

Vergleichsanalyse der Kosten und Vorteile aktiver und passiver Maßnahmen

Zusammenfassung

Auftraggeber: Europäische Kommission, Generaldirektion Beschäftigung, Soziales und Integration



Rotterdam, 29 März 2012

Vergleichsanalyse der Kosten und Vorteile aktiver und passiver Maßnahmen

Zusammenfassung

Auftraggeber: Europäische Kommission, Generaldirektion Beschäftigung, Soziales und Integration

Martin van der Ende	Ecorys
Marjolein Peters	Ecorys
Annemieke Biesma	Ecorys
Dafina Dimitrova	Ecorys
Hilmar Schneider	IZA

Rotterdam, 29 März 2012

Über Ecorys

Wir von Ecorys möchten, dass unsere Arbeit einen wirklichen Nutzen für die Gesellschaft hat. Unsere Leistungen umfassen Forschungstätigkeiten, Beratung und Projektmanagement im Bereich der wirtschaftlichen, sozialen und räumlichen Entwicklung. Mit Fokus auf komplexen Problemstellungen in den Bereichen Markt, Politik und Management bieten wir unseren Kunden auf der ganzen Welt, die im öffentlichen, im privaten und im gemeinnützigen Sektor tätig sind, einzigartige Perspektiven und hochwertige Lösungen. Ecorys blickt auf eine über 80-jährige, beeindruckende Geschichte zurück. Unsere Fachkompetenz erstreckt sich über die Bereiche Wirtschaft und Wettbewerbsfähigkeit, Regionen, Städte und Immobilien, Energie und Wasser, Verkehr und Mobilität, Sozialpolitik, Bildung, Gesundheitswesen und Governance. Wir legen Wert auf unsere Unabhängigkeit, unsere Integrität und unsere Partnerschaften. Unsere Mitarbeiter sind engagierte Experten aus Wissenschaft und Beratung, die den Austausch bewährter Verfahrensweisen in unserem Unternehmen und mit unseren internationalen Partnern praktizieren.

Ecorys Netherlands handelt nach den Prinzipien der Corporate Social Responsibility und ist gemäß ISO14001 (internationaler Standard für Umweltmanagementsysteme) zertifiziert. Wir setzen Nachhaltigkeitsziele in unserer Unternehmenspolitik und in konkreten Maßnahmen um, die den Menschen, der Umwelt und der Wirtschaft zugutekommen. Zum Beispiel, indem wir unseren Strom zu 100 % aus regenerativen Quellen beziehen, alle Flüge mit CO₂-Zertifikaten ausgleichen, die Nutzung öffentlicher Verkehrsmittel durch unsere Mitarbeiter mit Anreizen unterstützen und auf FSC- und PEFC-zertifiziertem Papier drucken. Mithilfe unserer Maßnahmen haben wir unsere CO₂-Bilanz seit 2007 um schätzungsweise 80 Prozent reduziert.

ECORYS Nederland BV - Tel.: +31 (0)10 453 88 00; Fax: +31 (0)10 453 07 68

Über IZA

Das IZA ist ein privates, unabhängiges Forschungsinstitut und betreibt nationale wie auch internationale Arbeitsmarktforschung. Als gemeinnützige GmbH wird es durch das Wissenschaftssponsoring der Deutsche Post-Stiftung gefördert. Als Geschäftsführer steht Prof. Dr. Klaus F. Zimmermann dem IZA vor.

Das IZA versteht sich als internationales Forschungsinstitut und Ort der Kommunikation zwischen Wissenschaft, Politik und wirtschaftlicher Praxis. Zahlreiche renommierte Ökonomen arbeiten virtuell oder vor Ort im Rahmen konkreter Forschungsvorhaben mit dem IZA zusammen. Darüber hinaus bindet sich das IZA aktiv in internationale Forschungsnetzwerke ein.

Die Erforschung der Arbeitsmärkte betreibt das IZA in enger Kooperation mit dem wirtschaftswissenschaftlichen Fachbereich der Universität Bonn, an der IZA-Geschäftsführer Klaus F. Zimmermann als Professor für Volkswirtschaftslehre tätig ist. Das IZA ist eine der tragenden Säulen im Doktorandenstudium des Fachbereichs an der Bonn Graduate School of Economics (BGSE). Regelmäßig werden Veranstaltungen in den Bereichen Ökonometrie und Arbeitsmarktökonomie angeboten. Zudem ist das IZA Mitveranstalter des wöchentlichen Bonner Wirtschaftswissenschaftlichen Forschungsseminars. Über die Grundlagenforschung hinaus widmet sich das IZA der Politikberatung zu aktuellen Fragen und Problemen der Arbeitsmärkte und bietet zugleich einer breiteren Öffentlichkeit entsprechende Informationen an.

Inhaltsverzeichnis

Vorbemerkung	4
1 Hintergrund und Ziele	5
1.1 Hintergrund der Studie	5
1.2 Ziele und Aufgaben der Studie	5
2 Ansatz und Methodik	6
2.1 Datenquellen	6
2.2 Eine synthetische Untersuchung der Wirksamkeit	6
2.2.1 Qualitativ hochwertige Evaluierungsstudien	6
2.2.2 Geprüfte Länder und Maßnahmen	7
3 Arbeitsmarktmaßnahmen und der Konjunkturzyklus	8
3.1 Allgemeine Trends	8
3.2 Einzelne Mitgliedstaaten	8
3.3 Individuelle Maßnahmen	8
4 Begründungen und Wirksamkeit von Maßnahmen	9
4.1 Passive Arbeitsmarktmaßnahmen	9
4.1.1 Einkommensunterstützung für Arbeitslose	9
4.1.2 Vorruhestand	9
4.1.3 Kurzarbeitsmaßnahmen	10
4.2 Aktive Arbeitsmarktmaßnahmen	10
4.2.1 Arbeitsmarkt-Dienstleistungen	11
4.2.2 Aus- und Weiterbildung	11
4.2.3 Beschäftigungsanreize	11
4.2.4 Geförderte Beschäftigung und Rehabilitation	12
4.2.5 Direkte Schaffung von Arbeitsplätzen	12
4.2.6 Gründungsinitiativen	12
4.2.7 Methodische Defizite bei Evaluierungen in Mitgliedstaaten	12
5 Finanzierung und Umsetzung von Maßnahmen	14
5.1 Derzeitige Praxis	14
5.2 Überlegungen	14
6 Empfehlungen	15
6.1 Mobilisierung der Arbeitskräfte	15
6.2 Förderung der Beschäftigung insbesondere junger Menschen	16
6.3 Schutz der Schwächsten	17
6.4 Verbesserung der Wirksamkeit von Maßnahmen und Finanzierung	17
6.5 Verbesserung der Qualität von Evaluierungen	18

Vorbemerkung

Diese Veröffentlichung wird unterstützt durch das Programm für Beschäftigung und soziale Solidarität der Europäischen Union – PROGRESS (2007-2013).

Dieses Programm wird von der Generaldirektion für Beschäftigung, Soziales und Integration der Europäischen Kommission verwaltet. Es wurde eingerichtet, um die Umsetzung der in der Sozialagenda ausgeführten Zielvorgaben der Europäischen Union in den Bereich Beschäftigung und Soziales finanziell zu unterstützen, und soll dadurch zum Erreichen der entsprechenden Ziele der Lissabon-Strategie beitragen.

Das auf sieben Jahre angelegte Programm richtet sich an alle maßgeblichen Akteure in den 27 Mitgliedstaaten, der EFTA, dem EWR sowie den Beitritts- und Kandidatenländern, die an der Gestaltung geeigneter und effektiver Rechtsvorschriften und Strategien im Bereich Beschäftigung und Soziales mitwirken können. Mit PROGRESS wird das Ziel verfolgt, den EU-Beitrag zur Unterstützung des Engagements der Mitgliedsstaaten zu stärken. PROGRESS dient zu folgenden Zwecken:

- Analyse und Strategieberatung in PROGRESS-Politikfeldern;
- Überwachung der Umsetzung der EU-Rechtsvorschriften und –Strategien;
- in PROGRESS-Politikfeldern sowie entsprechende Berichterstattung;
- Förderung des Strategietransfers, des Lernens voneinander und der gegenseitigen Unterstützung auf der Ebene der Mitgliedstaaten;
- im Zusammenhang mit den Zielen und Prioritäten der EU sowie;
- Weitergabe der Ansichten von Akteuren und breiter Öffentlichkeit.

Weitere Informationen unter: <http://ec.europa.eu/progress>.

Obwohl diese Veröffentlichung von der Europäischen Kommission in Auftrag gegeben wurde, geben die in dieser Veröffentlichung enthaltenen Informationen nicht notwendigerweise den Standpunkt oder die Meinung der Europäischen Kommission wieder.

1 Hintergrund und Ziele

1.1 Hintergrund der Studie

Wie aus dem Jahreswachstumsbericht¹ 2011 hervorgeht, hatte die Wirtschaftskrise weitreichende Auswirkungen auf die Mitgliedstaaten der Europäischen Union im Hinblick auf Arbeitslosigkeit, Produktivität und öffentliche Finanzen. Schon im Vorfeld der Krise gab es langfristige Trends, welche die europäischen Gesellschaften mit Herausforderungen konfrontierten, insbesondere im Zusammenhang mit dem verschärften internationalen Wettbewerb, der Entwicklung neuer Technologien und einer Überalterung der Gesellschaft.

Wenn die EU ihr Kernziel einer Beschäftigungsquote von 75 Prozent bei Frauen und Männern zwischen 20 und 64 Jahren bis 2020 verwirklichen will, benötigt sie geeignete Instrumente, um eine stärkere Erwerbsbeteiligung der Bürger und vor allem junger Menschen, älterer Arbeitnehmer und gering qualifizierter Arbeitnehmer zu gewährleisten. Hierfür sind sogenannte passive und aktive Arbeitsmarktmaßnahmen erforderlich, die diese Zielsetzung erleichtern und vorantreiben sowie den Bedürfnissen von Gesellschaften gerecht werden, die einen Ausweg aus der Krise finden und Vorbereitungen für darauf folgende Zeit treffen müssen.

1.2 Ziele und Aufgaben der Studie

Diese Studie analysiert die aktive und passive Arbeitsmarktpolitik und insbesondere deren Wirksamkeit in normalen Zeiten und in Krisenzeiten. Gleichzeitig werden Empfehlungen für eine Beschäftigungsstrategie im Rahmen der Krisenbewältigung sowie für längerfristige nachhaltige Strategien formuliert.

Zur Durchführung der Studie wurden sechs Aufgabenstellungen zur Ermittlung und Analyse bearbeitet:

- Warum? - Die Begründungen für aktive und passive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen wurden identifiziert – dies umfasst die von den Entscheidungsträgern formulierten Zielsetzungen sowie eine Analyse ihrer Position in der sozioökonomischen Theorie und der mit ihnen verbundenen Vorteile und potenziellen Risiken;
- Wie viel? - Die Entwicklung der Aufwendungen für Maßnahmen zeigt sowohl deren Bedeutung für die Beschäftigungs- und Sozialpolitik als auch die mit ihnen verbundenen Kosten auf. Besonderes Augenmerk gilt dabei den Auswirkungen der Konjunktur auf diese Entwicklungen;
- Wie? - Finanzierungsmechanismen und Umsetzungsstrukturen wurden in Hinblick auf ihre Auswirkungen auf Wirksamkeit und Kosten untersucht;
- Wie gut? - Die Kosten und Vorteile von Maßnahmen in „Nichtkrisenzeiten“, d. h. vor 2008;
- Was tun in Krisenzeiten? – Die seit der Krise 2008 ergriffenen Maßnahmen und eine Überprüfung ihrer potenziellen Auswirkungen auf der Grundlage der Erkenntnisse der vorherigen Analyse;
- Was kommt aus nächstes? – Schlussfolgerungen und Empfehlungen für Europa 2020 und die Ausstiegsstrategie.

¹ MITTEILUNG VON DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN RAT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN - Jahreswachstumsbericht: Gesamtkonzept der EU zur Krisenbewältigung nimmt weiter Gestalt an, Brüssel, 12.1.2011, COM(2011) 11 endgültig.

2 Ansatz und Methodik

2.1 Datenquellen

Diese Studie wurde anhand theoretischer Nachforschungen von einem Kernteam in Rotterdam und Bonn sowie von nationalen Experten aus zehn ausgewählten Ländern durchgeführt. Zahlreiche nationale und internationale Veröffentlichungen zu den Begründungen und zur Wirksamkeit der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen wurden gesammelt und ausgewertet. Die Datenbank zur Arbeitsmarktpolitik von Eurostat hat sich als wichtige Informationsquelle sowohl für Inhalte vorhandener Strategien der Mitgliedstaaten als auch für Daten zu ihren Teilnehmern und zu den mit ihnen verbundenen Aufwendungen erwiesen. Darüber hinaus beschreiben wir diese Maßnahmen, die in der Nomenklatur von Eurostat als Interventionen bezeichnet werden, gemäß der Klassifikation von Eurostat.²

2.2 Eine synthetische Untersuchung der Wirksamkeit

Die für die Analyse der Wirksamkeit aktiver und passiver Maßnahmen ausgewählte Methodik bezeichnet man als *synthetische Untersuchung*. Bisherige Metastudien verfolgten einen eher quantitativen Ansatz. Ein wichtiger Vorteil dieser Methode ist natürlich ihre breite Abdeckung sowie die konstruktive und systematische Prüfung einer umfangreichen empirischen Basis. Die Einschränkungen dieses Ansatzes liegen im Umgang mit widersprüchlichen Feststellungen. In aktuellen Metastudien wurde für derartige Ergebnisse ein statistischer Mittelwert gebildet, ohne dass die Unterschiede in der Zuverlässigkeit zwischen den Studien ausgewertet wurden. In solchen Metastudien spiegelt ein starker Koeffizient möglicherweise nur eine hohe Homogenität und nicht unbedingt eine hohe Zuverlässigkeit der Ergebnisse wider, während ein niedriger Koeffizient möglicherweise lediglich auf eine geringe Anzahl von Beobachtungen zu einer spezifischen Maßnahme hinweist.

2.2.1 Qualitativ hochwertige Evaluierungsstudien

Für die vorliegende Studie wurden die vorhandenen Metastudien berücksichtigt. Der Mehrwert dieser Studie ergibt sich aus einer qualitativen Bewertung vorhandener Ergebnisse aus qualitativ hochwertigen Evaluierungsstudien. Viele der Nachforschungen, auf denen solche Studien basieren, berücksichtigen nur eine begrenzte Anzahl der Fallstricke, mit denen Evaluatoren bei der Bewertung der Vorteile von Maßnahmenprogrammen konfrontiert werden. Nur wenige beziehen Probleme wie Mitnahme-, Substitutions- und Verdrängungseffekte ausreichend mit ein. Noch geringer ist die Zahl der Studien, die auf einem experimentellen Konzept basieren und in der Lage sind, den „durchschnittlichen Behandlungseffekt der Behandelten“ richtig zu messen. Für die vorliegende Studie haben wir daher nur Studien ausgewählt und untersucht, die hohe Standards für Evaluierungsanalysen erfüllen. Mit diesem Ansatz sollen die widersprüchlichen Ergebnisse anderer Metastudien behandelt und die Ergebnisse gründlicher qualifiziert und erklärt werden. Um die Zuverlässigkeit vorhandener Ergebnisse zu bewerten, haben wir folgende Kriterien herangezogen:

- Interne Validität einer Studie, d. h. logische Konsistenz;
- Externe Validität, d. h. Kompatibilität mit verwandten Ergebnissen aus anderen Studien;
- Methodische Zweckmäßigkeit;

² Eurostat (2006), Datenbank zur Arbeitsmarktpolitik, Methodik, Überarbeitung von Juni 2006, ISSN 1725-0056.

- Qualität der Datengrundlage.

2.2.2 Geprüfte Länder und Maßnahmen

Nationale Experten aus 10 Ländern haben einen literarischen Überblick über Evaluierungsstudien zu allen Maßnahmen präsentiert und auf Studien mit hoher Qualität hingewiesen. Auf der Grundlage dieser Studien wurden 20 gut dokumentierte Maßnahmen in 10 Mitgliedstaaten ausgewählt. Durch diesen Ansatz wurde die Einbeziehung von Evaluierungsstudien in den jeweiligen Nationalsprachen sichergestellt.

Tabelle 2.1 Länder und Maßnahmen, die für die synthetische Untersuchung ausgewählt wurden

Ländergruppe	Kontinental		Mediterran		Angelsächsisch		Nordisch		Neue MS	
	DE	AT	ES	IT	UK	IE	NL	SE	HU	PL
1. Einkommensunterstützung für Arbeitslose										
2. Vorruhestand										
3. Arbeitsmarkt-Dienstleistungen										
4. Aus- und Weiterbildung										
5. Beschäftigungsanreize										
6. Geförderte Beschäftigung und Rehabilitation										
7. Direkte Schaffung von Arbeitsplätzen										
8. Gründungsinitiativen										

3 Arbeitsmarktmaßnahmen und der Konjunkturzyklus

3.1 Allgemeine Trends

Dem allgemeinen Trend in der Arbeitsmarktpolitik zwischen 1990 und 2009 zufolge sind Aufwendungen für passive Maßnahmen antizyklisch, während im Allgemeinen ein Abwärtstrend zu beobachten ist. Aufwendungen für aktive Maßnahmen weisen seit den frühen 1990er Jahren in geringerem Maße eine antizyklische Verteilung auf und unterliegen in hohem Maße der Einführung und Aufhebung von Maßnahmen. Aufgrund der Zyklizität passiver Maßnahmen ist es notwendig, Vorbereitungen für höhere Aufwendungen in Rezessionszeiten zu treffen. Bei aktiven Maßnahmen zeigen die Ergebnisse einen Evaluierungsbedarf auf, um die vorzeitige Aufhebung aufgrund unbefriedigender Resultate zu vermeiden.

3.2 Einzelne Mitgliedstaaten

Auf nationaler Ebene und insbesondere für das Jahr 2009 zeigte sich, dass die Länder mit den strengsten Förderkriterien und den geringsten Aufwendungen für passive Maßnahmen die Förderfähigkeit in Rezessionen meist ausweiten. Im Vergleich mit der EU und Japan trifft dies auf die USA zu (Verlängerung der Höchstdauer), während innerhalb der EU Estland und Italien diese Rolle einnehmen (breitere Fördergruppe). Andererseits waren die Aufwendungen für passive Maßnahmen in Skandinavien, Deutschland und im Vereinigten Königreich 2009 viel geringer als 1992/1993, obwohl die Arbeitslosenzahlen denen von 1992 ähnelten. Die skandinavischen Länder und Deutschland hatten umfangreiche Reformen durchgeführt, um Beihilfen wirksamer zu gestalten. Diese Reformen kombinierten eine Reduzierung der Höhe der Leistungen mit Auflagen bezüglich der Suche nach und vor allem der Annahme von Beschäftigungsangeboten. Auch nach diesen Reformen zählen die skandinavischen Länder noch zu den EU-Ländern mit den höchsten Sozialleistungen. Im Vereinigten Königreich wurde versucht, dasselbe Ziel mithilfe kontinuierlicher Reformen der öffentlichen Arbeitsvermittlungsstellen zu erreichen. Die Reformen in all diesen Ländern führten zu einer Senkung der Kosten, da andere sozialpolitische Aufwendungen wie etwa Erwerbsunfähigkeitsleistungen, Familienleistungen oder Wohngeld im gleichen Zeitraum nicht anstiegen.

3.3 Individuelle Maßnahmen

Die verschiedenen arbeitsmarktpolitischen Trends zeigen außerdem, dass die (wirksame) Stellenvermittlung und Anreizbildung für die reguläre Arbeitsplatzsuche in den Fokus rücken: Die Aufwendungen für Aus- und Weiterbildung, Vorruhestand und Direkte Schaffung von Arbeitsplätzen sind zugunsten von Aufwendungen für Arbeitsmarkt-Dienstleistungen, Beschäftigungsanreize und Gründungsinitiativen zurückgegangen. In Rezessionen steigen die Aufwendungen für Aus- und Weiterbildung und Subventionen für den Erhalt von Arbeitsplätzen in der Regel an. 2009 traf das insbesondere auf Kurzarbeit zu. Durch einen Ausbau der aktiven Maßnahmen im Jahr 2009 in einigen neuen Mitgliedstaaten wurde möglicherweise der Anstieg der Arbeitslosigkeit gedämpft, jedoch um den Preis höherer Aufwendungen.

4 Begründungen und Wirksamkeit von Maßnahmen

4.1 Passive Arbeitsmarktmaßnahmen

Die Hauptbegründung passiver Maßnahmen, die hauptsächlich Einkommensbeihilfen für Arbeitslose umfassen, ist die staatliche Bereitstellung von Versicherungsleistungen im Falle eines Verdienstaufschlags durch Arbeitslosigkeit. Die Bekämpfung von Armut und die Schaffung von mehr Einkommensgleichheit sind weitere, sozialere Argumente für Einkommensbeihilfen für Arbeitslose, die als Teil eines größeren Sozialschutzsystems einschließlich Familienleistungen, Invaliditätsleistungen, Wohngeld und Sozialleistungen zu sehen sind.

4.1.1 Einkommensunterstützung für Arbeitslose

Einkommensunterstützung für Arbeitslose ist ein wichtiges und kosteneffizientes Mittel, um Arbeitnehmer gegen Erwerbslosigkeit abzusichern, da private Ersparnisse aufgrund erheblicher Konsumverzögerungen zu einem großen Nutzenverlust führen würden. Der voraussichtliche Nutzensgewinn durch eine kosteneffiziente staatliche Absicherung gleicht die kalkulierten Kosten, die durch längere Erwerbslosigkeitsphasen entstehen, aus. Arbeitslosenleistungen scheinen einen Anstieg der Neuzugänge zur Arbeitslosigkeit zu bewirken. Dieser negative Effekt kann jedoch nicht eindeutig beziffert werden. Arbeitslosenleistungen erhält mit großer Wahrscheinlichkeit die Konsumnachfrage aufrecht, jedoch sind auch hierfür in der Fachliteratur keine zuverlässigen empirischen Belege zu finden.

Über die Wirksamkeit der Aktivierungsaufgaben in Verbindung mit Arbeitslosenleistungen ist mehr bekannt. Reformen mit dem Ziel, die Auflagen für die Arbeitsplatzsuche und Arbeitsaufnahme zu verschärfen und auch auf andere Leistungen auszuweiten, scheinen die Aufwendungen erfolgreich zu reduzieren, ohne einen Anstieg der Aufwendungen für andere Leistungen zur Folge zu haben. Ein Teil der auf internationalen Vergleichen basierenden Fachliteratur, insbesondere Coquet (2011), vertritt die Auffassung, dass Auflagen zur Arbeitsplatzsuche und -aufnahme einen stärkeren Einfluss auf die Wiederbeschäftigungsquote haben als die Höhe und Dauer der Leistungen.

4.1.2 Vorruhestand

Eine hauptsächlich in Ländern des Mittelmeerraums zu findende Begründung für die Vorruhestandsregelung lautet, dass ältere Arbeitnehmer durch den frühzeitigen Rückzug vom Arbeitsmarkt Platz für jüngere Arbeitnehmer machen. Evaluierungen zufolge leistet die Vorruhestand jedoch keinen Beitrag zur Jugendbeschäftigung. Eine vor allem in einigen nordischen Ländern verbreitete Begründung ist, dass die Phase der Inaktivität erleichtert werden soll. Eine grundlegende Überlegung könnte sein, Aufwendungen für aktive Maßnahmen für ältere Arbeitnehmer mit schlechten Beschäftigungsperspektiven einzusparen. Nichtsdestotrotz ist die Vorruhestandsregelung, die Arbeitnehmern ermöglicht, mehrere Jahre vor dem gesetzlichen Höchstalter aus dem Arbeitsmarkt auszutreten, eine kostenintensive Maßnahme. Die meisten Länder der EU haben ihre Aufwendungen für Vorruhestandszahlungen bereits von durchschnittlich 0,3 Prozent des BIP zwischen 1992 und 1994 (EU-15 plus die vier größten neuen Mitgliedstaaten 2004) auf durchschnittlich 0,08 Prozent des BIP zwischen 2006 und 2009 (EU-27) gesenkt. Zumindest für das Jahr 2009 gibt es keine Belege dafür, dass Vorruhestandsregelungen verstärkt als Alternative zu Arbeitslosenleistungen genutzt wurden.

Die meisten EU-Länder planen die Aufgaben für Vorruhestand weiter zu reduzieren. Allerdings ist die größere Herausforderung für eine alternde Gesellschaft die Mittel für die Altersrente nach dem gesetzlichen Höchstalters, für die 11 Prozent des BIP im Jahr 2009 ausgegeben wurde, verglichen mit nur 0,08 Prozent für Vorruhestand.

Die Erschwerung eines vorzeitigen Eintritts in den Ruhestand führt nicht notwendigerweise direkt zu einem höheren Beschäftigungsniveau bei älteren Arbeitnehmern, da die Arbeitslosigkeit noch als Alternative vorhanden ist und für ältere Arbeitnehmer oft eine längere maximale Bezugsdauer gilt, während altersprogressive Löhne und ein hohes Maß an Beschäftigungsschutz für ältere Arbeitnehmer dazu führen, dass Unternehmen nur ungern ältere Arbeitnehmer einstellen. Reformen des Arbeitsmarktes für ältere Arbeitnehmer sollten daher ebenfalls in Erwägung gezogen werden.

4.1.3 Kurzarbeitsmaßnahmen

Kurzarbeitsmaßnahmen ermöglichen Arbeitnehmern, Arbeitslosenleistungen für die gekürzte Arbeitszeit zu beziehen, während sie für die restliche Arbeitszeit als Beschäftigte gelten. Diese Maßnahme wurde als Reaktion auf die letzte Rezession neu eingeführt bzw. in kurzer Zeit ausgebaut, und wurde infolgedessen erst in geringerem Maße evaluiert. Die Maßnahme scheint in Ländern mit einem hohen Maß an Beschäftigungsschutz für die gesamte Bevölkerung wirksam gewesen zu sein. In Ländern mit segmentiertem Arbeitsmarkt, auf dem Zeitarbeitskräfte kaum Beschäftigungsschutz genießen, machten die Arbeitgeber von der Option Gebrauch, Zeitarbeitskräfte zu feuern. Diese Maßnahme für Arbeitgeber attraktiv zu machen, indem der volle Lohnausgleich gezahlt wird, solange der Arbeitsvertrag nicht aufgelöst wird, kommt einer Arbeitslosenbeihilfe ohne Auflagen für die Arbeitsplatzsuche gleich und ist somit ineffizient. Während diese Art von Maßnahme zeitlich befristet sein sollte, besteht laut Hijzen und Venn (2011)³ das Risiko einer dauerhaften Nutzung von Kurzarbeit in Finnland, Italien und Spanien. In diesen Ländern kam es vor, dass Kurzarbeitsverhältnisse über einen Zeitraum von mehr als zwei Jahren anhielten.

4.2 Aktive Arbeitsmarktmaßnahmen

Aktive Arbeitsmarktmaßnahmen sollen erwartungsgemäß Negativanreize passiver Maßnahmen und Unzulänglichkeiten des Marktes wie etwa fehlende Transparenz und die Diskriminierung aufgrund der (scheinbar) geringeren Produktivität bestimmter Gruppen überwinden. Der wichtigste Negativanreiz passiver Maßnahmen ist die unter Umständen geringe Differenz zwischen Leistungen und Löhnen bei niedrig qualifizierten Arbeitnehmern, die zwar arbeiten wollen, aber nicht bereit sind, für Mindestlöhne zu arbeiten. Verglichen mit der Situation vor 50 Jahren ist der Bedarf an niedrig qualifizierten Arbeitnehmern zurückgegangen, was zu einem steigenden Risiko sozialer Ausgrenzung für diese Zielgruppe geführt hat. Daher verfolgen aktive Maßnahmen die Verringerung der sozialen Ausgrenzung in den meisten Fällen als Nebenziel neben dem Hauptziel, das Beschäftigungsniveau anzuheben, und in manchen Fällen sogar als Hauptziel.

Bewertet wird die Wirksamkeit der sechs Gruppen aktiver Maßnahmen, zwischen denen in diesem Bericht unterschieden wird, anhand der Wiederbeschäftigungsquoten der Teilnehmer im Vergleich mit Nichtteilnehmern und unter Berücksichtigung der institutionellen Gegebenheiten sowie der

³ Hijzen, A. und D. Venn (2011), The Role of Short-Time Work Schemes during the 2008-09 Recession, OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 15, OECD Publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/5kgkd0bbwvxp-en>, S. 36.

entstandenen Kosten. Weitere Auswirkungen aktiver Maßnahmen, die in den meisten Evaluierungsstudien nicht berücksichtigt werden, werden am Ende dieses Abschnitts behandelt.

4.2.1 *Arbeitsmarkt-Dienstleistungen*

Die Unterstützung und Beratung bei der Arbeitssuche sind kosteneffiziente Maßnahmen, die bei gefährdeten Gruppen unverzüglich angewendet werden sollten, um eine Verschlechterung der Beschäftigungsaussichten durch andauernde Arbeitslosigkeit zu verhindern. Bei Gruppen, die voraussichtlich in der Lage sind, selbstständig einen Arbeitsplatz zu finden, sollte die Unterstützung bei der Arbeitssuche lediglich grundlegende Dienste abdecken, um ineffiziente Kosten durch intensive Beratung zu vermeiden. Die Unterstützung bei der Arbeitssuche sollte auch in Rezessionen fortgeführt werden, wenn weniger freie Stellen zur Verfügung stehen, um die Gewohnheit der Arbeitssuche bei Arbeitslosen für Zeiten des Aufschwungs aufrechtzuerhalten. In Krisenzeiten ist die Überwachung bei der Arbeitssuche weniger effizient, da die Arbeitssuche für Arbeitslose bei einer geringeren Anzahl an Beschäftigungsmöglichkeiten aufwendiger wird. Eine Entlastung mithilfe administrativer Reformen, wie der 2010 in Frankreich geplanten Reform, ist prinzipiell möglich, fällt jedoch minimal aus, wie bisherige Erfahrungen aus den Niederlanden zeigen.

4.2.2 *Aus- und Weiterbildung*

Aus- und Weiterbildung ist eine effektive Maßnahme für alle Gruppen von Arbeitslosen, die nicht über bestimmte Fähigkeiten verfügen, die am Arbeitsmarkt verlangt werden. Die berufliche Weiterbildung geht mit erheblichen Lock-in-Effekten einher, da die teilnehmenden Personen sich während der Ausbildung im Allgemeinen nicht bewerben. Die angestrebten und evaluierten Vermittlungsquoten sollten sich an mittelfristigen Maßnahmen und nicht an den normalerweise weniger wirksamen Kurzzeit-Ausbildungsprogrammen orientieren. Aus- und Weiterbildung ist kostenintensiver als die Unterstützung bei der Arbeitssuche. Wird erst nach wenigen Monaten eine Bildungsmaßnahme angeboten, verhindert dies potenzielle höhere Verluste durch Mitnahmeeffekte. In Krisenzeiten scheint eine geeignete Teilnehmergruppe für Ausbildungsmaßnahmen aus Arbeitnehmern zu bestehen, die ihren Arbeitsplatz aufgrund eines unrentablen Berufsfelds verloren haben. Dabei handelt es sich normalerweise um ältere Arbeitnehmer. Ein schneller Aufschwung birgt aber das Risiko eines Verlusts an Qualität und Fokussierung erworbener Qualifikationen sowie deren Anerkennung durch Arbeitgeber. Die Weiterbildungsmaßnahmen in Spanien haben aus diesen Gründen Kritik hervorgerufen. Indem Arbeitgeber die Ausbildung ihrer eigenen Angestellten übernehmen, kann vermieden werden, dass Qualifikationen vermittelt werden, die unnötig sind oder in die Arbeitgeber auch ohne das Maßnahmenprogramm investiert hätten.

4.2.3 *Beschäftigungsanreize*

Beschäftigungsanreize scheinen eher die Beschäftigung bestimmter Gruppen zu fördern, als das Gesamtbeschäftigungsniveau anzuheben. Das Risiko von Mitnahmeeffekten durch Personen, die einen Arbeitsplatz finden, den sie auch ohne Unterstützung gefunden hätten, ist bei dieser Maßnahme besonders hoch. Dieses Risiko kann reduziert werden, indem Beschäftigungsanreize gezielt für Langzeitarbeitslose geschaffen werden, die nach 12 Monaten noch keinen Arbeitsplatz aus eigener Initiative gefunden haben. Eine ältere Studie aus Ungarn deutet darauf hin, dass manche Arbeitgeber mit der Beschäftigung Arbeitsloser warten, bis Zuschüsse verfügbar sind (in diesem Fall nach sechs Monaten nach Eintritt der Arbeitslosigkeit). Beschäftigungsanreize für die Schaffung von mehr festen Arbeitsplätzen anstelle von befristeten Arbeitsplätzen scheinen kurzfristig, nicht aber langfristig wirksam zu sein. Daher sollten alternative und eher strukturelle

Lösungen gesucht werden, um die Segmentierung des Arbeitsmarktes zu reduzieren, wie z. B. die Verringerung der rechtlichen Unterschiede zwischen Arbeitsverträgen oder die Beschränkung auf ein oder zwei Arten von Arbeitsverträgen. In der Krise 2009 konnten drei Länder jungen Arbeitnehmern mithilfe von Beschäftigungsanreizen Praktikumsplätze vermitteln. In der Vergangenheit war die Zahl der Abgänge aus Praktikumsverträgen in eine reguläre Beschäftigung in anderen Ländern jedoch gering.

4.2.4 Geförderte Beschäftigung und Rehabilitation

Geförderte Beschäftigung bietet Arbeitnehmern mit Behinderung sinnvolle Aktivitäten. Das Hauptrisiko besteht darin, dass geschützte Arbeit Arbeitnehmern angeboten wird, die nicht oder nur in geringem Maß behindert sind, da die Zahl der Abgänge aus geschützter Arbeit in eine reguläre Beschäftigung gering ist. Das Risiko, dass Arbeitnehmer „abgestellt“ werden, war 2009 in einigen neuen Mitgliedstaaten erkennbar, als der Eindruck entstand, dass lokale Verwaltungen große Gruppen von Arbeitnehmern in staatlich geförderte geschützte Arbeitsverhältnisse verwiesen, um Aufwendungen für kommunale Wohlfahrtsprogramme einzusparen. Rehabilitationsmaßnahmen haben wie Ausbildungsmaßnahmen keine kurzfristigen Effekte. Für die mittelfristige Wirksamkeit gibt es wenige Belege. Laut den Beobachtungen aus Evaluierungsstudien und den durch Selbstselektion ermittelten Aussagen motivierter, freiwilliger Teilnehmer ist Rehabilitation dann kosteneffizient, wenn hohe und unbefristete Invaliditätsleistungen gezahlt werden und wenn die Teilnahme freiwillig ist. Natürlich verringert die freiwillige Teilnahme die Reichweite des Programms.

4.2.5 Direkte Schaffung von Arbeitsplätzen

Direkte Schaffung von Arbeitsplätzen ist kostenintensiv und verursacht langfristig hohe Aufwendungen aufgrund der auch bei einer positiven Konjunkturerwicklung geringen Zahl von Abgängen in eine reguläre Beschäftigung. Die Verdrängung regulärer Arbeitsplätze durch direkt geschaffene Arbeitsplätze verursacht zusätzliche Kosten, da mindestens die doppelte Menge der Produktion, die durch öffentliche Arbeiten geschaffen wird, verloren geht. Die direkte Schaffung von Arbeitsplätzen wird daher als Maßnahme in Krisenzeiten nicht empfohlen. Ein vollkommen anderer Einsatz direkt geschaffener Arbeitsplätze könnte jedoch äußerst effektiv sein, sofern diese Arbeitsplätze gezielt Personen angeboten werden, bei denen der Verdacht auf einen informellen Arbeitsplatz besteht, sodass deren Leistungen eingestellt werden können, falls sie die Stelle ablehnen.

4.2.6 Gründungsinitiativen

Gründungsinitiativen sind wirksam, wenn sie einer ausgewählten Gruppe von Personen zur Verfügung stehen, bei denen davon ausgegangen werden kann, dass sie ihren Unterhalt durch eine selbstständige Erwerbstätigkeit abdecken können. Diese Maßnahme bringt ein gewisses Risiko durch Mitnahmeverluste mit sich, da reguläre Neugründungen sich vorab kurzfristig arbeitslos melden können, um Zuschüsse für ein Unternehmen zu erhalten, das sie ohnehin gegründet hätten. Diese Maßnahme erscheint in Krisenzeiten aufgrund des höheren Risikos einer geschäftlichen Insolvenz weniger geeignet.

4.2.7 Methodische Defizite bei Evaluierungen in Mitgliedstaaten

Die meisten Evaluierungsstudien enthalten keine Quantifizierung der Verluste durch Mitnahmeeffekte, Substitution und Verdrängung von Arbeitnehmern in regulären Beschäftigungsverhältnissen. Darüber hinaus ist es mitunter schwierig, teilnehmende und nicht

teilnehmende Gruppen mit vergleichbaren Merkmalen zu ermitteln. Aus wissenschaftlicher Sicht könnten randomisierte Experimente zur Behandlung dieser Probleme beitragen, sofern sie gut konzipiert und in ausgewählten Regionen durchgeführt werden, während andere Regionen als Kontrollgruppe herangezogen werden. Ist dies nicht der Fall, dürften solche Studien auf der Grundlage unvermeidbarer Datenmängel, ökonomischer Methoden und Umfragen mit Fragen zu Mitnahme- und Substitutionseffekten lediglich indikative Resultate mit hohen Unsicherheiten liefern.

5 Finanzierung und Umsetzung von Maßnahmen

Die Hauptaspekte der Finanzierung und Umsetzung, die hier behandelt werden, sind die Art und Weise der Mittelbeschaffung und die Auswahl der Institution, die für die Umsetzung verantwortlich ist. Weniger sichtbar, aber ebenso wichtig sind die institutionellen Gegebenheiten, wie etwa die Vereinbarungen zwischen Akteuren, Budgetmechanismen und Anreize.

5.1 Derzeitige Praxis

Die Finanzierung passiver Maßnahmen und der entsprechenden Zuständigkeiten erfolgt normalerweise durch eine Kombination aus Sozialversicherungskassen, die von Arbeitgebern wie Arbeitnehmern getragen werden, und allgemeinen Steuergeldern, sofern die Aufwendungen der Zentralregierung sich eher auf Mindesteinkommensunterstützung konzentrieren. Bei den aktiven Maßnahmen steuern die Zentralregierungen einen größeren Anteil zur Finanzierung bei. Aktive Maßnahmen werden jedoch zum Großteil von öffentlichen Arbeitsvermittlungsdiensten (für Bezugnehmer von Arbeitslosenleistungen) und von lokalen Verwaltungen (für Sozialhilfeempfänger) umgesetzt.

5.2 Überlegungen

Die Hauptthemen, die während der Analyse der Finanzierungs- und Umsetzungsmechanismen in den Vordergrund traten, sind im Folgenden zusammengefasst.

Die Ausrichtung von Budgets und Zuständigkeiten. Da Finanzierung und Zuständigkeit von unterschiedlichen Stellen übernommen werden, ist es wichtig, Anreize für die effiziente Umsetzung der Maßnahmen zu schaffen. Solche Anreize beinhalten die Belohnung von Investitionen in eine Maßnahme in Form von Bonuszahlungen für Stellenvermittlungen, anstatt nur Zielvorgaben zu setzen.

Sowohl lokale Verwaltungen als auch öffentliche Arbeitsvermittlungsdienste (PES) sind an der Umsetzung passiver wie auch aktiver Arbeitsmarktmaßnahmen beteiligt. Lokale Verwaltungen verfügen über ein höheres Maß an Autonomie als die öffentlichen Arbeitsvermittlungsdienste. Es besteht das Risiko, dass lokale Verwaltungen, die für Sozialleistungen zuständig sind, Leistungsempfänger in zentral finanzierten Maßnahmen „abstellen“, wie z. B. in direkten und geschützten Arbeitsplätzen und Invaliditätsleistungen.

Ein wichtiges Finanzierungsziel ist, Mittel in Zeiten hoher Arbeitslosigkeit verfügbar zu machen. Da in Zeiten hoher Arbeitslosigkeit die Steuereinnahmen geringer und die Aufwendungen höher sind, belastet die Arbeitsmarktpolitik den Regierungshaushalt tendenziell noch stärker. Optionen zur Vorsorge für höhere Aufwendungen sind unter andere (1) die Anhebung der Steuersätze, um die Staatsverschuldung zu senken, bei Bedarf das Leihen von Geld an den Finanzmärkten oder (2) die Anhebung der Beitragssätze, um Beitragsüberschüsse in einen Fonds zu investieren.

6 Empfehlungen

Die Kommission hat vor Kurzem Empfehlungen auf der Grundlage der Jahreswachstumsberichts 2012 vorgelegt.⁴ Im Rahmen des Themas dieser Studie, der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit und der sozialen Konsequenzen der Wirtschaftskrise, liegen die Schwerpunkte dieser Veröffentlichung auf der Mobilisierung von Arbeit, der Förderung der Beschäftigung von Jugendlichen und der Absicherung schwacher Gruppen. In den folgenden Abschnitten werden diese Empfehlungen genauer geprüft und weitere Empfehlungen genannt.

6.1 Mobilisierung der Arbeitskräfte

Eine Überlegung der Kommission zur Mobilisierung der Arbeitskräfte war, dass die Mitgliedstaaten der weiteren „Anpassung der Leistungen für Arbeitslose“ besondere Priorität beimessen, „um die Rückkehr in ein Beschäftigungsverhältnis zu erleichtern“. Die in dieser Studie gesammelten Informationen ermöglichen die Festlegung von Prioritäten für die Aktivierung von Leistungen und die Anpassung, die im Folgenden in der Reihenfolge abnehmender Dringlichkeit aufgeführt sind:

- Integrierung verschiedener Leistungen, um die Inaktivitätsfalle zu umgehen, einschließlich der Akkumulierung mit anderen Leistungen wie etwa Wohngeld und Familienleistungen;
- Ausbau der Auflagen für die Arbeitsplatzsuche und Arbeitsaufnahme bei anderen Leistungen wie Sozialhilfe, Invaliditäts- und Witwenrente, direkte Arbeitsplätze und in milder Form möglicherweise bei geförderte Beschäftigung;
- Senkung der impliziten Leistungen eines nicht erwerbstätigen Ehegatten, wenn dessen Steuerfreibetrag auf den verdienenden Ehegatten übertragbar ist;
- Sanktionen, vorzugsweise nicht automatisch, sondern nach Ermessen.

Darüber hinaus hat die Kommission eine Forderung nach „wirksameren Aktivierungsmaßnahmen sowie angemessenen Ausbildungs- und Förderregelungen“ formuliert. Hier gibt es folgende Fördermöglichkeiten:

- Kontinuierliche Unterstützung bei der Arbeitssuche, die sich an der auf guten Informationssystemen basierenden Nachfrage der Arbeitgeber orientiert;
- Weiterbildung für alle Gruppen, die nicht über bestimmte Fähigkeiten verfügen, die am Arbeitsmarkt verlangt werden, insbesondere Arbeitnehmer, die ihren Arbeitsplatz aufgrund eines unrentablen Berufsfelds verloren haben;
- Kontrollierte Ausweitung der Weiterbildungsaktivitäten, um Qualitätsverluste zu vermeiden, mit Schwerpunkt auf erforderlichen Qualifikationen und deren Anerkennung durch Arbeitgeber;
- Mittelfristige Vermittlungsziele für Weiterbildungsmaßnahmen, um weniger effektive Kurzzeit-Weiterbildungsprogramme zu vermeiden.

Im Hinblick auf politische Maßnahmen zur Verbesserung der Funktionsweise des Arbeitsmarkts für ältere Arbeitnehmer hat die Kommission folgende Empfehlungen vorgelegt (Zitate in Kursivschrift):

- *Einschränkung von Vorruhestandsregelungen und anderen Möglichkeiten für einen frühen Ausstieg aus dem Erwerbsleben*; hierbei handelt es sich um einen kontinuierlichen Prozess, in dem die meisten Mitgliedstaaten bereits wirksame Fortschritte erzielt haben;

⁴ Europäische Kommission, Jahreswachstumsbericht, Mitteilung der Kommission, 23. November 2011, COM(2011)815 endgültig.

- *Besseren Zugang zu lebenslangem Lernen*; die Weiterbildung der eigenen Angestellten ist aus wirtschaftlicher Sicht jedoch die primäre Zuständigkeit der Arbeitgeber;
- *Anpassung des Arbeitsumfelds an eine vielfältigere Belegschaft*; Schwierigkeiten können bei der Schaffung von Anreizen insbesondere für kleine Unternehmen auftreten, bei denen die behindertengerechte Anpassung von Arbeitsplätzen vergleichsweise hohe umsatzbezogene Kosten verursacht;
- *Eröffnung von Beschäftigungsmöglichkeiten für ältere Arbeitnehmer, auch durch Anreize*; allerdings ist die Gestaltung von Beschäftigungsanreizen von entscheidender Bedeutung für deren Wirksamkeit.

Weitere Vorschläge aus dieser Studie zur Verbesserung der Funktionsweise des Arbeitsmarkts für ältere Arbeitnehmer umfassen:

- Herabsetzung der maximalen Bezugsdauer von Arbeitslosenleistungen, insbesondere wenn die Dauer derzeit im Verhältnis zum Alter oder der Anzahl der Beitragsjahre steht;
- Ein sozialer Dialog zwischen Regierung und Sozialpartnern über die Senkung altersbezogener Löhne insbesondere bei neu eingestellten älteren Arbeitnehmern.

Die folgenden Punkte sind in Hinblick auf Aspekte der Förderung von Unternehmensgründungen und Selbstständigkeit relevant (Zitate aus dem Jahreswachstumsbericht in Kursivschrift):

- *Bessere Fördersysteme für Unternehmensgründung und Selbstständigkeit*; kann teilweise durch die Reduzierung der administrativen Anforderungen erreicht werden. Die Beurteilung von Unternehmensmodellen und die Bereitstellung von Unternehmensdarlehen erfordern spezifische Fachkenntnisse, die erworben oder in Form externer Fachkräfte engagiert werden müssen;
- *Förderung unternehmerischer Qualifikationen*; Akquisequalifikationen (Qualifikationen für die Auftragsuche) und Buchhaltungsgrundlagen wurden in qualitativen Evaluierungen als Primärqualifikationen genannt;
- Der Ausbau von Gründungsinitiativen wird in Ländern empfohlen, in denen diese Maßnahme nicht oder nur ansatzweise existiert, nicht aber in Ländern, die bereits umfassende Mittel für diese Maßnahme bereitstellen;
- Bei der Förderung von Selbstständigkeit sollte auch die soziale Absicherung Selbstständiger berücksichtigt werden, um Alters- und Invaliditätsrisiken sowie das Risiko der Arbeitslosigkeit abzudecken, welches besteht, wenn ein Selbstständiger in einem mutmaßlichen Beschäftigungsverhältnis mit einem Unternehmen steht.

6.2 Förderung der Beschäftigung insbesondere junger Menschen

Unsere Studie bestätigt, dass die Segmentierung des Arbeitsmarktes das Risiko der sozialen Ausgrenzung gefährdeter Gruppen steigert und zu dem niedrigen Niveau des Beschäftigungsschutzes für junge Arbeitnehmer beiträgt. Strukturorientierte Lösungswege sind:

- Verringerung der rechtlichen Unterschiede zwischen befristeten und unbefristeten Verträgen.

Die Kommission befürwortet einen umfassenden Ansatz, der „insbesondere auf Jugendliche ohne Arbeits- oder Ausbildungsplatz ausgerichtet“ ist. Diese Studie weist darauf hin, dass folgende Punkte berücksichtigt werden sollten:

- Auflagen und Zielsetzungen sind nicht notwendigerweise wirksam, wenn verschiedene Akteure involviert sind, da die Verantwortung für die Aktivierung schwer vermittelbarer Arbeitnehmer möglicherweise weiterreicht wird;
- Ein Akteur, der in die Aktivierung schwer vermittelbarer (junger) Arbeitnehmer investiert, sollte für eine erfolgreiche Aktivierung belohnt werden.

In Hinblick auf die Empfehlung aus dem Jahreswachstumsbericht, qualitativ hochwertige Ausbildungs- und Praktikumsplätze zu fördern und Sozialpartner in diese Förderung einzubeziehen, bestätigt die Studie Folgendes:

- Diese Maßnahmen stellen sicher, dass der Schwerpunkt auf Qualifikationen gelegt wird, die auf dem Arbeitsmarkt verlangt werden;
- Diese Maßnahmen verbessern die Anerkennung erworbener Qualifikationen durch (andere) Arbeitgeber;
- Beschäftigungsschutz kann die Beschäftigungsstabilität sowie die Bereitschaft der Arbeitgeber erhöhen, in Weiterbildungsmaßnahmen zu investieren.

Die Kommission empfiehlt außerdem, besonderes Augenmerk auf den Erwerb von Berufserfahrungen zu richten. Es ist wahrscheinlich, dass Mitgliedstaaten, die sich schwerpunktmäßig mit der Anhebung des Beschäftigungsniveaus von Jugendlichen beschäftigen, Beschäftigungsanreize für Praktikumsplätze schaffen bzw. verbessern. Damit geht das Risiko einher, dass die Arbeitsplatzsuche für reguläre Arbeitsplätze zurückgeht. Daher sollte sichergestellt werden, dass diese Maßnahme eingestellt wird, wenn die Wirtschaft sich wieder positiv entwickelt.

6.3 Schutz der Schwächsten

Für Länder mit schwachen sozialen Schutzsystemen sind Ausweitungen der Sozialmaßnahmen ratsam. Vorhandene Ausweitungen sollten als Reaktion auf die Krise nicht zurückgenommen werden. Zum Erreichen eines universelleren Ansatzes sozialer Schutzsysteme stehen folgende Optionen zur Verfügung:

- Sozialschutz auf der Grundlage von „mutmaßlichen Beschäftigungsverhältnissen“ oder „gleichgestellten Arbeitnehmern“ anstatt auf der Grundlage bestimmter Formen von Arbeitsverträgen;
- Höhere Sozialleistungen in Verbindung mit strengen Auflagen für die Suche und Aufnahme von Arbeit.

Folgende Empfehlungen gelten in Hinblick auf Integrationsstrategien für gefährdete Gruppen:

- Im Allgemeinen aktive Maßnahmen; Anwendung sollte bei gefährdeten Gruppen, deren Beschäftigungsaussichten gering sind und kontinuierlich abnehmen, ab Eintritt der Arbeitslosigkeit erfolgen;
- Rehabilitation; zur Auswahl stehen ein kosteneffizienter freiwilliger Ansatz und ein verpflichtender Ansatz, der über eine größere Reichweite verfügt, aber wahrscheinlich nicht kosteneffizient ist;
- Beschäftigungsanreize eignen sich besonders für gefährdete Gruppen; aus Gründen der Kosteneffizienz ist es ratsam, den Schwerpunkt auf Langzeitarbeitslose in den Gruppen zu legen;
- Direkt geschaffte Arbeitsplätze und geschützte Arbeitsplätze können gefährdeten Gruppen sinnvolle Aktivitäten bieten, sind jedoch mit hohen Kosten für Gehälter und den Verlust der hohen Arbeitsproduktivität der Personen, die ansonsten einen regulären Arbeitsplatz gefunden hätten.

6.4 Verbesserung der Wirksamkeit von Maßnahmen und Finanzierung

Empfehlungen zur Verbesserung der Wirksamkeit von Maßnahmen und Finanzierung:

- Anhebung der Steuersätze oder Beitragssätze mit ausreichender Vorlaufzeit, um entweder Fonds zu gründen oder die Staatsverschuldung zu reduzieren;

- Ansprechen potenzieller Risiken, die mit der Kombination aus zentraler Finanzierung und lokaler Umsetzung verbunden sind, um ein „Abstellen“ nicht gefährdeter Gruppen in Programmen für gefährdete Gruppen zu verhindern; mögliche Lösungen umfassen die strenge Deckelung des Budgets pro Gemeinde oder eine ergebnisorientierte Finanzierung (z. B. 50 Prozent Vorfinanzierung und 50 Prozent unter der Voraussetzung der Wiederbeschäftigung);
- wenn verschiedene Akteure an der Umsetzung beteiligt sind, sollte der Akteur, der in eine Maßnahme für die Wiederbeschäftigung investiert, in Form von Bonuszahlungen belohnt werden, selbst wenn ein anderer Akteur die Vermittlung schließlich erfolgreich durchführt;
- Einbau flexibler Mechanismen zur Erleichterung von Haushaltsumschichtungen, falls erforderlich, z. B. um Mitarbeiter aus aktiven oder passiven Maßnahmen innerhalb einer Organisation oder organisationsübergreifend bereitzustellen, oder für eine genaue Kontrolle der Aufwendungen, wenn bei angekündigten Haushaltskürzungen im Vorfeld weniger Programme initiiert werden können;
- bei Haushaltskürzungen und wenn über die Wirksamkeit einzelner Programme nichts bekannt ist, sollten nur wenige kostenintensive Maßnahmen initiiert werden, sodass eine größere Zahl Arbeitslose mit den verfügbaren Mitteln unterstützt werden kann;
- die Inanspruchnahme von Leistungen durch Personen mit informellem Arbeitsplatz sollte reduziert werden, indem ein Arbeitsplatz im öffentlichen Sektor zu einem Mindestlohn angeboten wird, sodass die Leistungen eingestellt werden können, falls die Stelle abgelehnt wird. Diese Vorgehensweise ist einer stärkeren Kontrolle oder zusätzlichen Beschäftigungsanreizen vorzuziehen;
- Die Fortsetzung von Maßnahmen sollte von den Ergebnissen der Evaluierung abhängig gemacht werden.

6.5 Verbesserung der Qualität von Evaluierungen

Obwohl der aktuelle Wissensstand Schlüsse zur generellen politischen Ausrichtung zulässt, ist für eine Feinabstimmung des Konzepts zu wenig über die Wirksamkeit der Maßnahmen bekannt. Es ist wichtig, die Arbeitsmarktmaßnahmen so zu gestalten, dass die Entscheidungsträger aus ihnen lernen können. Hierzu sollte Folgendes in Erwägung gezogen werden:

- Einbeziehung von Ex-Ante-Evaluierungen politischer Vorschläge;
- anfangs Durchführung von Experimente in ausgewählten Regionen und Vergleich der Ergebnisse mit anderen Regionen als Kontrollgruppe⁵;
- die Entscheidung zwischen zwei politischen Optionen ist schwierig; Experimente zu beiden Optionen in verschiedenen Regionen sind ratsam;
- Evaluierungen zu Experimenten in den USA sollten genau betrachtet werden, obwohl Ergebnisse aus den USA aufgrund institutioneller Unterschiede nicht unbedingt auf die EU übertragbar sind;
- Evaluierungsstudien zu passiven Maßnahmen sollten das Haushaltsnettoeinkommen, nicht die Bruttoersatzquote als Einkommen heranziehen;
- Evaluierungsstudien zu aktiven Maßnahmen sollten zwischen dem kurzfristigen und langfristigen Effekt einer Maßnahme unterscheiden; ersterer bezeichnet den negativen Lock-In-Effekt und letzterer den gewünschten positiven Effekt;
- in Evaluierungsstudien zu aktiven Maßnahmen sollte versucht werden, die Verluste durch Mitnahme-, Substitutions- und Verdrängungseffekte zu ermitteln; um Mitnahmeverluste abzuschätzen, könnte z. B. in einer Umfrage gefragt werden, ob ein Arbeitnehmer einen Arbeitsplatz auch ohne die entsprechende Unterstützung gefunden bzw. bekommen hätte; Um

⁵ Für Informationen zum Thema soziale Experimente siehe u. a. <http://www.urban.org/pubs/digest/introduction.html> und http://www.evidencebasedpolicy.org/docs/Orr-Basic_Concepts_of_Social_Experiments.pdf.

Substitutionseffekte festzustellen, könnten Entlassungen und Einstellungen auf unternehmensebene analysiert werden; Verdrängungseffekte hingegen sind praktisch nicht zu bestimmen, da es sich um einen Ausgleichseffekt handelt.



P.O. Box 4175
3006 AD Rotterdam
The Netherlands

Watermanweg 44
3067 GG Rotterdam
The Netherlands

T +31 (0)10 453 8640
F +31 (0)10 453 0768
E Netherlands@ecorys.com

www.ecorys.com



P.O. Box 7240
D-53072 Bonn
Germany

Schaumburg-Lippe-Str. 5-9
D-53113 Bonn
Germany

+49 (228) 3894 0
+49 (228) 3894-510
schneider@iza.org

www.iza.org

Sound analysis, inspiring ideas