck stehen, sind die Notwendigkeiten anders. In einem solchen Fall sind beträchtliche Anpassungen zur Herstellung des wirtschaftlichen Gleichgewichts von größter Bedeutung, wobei umfassende Arbeitsmarktreformen unumgänglich sind. Wahrscheinliche Prioritäten sind:

- Maßnahmen zur Flexibilisierung des Arbeitsmarkts
- Verbesserung der Beschäftigungsdienste, um zu gewährleisten, dass offene Stellen besetzt und Arbeitslose angemessen beraten werden
- Stärkung des sozialen Dialogs zur Erleichterung schwieriger Reformentscheidungen

7 DIE WICHTIGSTEN FRAGEN, HERAUSFORDERUNGEN UND CHANCEN

Die Optionen für den Ausstieg aus der Krise haben sich zum wichtigsten politischen Thema für das kommende Jahrzehnt entwickelt. Bis jetzt kreisen die Diskussionen in erster Linie um die Haushaltspolitik, doch Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik finden inzwischen ebenfalls stärker Beachtung. Ohne Beschäftigungswachstum ist kein Wirtschaftsaufschwung komplett, und die makroökonomische Nachhaltigkeit hängt mittelfristig von der Entstehung einer ausreichenden Zahl neuer Arbeitsplätze ab. Ein Aufschwung ohne neue Arbeitsplätze könnte zu schädlichen Folgen wie eine Überhitzung von Teilen der Wirtschaft in Verbindung mit andauernder Arbeitslosigkeit führen, wie dies vor zehn Jahren der Fall war. Die Konsequenz könnte ein steigendes wirtschaftliches Ungleichgewicht mit verringertem Wachstumspotenzial und sozialer Trennung sein. Die Beschäftigungsförderung muss daher prioritär fortgesetzt werden.

Die Finanzlage ist jedoch alles andere als vielversprechend, daher steigt der Druck, „mehr mit weniger“ zu erreichen. Dies wird bedeuten, dass vor allem kosteneffektive Beschäftigungsmaßnahmen bevorzugt werden, wobei die Vorteile bestimmter Ansätze sorgfältig gegeneinander abzuwägen sind. Ebenso wahrscheinlich scheint, dass man anstelle einer Ausgabenpolitik administrative oder ordnungsrechtliche Lösungen vorziehen wird. Das richtige Gleichgewicht ist in einem solchen Fall besonders wichtig, denn eine sofortige und sinnvolle Unterstützung der Beschäftigungsförderung kann in Zukunft finanzielle Vorteile bringen.

Zur Unterstützung einer arbeitsplatzintensiven Erholung sind mehrere Arten von Maßnahmen erforderlich – einige von ihnen speziell im Bereich der Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik, andere in flankierenden Bereichen. Zum einen sind dies Maßnahmen, die den Übergang von der Ausgrenzung oder Arbeitslosigkeit in eine Beschäftigung sowie die hierzu erforderlichen Wege fördern. Zweitens muss die ÖAV über ausreichende Mittel verfügen und in der Lage sein, angemessene Dienste anzubieten. Ferner müssen Aktivierungsmaßnahmen den individuellen Umständen einzelner Arbeitskräfte angepasst werden, anstatt mit einer „Einheitsgröße“ und wenig flexiblen Angeboten aufzuwarten.

Die Qualität der Bildung sowie deren Relevanz für den Arbeitsmarkt sind laufend zu verbessern. Parallel dazu kann eine Unterstützung bei Anfahrt, Unterbringung und Kinderbetreuung äußerst hilfreich bei der erfolgreichen Abstimmung von Stellenangeboten und Bewerbungen sein. Auch das Zusammenspiel von Steueranreizen und Leistungssystemen kann die Bereitschaft zur Arbeitssuche beeinflussen. Während einer tiefen Rezession steigt laut IAO (2010) die Bildungsrückkehr, da die Opportunitätskosten niedriger sind.

Trotz weitverbreiteter Bemühungen um die Reform der Arbeitsmärkte und trotz der relativen Widerstandsfähigkeit, die die Arbeitsmärkte vieler Länder seit Beginn der Rezession bewiesen haben, konnte die Konsolidierung der Reformen noch nicht abgeschlossen werden. Empfehlenswert sind Strategien nach Vorbild des Flexicurity-Modells. Die Anpassung des Modells an die Gegebenheiten der verschiedenen Mitgliedstaaten würde jedoch ein beträchtliches Fingerspitzengefühl erfordern. Zudem wäre das Modell auf eine Weise weiterzuentwickeln, die nicht nur die Flexibilität aus der Sicht der Arbeitnehmer und der Arbeitgeber stärker berücksichtigt, sondern auch die redistributiven und sicherheitsorientierten Aspekte des Sozialschutzes mit den Aufgaben der sozialen Investition in Einklang bringt.

Angesichts finanzieller Entbehrungen ist ein gezielter Einsatz öffentlicher Mittel auf Grundlage der folgenden Prinzipien unverzichtbar: Erstens ist zu gewährleisten, dass

Arbeitslose ihre Suche nach einer Beschäftigung konsequent weiterführen und positiv auf Stellenangebote reagieren. Dies trägt dazu bei, das Risiko der Langzeitarbeitslosigkeit und die damit verbundenen hartnäckigen Probleme zu verhindern. Zweitens muss ein aktivierender Ansatz Verpflichtung und Solidarität in ein ausgewogenes Verhältnis bringen; die Zahlung von Leistungen hängt dann in zunehmendem Maße von der Bereitschaft ab, ein Stellenangebot zu akzeptieren. Eine rückläufige Zahl von Stellenangeboten erschwert jedoch die Auferlegung von Sanktionen, so dass Alternativen wie eine Verpflichtung zur Ausbildungsteilnahme zu erwägen sind.

Drittens wird es für Menschen, die auf dem Arbeitsmarkt mehrfach benachteiligt sind, bei geringer Arbeitskräftenachfrage noch schwieriger, eine Beschäftigung zu finden. Um ein weiteres Abdriften ausgegrenzter Menschen zu verhindern, sind zusätzliche Maßnahmen seitens der ÖAV erforderlich. Denkbar wären vorbestimmte Wege, die zunächst eine Schulung, gefolgt von einer subventionierten Beschäftigung oder einer Anstellung in einem sozialen Unternehmen umfassen, bevor die betroffene Person in einen nichtsubventionierten Arbeitsplatz im Privatsektor vermittelt wird.

Wichtig ist überdies ein strategischer Ansatz zum Arbeitskräfteangebot, auch wenn kurzfristige Überlegungen unter Umständen gegen Maßnahmen sprechen, die den Umfang der aktiven Bevölkerung und somit die Gefahr einer steigenden Arbeitslosenquote erhöhen. In jedem Mitgliedstaat ist ein Großteil der heutigen Arbeitsplätze im Dienstleistungsbereich angesiedelt, der den internationalen Wettbewerb selten direkt zu spüren bekommt. Bei vielen dieser Arbeitsplätze – einer Art Beschäftigungsstabilisator – handelt es sich um relativ routinemäßige persönliche Dienste. Ein durchschnittlicher Arbeitsplatz lässt sich daher nicht länger als die Tätigkeit einer männlichen Ganztagsarbeitskraft im verarbeitenden Gewerbe definieren. Ähnlich ist der Gegensatz zwischen typischen und atypischen Tätigkeiten nicht nur schwieriger zu definieren, sondern auch zunehmend weniger hilfreich als politisches Konzept. Um diesem Wandel Rechnung zu tragen, ist unter Umständen ein neues Paradigma für das Verständnis der Arbeitskräftenachfrage erforderlich.

7.1 **Abschließende Bemerkungen**

Angesichts der schwierigen makroökonomischen und finanziellen Bedingungen sowie infolge der weitreichenden Ungewissheit, ob die wirtschaftlichen Probleme nun tatsächlich ein Ende haben oder nicht, wird sich die Ausarbeitung und Umsetzung einer soliden Beschäftigungspolitik für die Erholungsphase zu einer ungewöhnlich anspruchsvollen Aufgabe entwickeln.

Die Einbeziehung der Sozialpartner bei Sicherstellung eines Beschäftigungsanstiegs ist eine vielschichtige Angelegenheit. Wie das im März 2010 von den Sozialpartnern ausgehandelte *Rahmenabkommen über integrative Arbeitsmärkte* zeigt, sind zur Förderung der Beschäftigung einige Hindernisse zu beseitigen, die die folgenden Aspekte betreffen:

- Verfügbarkeit von Informationen über Stellenangebote sowie der Zugang zu diesen Informationen
- Einstellungspraktiken einschließlich der Frage, ob sie in ausreichendem Maße arbeitsmarktfremde, qualifizierte Kandidaten erreichen
- Investition in Fähigkeiten und Qualifikationen, insbesondere solche, für die der größte Bedarf besteht
- Ein effektiver Dialog zwischen Vertretern der verschiedenen Arbeitsmarktinteressen
- Flexibilität bei der Vereinbarkeit von Berufs- und Privatleben und anderen Aspekten der Arbeitsbedingungen

- Verständnis gegenüber unterschiedlichen Arbeitsmarktgruppen sowie gegenüber Risikofaktoren wie Diskriminierung gegen Gruppen wie alleinstehende Mütter oder Einwanderer

Abschließend bleibt zu erwähnen, dass eine Koordination auf EU-Ebene zu den gewünschten (und wünschenswerten) Ergebnissen beitragen kann. Die zahlreichen Experimente mit Programmen zur Arbeitsplatzhaltung während der letzten zwei Jahre sowie die einfallsreichen Ansätze bei Aktivierung und Arbeitsplatzbeschaffung zeigen, wie sehr man darum bemüht ist, die gewonnenen Erkenntnisse zu verbreiten und zu nutzen. Die Koordination ist jedoch nur so gut wie die Bereitschaft der Regierungen, zuzuhören und neue Ideen zu testen.

8 LITERATURHINWEISE

Europäische Kommission, „Neue Kompetenzen für neue Beschäftigungen: Arbeitsmarkt- und Qualifikationserfordernisse antizipieren und miteinander in Einklang bringen, Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen“, angenommen am 16. Dezember 2008, OOPEC, Luxemburg, 2008.

Corley-Coulibaly, M. und Ernst, E., „Promoting employment recovery while meeting fiscal goals“, Internationales Institut für Arbeitsstudien, Genf, 2010.

Mandl, I. mit Salvatore, L., „Tackling the recession: employment-related public initiatives in the EU Member States and Norway“, Eurofound, Dublin, 2009.

IAO, „Accelerating a job-rich recovery in G20 countries: Building on Experience“, IAO, Genf, 2010.

Madsen, P.K., „Long-term unemployment in Denmark“, Europäisches Beschäftigungsobservatorium, 2010