

Einen arbeitsplatzintensiven Aufschwung gestalten: Die Rolle der Europäischen Beschäftigungspolitik in der Krise¹

Günther Schmid²

Die Europäische Beschäftigungspolitik ist in der Eurokrise weiter in den Hintergrund geraten. Das bedarf dringend der Korrektur. Unabhängig davon, wie heute das Bundesverfassungsgericht über den Rettungsschirm entscheidet: Die Lösung der Krise kann letztlich nur über Investitionen gelingen, die Beschäftigung und gute Arbeit schaffen.

Der Bericht „Ein arbeitsintensiver Aufschwung“ trifft deshalb mitten in den Kern der Krise. Diese Kommunikation der Kommission enthält viele wichtige und richtungsweisende Anregungen. An einigen Stellen könnten diese jedoch konzeptionell vertieft und konkretisiert werden. Ich möchte das in vier Thesen ausführen:

Wir brauchen verstärkte Anstrengungen

1. in der Förderung qualitativen Wachstums und in der Modernisierung Europäischer Infrastruktur
2. im Ausbau europaweiter aktiver Sicherheiten und sozialer Mindeststandards
3. im Ausbau geschützter Flexibilität und in der Humanisierung von Arbeitsplätzen, und
4. schließlich in der Wiederbelebung des Sozialen Dialogs auf nationaler wie europäischer Ebene

Die Förderung qualitativen Wachstums und der Modernisierung Europäischer Infrastruktur erhält im Bericht mir Recht einen großen Stellenwert: Die drei Aktionspläne für die

¹ Kommentar zum Treffen der EWSA Studiengruppe “Arbeitsintensiver Aufschwung” am 12. September 2012 in Berlin, DGB-Haus.

² Professor a.D. für Ökonomische Theorie der Politik an der Freien Universität Berlin und Direktor Emeritus der Abteilung Arbeitsmarktpolitik und Beschäftigung am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB); Kontakt: www.guenterschmid.eu.

Wachstumssektoren der „grünen“, „weißen“ und informationstechnologischen Jobs sind zu begrüßen. Sie richten sich aber vornehmlich an die nationalen Regierungen.

Wir brauchen jedoch dringend auch mehr Investitionen in die europäische Infrastruktur. Das Institut *Roland Berger* schätzt beispielsweise den Investitionsbedarf in breitbandige europäische Daten-Autobahnen auf bis zu 300 Mrd. Euro; in der Energieversorgung auf bis zu 220 Mrd. Euro; und im Bereich Wasser und Abwasser auf bis zu 150 Mrd. Euro. Weitere Beispiele möglicher Wachstumsfelder finden Sie im jährlichen Wachstumsbericht 2012 der Kommission.

Ein Großteil dieser Investitionen wäre arbeitsintensiv. Untersuchungen schätzen beispielsweise, dass die Jobintensität von Investitionen in erneuerbare Energie 2,5 bis 4-mal höher ist als Investitionen in konventionelle Energie. Solche Investitionen würden aber auch die Produktivität in Privatwirtschaft und öffentlicher Verwaltung fördern, und sie könnten die Entwicklung einer Internet- und Ökoindustrie *Made in Europe* stimulieren.

Zweitens könnte das Instrument direkter Beschäftigungssubventionen extensiver genutzt werden. Zum Beispiel in Form allgemeiner, marginaler oder gezielter Lohnsubventionen, oder in Form der Kürzung beschäftigungshemmender Elemente von Löhnen.

Lassen sie mich die Vorteile von Lohnsubventionen etwas näher erläutern. In einem leider vergessenen Aufsatz von 1936 hat der britische Ökonom *Nicholas Kaldor* schon auf die Möglichkeit hingewiesen, Beschäftigung mit Lohnsubventionen anzukurbeln, wenn zur Wiederherstellung der Wettbewerbsfähigkeit (denken wir etwa an Griechenland) eigentlich eine Abwertung notwendig wäre.

So könnten beispielsweise in Regionen mit besonderen Beschäftigungsproblemen Arbeitsplätze dadurch gefördert werden, dass Unternehmen für eine gewisse Zeit für jede zusätzliche Einstellung eine Lohnsubvention erhalten. Dieses Instrument ist übrigens in den USA im „*Targeted Jobs Tax Credit*“ Programm erfolgreich umgesetzt worden. Es kam Ende der siebziger Jahre auch in der Bundesrepublik Deutschland zum Zuge, als im Ruhrgebiet und in anderen Regionen der Bergbau, die Kohle- und Stahlindustrie umstrukturiert werden mussten. Es hieß „*Beschäftigungspolitisches Programm für Regionen mit*

besonderen Beschäftigungsproblemen“. Die Evaluation dieses Programms – ich muss zugeben, von mir selber – kam damals zu einem insgesamt recht positiven Ergebnis.

Darüber hinaus könnte diese Art von Lohnsubventionen dazu beitragen, Arbeitsplätze dort zu schaffen, wo die Menschen auch leben wollen. Geographische Mobilität hat Grenzen: Nicht alle können oder wollen dahin wandern, wo es gerade Arbeit gibt.

Schließlich könnten Lohnsubventionen flexibel eingesetzt werden. Das betrifft sowohl sozialpolitisch erwünschte Zielgruppen, als auch beschäftigungshemmende Elemente der Lohnkosten. Zielgruppen können besonders betroffene oder benachteiligte Gruppen auf dem Arbeitsmarkt sein, und die Förderung kann sich nur auf Bestandteile von Löhnen beziehen, z.B. Sozialbeiträge.

Eine jüngst publizierte Synthese der Evaluationsforschung in Deutschland gab dem Instrument der Eingliederungszuschüsse besonders gute Noten: Geförderte schwer vermittelbare Arbeitslose erzielten eine bis zu 40 Prozent höhere Beschäftigungswahrscheinlichkeit als nicht geförderte Personen. Darüber hinaus haben solche Arbeitsmarktinstrumente auch einen positiven Arbeitsmarkt-Klebeffekt. D.h., selbst dann, wenn die ersten Jobversuche nicht glücklich verlaufen, sind die geförderten Personen nicht gleich entmutigt und stehen dem Arbeitsmarkt weiter zur Verfügung. Sie verschwinden nicht endgültig in Schwarzarbeit oder in dauerhaftem Transferbezug.

Drittens könnte Beschäftigungspolitik stärker genutzt werden, um vorhandenen und drohenden Fachkräftebedarf zu vermeiden oder wenigstens zu mildern. Wenn Investitionen wegen mangelnder Qualifikation nicht getätigt und entsprechend weniger Arbeitsplätze geschaffen werden, führt das zu enormen volkswirtschaftlichen Kosten. Eine Studie der *Bertelsmann-Stiftung* beziffert die Auswirkungen von 50 zusätzlichen PISA-Punkten in den Grundfähigkeiten Mathematik, Naturwissenschaften und Lesen mit einem zusätzlichen jährlichen Wachstum von 0,6 Prozentpunkten. Dabei sollte Wachstum nicht nur quantitativ, sondern auch qualitativ verstanden werden, also als inneres, nachhaltiges Wachstum. Ein solches Wachstum braucht möglicherweise noch höhere Qualifikationen als konventionell quantitatives Wachstum.

Gerade die jüngste Entwicklung, etwa in Spanien, Griechenland und Italien, weist darauf hin, dass eine nachhaltige positive Beschäftigungsentwicklung nicht ausschließlich auf akademisch-tertiären Qualifikationen beruht, sondern auf einer ausgewogenen Balance einfacher, beruflicher und akademischer Qualifikationen. Auch empirisch gibt es einen erstaunlich starken positiven Zusammenhang zwischen guten PISA-Ergebnissen und der Beschäftigungsquote junger Erwachsener.

In einer umfassenden Studie über den Qualifikationsbedarf bestätigt das europäische Berufsbildungsinstitut CEDEFOP eindringlich die große Bedeutung einer richtigen Mischung von Qualifikationen. Die von Europa-2020 empfohlene Messlatte von 40 Prozent akademisch-tertiären Abschlüssen bis zum Jahre 2020 ist daher nicht hilfreich. Die meisten wichtigen Studien über den Zusammenhang von Bildung und Beschäftigung weisen darauf hin, dass es nicht so sehr auf den Erwerb formal höherer Qualifikationen ankommt, sondern auf den Erwerb von kognitiven und transversalen, sogenannten „weichen“ Kompetenzen, und das möglichst schon im frühen Alter.

In der folgenden Übersicht (Tab. 1) sehen sie, welche methodischen Kompetenzen im Zusammenhang mit den drei großen Berufsbereichen des Produzierenden Gewerbes und der primären wie sekundären Dienstleistungen erforderlich sind. Es ist bekanntlich dieser dritte Bereich, der in Zukunft wachsen wird oder wachsen soll, beispielsweise die im Europäischen Beschäftigungspakt angesprochenen „weißen“, „grünen“ und – ich nenne sie mal die „gelben“ – Informations- und Kommunikationsberufe.

Diese erfordern in viel stärkerem Maße als Produktionsberufe und primäre Dienstleistungen transversale und kommunikative Fähigkeiten wie das Verstehen und das Verständlichmachen von komplexen Zusammenhängen, die Lösung unvorhergesehener Probleme, schwierige Entscheidungen treffen, selbständig Wissenslücken entdecken und vor allem die Fähigkeit, viele verschiedenen Aufgaben zu lösen.

Tabelle 1: Anforderungen an Methodenkompetenzen nach Berufssektoren in Prozent

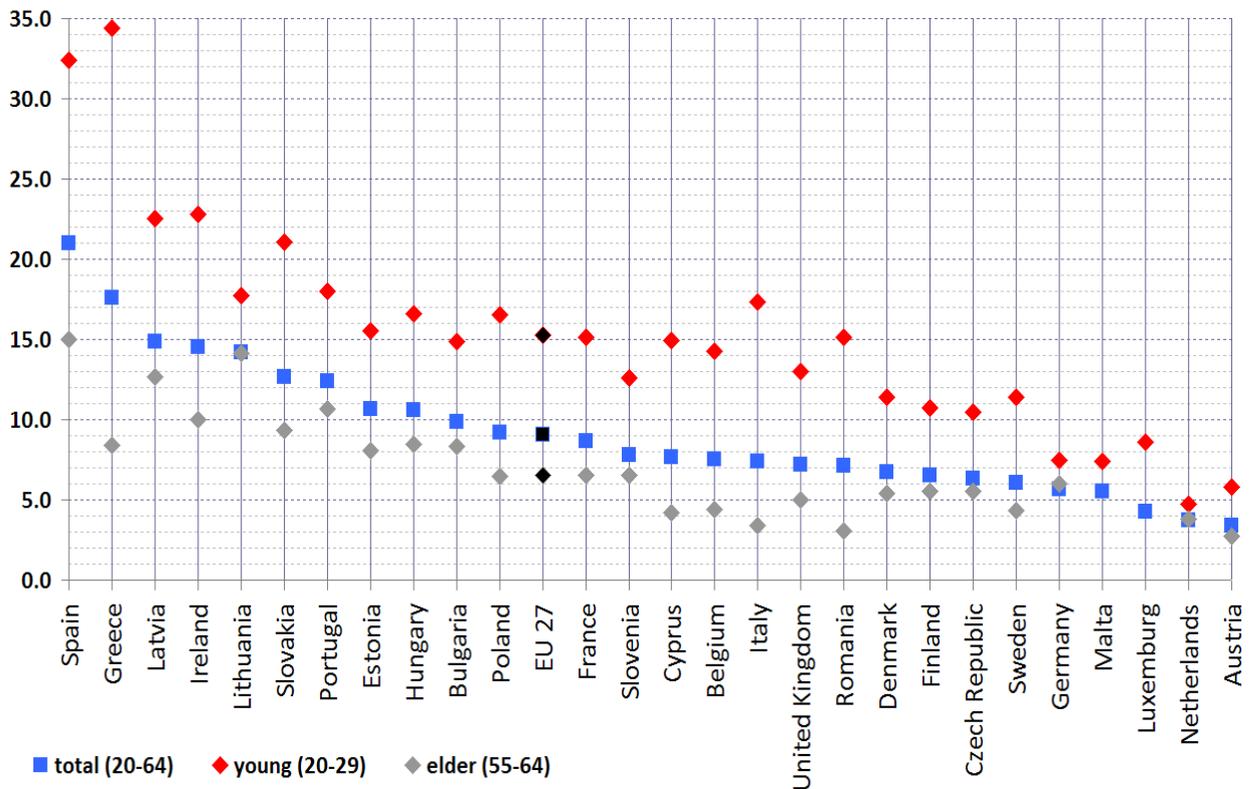
	Schwierige Sachverhalte vermitteln	Unvorhergesehene Probleme lösen	Schwierige Entscheidungen treffen	Wissenslücken erkennen und schließen	Sehr viele verschiedene Aufgaben erledigen
Produktions-Berufe	18,7	44,1	34,0	20,8	63,2
Primäre DL-Berufe	25,5	40,8	32,0	21,7	65,2
Sekundäre DL-Berufe	60,6	67,7	55,6	39,0	81,4

Quelle: Baethge 2011, nach Abb. 4. Lesebeispiel: 67,7 Prozent der befragten Beschäftigten in Bereich „Sekundäre Dienstleistungsberufe“ [*technische und naturwissenschaftliche Berufe Rechts-, Management- und Wirtschaftsberufe Künstler, Medien- und sozialwissenschaftliche Berufe, Gesundheits-, Sozial- und Lehrberufe*] waren der Meinung, ihr Arbeitsplatz erfordere die Fähigkeit, unvorhergesehene Probleme zu lösen; im Bereich „Primäre Dienstleistungen“ [*Berufe im Warenhandel, Vertrieb, Verkehrs-, Lager-, Transport-, Sicherheitsberufe, Gastronomie und Reinigungsberufe, Büro- und kaufmännische Dienstleistungsberufe*] waren es nur 40,8 Prozent.

Geradezu dramatisch ist die Jugendarbeitslosigkeit in einigen Mitgliedstaaten. Meist wird das noch mit Zahlen für Jugendliche im Alter von 15 bis 24 ausgewiesen. Europa-2020 hat aber mit Recht die Jugendlichen bis zum 19. Lebensjahr aus der Benchmark von 75 Prozent Beschäftigungsquote herausgenommen. Die meisten Jugendlichen in diesem Alter verweilen noch im beruflichen Ausbildungs- oder Bildungssystem. Für arbeitslose Jugendliche unter 20 Jahren gibt es nur zwei Alternativen: Entweder müssen bildungspolitische Programme dafür sorgen, dass der Übergang von der Schule in den Beruf nicht an mangelnder Bildung scheitert, oder es müssen Lehrlingsysteme erweitert werden, dass diese Jugendlichen praktische Arbeitserfahrungen sammeln können. Während die erste Alternative voll in der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten bleiben sollte, könnte für die zweite Alternative der Europäische Sozialfonds umfassender den Aufbau der notwendigen Infrastrukturen dafür unterstützen.

Die Arbeitslosigkeit junger Erwachsener im Alter von 20 bis 29 ist jedoch nicht minder dramatisch (Abb. 1). In Griechenland und Spanien sind ein Drittel dieser jungen Erwachsenen arbeitslos. Das ist ein Skandal: Mit sehendem Auge lässt Europa hier eine verlorene Generation heranwachsen. In Österreich, den Niederlanden und Deutschland hält sich das noch in den Grenzen zwischen 5 und 10 Prozent.

Abbildung 1: Arbeitslosenquoten der EU Mitgliedstaaten nach Alter (20-29; 55-64) 2011; Rangordnung nach Gesamt (20-64)



Quelle: Eurostat, eigene Berechnungen, drittes Quartal

Aber auch das ist zu viel, vor allem wenn man daran denkt, dass die Qualität der Jobs – Befristung und niedrige Bezahlung – zunehmend zu wünschen übrig lässt. Ein nicht ge- glückter Übergang vom Bildungssystem in den Arbeitsmarkt schadet nicht nur der Volks- wirtschaft, sondern auch der persönlichen Entwicklung und der Familienbildung; und ein nicht ge- glückter Übergang hinterlässt Narben für das ganze Leben. Deshalb sollten die Jugendgarantien auch junge Erwachsene im Alter von 25 bis 29 Jahren einschließen. Die finnische Regierung hat dies bereits für 2013 angekündigt.

Jugendgarantien haben jedoch Stärken und Schwächen, die beachtet werden müssen, um nicht Enttäuschung und Frustration der betroffenen Jugendlichen voraus zu programmie- ren. Die Dublin-Stiftung für die Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen hat hierzu wichtige Erfahrungen gesammelt und Leitlinien entwickelt.

Die Stärken gegenwärtiger Jugendgarantien bestehen einmal darin, dass sie die öffentlichen Arbeitsagenturen zwingen, sich den spezifischen Belangen der Jugendlichen zu widmen. Sie fordern zu raschem Eingreifen auf, um Entmutigung und Exklusion Jugendlicher zu verhindern. Sie vermeiden die langfristigen negativen Konsequenzen oder bleibenden Narben von Jugendarbeitslosigkeit. Sie sind vor allem für beschäftigungsfähige Jugendliche geeignet.

Die Schwächen sind entsprechend evident: Jugendgarantien sind für Jugendliche mit sozialen, gesundheitlichen oder psychischen Problemen nicht hilfreich; Kooperation mit entsprechenden Institutionen vor Ort ist notwendig. Jugendgarantien wirken, wenn überhaupt, kurzfristig und lösen nicht strukturelle Probleme wie mangelhafte Schulen oder primäre Berufsbildungssysteme. Der Erfolg hängt auch stark von anderen Rahmenbedingungen ab, wie vorhandene Studienplätze oder von der Arbeitsmarktsituation. Entscheidend ist der Moment der Intervention. Selbst die Europa-2020-Empfehlung von drei Monaten ist noch zu lang. Die öffentlichen Arbeitsagenturen sollten verpflichtet werden, Aktionen für gefährdete junge Arbeitslose gleich nach ihrer Registrierung zu starten.

Ich komme zur zweiten These: Europaweit müssen aktive sozialen Sicherheiten und soziale Minimumstandards ausgebaut werden. Auch diese werden im Bericht, den wir hier diskutieren, angesprochen, aber wichtige Pointen sind unterbelichtet.

Das Wort von der ‚*produktiven Funktion der Sozialpolitik*‘ klingt heute zwar abgedroschen, muss m.E. jedoch dringend in Erinnerung gerufen werden. Es fängt damit an, dass das Arbeitslosengeld immer noch als passive Leistung gesprochen wird. Fast in Vergessenheit geraten sind die aktiven Funktionen eines funktionierenden Arbeitslosenversicherungssystems. Ich kann diese hier nur andeuten:

Aktiv ist beispielsweise der Kaufkrafterhalt von generösen kurzfristigen Lohnersatzleistungen und damit die Stabilisierung der effektiven Nachfrage, wenn die Konjunktur den Bach herunter geht. Aktiv ist die Ermöglichung angstfreier und produktiver Jobsuche; ‚*workfare*‘, d.h. der Druck, jedes Arbeitsangebot zu akzeptieren, führt langfristig nicht zu wettbewerbsfähigen Arbeitsplätzen. Aktiv ist schließlich auch die solidarische Risikotei-

lung, beispielsweise die Umverteilung von reichen zu armen Regionen; nur so können von Arbeitslosigkeit stark betroffene Regionen wieder aufzuholen.

Die Europäische Beschäftigungspolitik könnte diese Zusammenhänge in zweifacher Weise unterstützen. Zum einen im Sinne der *Offenen Methode der Koordinierung*, d.h., durch die Entwicklung von Leitlinien – vielleicht sogar Richtlinien – über den Aufbau investiver Arbeitslosenversicherungen in allen EU-Mitgliedstaaten. Zum anderen durch die zwischenzeitliche Unterstützung von Mitgliedstaaten, die noch nicht über solche Systeme verfügen. Mit dem Europäischen Globalisierungsfonds EGF ist sogar schon der Ansatz einer Europäischen Arbeitslosenversicherung erkennbar, der ausgebaut werden könnte.

Zweitens sollte die Europäische Beschäftigungspolitik helfen, die Arbeitslosenversicherung weiter zu einer Beschäftigungsversicherung auszubauen. Die letzte Krise hat gezeigt, dass es der falsche Weg ist, bei Flexicurity nur die Flexibilität an die erste Stelle zu setzen und dann erst – wenn überhaupt – an Sicherheit zu denken. Es gilt auch die Umkehrung, d.h., mit der Sicherheit des Arbeitsplatzes kann auch interne Flexibilität in mehrfacher Weise verknüpft werden:

Zum einem die Einkommenssicherung von Risiken bei flexiblen Arbeitszeiten, z.B. Kurzarbeitergeld. Aber die Möglichkeiten gehen weit darüber hinaus, wie das Beispiel vielfältiger Arbeitszeitkonten in Deutschland zeigt. Ein anderes Beispiel ist die Sicherung von Einkommensrisiken bei Fort- und Weiterbildung oder Umschulung, beispielsweise über Bildungsgutscheine oder Ziehungsrechte für Weiterbildung. Ein weiteres Beispiel ist die Sicherung von Einkommensrisiken bei Freistellungen für notwendige Kindererziehung, Pflege von kranken Angehörigen oder für Sabbaticals. In all diesen Fällen kann die Europäische Beschäftigungspolitik über Leitlinien oder Richtlinien, aber auch über den Aufbau entsprechender Fonds diese Entwicklung unterstützen.

Drittens könnte die Europäische Beschäftigungspolitik – noch stärker als es der vorliegende Bericht tut – die Etablierung oder Gewährleistung sozialer Mindeststandards betonen. Das setzt zunächst die Renaissance der Sozialen Dimension Europas voraus. Das *Soziale Europa* ist – auch wenn viele das anders sehen – vor allem im Artikel 9 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union deutlich genug umschrieben. Die Union ver-

pflichtet sich darin zur Förderung eines hohen Beschäftigungsniveaus, zur Gewährleistung eines angemessenen sozialen Schutzes, zur Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung, zu einem hohen Niveau der allgemeinen und beruflichen Bildung, und schließlich zum Schutz der Gesundheit.

Das Dokument „*Towards a Job-rich Recovery*“ (European Commission 2012) umschreibt mit Recht die hohe Bedeutung von Mindeststandards für die Bildung oder Ausbildung von Jugendlichen und jungen Erwachsenen. Angesichts der Alterung der Erwerbsgesellschaft und der Notwendigkeit längerer Lebensarbeitszeiten sollten solche Mindeststandards auch auf Erwachsene ausgedehnt werden. Beispielsweise das Recht, im Lebensverlauf eine fehlende berufliche Qualifikation nachzuholen.

Zentral erscheint mir auch die europaweite Regelung gesetzlicher Mindestlöhne oder gesetzlich garantierter Tariftlöhne. Natürlich nicht einheitlich für alle Mitgliedstaaten, sondern gemäß der wirtschaftlichen Leistungskraft. Dafür könnten zum einen Leitlinien entwickelt werden, zum anderen eine ständige Überwachung der (umstritteneren) Beschäftigungswirkungen auf europäischer Ebene. Zwar sind Mindestlöhne noch keine hinreichende, aber notwendige Bedingung für würdige Arbeit, und nur solche Mindestlöhne garantieren die Verhinderung eines ruinösen Lohnwettbewerbs in einem gemeinsamen Währungsraum. Hier hat Deutschland besonderen Nachholbedarf.

Solche Mindestlöhne sind schließlich auch zentral für eine gerechte Verteilung der Einkommens- und Lebenschancen. Die Armutsforschung in Europa weist schon seit ein paar Jahren auf ein paradoxes Ergebnis: Zwar hat sich die Zahl armer Menschen in Gesamteuropa vermindert, aber die Zahl armer Menschen aufsummiert nach den 27 Mitgliedstaaten hat sich vermehrt. Die Erklärung ist: Wir beobachten zwar eine Konvergenz des sozialen Lebensstandards, d.h., arme Länder haben sich reichen Ländern angenähert. Auf der anderen Seite hat aber die Ungleichheit innerhalb von einigen Ländern dramatisch zugenommen, darunter vor allem in Deutschland.

Im letzten jährlichen Wachstumsbericht hat die Kommission festgestellt, dass beim gegenwärtigen Stand das Ziel von Europa-2020, nämlich die Zahl armer Menschen in Europa um 20 Millionen zu senken, bei weitem verfehlt werden wird und allenfalls 12 Millio-

nen erreicht werden. Wie diese Lücke geschlossen werden könnte, wird in dem vorliegenden Bericht nicht befriedigend klar. Der Schlüssel hierfür liegt m. E. in der Erhöhung der Beschäftigungsquote für gering Qualifizierte und für Menschen mit eingeschränkter Beschäftigungsfähigkeit.

Das führt mich zur dritten These, zum notwendigen Ausbau sozial abgesicherter Flexibilität und Humanisierung des Arbeitsmarktes, d.h. zur Anpassung des Arbeitsmarktes an die Fähigkeiten und Bedürfnisse der Arbeitswilligen. Mein französischer Kollege *Bernard Gazier* hat dies in den schönen Slogan zusammengefasst: ‚*Making the market fit for workers*‘.

Hierzu bietet der vorliegende Bericht schon viele Anregungen, die noch ergänzt werden könnten. Der erste Schritt bestünde darin, die Beschäftigungspolitik deutlicher am Lebensverlauf zu orientieren, d.h., die wechselnden Präferenzen im Lebensverlauf nicht nur als Barrieren oder Kosten, sondern auch als Chancen für mehr Beschäftigung anzuerkennen.

Die Herausforderungen sind klar: Die Erwerbsgesellschaft altert, und Beruf und Familie müssen in ein neues Gleichgewicht gebracht werden. Deshalb müssen – mehr als zuvor – Übergänge zwischen verschiedenen Arbeitszeiten im Lebensverlauf nicht nur rechtlich, sondern auch finanziell ermöglicht werden. Aus der empirischen Forschung wissen wir, dass gewünschte und tatsächliche Arbeitszeiten oft stark auseinanderfallen. Wenn es gelänge, hier mehr Konvergenz als bisher zu erzielen, hätte das auch positive Effekte für die Beschäftigung: Statt bezahlter Überstunden Freizeitausgleich; statt starrer Arbeitszeitregelungen flexible Teilzeitarbeit; statt eines Entweder-Oder die Kombination von Arbeit und Bildung; statt starrer Altersgrenzen flexible Übergänge in die Rente.

Die Ausweitung der Arbeitslosenversicherung zur Beschäftigungsversicherung könnte solche Übergänge schon teilweise finanzierbar machen, etwa den Ausgleich der Einkommensverluste bei unfreiwilliger Teilzeitarbeit. Weil die Umsetzung von Arbeitszeitmodellen vor allem eine Sache der Betriebe ist, gibt es hier noch einen enormen Handlungsspielraum für entsprechende Tarifverträge oder Betriebsvereinbarungen. Dieser Handlungsspielraum wird zum Teil schon in vorbildlicher Weise genutzt, auch in Deutschland, bei-

spielsweise im Modell des Demografiefonds in der Chemischen Industrie. Durch die Offene Methode der Koordinierung, inklusive Peer Reviews, könnten solche gute Praktiken europaweit stärker verbreitet werden. In Einzelfällen könnten Europäischer Sozialfonds oder Sonderfonds innovative Pilotprojekte fördern.

Dasselbe gilt für die Förderung beruflicher Mobilität. Berufliche Übergänge werden, soweit ich sehe, im vorliegenden Bericht überhaupt nicht angesprochen und beschäftigungspolitisch in fast allen EU-Mitgliedstaaten vernachlässigt. Dabei gibt es wichtige Forschungsergebnisse dazu. Diese konstatieren zum einen Stagnation, wenn nicht gar einen Rückgang beruflicher Mobilität; zum anderen verweisen sie auf die zentrale Bedeutung von Mobilitätsketten für die Schaffung von mehr Beschäftigung: Wenn sich z.B. eine Krankenschwester zur qualifizierte Pflegekraft oder assistierenden Ärztin weiterbildet, dann entsteht eine Lücke bei den einfacheren Tätigkeiten von Krankenschwestern, in die Geringqualifizierte aufrücken können. So werden drei Fliegen mit einer Klappe geschlagen: Drohender Fachkräftemangel wird beseitigt, Arbeitslose erhalten Beschäftigung und Karrierewünsche werden erfüllt.

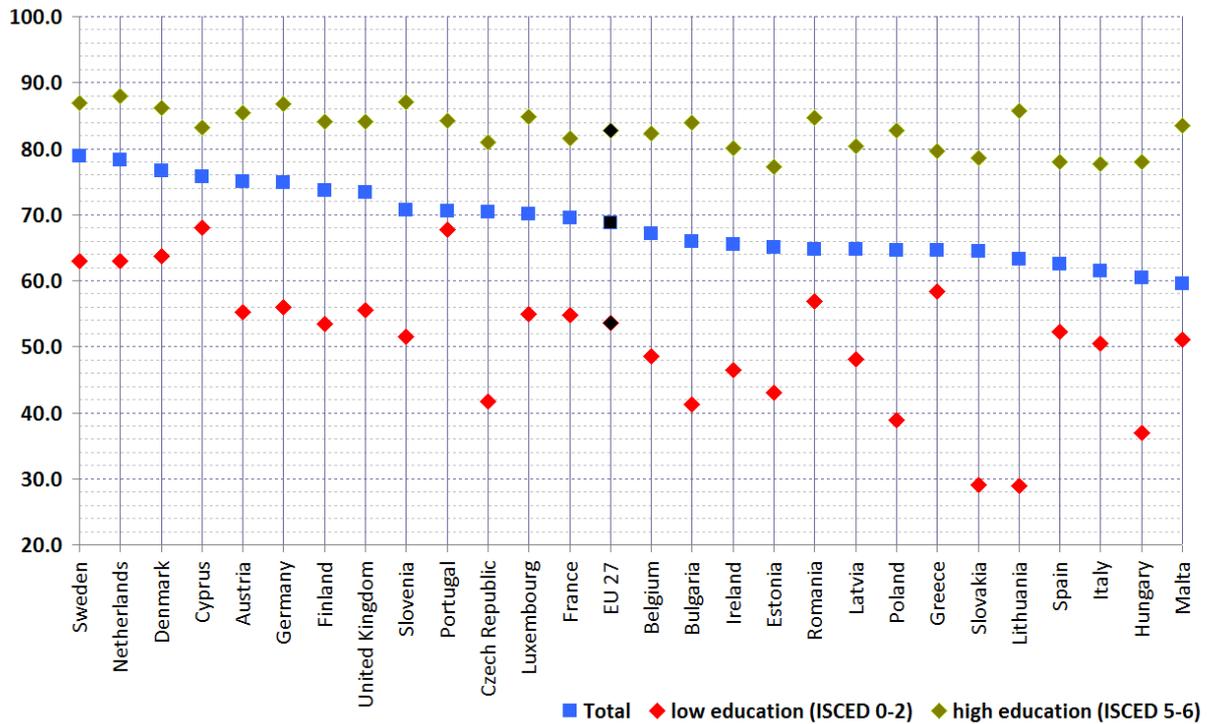
Ähnlich verhält es sich mit der zwischenbetrieblichen oder räumlichen Mobilität. Der geringe Grad dieser Mobilität wird zwar in allen Berichten bemängelt. Vorschläge für finanzielle Anreize oder zur Kompensation der damit oft verbundenen hohen Kosten sind jedoch mager.

Darüber hinaus wird die Diversität individueller Fähigkeiten und der Wandel der individuellen Arbeitskapazitäten im Lebensverlauf viel zu wenig berücksichtigt. Deswegen ist die Forderung, Menschen müssten beschäftigungsfähig, also fit für den Arbeitsmarkt gemacht werden, zwar richtig aber einseitig. Sie muss auch von der anderen Seite her betrachtet werden: Der Arbeitsmarkt muss fit für die Menschen gemacht werden, d.h., Arbeitsplätze und Arbeitsbedingungen sind an die Fähigkeiten der Menschen anzupassen.

Ich wundere mich immer wieder, wie wenig der Tatsache ins Auge gesehen wird, dass die Beschäftigungsquote von Menschen mit geringer Qualifikation weit von der Europa-2020 Benchmark 75 Prozent abweicht. Für die gesamte Union, EU-27, beträgt die Beschäftigungsquote für Hochqualifizierte 83 Prozent; die Beschäftigungsquote für Geringqualifi-

zierte aber nur 53 Prozent. Das sind 30 Prozentpunkte Differenz, und sie können in diesem Schaubild sehen, dass das mehr oder weniger für alle Mitgliedstaaten zutrifft (Abb. 2).

Abbildung 2: Beschäftigungsquoten der EU-Mitgliedstaaten 2010 nach Qualifikation (gering, hoch) und geordnet nach Gesamt (Alter 20-64)



Data for second quarter 2010 Source: European Labour Force Survey Database lfsq_ergaed, download 17.03.2011

Sicher: Eine Qualifizierungsoffensive könnte diese Lücke teilweise schließen. Aber diese Strategie wird vielen, vor allem älteren und in ihrer Leistungskraft eingeschränkten Menschen nicht gerecht. Der Arbeitsmarkt darf weder zu olympischen noch zu paralympischen Spielen ausarten.

In anderen Worten: Für diese Menschen müssen die Arbeitsbedingungen – also Arbeitszeiten, Arbeitsmittel und Arbeitslöhne – so gestaltet werden, dass sie in würdiger Form am Erwerbsleben teilhaben können. Für Menschen, denen es nur an Kenntnissen fehlt, die sie aber nicht mehr aufholen können, müssen die Arbeitsplätze so zugeschnitten werden, dass sie ihren Aufgaben gerecht werden können. Und gegebenenfalls muss das Einkommen entweder durch Lohnkostenzuschüsse oder Lohnergänzungen unterstützt werden.

Mir ist bewusst, dass dies an die konkrete Beschäftigungspolitik ganz heikle und schwierige Anforderungen stellt. Früher wurden vor allem im öffentlichen Sektor oder in Großbetrieben noch viele Einfach-Arbeitsplätze bereitgehalten. Diese sind aber im Zuge von „Lean-Production“ Kampagnen oder infolge der öffentlichen Finanzkrise verschwunden. Die Wissenschaft bietet hierzu kein Patentrezept. Die Debatte, ob Lohnzuschüsse, Sozialbetriebe oder ein öffentlich geförderter Beschäftigungssektor das geeignete Mittel sind, ist seit Jahrzehnten unentschieden. Die Europäische Kommission sollte deshalb, im Sinne der Offenen Methode der Koordinierung, wieder verstärkt diese Debatte inszenieren und das Lernen von guten Praktiken befördern, gegebenenfalls auch Pilotprojekte anstoßen.

Das Problem verschärft sich, wenn wir weitere beschäftigungshemmende Eigenschaften hinzuziehen, wie chronische Langzeitarbeitslosigkeit oder Behinderung. Zwar ist das Arbeits- und Sozialrecht vieler Länder schon weit entwickelt. Ich denke z.B. an die Schwerbehindertengesetze von Großbritannien und Deutschland. Diese enthalten schon viele arbeits- und sozialrechtlichen Hebel für die stärkere Integration von Behinderten. Beispielsweise Bevorzugungsrechte bei Einstellungen oder Weiterbildung, das Recht auf technische und ergonomische Arbeitsplatzanpassungen oder die betriebliche Pflicht zum Integrationsmanagement.

Die Umsetzungsdefizite sind jedoch riesig. Dazu kommt, dass die jetzige Krise nicht nur den Sockel von Langzeitarbeitslosen wieder anwachsen lässt. Untersuchungen zeigen, dass viele Langzeitarbeitslose früher oder später in Systemen von Erwerbsminderung und Invalidenrenten landen, statt in Beschäftigungsverhältnissen, die ihren Fähigkeiten angemessenen sind.

Das führt mich zur letzten These, die ich hier nur andeuten kann: Das Umsetzungsdefizit, das ich eben angesprochen habe, berührt ein Handlungsfeld, in dem die Sozialpartner und der Soziale Dialog eine entscheidende Rolle spielen. Die Umsetzung all dieser ambitionierten Integrationspläne berührt vielfältige Interessen, deren Informationsbedarf nur auf betrieblicher oder sektoraler Ebene vorhanden ist. Nur der soziale Dialog ist in der Lage, die notwendigen Kompromisse auszuhandeln, die realistischen Arbeitsbedingungen zu erkennen und entsprechenden Sachverstand etwa von Arbeitsmedizinern und Arbeitspsychologen hinzuzuziehen.

Auch hier sind m.E. die Möglichkeiten der Offenen Methode der Koordinierung im Austausch guter Praktiken nicht ausgeschöpft; die beschäftigungspolitische Integration von Langzeitarbeitslosen und Behinderten könnte in stärkerem Maße als bisher Gegenstand von Tarifverträgen oder regionalen und sektoralen Beschäftigungspakten sein; die Sozialpartner könnten auch hier zur Überwachung des Integrationsmanagements Unterstützung bieten, etwa durch betriebliche Sozialbilanzen.

Zu guter Letzt müssen wir auf die Ebene zurückkommen, die wir schon am Anfang angesprochen haben: Europäische Beschäftigungspolitik nimmt ihren Anfang auf der Makroebene. Auch hier spielen die Sozialpartner eine zentrale Rolle. Der makroökonomische Dialog auf europäischer Ebene muss mehr Biss bekommen. Konkret heißt das vor allem: Der Trend des Auseinanderdriftens der Lohnstückkosten muss umgekehrt werden.

Ich bin hier kein Experte, denke aber, dass beispielsweise die Möglichkeiten der Information als europäisches Koordinationsinstrument bei weitem noch nicht ausgeschöpft sind. Die Entwicklung der Lohnstückkosten muss europaweit weit sichtbarer und in den nationalen Medien diskutiert werden. Ein aus Wissenschaftlern und tarifpolitischen Experten besetzter Ausschuss für Mindestlöhne könnte die Auswirkungen nationaler Mindestlöhne auf Beschäftigung systematisch überwachen und jährlich Bericht erstatten. Schließlich wäre mit Unterstützung der Sozialpartner (einschließlich ihrer Forschungsinstitute) ein europaweites Informationssystem über die menschwürdige Anpassung von Arbeitsplätzen hilfreich.

Wir brauchen nicht nur eine regelmäßige quantitative Beschäftigungsbilanz, sondern auch eine regelmäßige Bilanz guter Jobs und guter Arbeitsmarktübergänge.

Ausgewählte Literatur

- Auer, P. and B. Gazier (2006), *L'introuvable sécurité de l'emploi*, Paris, Flammarion.
- Baethge, M. (2011), Qualifikation, Kompetenzentwicklung und Professionalisierung im Dienstleistungssektor, in: *WSI-Mitteilungen*, 64 (9), 447-56.
- European Commission (2012), *Towards a Job-rich Recovery – Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions*, Strasbourg, COM (2012) 173 final.
- Gazier, B. (2003), *'Tous Sublimes' – Vers un nouveau plein-emploi*, Paris: Flammarion.
- Jørgensen, H. and P.K. Madsen (eds.) (2007), *Flexicurity and Beyond – Finding a New Agenda for the European Social Model*, Copenhagen: DJØF Publishing.

- Kaldor, N. (1936), Wage Subsidies as a Remedy for Unemployment, in: *Journal of Political Economy*, 44 (6), 721-742.
- Muffels, R.J.A. (ed.) (2008), *Flexibility and Employment Security in Europe. Labour Markets in Transition*, Cheltenham, UK and Northampton, MA, USA, Edward Elgar.
- Rogowski, R. (ed.) (2008), *The European Social Model and Transitional Labour Markets – Law and Policy*, Farnham, England and Burlington, VT, USA, Ashgate.
- Rogowski, R. and R. Salais, N. Whiteside (eds.)(2012), *Transforming European Employment Policy – Labour Market Transitions and the Promotion of Capabilities*, Cheltenham, UK and Northampton, MA, USA, Elgar.
- Schmid, G. (1979), The Impact of Selective Employment Policy: The Case of a Wage-cost Subsidy Scheme in Germany 1974-75, in: *The Journal of Industrial Economics*, Vol. XXVII, No. 4, 1979, 339-358.
- Schmid G. (2008), *Full Employment in Europe – Managing Labour Market Transitions and Risks*, Cheltenham, UK und Northampton, MA, USA, Edward Elgar.
- Schmid, G. (2011), *Übergänge am Arbeitsmarkt – Arbeit, nicht nur Arbeitslosigkeit versichern*, Berlin, edition sigma.
- Schmid , G. (2012), *New Skills and Jobs in Europe. Pathways Towards Full Employment*, Report for the European Commission (Directorate General for Research and Innovation), http://ec.europa.eu/research/social-sciences/pdf/new-skils-and-jobs-in-europe_en.pdf
- Schmid, G. (2012), *Sharing Transition Risks: Towards a System of Employment Insurance*, Aalborg 2012, CARMA Research paper 2012:1, http://www.epa.aau.dk/fileadmin/user_upload/mb/CARMA/CARMA_2012-1_Guenther_Schmid.pdf