

PROGRAMM FÜR GEGENSEITIGES LERNEN:

FRÜHJAHRSSMINAR 2010

Reaktionen auf die Rezession:

Von „Arbeit hat Vorrang“ zum „Vorrang für Schulungsmaßnahmen
und die Sicherung von Arbeitsplätzen“

Ein thematisches Seminar zum Thema „Der Weg nach vorn – Ausstiegsstrategien
für krisenbezogene Maßnahmen mit Blick auf die Strategie Europa 2020“

29. Juni 2010

Von Gerhard Bosch, Institut für Arbeit und Qualifikation, Universität Duisburg-Essen
in Zusammenarbeit mit GHK und CERGE-EI

Datum: 26/5/2010



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	GEZIELTE UNTERSUCHUNG DES THEMAS	5
3	ARBEITSTEILUNG IN DER KRISE.....	6
4	ÜBERBRÜCKUNG DER KRISE DURCH SCHULUNGSMASSNAHMEN.....	9
5	STEIGENDE JUGENDARBEITSLOSIGKEIT: VERMEIDUNG LANGFRISTIGER SCARRING-EFFEKTE AUFGRUND VON ARBEITSLOSIGKEIT.....	12
6	SCHLUSSBEMERKUNG	15
7	LITERATURHINWEISE.....	16

1 KERNBOTSCHAFTEN / ZUSAMMENFASSUNG

- Eine Arbeitsmarktpolitik, die in einer Rezession zu externer Flexibilität anregt und durch Verbesserungen in den öffentlichen Arbeitsverwaltungen oder die Erhöhung des Drucks auf Arbeitslose auf die rasche Vermittlung von Arbeitskräften setzt, wird aufgrund des Fehlens neuer Arbeitsplätze schnell an ihre Grenzen stoßen. Der sogenannte „Work-first“-Ansatz („Arbeit hat Vorrang“) ist in der Krise offenbar nur beschränkt von Nutzen. Es muss eine neue Mischung aus Vorrang für Arbeit, für Schulungsmaßnahmen und für die Sicherung von Arbeitsplätzen her.
- Durch das Konzept der Arbeitsteilung zur Vermeidung von Kündigungen lassen sich einerseits Scarring-Effekte aufgrund von Arbeitslosigkeit und überhöhte Anforderungen an die öffentlichen Arbeitsverwaltungen vermeiden und andererseits das Produktionspotenzial und firmenspezifische Kompetenzen aufrechterhalten. Dies hilft bestehenden Unternehmen, beim nächsten Konjunkturaufschwung neue Arbeitsplätze zu schaffen.
- Die dauerhafte Subvention von Kurzarbeit macht wenig Sinn. Wenn die Wirtschaft wieder wächst, sollten die Regelungen den veränderten Arbeitsmärkten angepasst werden. Je nach Lage auf den nationalen Arbeitsmärkten sind verschiedene Strategien möglich.
- In den vergangenen zehn Jahren wurde deutlich, dass im Rahmen nationaler Arbeitsmarktmaßnahmen angebotene Schulungsprogramme an Bedeutung verloren haben, da die politischen Entscheidungsträger zunehmend an der Effizienz solcher Programme zweifelten.
- Die Ergebnisse der Evaluierung von Schulungsmaßnahmen sind stark vom betrachteten Zeitrahmen abhängig. Neuere Untersuchungen zeigen, dass berufliche Bildungsmaßnahmen langfristig positive Auswirkungen auf Beschäftigung und Einkommen haben. Da in einer Krise weniger Arbeitsplätze vorhanden sind, sinken die Opportunitätskosten derartiger Maßnahmen.
- Die Jugendarbeitslosigkeit ist in Ländern mit schulischen Aus- und Weiterbildungssystemen überproportional gestiegen, in Ländern mit stabilen Ausbildungsplatzprogrammen liegt sie dagegen weiter auf einem niedrigeren Niveau. Die Krise verschärft langfristige Strukturprobleme, die sich auf den Übergang von der Schule ins Berufsleben auswirken.
- Um langfristige Scarring-Effekte zu vermeiden, sollte die Krise dazu genutzt werden, die Strukturprobleme anzupacken und die Verbindung zwischen Ausbildung, Weiterbildung und Arbeitsmarkt zu stärken.
- Die Kosten geringer Bildung nehmen zu. Das EU-Ziel, den Anteil der Schulabbrecher auf unter 10 % zu senken, sollte Priorität erhalten.

2 UNTERSUCHUNG DES THEMAS

Die Finanzkrise ist nach nur kurzer Verzögerung auch auf die Realwirtschaft übergeschwappt. Im Jahr 2009 verringerte sich das reale Bruttoinlandsprodukt in den 27 EU-Mitgliedstaaten um 4,2 %; in den USA waren es 2,4 %. Anfangs traten beunruhigende Parallelen zwischen der Krise und dem Börsencrash von 1929 auf. Anders als 1929 verhinderten die Regierungen den Bankenkollaps jedoch durch massive Interventionen. Zudem wurde nicht versucht, die Staatsausgaben angesichts der Krise zu verringern. Die Regierungen erlaubten es den automatischen Stabilisatoren, etwa den gestiegenen Aufwendungen für Arbeitslosenleistungen und den aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen, Wirkung zu entfalten und versuchten überdies, die Wirtschaft durch Konjunkturpakete unterschiedlicher Größenordnung anzukurbeln. Durch diese Neubelebung keynesianischer Philosophie konnten weitere Rückgänge beim Bruttoinlandsprodukt aufgehalten werden.

Im Jahr 2009 stieg die Arbeitslosigkeit in den 27 EU-Mitgliedstaaten von 7 % auf 8,9 %, während die Zahl der offenen Stellen deutlich sank. Eine Arbeitsmarktpolitik, die in einer Rezession zu externer Flexibilität anregt und durch Verbesserungen in den öffentlichen Arbeitsverwaltungen oder die Erhöhung des Drucks auf Arbeitslose auf die rasche Vermittlung von Arbeitskräften setzt, wird aufgrund des Fehlens neuer Arbeitsplätze schnell an ihre Grenzen stoßen. Der sogenannte „Work-first“-Ansatz ist in der Krise somit offenbar nur beschränkt von Nutzen. Die OECD fordert zu einer Ausweitung des „Train-first“-Ansatzes auf, bei dem das Hauptaugenmerk auf Schulungsmaßnahmen liegt (OECD 2009a: 14), und hält zudem eine Strategie für notwendig, die man als „Retain-first“-Ansatz bezeichnen könnte (OECD 2009a: 48). Ohne vorübergehende Arbeitszeitverkürzungen wäre die Arbeitslosigkeit noch stärker angestiegen. Anders als bei Strategien, die auf eine dauerhafte Arbeitsteilung ausgerichtet sind, ist ein solches Vorgehen in einer Krise als befristetes und umkehrbares Instrument gedacht.

Widersprüchliche Ergebnisse in Bezug auf die Beschäftigungswirkung von Schulungsmaßnahmen für Arbeitslose haben dazu geführt, dass der „Work-first“-Ansatz im vergangenen Jahrzehnt die Beschäftigungspolitik der meisten europäischen Staaten dominierte. Neuere Evaluierungen zu den langfristigen Resultaten von Schulungsprogrammen sind zu positiveren Bewertungen gelangt. Die negativen „Lock-in“-Effekte, die bei Schulungsmaßnahmen auftreten können, scheinen in einer durch den Mangel an offenen Stellen gekennzeichneten Krise kaum eine Rolle zu spielen. Von daher ist ein Konjunkturabschwung der richtige Moment zur Ausweitung von Schulungsprogrammen. Dem stehen jedoch Kapazitätsbeschränkungen im Weg, sofern die Qualität der Schulungen erhalten bleiben soll.

Junge Menschen sind von der Krise besonders hart betroffen. In den meisten EU-Ländern ist die Jugendarbeitslosigkeit weit schneller angestiegen als die Arbeitslosigkeit in der erwachsenen Bevölkerung. In Ländern mit stabilen Ausbildungsplatzprogrammen trifft die Krise Jugendliche weniger stark als in früheren Rezessionen. Wegen der enormen Scarring-Effekte aufgrund von Jugendarbeitslosigkeit und der Gefahr, eine verlorene Generation zu produzieren, sollten die Regierungen dem EU-Ziel, den Anteil der Schulabbrecher auf unter 10 % zu senken, Priorität einräumen. Darüber hinaus sollte die Krise dazu genutzt werden, Strukturreformen zu fördern, insbesondere durch die bessere Kopplung von beruflicher Bildung und Arbeitsmarkt.

3 ARBEITSTEILUNG IN DER KRISE

Gelegentlich entlassen Unternehmen aus Kostengründen Mitarbeiter, die erneut benötigt werden, wenn die Wirtschaft wieder wächst. In solchen Situationen kann eine Arbeitsteilung dabei helfen, die Arbeit auf eine größere Zahl an Arbeitnehmern zu verteilen und sie dadurch in Beschäftigung zu halten. Mit anderen Worten: Unternehmen wird so die Möglichkeit geboten, die Zahl der Arbeitsstunden anstatt der Mitarbeiter zu reduzieren.

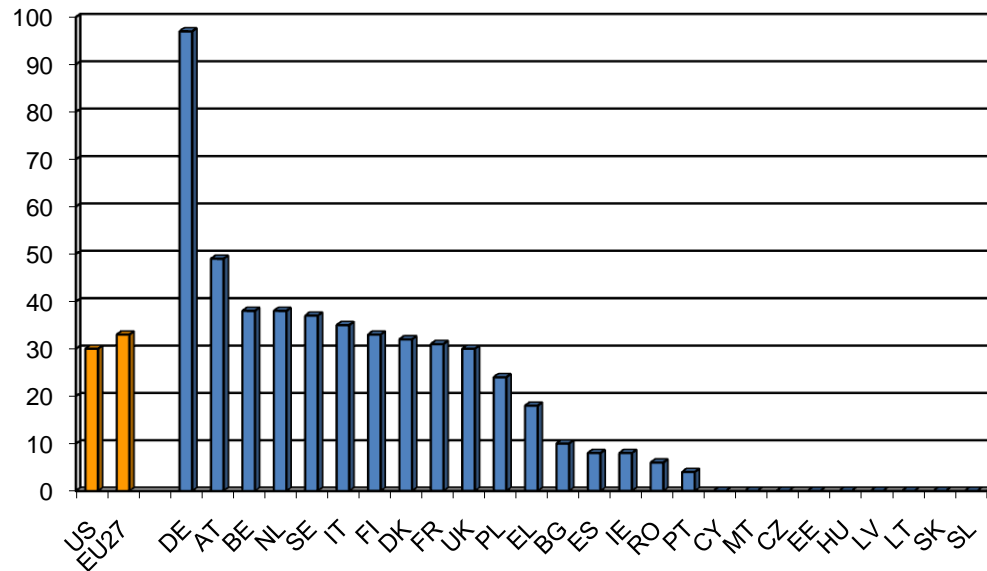
Anders als bei Strategien, die auf eine dauerhafte Arbeitsteilung ausgerichtet sind, etwa die Verringerung der Wochenarbeitszeit infolge von Gesetzen oder Tarifvereinbarungen, ist ein solches Vorgehen in einer Krise als befristetes und umkehrbares Instrument gedacht. Sobald die Nachfrage wieder steigt, können die Unternehmen zu den vor der Krise üblichen Arbeitszeiten zurückkehren. Ein zweites Merkmal der Arbeitsteilung in der Krise besteht darin, dass sie gezielt auf Arbeitnehmer ausgerichtet werden kann, die unterbeschäftigt und daher von Kündigung bedroht sind. Diese Art der Arbeitsteilung wird nicht generell auf die Wirtschaft oder eine Branche angewandt, sondern kann von Unternehmen je nach Bedarf eingesetzt werden, um Entlassungen zu vermeiden. Ein drittes Merkmal ist die Vielfalt der diesbezüglichen Modelle. Es gibt Modelle mit oder ohne Lohnersatz, mit oder ohne Subventionen sowie freiwillige oder (aus Perspektive der Arbeitnehmer) unfreiwillige Modelle. Ferner gibt es Modelle, die einen größeren oder geringeren Einfluss auf den Arbeitsmarkt besitzen, Modelle, die sich für kurzzeitige Krisen eignen, und Modelle, die bei längeren Wirtschaftslauten angebracht sind. Einige Modelle sind durch den Gesetzgeber oder durch Branchentarifverträge festgelegt, andere werden auf Betriebsebene ausgehandelt oder – in Firmen ohne Arbeitnehmervertretung – durch den Arbeitgeber vorgegeben.

Beispiele für Arbeitszeitverkürzungen in einzelnen Unternehmen finden sich in vielen Ländern. Meist sind es große Unternehmen mit einem hohen Fachkräfteanteil, die die Möglichkeit zu bezahlten oder unbezahlten Arbeitszeitverkürzungen anbieten. Beispiele dafür sind die Bankfilialen von Permanent TSB in Irland, KPMG in London oder die spanische Bankengruppe BBVA (Eurofound 2009: 79). Die Mitarbeiter dieser Unternehmen erhielten die Möglichkeit, ihre Arbeitswoche zu verkürzen oder ein mehrmonatiges Sabbatical einzulegen. Einige der Modelle sind nicht nur Reaktionen auf die Krise, sondern Teil eines modernen Personalmanagementkonzepts, bei dem versucht wird, die Loyalität der Mitarbeiter durch flexible Arbeitszeiten zu erhöhen. Diese Modelle haben jedoch nur einen sehr geringen Einfluss auf den Arbeitsmarkt.

Weit größeren Einfluss hatten der großflächige Abbau von Überstunden – häufig die erste Reaktion von Unternehmen auf Auftragseinbrüche – und der Einsatz von Kurzarbeitsprogrammen. Die Kurzarbeit gehört nur in wenigen EU-Ländern zum arbeitsmarktpolitischen Standardrepertoire. Österreich, Belgien, Deutschland, die Niederlande, die Schweiz und Frankreich setzen schon seit längerer Zeit subventionierte Kurzarbeitsprogramme ein. Vor der Finanzkrise waren diese Programme vornehmlich als Puffer für kurzzeitige Auftragsflauten gedacht, nicht als Reaktion auf eine anhaltende, tiefe Krise. Ende 2008 wurde in diesen Ländern die Höchstdauer für die Inanspruchnahme von Zuschüssen zum Kurzarbeitergeld verlängert. Neue Bereiche wie Zeitarbeitsagenturen wurden aufgenommen, zudem wurden die finanziellen Bedingungen verbessert und die Anforderungen gelockert. Im Vereinigten Königreich wurde in Wales als einzigem Landesteil ein Kurzarbeitsprogramm eingeführt. Mehrere andere Länder, vornehmlich in Mittel- und Osteuropa, haben ebenfalls Kurzarbeitsprogramme aufgelegt (Bosch 2010).

Abb. 1: Prozentsatz der veranschlagten Gesamtrückgänge bei den Arbeitsstunden pro Beschäftigtem (2008/2009)

Prozentualer Rückgang des Gesamtarbeitsaufwands infolge des Rückgangs der Arbeitsstunden pro Beschäftigten (2008/2009)



Quelle: <http://www.conference-board.org/economics/database.cfm> (EUROSTAT)

Bislang war die Beschäftigung nur in Deutschland aufgrund verschiedener Formen der Arbeitsteilung fast völlig von der wirtschaftlichen Lage abgekoppelt (Abbildung 1). Die Zahl der Kurzarbeiter erreichte im Mai 2009 mit 1,5 Millionen ihren Höchststand und ist seither gesunken. Trotz vergleichbarer Bedingungen war der Anteil der Kurzarbeiter in anderen Ländern niedriger. Es ist nicht ganz klar, warum das System der Kurzarbeit in Deutschland häufiger eingesetzt wurde als beispielsweise in Frankreich. Folgende Erläuterungen erscheinen plausibel:

- Die deutschen Industrieunternehmen mit ihrem höheren Fachkräfteanteil sind darauf bedacht, ihre Humankapitalinvestitionen zu amortisieren.
- Die guten Exportaussichten und hohe Wettbewerbsfähigkeit führten in deutschen Unternehmen zu einem größeren Vertrauen auf eine Erholung nach der Krise.
- Der von Regierung, Gewerkschaften und Betriebsräten aufgebaute Druck, nicht zu Entlassungen zu greifen, war in Deutschland höher als in anderen EU-Ländern.

Die wichtigsten Argumente für die vorrangige Sicherung von Arbeitsplätzen in schweren Krisen lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Das Produktionspotenzial und firmenspezifische Kompetenzen können aufrechterhalten werden. Wenn der Wirtschaftsmotor wieder anläuft, lässt sich die Beschäftigung ohne die Verzögerungen, die mit dem Aufbau neuer Investitionen und den zeitlichen Verschiebungen einhergehen, wieder aufstocken.
- Sie hilft bestehenden Unternehmen, beim nächsten Konjunkturaufschwung neue Arbeitsplätze zu schaffen und dadurch den internen Strukturwandel zu fördern.
- Bei den Arbeitnehmern können Scarring-Effekte vermieden werden. Dadurch lassen sich die Kosten der Krise nicht nur für Einzelpersonen, sondern auch für die Gesellschaft insgesamt verringern.

- d. Überhöhte Anforderungen an die öffentlichen Arbeitsverwaltungen können vermieden werden. Bei einer raschen Zunahme der Arbeitslosigkeit könnte die Qualität aktiver arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen für arbeitslose Menschen leiden.
- e. Der soziale Zusammenhalt wird gestärkt, wenn die Kosten der Krise gleichmäßiger auf eine größere Zahl von Arbeitnehmern verteilt werden.

Angesichts der unterschiedlichen Reaktionen der einzelnen Länder auf die Krise stellt sich die Frage, ob die Strategie der Personalstabilisierung durch Kurzarbeit wirklich vernünftig ist. Klassische Ökonomen bewerten die Kurzarbeit in der Regel eher skeptisch. Sie führen an, dass Kurzarbeit bei längeren Krisen einen Strukturwandel behindert und damit langfristig zu Wachstumseinbußen führt (Eichhorst/Marx 2009; Snower 2009). Dieses Argument ist unmittelbar einleuchtend, falls expandierende Unternehmen nicht in der Lage sind, aufgrund von Kurzarbeit genügend Personal zu finden. Allerdings gibt es keine Hinweise darauf, dass dies im Jahr 2009 der Fall war. Zudem deuten alle Wachstumsprognosen bis 2010 und 2011 darauf hin, dass die Lage in vielen EU-Ländern wohl unverändert bleiben wird. Als weitere Sorge wird geäußert, dass in Schwierigkeiten geratene Unternehmen über ihre „natürliche Lebensdauer“ hinaus künstlich am Leben erhalten werden könnten. In Frankreich und Deutschland durchgeführte Studien fanden keine Belege dafür. Dagegen konnten in der Vergangenheit Entlassungen durch Zuschüsse zum Kurzarbeitergeld hinausgezögert werden (Bosch 2010).

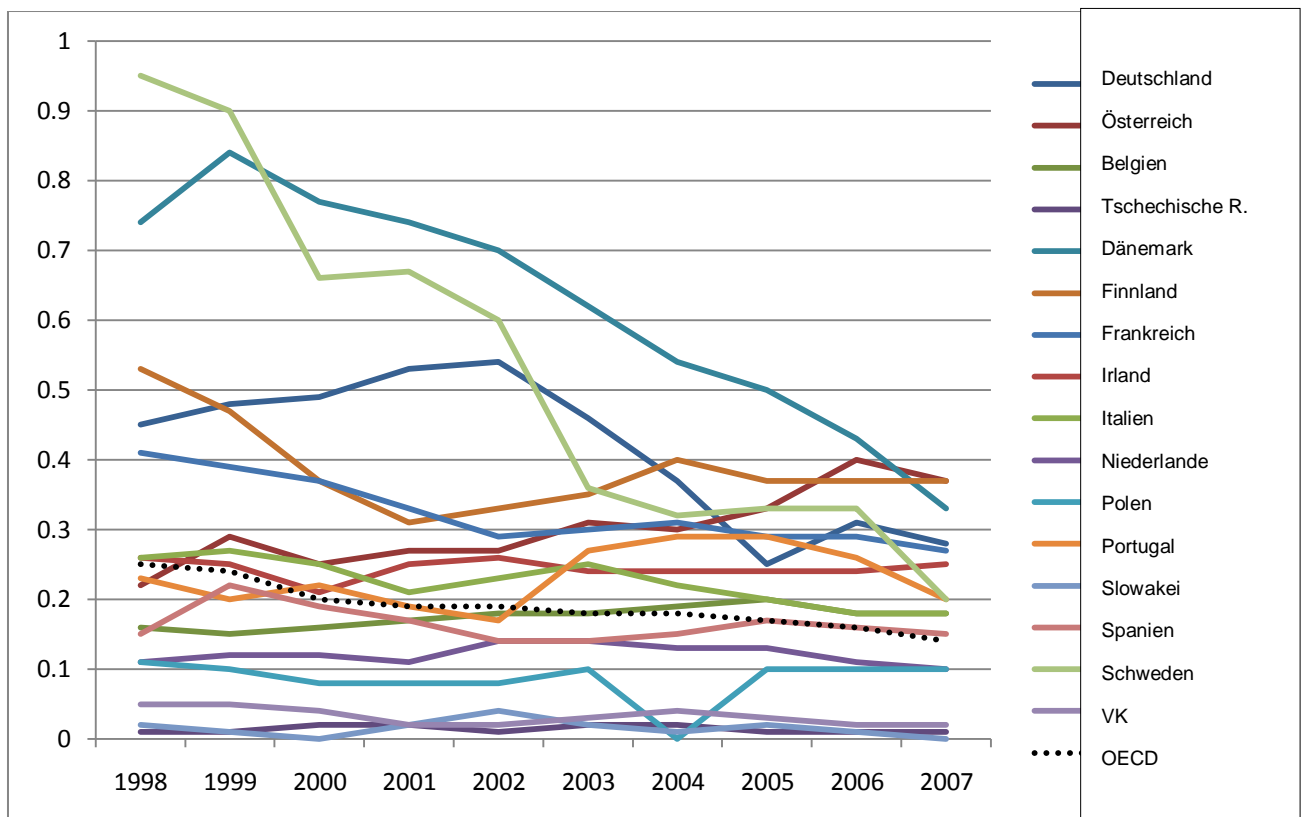
Dennoch herrscht weithin Einigkeit darüber, dass es keinen Sinn macht, Arbeitsplätze auf Dauer zu bezuschussen. Die Regelungen zur Kurzarbeit müssen daher an den Wandel auf den Arbeitsmärkten angepasst werden. Sobald die Wirtschaft wieder angemessen wächst, wird empfohlen, die Höchstdauer für die Inanspruchnahme von Kurzarbeitszuschüssen zu verringern. Außerdem kann der Unternehmensanteil an den Kosten erhöht werden, damit Kurzarbeit nicht in zu hohem Maße eingesetzt wird. Je nach Lage auf den nationalen Arbeitsmärkten sind unterschiedliche Reaktionen möglich. Die Niederlande mit ihrer geringen Arbeitslosigkeit haben den Zugang zur Kurzarbeit bereits verschärft, während Deutschland das Programm aus dem Jahr 2009 bis zum Frühjahr 2012 verlängert hat.

4 ÜBERBRÜCKUNG DER KRISE DURCH SCHULUNGSMASSNAHMEN

In der gegenwärtigen Jobkrise empfehlen sowohl die OECD (2009) als auch die Europäische Kommission (2009), dass für Menschen, die Probleme mit der Arbeitsfindung haben, eine Weiterqualifizierung oder Umschulung in Betracht gezogen werden sollte, um ihre Beschäftigungsfähigkeit in unsicheren Zeiten zu erhöhen. Diese Empfehlung gründet auf der Tatsache, dass die Beschäftigungsquoten mit dem Bildungsgrad ansteigen und dass Menschen mit geringer Bildung tendenziell weniger auf dem Arbeitsmarkt vertreten und auch stärker arbeitslos sind. Überdies lässt sich ein enger Zusammenhang zwischen Schulungsmaßnahmen und Beschäftigungserfolgen bei Erwachsenen nachweisen (OECD 2004: 185).

In den vergangenen zehn Jahren haben viele EU-Länder der Arbeitsuche und dem rascheren Übergang von der Arbeitslosigkeit in die Berufswelt große Bedeutung beigemessen. Dies hat dazu geführt, dass in einigen Ländern wie in Dänemark, Schweden, Deutschland und – wenn auch von einem weit niedrigeren Niveau aus – im Vereinigten Königreich Schulungsmaßnahmen im Rahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik an Bedeutung verloren haben (Heyes 2010). Die Kürzung der Ausgaben für Schulungsprogramme in zahlreichen EU-Ländern erklärt sich durch die wachsenden Zweifel seitens der politischen Entscheidungsträger an deren Effizienz. Diese Zweifel wurden durch Evaluierungen genährt, denen zufolge herkömmliche qualifikationsorientierte Arbeitsmarktmaßnahmen wenig effizient sind.

Abb. 2: Öffentliche Ausgaben für Schulungsmaßnahmen, in Prozent des BIP



Quelle: Heyes 2010 (OECD Stat. Extracts)

Es stellt sich die Frage, ob hinreichende Belege existieren, um einen Umschwung vom Konzept „Arbeit hat Vorrang“ zum „Vorrang für Schulungsmaßnahmen“ rechtfertigen zu können. Die Evaluierung von Schulungsprogrammen hinsichtlich der Beschäftigungsaussichten erwerbsloser Personen in Europa bringt gemischte Ergebnisse, selbst innerhalb einzelner Länder. Wie es scheint, sind die Ergebnisse dieser Evaluierungen stark vom betrachteten Zeitrahmen abhängig. Kurzfristig können „Lock-in“-Effekte vorherrschen, da Schulungsteilnehmer nicht nach Arbeit suchen, während Nichtteilnehmer häufig gleichzeitig Arbeitsplätze finden. Personalinvestitionen sind jedoch langfristig angelegt und sollten daher auch auf lange Sicht hin untersucht werden. In Deutschland wurden in Studien zu den kurzfristigen Wirkungen umfangreicher Schulungsprogramme in den 1990er Jahren keine positiven Auswirkungen festgestellt, während neuere Untersuchungen mittel- und langfristige Verbesserungen bei den Beschäftigungsaussichten insbesondere bei Teilnehmern in Westdeutschland aufzeigen (Biewen et al. 2006). Kürzlichen Studien in Schweden zufolge haben Schulungsmaßnahmen positive Langzeitwirkungen auf Beschäftigung und Einkommen (Strandh/Norlund 2008; Ohlsson/Storrie 2007).

Weitere Gründe für die gemischten Resultate sind in der unterschiedlichen Konzeption und Umsetzung der Schulungen zu suchen. Die Schulungsprogramme sind nicht nur innerhalb, sondern auch im Vergleich der Länder nach Inhalt, Schulungsort, Dauer, Teilnehmerstruktur, Art der Befähigungsnachweise und Umsetzung derart unterschiedlich, dass durchaus uneinheitliche Arbeitsmarktergebnisse zu erwarten sind. Gezielte Programme von begrenztem Umfang, die zu übertragbaren Qualifikationen führen und eine starke praktische Komponente aufweisen, sind offenbar besonders erfolgversprechend (Martin/Grubb 2001: 26). Auch sind die Qualifikationsanforderungen der Arbeitgeber in den einzelnen Ländern häufig unterschiedlich, je nach dem Anteil an Unternehmen, die „High-road“-Geschäftsmodellen folgen, bei denen die Belegschaft stärker weiterqualifiziert werden muss. Die Arbeitsmarktergebnisse von Schulungsprogrammen in einem innovativen Umfeld, in dem viele Unternehmen in neue Technologien, Forschung und Entwicklung sowie Berufsbildung investieren, sind offenbar besser als in weniger innovativen Volkswirtschaften. Es gibt gute Gründe für die Annahme, dass die Qualifikationsanforderungen von Arbeitgebern in einer Wissensökonomie nicht „in Stein gemeißelt“ sind, sondern durch ein wachsendes Angebot gut ausgebildeter Arbeitnehmer positiv beeinflusst werden können.

Wie es scheint, steht die Arbeitsmarktpolitik einer schwierigen Abwägung gegenüber: Beschäftigungsmaßnahmen und kurze innerbetriebliche Schulungen liefern unter Umständen schnell beeindruckende Ergebnisse, während ihre Langzeitwirkungen eher infrage stehen. Dagegen bringen Schulungsmaßnahmen, die zu allgemein anerkannten Qualifikationen führen, langfristige Vorteile, die sich in einer erhöhten Wettbewerbsfähigkeit und stabileren Beschäftigungsquoten äußern (Strandh/Norlund 2010). Da Schulungsprogramme unter allen Arbeitsmarktmaßnahmen am kostspieligsten sind und Regierungen, die durch hohe Arbeitslosenquoten unter Druck stehen, häufig vorrangig kurzfristige Wirkungen erzielen möchten, besteht die Gefahr, dass zu wenig in das Humankapital arbeitsloser Menschen investiert wird.

Die Wirkung des Konjunkturverlaufs auf die Arbeitsmarktergebnisse von Schulungsmaßnahmen wurde bislang kaum erforscht. Die neueren Untersuchungen in Deutschland und Schweden (Strandh/Norlund 2010; Biewen et al. 2006; Ohlsson/Storrie 2007), die auf positive langfristige Arbeitsmarktergebnisse hindeuten, fanden vor dem Hintergrund sehr schwieriger Arbeitsmarktbedingungen statt. Durch eine Wirtschaftskrise kann der Zielkonflikt zwischen den kurzzeitigen Lock-in-Effekten und den langfristigen Erfolgen von Schulungsprogrammen für Arbeitslose gemildert werden, da die Zahl der Stellenangebote niedrig ist. Es kann allerdings sein, dass die Ausweitung des Schulungsangebots durch Kapazitätsbeschränkungen bei den Schulungsanbietern

eingeschränkt wird, zumindest dann, wenn hohe Qualitätsstandards beibehalten werden sollen. Da der Aufbau neuer Schulungseinrichtungen Zeit benötigt, könnte dieses Hindernis eventuell dadurch beseitigt werden, dass bereits bestehende Schulungsprogramme ausgeweitet und private Anbieter, die unter Umständen freie Schulungskapazitäten haben, stärker einbezogen werden.

Eine weitere erfolgversprechende Option scheint die Verbindung von Kurzarbeit und Schulungsmaßnahmen zu sein. Einige Länder, die auf Kurzarbeit zurückgegriffen haben, wie etwa Deutschland, Frankreich und Österreich, haben versucht, Kurzarbeit mit Schulungsprogrammen zu verbinden, um die Beschäftigungsfähigkeit der Arbeitnehmer zu erhöhen. Dabei haben nur wenige Unternehmen von den angebotenen Weiterbildungszuschüssen Gebrauch gemacht. In Deutschland nahmen zwischen Januar und September 2009 weniger als 20 000 Kurzarbeiter an Fortbildungslehrgängen teil. Die Gründe dafür sind strukturell bedingt. Da die normale Arbeit der Kurzarbeiter vorgezogen werden muss, sind Schulungsprogramme zu unterbrechen, sobald ein Neuauftrag eingeht. Man hätte den Beschäftigten im Rahmen eines befristeten Arbeitsmarktprogramms zum Beispiel die Option einräumen können, ein Tagegeld in Höhe der Arbeitslosenunterstützung zu beantragen, um während ihrer Anstellung an einem Schulungsprogramm eigener Wahl teilnehmen zu können.

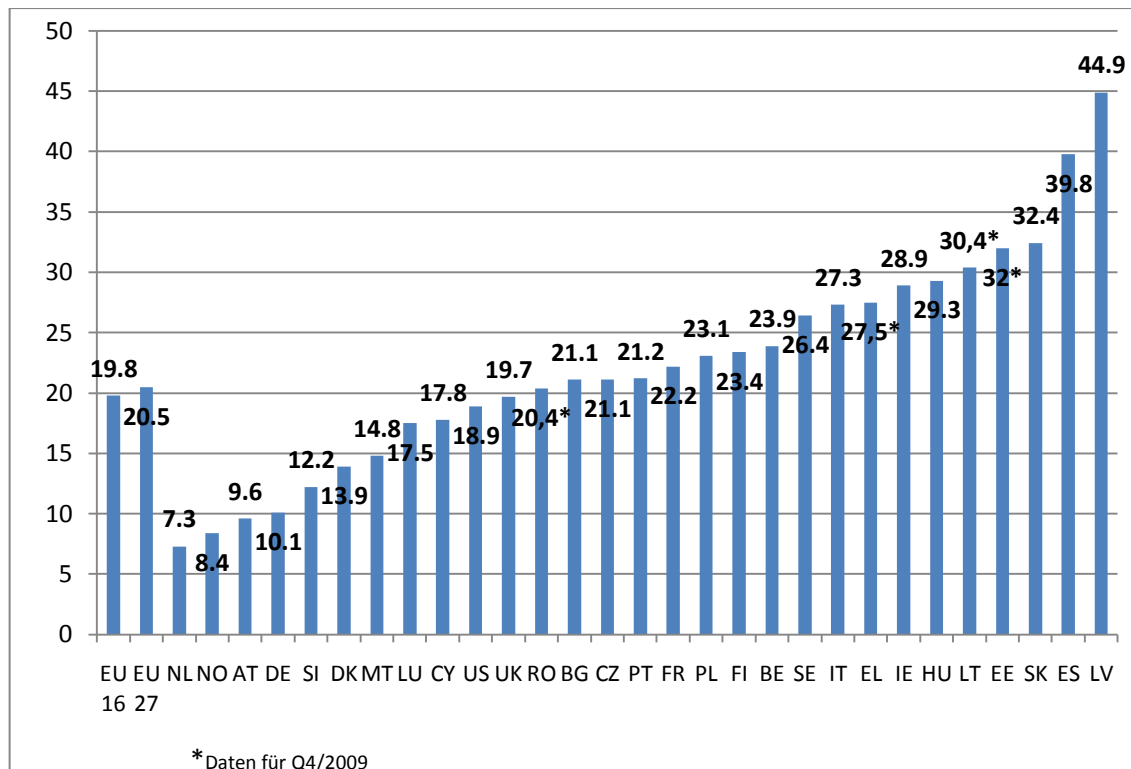
5 STEIGENDE JUGENDARBEITSLOSIGKEIT: VERMEIDUNG LANGFRISTIGER SCARRING-EFFEKTE AUFGRUND VON ARBEITSLOSIGKEIT

Zwischen Dezember 2008 und Dezember 2009 stieg die Jugendarbeitslosigkeit in der EU mehr als doppelt so stark wie die Arbeitslosigkeit in der erwachsenen Bevölkerung, in einigen Ländern wie in Schweden und Italien sogar um das Dreifache. In Lettland und Spanien liegt die Jugendarbeitslosigkeit bei über 40 % (Abbildung 3). Die Jugenderwerbslosigkeitsquoten reagieren stärker auf den Konjunkturverlauf als die Quoten erwachsener Personen. Schulabgänger ohne Berufserfahrung ziehen beim harten Wettbewerb mit anderen Arbeitssuchenden um weniger Stellen häufig den Kürzeren. Ihre überproportional hohe Zahl in der Gruppe der Zeitarbeiter und ihre hohe Konzentration in konjunkturabhängigen Bereichen macht sie besonders anfällig.

Die langfristigen Strukturprobleme, die den Übergang von der Aus- und Weiterbildung in die Arbeitswelt beeinflussen, werden durch die momentane Krise noch verschärft. In Ländern mit schulischen Aus- und Weiterbildungssystemen stieg die Jugendarbeitslosigkeit überproportional an, in Ländern mit stabilen Ausbildungsplatzprogrammen lag sie dagegen weiterhin auf einem niedrigeren Niveau. Diese Entwicklung kommt nicht überraschend. Zahlreiche Studien belegen, dass die Effizienz der Berufsbildungssysteme in den verschiedenen Ländern hinsichtlich der Förderung positiver Beschäftigungswirkungen in guten wie in schlechten Zeiten stark variiert. Stabile und stark regulierte Ausbildungsplatzprogramme verringern die Wahrscheinlichkeit, dass junge Menschen arbeitslos werden und in einer gering qualifizierten Tätigkeit in den Arbeitsmarkt eintreten, stärker als schulische Systeme. Die Arbeitsmarktchancen junger Menschen verbessern sich augenscheinlich nicht nur durch die Qualität der Aus- und Weiterbildung, sondern auch durch die enge Einbindung der Sozialpartner, die die Zugangswege zum Arbeitsmarkt gestalten. Nur wenn Berufsbildungssystem und Arbeitsmarkt nach denselben beruflichen Kriterien und von denselben Partnern, d. h. Gewerkschafts- und Arbeitgeberverbänden, organisiert werden, lässt sich eine enge Verbindung zwischen den beiden Systemen etablieren und erhalten (Bosch/Charest 2010).

Jugendliche im Jahr 2010 sind besser ausgebildet als ihre Altersgenossen in früheren Wirtschaftskrisen. Ein höherer Schulabschluss wird zunehmend als Mindestvoraussetzung für einen erfolgreichen Einstieg in den Arbeitsmarkt gesehen. Die Kosten eines niedrigen Schulabschlusses oder eines frühzeitigen Schulabgangs sind dadurch gestiegen. Junge Menschen ohne höhere Schulbildung sind in allen EU-Ländern in der Gruppe derer, die weder in Ausbildung noch in Arbeit sind, überproportional vertreten.

Abb. 3: Saisonbereinigte Jugendarbeitslosigkeit (unter 25 J.) in %, Januar 2010



Quelle: EUROSTAT 2010

Bei befristeter Arbeitslosigkeit werden die negativen Arbeitsmarktergebnisse und sozialen Auswirkungen mit der Zeit geringer. Dagegen gibt es umfangreiche Belege dafür, dass Langzeitarbeitslosigkeit dauerhafte Scarring-Effekte haben kann. Kahn (2010) fand für die USA heraus, dass ein College-Abschluss in einer wirtschaftlich schlechten Zeit das Einkommen in großem Maß und anhaltend beeinflusst. Das über die gesamte Lebenszeit erzielte Einkommen ist deutlich niedriger als das von College-Absolventen, die in wirtschaftlich guten Zeiten in den Arbeitsmarkt eingetreten sind. Wie eine im Vereinigten Königreich durchgeführte neuere Studie zeigt, führt Jugendarbeitslosigkeit zu stärkerer Arbeitslosigkeit, geringerem Einkommen, schlechterer Gesundheit und einer selbst nach 25 Jahren geringeren beruflichen Zufriedenheit. Bei Befragten im Alter zwischen 30 und 40 Jahren, die vorübergehend arbeitslos waren, wurden keine derartigen Wirkungen beobachtet (Glocke 2009). Eine kürzlich (2010) vom Prince's Trust durchgeführte Befragung bei jungen Menschen im Alter von 16 bis 25 Jahren ergab, dass Personen, die weder in Ausbildung noch in Arbeit sind, signifikant häufiger Gefühle der Scham, Zurückweisung, Orientierungslosigkeit, Unsicherheit, Niedergeschlagenheit und Depression, Isolation und des Nicht-geliebt-Werdens empfinden. Angehörige dieser Gruppe gaben überproportional häufig an, sich Drogen zugewandt zu haben und orientierungslos zu sein.

Als wichtigste Herausforderung ist zu verhindern, dass die heutige Generation von Schulabgängern zu einer verlorenen Generation wird. Die Regierungen sollten dem EU-Ziel für das Jahr 2010, den Anteil der Schulabbrecher auf unter 10 % zu senken (derzeit sind es 15 %), Vorrang einräumen. Dazu gehört, dass die Bildungsbehörden potenziellen Schulabbrechern besondere Aufmerksamkeit widmen und dazu verpflichtet werden, ihnen eine Fortsetzung des schulischen Wegs oder eine betriebliche Ausbildung als Lehrling oder Praktikant zu ermöglichen oder ihnen im Rahmen des Rechts auf Aus- und Weiterbildung

für alle jungen Menschen, die das Schulsystem ohne höhere Schulbildung verlassen haben, eine zweite Chance geben.

Die Krise bietet außerdem die Gelegenheit, die beim Übergang von der Schule ins Berufsleben bestehenden Strukturprobleme anzugehen. Das Hauptaugenmerk sollte darauf liegen, Verbindungen zwischen beruflicher Bildung und Arbeitsmarkt herzustellen, indem die Sozialpartner eingebunden und Lehrpläne entwickelt werden, die zu übertragbaren Qualifikationen führen.

6 SCHLUSSBEMERKUNG

Aufgrund der massiven Haushaltskürzungen, die zur Stabilisierung der öffentlichen Haushalte erforderlich sind, ist damit zu rechnen, dass die Wachstumsraten in den EU-Ländern in den kommenden Jahren geringer ausfallen werden als im vergangenen Jahrzehnt. Die Arbeitsmarktpolitik kann eine wichtige Rolle dabei spielen, nicht nur die aktuelle Krise, sondern auch eine Phase schwächeren Wirtschaftswachstums zu überbrücken. Die drei Ansätze – „Vorrang für Arbeit“, „Vorrang für die Sicherung von Arbeitsplätzen“ und „Vorrang für die Aus- und Weiterbildung“ bei Erwachsenen und Jugendlichen – wurden nicht in allen EU-Ländern optimal verzahnt. Eine neue Mischung, bestehend aus der skandinavischen Arbeitsmarktphilosophie des Vorrangs für Schulungsmaßnahmen und dem kontinentaleuropäischen Konzept des Vorrangs für die Sicherung von Arbeitsplätzen, könnte sinnvolle politische Varianten für die nächsten Jahre hervorbringen, um zu verhindern, dass die Schulabgänger von heute und von morgen zu verlorenen Generationen werden.

7 LITERATURHINWEISE

Bell, D.N.F. und Blanchflower, D.G., „What to do about rising unemployment in the UK?“, IZA DP, 2009, #4040.

Biewen, M. et al., „Beschäftigungseffekte ausgewählter Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung in Deutschland: Eine Bestandsaufnahme“, ZAF Nr. 3 und 4, 2006, S. 365-390.

Bosch, G. und Charest, J., „Vocational Training: International Perspectives“, Bosch, G. und Charest, J. (Hrsg.), *Vocational Training: International Perspectives*, Routledge, London, 2010.

Bosch, G., „Dismissing hours not Workers – Work-sharing in the economic crisis“, Heyes, J. und Rychly, L. (Hrsg.), *Labour Administration and the Economic Crisis: Challenges, Responses and Opportunities*, IAO, Genf 2010 (in Vorbereitung).

Eichhorst, W. und Marx, P., „Kurzarbeit – sinnvoller Konjunkturpuffer oder verlängertes Arbeitslosengeld?“, Wirtschaftsdienst Nr. 5, 2009, S. 322-328.

EUROFOUND (European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions), „Europe in recession: Employment initiatives at company and Member State level“, Background Paper, Dublin, 2009.

Europäische Kommission, „Beschäftigung in der Krise, Trends, strategische Maßnahmen und Leitaktionen“, Arbeitsdokument der Kommission, Hintergrunddokument der Europäischen Kommission für den Rat (Beschäftigung, Sozialpolitik, Gesundheit und Verbraucherschutz), EK, Brüssel, 2009.

Heyes, J., „Training, employment and employability“, Heyes, J. und Rychly, L. (Hrsg.), *Labour Administration and the Economic Crisis: Challenges, Responses and Opportunities*, IAO, Genf, 2010 (in Vorbereitung).

Kahn, L. B., „The long-term labor market consequences of graduating from college in a bad economy“, *Labour Economics*, 2010 (in Vorbereitung).

Martin, J. P. und Grubb, D., „What works and for whom: a review of OECD countries' experiences with active labour market policies“, *Swedish Economic Policy Review*, Nr. 8, 2001, S. 9-56.

Prince's Trust, YouGov Youth Index 2010. Internet: http://www.princes-trust.org.uk/pdf/Youth_Index_2010.pdf

OECD, *Beschäftigungsausblick*, Paris, 2004.

OECD, *Beschäftigungsausblick*, Paris, 2009.

OECD, „Rising youth unemployment during the crisis: How to prevent negative long-term consequences on a generation“, *OECD Social, Employment and Migration Papers*, Nr. 106, Paris, 2010.

Ohlsson, H. und Storrie, D., „Long-term effects of public policy for displaced workers in Sweden – shipyard workers in the West and miners in the North“, Nr. 2007:19, Working paper series from Uppsala University, Department of Economics, 2007.

Snower, D., „Kurzarbeit schadet langfristig“, *Handelsblatt*, 12. November 2009.

Strandh, M. und Nordlund, M., „Active Labour Market Policy and Unemployment Scarring: A Ten-year Swedish Panel Study“, *Jnl. Soc. Pol.*, Nr. 37, 3, 2008, S. 357-382.