

WORKING PAPER – NO. 14 – 2014

Europäische Arbeitsmärkte. Krisenbewältigung

Olaf Struck



Otto-Friedrich-Universität Bamberg
Feldkirchenstraße 21
96045 Bamberg
Phone ++49 (0)951 2692
Fax ++49 (0)951 5637
Email: claudia.bauersachs@uni-bamberg.de
<http://www.uni-bamberg.de/arbeitswiss/>

Europäische Arbeitsmärkte. Krisenbewältigung

1. Einleitung

Die Arbeitsmärkte Europas befinden sich in der Krise. Diese Aussage gilt seit Langem, und sie gilt für alle Länder, auch wenn Ausmaß, Ursache und Ausprägung der Krise deutlich variieren. Dabei zeigen sich erhebliche Ungleichgewichte: dort der arme Süden, mit teilweise sehr hohen Arbeitslosenzahlen, insbesondere auch unter Jugendlichen; hier der reiche Norden mit vergleichsweise geringeren Beschäftigungsproblemen, wobei sich die Jugendarbeitslosigkeit selbst in diesem Teil Europas in den allermeisten Ländern verdoppelt hat. Lediglich Deutschland gelang es im Verlauf der Krise, die Arbeitslosenzahlen zu senken. Warum ist dies gelungen und zu welchem Preis? Sind Elemente des deutschen Weges auf andere Länder übertragbar?

Krisen bestehen, wenn vorhandene Ressourcen für die Erreichung von Zielen oder Programmen, wie etwa eine Bestandssicherung eines sozialen Systems, nicht ausreichen bzw. als nicht hinreichend erlebt werden. Krisen stellen also bestehende Handlungsressourcen, seien es ökonomische, soziale oder kulturelle Ressourcen, oder institutionelle Normen sowie Aspirationen infrage. Damit bieten sie Anlass, über Ziele und Mittel neu nachzudenken, und möglicherweise werden Lern- und Reformprozesse eingeleitet. Dies gilt auch für die als globale Wirtschaftskrise erlebten Wandlungen nach 2008. Sie bietet gutes Anschauungsmaterial, um erfolgreiche und weniger erfolgreiche Bewältigungsmuster zu untersuchen.

Im Folgenden wird im ersten Schritt die Entwicklung der Flexibilisierung von Beschäftigung nachvollzogen, da die auf flexiblere Arbeitsmärkte gerichteten Reformen als alleiniger Garant für den Erhalt und den Ausbau von Beschäftigung gelten. Betrachtet wird zunächst Deutschland, danach geht es um die Entwicklungen in anderen europäischen Ländern. Gezeigt wird im zweiten Schritt, dass Deutschland durch seine Maßnahmen der Öffnung und Flexibilisierung von Arbeitsmärkten noch vor der Krise seine Sozialkassen entlasten konnte, dann aber während der Krise auf *klassische* betriebsinterne und schließende Maßnahmen zurückgegriffen hat. Mit Blick auf Deutschland zu folgern, dass Nationen in der Krise insbesondere durch Maßnahmen der weiteren Flexibilisierung von Arbeit ihre Situation mittelfristig verbessern könnten, ist nicht möglich. Eine solche Interpretation, wie sie etwa von der EU-Kommission, der Europäische Zentralbank oder dem Internationalen Währungsfond vertreten wird, zielt an

den tatsächlichen Reformnotwendigkeiten, die in Deutschland und anderen Ländern Europas bestehen und die im dritten Abschnitt vorgestellt werden, vorbei.

2. Ausgangslage

In allen Ländern Europas lässt sich eine Phase der Flexibilisierung von Arbeitsmärkten beobachten. Flexibilität am Arbeitsmarkt gilt der Europäischen Kommission als am besten geeignet, die Krise zu bewältigen. Gerade für Deutschland wurden jedoch lange Zeit vermeintliche Rigiditäten für eine wirtschaftliche Stagnation und eine im internationalen Vergleich hohe Arbeitslosigkeit und hier vor allem auch Langzeitarbeitslosigkeit verantwortlich gemacht.

1.) Als eine wichtige Ursache einer unzureichenden externen Flexibilität auf Arbeitsmärkten galten institutionelle Restriktionen. Betont wurden ein zu starker Kündigungsschutz, zu wenige Möglichkeiten, längerfristig und wiederholt befristet einzustellen, zu wenig Leiharbeit und ein zu geringer Druck zur Arbeitsaufnahme bei Erwerbslosigkeit aufgrund von zu hohen und zu lang gezahlten Lohnersatzleistungen.

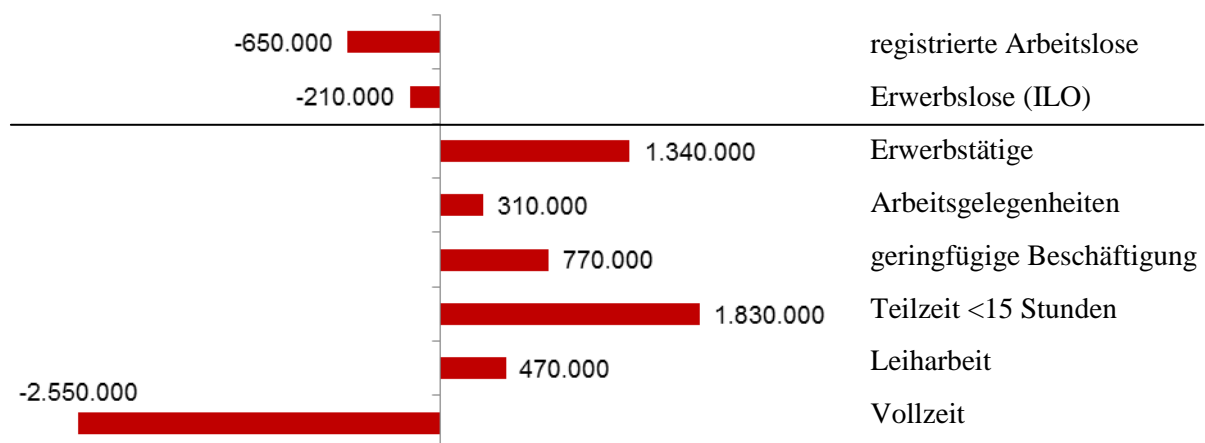
2.) Als eine zweite wichtige Ursache wurden zu hohe Lohnstückkosten hervorgehoben, die im internationalen Wettbewerb ein exportorientiertes Land wie Deutschland schwächen würden. Gefordert wurden Begrenzungen bei den Sozialversicherungsabgaben für Arbeitgeber sowie Begrenzungen bei den Lohnsteigerungen.

Insbesondere in den letzten zehn Jahren wurden in den genannten Bereichen deutliche Veränderungen vorgenommen. Die Politik ließ sich dabei von der Beschäftigungsstrategie der OECD sowie der Europäischen Kommission (2010) leiten. In diesen werden Deregulierungen gefordert, um offene und mobile Arbeitsmärkte zu fördern, die wiederum als Voraussetzung und Treiber von wirtschaftlicher Dynamik, Wohlfahrtssteigerungen und mehr Beschäftigung gelten (OECD 2009a: 118). Zudem orientierten sich die Reformen an Erfahrungen in Großbritannien, Dänemark und den Niederlanden, die dann unter Berücksichtigung der spezifischen strukturellen und institutionellen Bedingungen in Deutschland zu einer besonderen Kombination von Maßnahmen führten.

Der Kündigungsschutz wurde gelockert, und der Einsatz wiederholt befristeter Beschäftigung wurde erleichtert. Leiharbeit wurde liberalisiert. So wurden etwa neu geschaffene Tarifstrukturen für Leiharbeiter/-innen unterhalb der Tariflohngruppen für Festangestellte eingeführt.

Eine effektive Gleichbehandlung zwischen Leiharbeiter/-innen und Festangestellten ist in Deutschland, anders als etwa in den Niederlanden, nicht gegeben. Die sogenannten Hartz-Gesetze erhöhten über den Weg der Kürzung des Arbeitslosengeldes nach einem Jahr sowie über eine Politik der »Aktivierung« den Druck zur Arbeitsaufnahme. Bei gleichzeitig hoher Arbeitslosigkeit stand Unternehmen ein enormes Überangebot an Erwerbspersonen bei gleichzeitig erleichterten Bedingungen für einen numerisch flexiblen Personaleinsatz zur Verfügung. Dies wiederum erhöhte den Druck zur Lohnzurückhaltung, insbesondere bei Arbeitnehmer/-innen mit eher geringeren Qualifikationsanforderungen. Die Zahl der Niedriglohnbeschäftigten stieg deutlich. Insgesamt hat sich damit die Zahl der Beschäftigten tatsächlich erhöht. Zuwächse gab es vor allem bei der Teilzeitarbeit, bei geringfügiger Beschäftigung, Leiharbeit und Soloselbständigkeit bzw. insgesamt bei niedrig entlohnter Beschäftigung (vgl. Abb. 1). Allerdings war das allgemeine Arbeitsvolumen in Deutschland schon vor der Krise gesunken.

Abb. 1: Veränderung der Zahl der Erwerbstätigen in Deutschland 2000 bis 2010



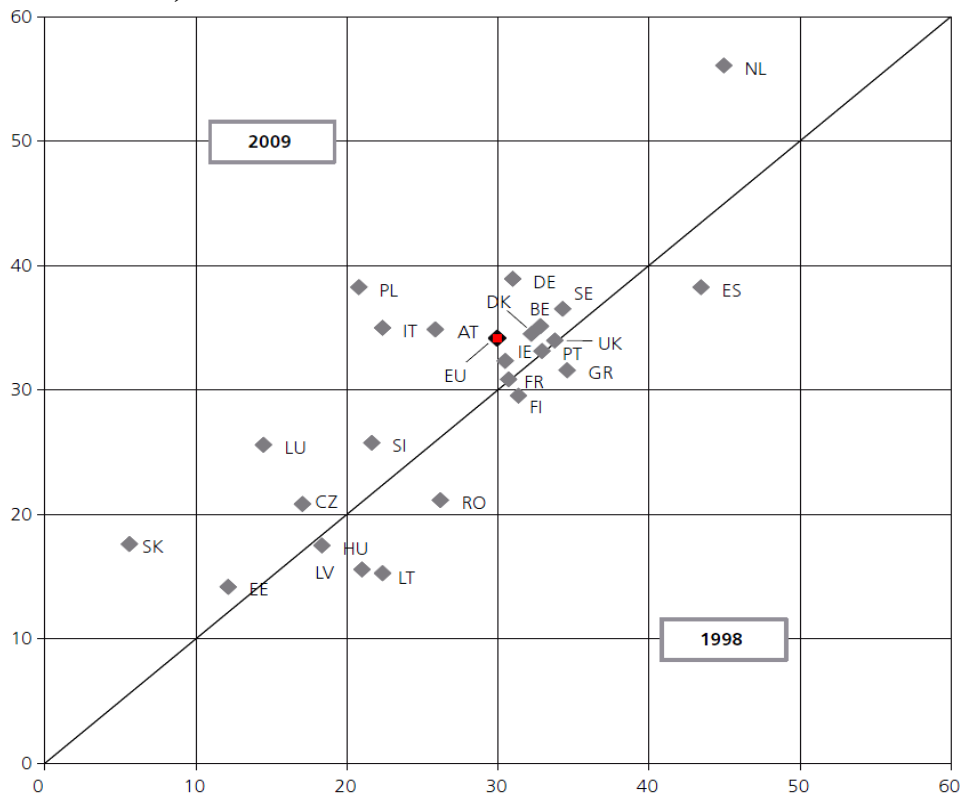
Quelle: IAB 2011

Solche Entwicklungen hin zu einer Flexibilisierung der Arbeitsmärkte durch niedrigen Kündigungsschutz und Aktivierung durch eine rigidere Arbeitsmarktpolitik sowie eine Ausweitung atypischer Beschäftigung und damit auch einen steigenden Druck auf sogenannte Normalbeschäftigte sehen wir in beinahe jedem europäischen Land (Clauwaert/Schömann 2012).

Insgesamt stieg dabei der Anteil der atypisch Beschäftigten in der Europäischen Union zwischen 1998 und 2009 von 30 auf 40 Prozent (vgl. Abb. 2). Eine Ausnahme ist Spanien. Hier

hat die Regierung aufgrund eines sehr hohen Niveaus befristeter Beschäftigung versucht, diese etwas zu begrenzen. Andere Ausnahmen sind einige wenige osteuropäische Länder, in denen traditionelle Beschäftigungsformen vorherrschen, doch auch in der Tschechischen Republik und in Rumänien wurden die Dauergrenzen von Befristungen auf drei Jahre erhöht. Wichtig ist der Hinweis, dass nicht jede sogenannte atypische Beschäftigungsform prekär ist und hier etwa sektorale und nationale Unterschiede bestehen. So entspricht beispielsweise in Deutschland Teilzeitarbeit etwas häufiger dem Wunsch der Beschäftigten als etwa in osteuropäischen Staaten, oder befristete Beschäftigungsverhältnisse (vielfach berufliche Ausbildungsphasen) münden mit etwa 60 Prozent häufiger in unbefristete Beschäftigungsverhältnisse (Hohendanner 2013) als etwa in südeuropäischen Staaten oder auch in Frankreich, wo dies überwiegend nicht der Fall ist (Bentolila u.a. 2012; Cahuc u.a. 2013). Hier geht es dann auch nur darum, zu zeigen, dass die Flexibilität am Arbeitsmarkt im Zuge der veränderten Rahmenbedingungen sichtbar erhöht wurde und die Politik gerade in der Krise bestrebt ist, Einstellungen und Entlassungen und damit den Rückgriff auf atypische Beschäftigungsverhältnisse zu erleichtern (Clauwaert/Schömann 2012). So wurden zum Beispiel in Estland, Griechenland, Großbritannien und Rumänien die Schwellen für Kündigungen gesenkt, insbesondere auch durch Erweiterungen der wirtschaftlichen Gründe (wie in Großbritannien, Portugal, Spanien, Slowakei und der Tschechischen Republik). In einigen Ländern wurden Abfindungszahlungen gesenkt, wie in Portugal, Spanien und der Tschechischen Republik, oder Kündigungsfristen verringert, so in Bulgarien, Estland, Litauen, Portugal, der Slowakei, Spanien und Großbritannien, wobei im letzteren Fall ebenso wie in Irland die Flexibilität ohnehin schon hoch und der Schutz vor Entlassungen immer schon schwach war (ebd.).

Abb. 2: Anteil atypisch Beschäftigter an allen Erwerbstätigen in der EU (Alter 15 bis 64) 1998 und 2009, in Prozent



Quelle: Schulze-Buschhoff 2011. Basis: EUROSTAT, Labour Force Survey

Anmerkung: EU 2009, einschließlich Bulgarien, Zypern und Malta. Atypische Beschäftigte sind hier überschneidungsfrei definiert als Beschäftigte mit befristeten Verträgen; Vollzeit arbeitende Soloselbstständige; Teilzeitbeschäftigte mit Festanstellung, Teilzeit arbeitende Soloselbstständige (Arbeitszeit > 15 Stunden/ Woche), die sich selbst als in Teilzeit arbeitend definieren; geringfügig Beschäftigte mit Festanstellung oder als Soloselbstständige (Arbeitszeit ≤ 15 Stunden/Woche)

Interessant ist nun Folgendes: Diese Maßnahmen in Richtung eines verminderten Kündigungsschutzes und einer höheren Aktivierung und Flexibilisierung haben in Deutschland, aber stärker noch in vielen anderen Ländern einerseits durchaus die gewünschten Wirkungen erreicht. Die Arbeitsmärkte wurden flexibler, es gab Beschäftigungszuwachse und eine damit verbundene partielle Entlastung der Sozialkassen (Möller 2010). Andererseits zielen sie aber auch deutlich an den Reformnotwendigkeiten der Wirtschafts- und Arbeitsmarktsituation vorbei.

Dies wird *erstens* daran deutlich, dass sie – in mittelfristiger Perspektive betrachtet – sehr wenig zur Bewältigung der letzten Krise beigetragen haben. Die Krise wurde insbesondere in Deutschland durch Flexibilitätsmöglichkeiten bewältigt, die sich auf interne Arbeitsmärkte

richteten. Zudem zeigt sich, dass in Ländern, in denen externe Anpassungsformen genutzt wurden, deutlich größere Probleme bestehen (vgl. hierzu Abschnitt 3).

Zweitens und in längerfristiger Perspektive sind für den Erhalt und Ausbau von wirtschaftlich produktiven internen Flexibilitätsmöglichkeiten, die zugleich mit Teilhabechancen von Erwerbspersonen einhergehen, vor allem Maßnahmen der Qualifizierung sowie der Übergangssicherung von Beschäftigten auszubauen, die in Deutschland sowie in sehr vielen anderen europäischen Staaten unzureichend ausgestaltet sind (vgl. hierzu Abschnitt 4).

3. Der Erfolg staatlich gerahmter betriebsinterner Anpassungen für Beschäftigungssicherung

Betrachten wir den ersten Punkt, das heißt die letzte Krise und ihre Bewältigung, näher.

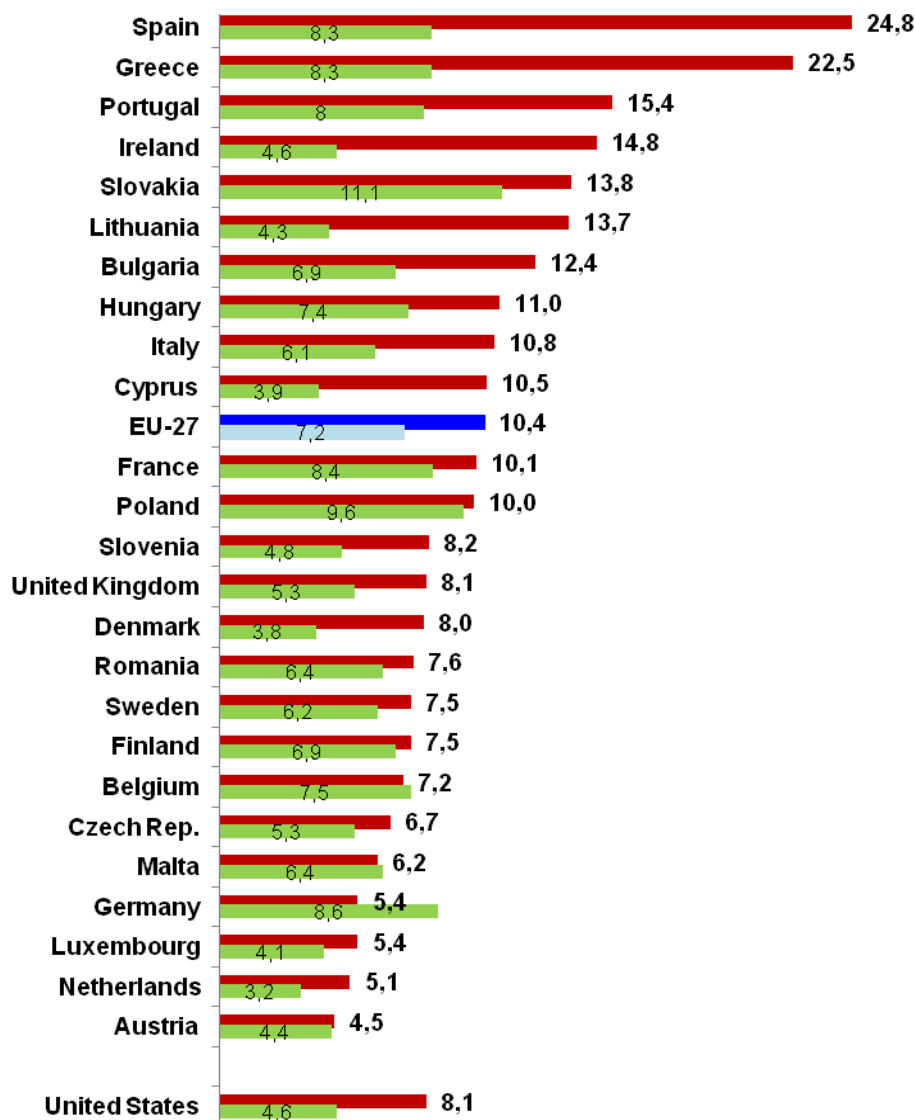
a) Seit etwa fünf Jahren blicken wir in Europa auf eine Wirtschafts- und Finanzkrise, die sich in den Ländern zum Teil sehr unterschiedlich auswirkt. In Griechenland und Italien und zum Teil auch in Portugal wurde der Konsum angesichts niedriger Realzinsen in der Eurozone vorwiegend auf Kredit finanziert. In einer Zeit, in der Investitionsprogramme zur Unterstützung der Wirtschaft und des Arbeitsmarktes notwendig sind, stecken diese Länder in einer Verschuldungsfalle fest. In Folge dieser geringen Anpassungsflexibilität konnte in der Wirtschaftskrise nicht vermieden werden, dass die Arbeitslosigkeit deutlich anstieg (vgl. Abb. 3). Hier wie in den meisten anderen Staaten waren es dann jüngere sowie gering qualifizierte Beschäftigte, die vorrangig entlassen wurden.

Andere Hintergründe hat die hohe Arbeitslosigkeit in Spanien. Hier war der Staatshaushalt vor Ausbruch der Immobilien- und Finanzmarktkrise 2008 weitgehend ausgeglichen, und die Bruttostaatsverschuldung war mit einem Anteil in 2007 von unter 40 Prozent am Bruttoinlandsprodukt (BIP) eher niedrig. Nicht der Staat, sondern vor allem die Privathaushalte sind in eine Schuldenfalle gelaufen, da sie angesichts der niedrigen Realzinsen den Verlockungen von Immobilien nicht widerstehen konnten, da sie gestiegene Immobilienwerte solange als Indikator für ein zukünftiges Wachstum fehl deuteten, bis die Blase und die Kredite geplatzt waren. Die Folgen konnten bis heute weder von den Kreditnehmer/-innen noch von den kreditgebenden spanischen Banken verdaut werden. Vergleichbares gilt für Irland und Island. Sie hatten darüber hinaus auf eine Expansion des Finanzsektors gesetzt, der durch besonders großzügige Regulierungen ins Land gelockt wurde. Als die Bankenkrise Island erreichte,

durchfuhr sie das Land ungebremst, da der kleine Staat finanziell nicht in der Lage war, hinreichend Bremsseile zu spannen. In Irland übernahm, ebenso wie in Spanien, der Staat die Garantien für die maroden Banken. Die zuvor sehr geringe Staatsverschuldung (in 2007 ca. 30 Prozent des Bruttoinlandprodukts) explodierte auf über 100 Prozent des jährlichen Bruttoinlandprodukts. Die geringe Anpassungsflexibilität schlug auch hier schnell in hohe Arbeitslosigkeitsszahlen durch (vgl. Abb. 3).

Anders die Situation in Deutschland: Die im Zuge der deutsch-deutschen Vereinigung hochgeschnellte Staatsverschuldung konnte Anfang 2000 langsam wieder zurückgefahren werden, und es bestanden auf staatlicher Seite finanzielle Handlungsspielräume.

Abb. 3: Arbeitslosenquoten im internationalen Vergleich, Juni 2012 and 2007



Quelle: Eurostat, Labour Force Survey (saisional angepasste Daten)
Anmerkung: Großbritannien und Griechenland = Mai 2012.

Als dann die Wirtschaftskrise deutlich wurde, wurden recht schnell Infrastrukturprogramme aufgelegt, die im Falle von geförderten Baumaßnahmen jedoch erst verzögert wirken konnten. Ein bedeutendes und schneller wirkendes Element zur Bewältigung der Wirtschafts- und Finanzkrise in Deutschland war demgegenüber die Sozialversicherung – und damit gerade der zuvor viel geschmähte *Verursacher* vermeintlich zu hoher Staatsquoten. So ging etwa von der gesetzlichen Rentenversicherung eine konjunkturstabilisierende Wirkung aus, da sie die Kaufkraft der Rentner/-innen aufrechterhalten hat. Die Rentenanpassung erfolgt in staatlichen Systemen zeitverzögert auf der Basis der Lohnentwicklung. Länder mit einem sehr weit ausgebauten kapitalgedeckten System haben das Problem, dass diese Systeme sofort auf Krisen reagieren und entsprechend destabilisierend auf die Konjunktur wirken (OECD 2009b: 1).

Wichtiger ist aber die Arbeitslosenversicherung. Einerseits wurde zwar in Deutschland das Potenzial zur binnenwirtschaftlichen Stabilisierung der Konjunktur durch die Mittelkürzungen der vorherigen Reformen für mehr Aktivierung vermindert. Andererseits trug sie durch die Finanzierung von Kurzarbeit zum Erhalt von sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung bei. Zwischen 2008 und 2009 schnellte die Zahl der Kurzarbeiter/-innen auf anderthalb Millionen (im Monat Mai 2009). Jahresdurchschnittlich waren es dabei deutlich über eine Million, und bis März 2010 lag die Zahl immer noch über 800.000. Auch Unternehmen in anderen Ländern konnten auf Kurzarbeiterregelungen zurückgreifen. Dies galt für Österreich, Belgien, Dänemark, Frankreich, Italien, Litauen, Luxemburg, Norwegen und Schweden. Andere Länder führten Kurzarbeiterregelungen schnell wieder ein, wie die Niederlande, oder sie schufen schnell solche Regelungen, wie Bulgarien, Ungarn, Rumänien und Slowenien (European Foundation 2009). Der wesentliche Unterschied zu Deutschland bestand aber darin, dass Kurzarbeit in Deutschland im Vergleich zu diesen anderen Ländern umfangreicher und schneller genutzt wurde. Dies gelang unter anderem deshalb, weil die Kassen der exportorientierten Unternehmen des verarbeitenden Gewerbes, die in Deutschland von der Krise besonders betroffen waren, sowie die Kassen der Bundesagentur für Arbeit im Zuge der Reform vergleichsweise gut gefüllt waren. Darüber hinaus ist der staatlich finanzierte Zeitraum, der zur Nutzung von Kurzarbeit zur Verfügung steht, mit 24 Monaten im Vergleich zu anderen Ländern deutlich länger. Dies stärkt die Sicherheit der Betroffenen, was wiederum für die finanzielle Stabilität der Binnenwirtschaft bedeutsam ist. Länder, in denen nicht auf Kurzarbeiterregelungen zurückgegriffen werden konnte, wie etwa Irland, Griechenland, Großbritannien oder Spanien, hatten die höchsten Anstiege von Arbeitslosigkeit.

b) Ein noch wichtigerer Baustein der Krisenbewältigung war die Nutzung flexibler Arbeitszeiten in Unternehmen. So wurden etwa zuvor gut gefüllte Gleitzeit-, Wochen- oder Jahresar-

beitszeitkonten geräumt, die in Deutschland von etwa der Hälfte der Beschäftigten genutzt werden (Groß/Schwarz 2010). Hinzu kommen Vereinbarungen zur Flexibilisierung der Lohnfestsetzung, die eine vorübergehende Aussetzung von Lohn- und Gehaltserhöhungen oder auch Lohn- und Arbeitszeitsenkungen in Unternehmen, die wirtschaftliche Schwierigkeiten nachweisen können, erlauben. Diese von den Tarifverbänden getragenen Vereinbarungen auf Branchenebene finden wir insbesondere in Belgien, Deutschland, Finnland, den Niederlanden oder Schweden. Ergänzt werden diese dann häufig durch Betriebsvereinbarungen, die wir neben den genannten Ländern etwa in Italien finden.

Ein essentieller Einflussfaktor, der bei der Überwindung der Krise half, war also neben staatlichen Maßnahmen zur Stützung der Konjunktur das verantwortungsvolle Verhalten der Sozialpartner. Anstatt Arbeitskräfte krisenbedingt freizusetzen, wurden sie in den Betrieben gehalten (Herzog-Stein u.a. 2010). Dass sich gerade die deutschen Arbeitgeber darauf eingelassen haben, liegt allerdings wiederum an einer Besonderheit, die sich in anderen Staaten zumeist weniger ausgeprägt findet. Betroffen von der Krise waren insbesondere erfolgreiche exportorientierte Industrieunternehmen in den Bereichen Automobilbau, Maschinenbau und Chemie mit hohen Anteilen beruflich und spezifisch gut qualifizierter Facharbeiter, die aufgrund dieser Qualifikationen geschützt und stabil beschäftigt sind. Zudem antizipieren in Deutschland gerade diese Unternehmen den demographischen Wandel und damit einhergehende Probleme, zukünftig ausreichend junge Fachkräfte gewinnen zu können. Aus Sicht der Arbeitgeber war also eine Strategie, die sich auf den Erhalt dieser anteilig und im europäischen Vergleich vergleichsweise großen Kernbelegschaften richtet, sehr vernünftig, auch wenn dadurch ein zeitweiliger Anstieg der in den Jahren zuvor stark gesenkten Lohnstückkosten in Kauf genommen werden musste.

Wie diese unterschiedlichen Strategien wirken, wird in Abbildung 4 deutlich. Entweder es wird entlassen, wie in Spanien, Griechenland, Portugal oder auch Großbritannien, oder Beschäftigte werden, wie insbesondere in Deutschland, trotz starker wirtschaftlicher Rückgänge gehalten, wobei dann von den Unternehmen vorübergehend ein Verlust von Arbeitsproduktivität pro Stunde zugunsten des Erhalts einer hochwertigen, berufsfachlich und spezifisch qualifizierten Stammebelegschaft in Kauf genommen wird.

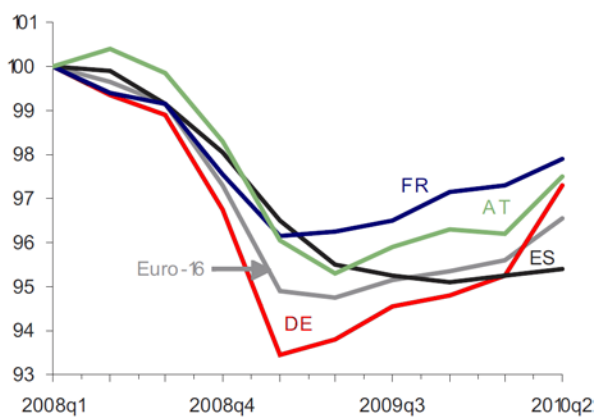
Entlassungen sind in Deutschland aufgrund von Abfindungsregelungen und sehr häufigen gerichtlichen Auseinandersetzungen immer noch teuer. Von bestehenden Sozialklauseln wären insbesondere die besonders wertgeschätzten jungen qualifizierten Fachkräfte betroffen gewesen. Wichtiges Know-how wäre verlorengegangen und bei einem Anstieg der Konjunk-

tur über externe Arbeitsmärkte nur sehr schwer bzw. mit sehr hohen Such- und Einstellungskosten wieder zu rekrutieren gewesen.

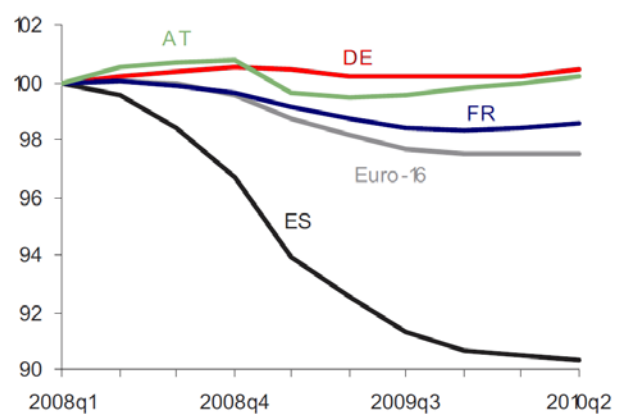
Auch in den deutschen Unternehmen erfolgte eine Anpassung über externe Flexibilisierungsstrategien. So wurden etwa Leiharbeiter/-innen entlassen und befristet Beschäftigte nicht übernommen. Gleichzeitig wurde aber an internen Strategien der Qualifizierung über Einstiege in eine Berufsausbildung oder Traineeprogramme festgehalten sowie auf Instrumente der internen Arbeitszeitflexibilität, also der Verkürzung von Arbeitszeit innerhalb des Unternehmens, gesetzt. So wurden durch die Kurzarbeit 1,2 Millionen Arbeitsplätze erhalten und durch die Inkaufnahme einer geringeren Stundenproduktivität etwa weitere zwei Millionen Arbeitsplätze gesichert (Herzog-Stein u.a. 2010: 15).

Abb. 4: Die Rezession im internationalen Vergleich

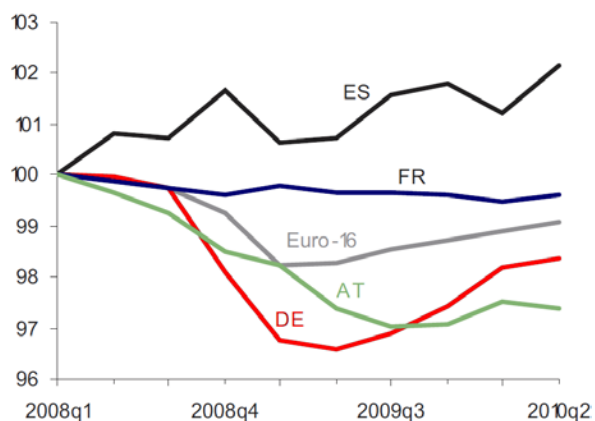
a) BIP



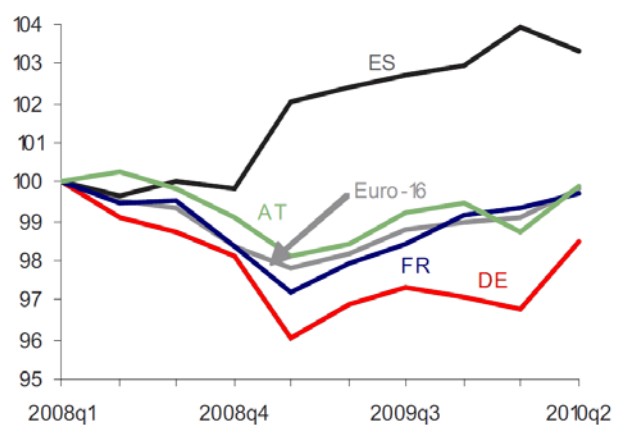
b) Erwerbstätige



c) Arbeitszeit (Arbeitsstunden je Erwerbstätigen)



d) Arbeitsproduktivität je Erwerbsstunde



Quelle: Herzog-Stein u.a. 2010

Anmerkung: Index Beginn des Abschwungs = 100; saison- und kalenderbereinigt

Zusammengefasst kann also gesagt werden: Im Verhältnis zum Rückgang der Produktion stieg die Arbeitslosigkeit vor allem in jenen Ländern überproportional stark an, in denen staatliche Instrumente wie Kurzarbeit oder Teilarbeitslosigkeit fehlen, so zum Beispiel in den baltischen Ländern, Spanien oder Irland. Vorhandene oder durch jüngste Reformen geförderte Maßnahmen der externen Flexibilität haben zur Überwindung der Krise so gut wie nichts beigetragen. In Deutschland wurde – anders als in Großbritannien, Irland, Griechenland Spanien usw. – hiervon kaum Gebrauch gemacht. Im internationalen Vergleich zeigt sich dann auch, dass Länder mit hoher externer Flexibilität (geringerer Kündigungsschutz, hoher Anteil an befristeter Beschäftigung) in der Regel die Krise nicht so gut überwunden haben und einen viel stärkeren Anstieg der Arbeitslosigkeit zu verzeichnen haben. Das »deutsche Arbeitsmarktwunder« (Möller 2011) basiert auf einem immer noch vergleichsweise hohen Niveau sozialstaatlicher Leistungen sowie vor allem auf den stabilisierenden Wirkungen, die mit einer hochqualifizierten und spezifizierten Qualitätsproduktion in den Kernbereichen der deutschen Wirtschaft einhergehen.

4. Maßnahmen für den Erhalt und den Aufbau von produktiver Beschäftigung

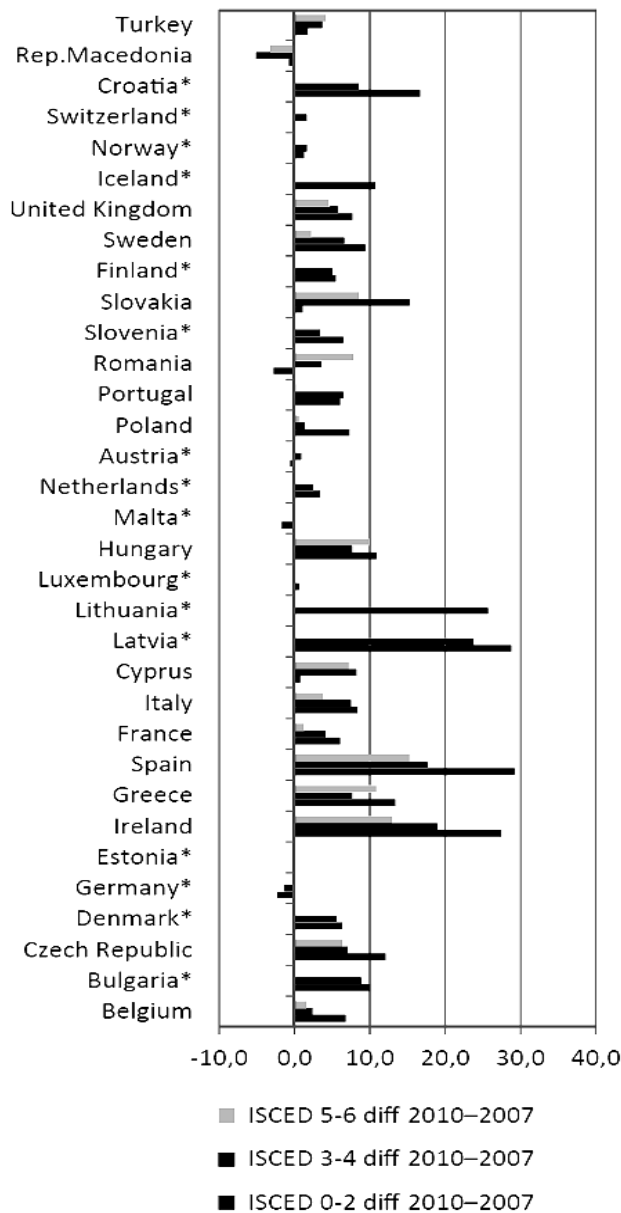
Kommen wir zum zweiten eingangs genannten Punkt, das heißt zu den längerfristig ebenfalls notwendigen Maßnahmen, die in der Lage sind, auch zukünftig wirtschaftlich produktive interne Flexibilitätsmöglichkeiten nutzen zu können und zugleich mit Teilhabechancen von Erwerbspersonen einhergehen. Hier müssen wir uns im Folgenden auf wesentliche Maßnahmen einer geeigneten Qualifizierung beschränken.

Als das größte Problem des deutschen Arbeitsmarktes wird derzeit der Fachkräftemangel diskutiert. ein Problem, das etwa auch in Großbritannien, Spanien, Polen oder Italien schnell an Bedeutung gewinnt. Dahinter verbirgt sich ein ebenfalls viel diskutierter Rückgang bei den Geburten und entsprechend bei den Schulabgänger/innen. Zudem verbergen sich dahinter aber vor allem auch allgemeine Probleme, wie wir sie in sehr vielen Staaten finden.

Dies ist *erstens* eine mangelnde berufsfachliche Qualifizierung vieler Jugendlicher, die mit erheblichen Problemen beim Übergang in qualifizierte Beschäftigung einhergehen. Die Quote derjenigen jungen Menschen im Alter von 15 bis 24 Jahren, die weder eine Arbeit haben noch eine schulische oder berufliche Ausbildung absolvieren (die sogenannten NEETs, »not in employment, education or training«; vgl. dazu Eurofond 2012: 19ff.), erreichte 2012 im Süden und in den östlichen Ländern 22,4 Prozent. Im Norden und in den zentralen Kernländern der EU sind es immerhin noch 11,4 Prozent (Europäische Kommission 2013). Bei dieser als be-

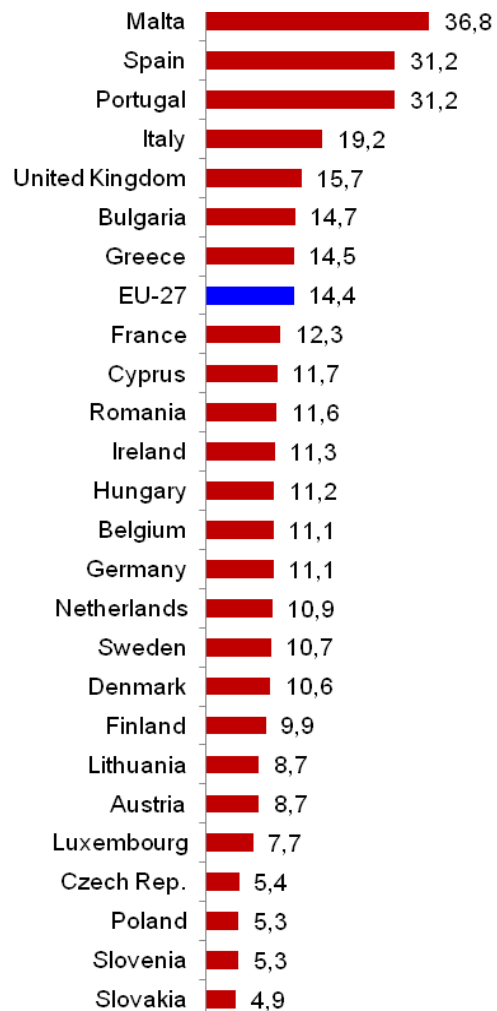
sonders verwundbar geltenden Gruppe der NEETs lassen sich angesichts der bestehenden Lebenslaufeffekte zwischen unzulänglicher Bildung, beruflichen Einstiegen und beruflichem Verlauf häufig erhebliche Erwerbs- und Einkommensrisiken beobachten. Deutlich wird diese Problematik auch, wenn wir das Grundbildungsniveau betrachten, das als unterste Qualifizierung notwendig ist, um darauf eine berufliche Qualifizierung aufbauen zu können. In vielen Staaten erreichen viele Jugendliche keinen oder nur einen unzureichenden schulischen oder beruflichen Abschluss in Höhe des Level 2 der International Standard Classification of Education (ISCED), was wiederum einer Sekundarbildung 1 bzw. Unterstufenausbildung (*secondary education first stage/secondstep of basic education*) entspricht. Und auch in der Krise war die Betroffenheit durch Arbeitslosigkeit in diesen Gruppen besonders in jenen Ländern groß, die für viele Jugendliche vielfach unzureichende, allgemeine Qualifikationen bereitstellen (Abb. 5 und 6).

Abb. 5: Arbeitslosenquote unter Jugendlichen (15–24 Jahre) nach Bildung, 2007–2010



Quelle: Dietrich 2012
 Basis: Eurostat, Labour Force Survey
 Anmerkung: *Länder mit unvollständigen Angaben oder kleinem Sample

Abb. 6: Level 2 als höchster Bildungs- und berufsqualifizierender Abschluss, 2009



Quelle: OECD 2010
 Anmerkung: Level 2 = secondstep of basic education

Zweitens bestehen Qualifikationsverluste in flexiblen Beschäftigungsformen, die zudem sehr selten Übergänge in stabile Beschäftigung ermöglichen (Dütsch/Struck 2014). Flexible Beschäftigungsformen, darunter insbesondere Leiharbeit sowie geringfügige und kurzfristige Beschäftigungsverhältnisse haben – wie zuvor gezeigt wurde – durch Arbeitsmarktreformen

in vielen Ländern an Bedeutung gewonnen und entsprechend zu einer nachhaltigen Segmentierung auf den Arbeitsmärkten beigetragen.

Die Bewältigung der viel diskutierten demografischen Veränderungen sowie ein Wohlfahrtswachstum setzen nicht nur eine erfolgreiche Mobilisierung der verfügbaren Erwerbspersonen voraus, sondern auch den Aufbau und den Erhalt von berufsfachlichen Qualifikationen, um Produktivitätsfortschritte und flexible Anpassungspotenziale gewährleisten zu können. Dies betrifft insbesondere die Ausbildung der jüngeren Altersgruppen, will man zukünftig die Probleme mit der Arbeitsmarktintegration von geringer qualifizierten Erwerbspersonen weitestgehend vermeiden.

Für eine erfolgreiche Eingliederung junger Menschen in den Arbeitsmarkt ist es von besonderer Bedeutung, weitestgehend jedem Jugendlichen eine allgemeine schulische Ausbildung sowie eine hochwertige, das heißt eine fachlich breit angelegte berufsqualifizierende Qualifikation zukommen zu lassen. Allgemeine fachliche Ausbildungen allein sind zu praxisfern. Eine zu enge fachspezifische Ausbildung wiederum schränkt eine spätere Verwendung über den spezifischen Tätigkeitsbereich hinaus sehr stark ein. Hier besteht das Problem, dass enge berufliche Zuschnitte im Gegensatz zur Dynamik von Facharbeit stehen. Die von Mayer u.a. (2010) konstatierte deutlich höhere Wahrscheinlichkeit von Berufsmobilität nach Erwerbsunterbrechungen und die von Ludwig/Pfeiffer (2006) analysierte hohe Abschreibungsrate der Verwertbarkeit berufsfachlicher Qualifikationen sind vor allem hierauf zurückzuführen.

Insbesondere Personen mit breit angelegten Ausbildungsqualifikationen, die durch ein umfangreiches Arbeitsprozesswissen zur Ausgestaltung von Geschäfts- und Arbeitsprozessen gekennzeichnet sind, können besser zwischen zum Teil branchenübergreifenden, doch verwandten Berufe wechseln. Hier geht es um die Förderung von sogenannten Schlüsselqualifikationen und von allgemeinen Handlungskompetenzen. Im Rahmen der Berufsausbildung werden dabei Fähigkeiten wie wissensbasiertes Arbeiten und Lernen (Techniken, Sprachen, Analyse- und Abstraktionsvermögen, Aneignen von Wissensbeständen, Selbstorganisationsfähigkeit etc.) sowie eine ganzheitliche Aufgabenbewältigung (Prozessverständnis, Organisationswissen, Teamfähigkeit, Kunden- und Produktverständnis etc.) praxisnah und in realen Arbeitsverträgen vermittelt (vgl. hierzu Fischer 2000 und die Beiträge in Rauner 2006). Es sind diese breiten Berufsbilder und damit die Vermittlung grundlegender Qualifikationen und umfangreicher Kompetenzen, die den Unternehmen die Möglichkeit eröffnen, sowohl Tätigkeitspro-

file bei sich wandelnden Anforderungen flexibel anpassen als auch die Arbeitsorganisation verändern zu können (Marsden 1999). Dieser Personenkreis ist deutlich geringer von konjunkturellen Schwankungen betroffen, und statusadäquate Wiedereinstiege in den ersten Arbeitsmarkt sind die Regel. Dies verdeutlicht dann aber auch, dass das Vorhandensein derart breiter Qualifikationen das Verfügbarkeitspotenzial nicht nur auf internen, sondern auch auf externen Arbeitsmärkten erhöht, da Personen mit breiten Qualifikationsprofilen und umfassenden Kompetenzen deutlich weniger stark an einzelne Betriebe und spezifische Berufstätigkeiten gebunden sind.

Kommt es zu einem Mangel an einer hinreichend großen Gruppe qualifizierter Beschäftigter, dann besteht die Gefahr, dass Unternehmen verstärkt polarisierende Rationalitätsmodelle einführen, um mit technischen und arbeitsorganisatorischen Standardisierungsmaßnahmen das Verfügbarkeitsproblem kostengünstig zu lösen. Einer Gruppe von gut und umfassend vorqualifizierten Arbeitnehmer/-innen steht dabei ein breites Angebot an berufsfachlichen Ausbildungs- oder Traineeprogrammen zur Verfügung, verbunden mit weitreichender Beschäftigungssicherheit, Weiterbildungs- und Aufstiegsmöglichkeiten sowie umfangreichen Kontroll- und Planungskompetenzen. Dabei ist diese Gruppe dann zuständig für Führungs-, Entwicklungs- und Kontrollaufgaben, die sie je nach Ausbildungsabschluss auf unterschiedlichen Niveaus ausführt.

Dem stehen dann jedoch ungelernete Gruppen oder Ausbildungs- und Hochschulabsolvent/-innen gegenüber, die in kurzen schulischen Bildungsgängen standardisiertes, explizites Wissen auf ihren jeweiligen Niveaus erworben haben. Entsprechend werden sie für die vergleichsweise einfachen, vor allem standardisierten Arbeitsvollzüge eingestellt, die von gut gebildeten Experten auf Basis ihres langfristig erworbenen expliziten und impliziten Wissens gestaltet wurden. Da einfache Anweisungen oder für etwas komplexere Tätigkeiten das einfache Lehrbuchwissen bzw. das »Nachschlagen« in computerbasierten Expertensystemen für die Aufgabenbewältigung ausreichend sind, können die Tätigkeiten ohne größeren Lern- und Einarbeitungsaufwand von austauschbaren Arbeitskräften bewältigt werden. Entsprechend ist die Konkurrenz hoch, und es fehlt meist an Arbeitsplatzsicherheit.

Die Förderung von höheren, breit angelegten allgemeinen Qualifikationen, die mit Blick auf die Vermittlung von Prozesswissen etc. praxisnah im Bildungssystem erworben werden, ist eine wesentliche Grundlage dafür, dass Unternehmen ihre Arbeitsorganisation auf vielseitigere, qualifiziertere und verantwortungsvolle Arbeitsvollzüge ausrichten, da eine gut ausgebil-

dete Angebotsseite derartige Arbeitstätigkeiten stärker nachfragt. Auf einer solchen Basis ist dann auch lebenslanges Lernen in wechselnden Tätigkeitsfeldern inner- oder zwischenbetrieblich möglich. So lassen sich dann auch Erosionstendenzen von berufsfachlichen Qualifikationen, wie sie derzeit in den offenen und unstrukturierten Beschäftigungssystemen der Leiharbeiter/-innen sowie der geringfügig und befristet Beschäftigten auftreten, vermeiden.

Betrachtet man die Jugendarbeitslosigkeit, dann fällt auf, dass sie in Deutschland, Österreich, den Niederlanden, Dänemark und der Schweiz, das heißt, in Ländern, die über ein arbeitsmarkt- und unternehmensnahes Ausbildungssystem mit zertifizierten, übertragbaren Berufsqualifikationen verfügen, vergleichsweise niedriger ausfällt. Anders als in rein schulischen Ausbildungswegen werden in dualen Ausbildungssystemen Anforderungsprofile der Wirtschaft unmittelbarer in der Ausbildung berücksichtigt. Die Auszubildenden erhalten durch die enge Einbindung in den Ausbildungsbetrieb signalkräftige zertifizierte berufs- wie auch betriebsspezifische Kenntnisse. Sie sammeln erste Berufserfahrungen und werden insbesondere in mittelständischen und großen Unternehmen auf Basis ihrer spezifisch erworbenen Qualifikationen in Dauerstellen direkt übernommen. Auch wenn immer wieder Probleme diskutiert werden – so etwa, dass in einigen Ausbildungsordnungen immer noch breites Prozesswissen vernachlässigt wird, oder das Problem, schwächere Schulabgänger zu integrieren –, hat sich dieses Prinzip im Grundsatz bewährt und erfährt eine hohe Akzeptanz aufseiten aller Arbeitsmarktakteure sowie ihrer Verbände.

Institutionen wie das duale Ausbildungssystem können nicht einfach in andere Sozial- und Wirtschaftssysteme übertragen werden, aber es ist möglich, die unmittelbare Praxisorientierung in Ausbildungsgängen zu erhöhen. Zusammen mit den beruflich ausbildenden Schulen können Unternehmen und Tarifpartner sektoral und/oder regional gemeinsame Standards und Zertifizierungen etablieren oder ausgedehnte praxisnahe Lern- und Arbeitsphasen in Unternehmen, insbesondere zum Ende der Ausbildungsgänge, anbieten. In Spanien und Frankreich werden Schritte zur Ausbildung von praxis- und prozessorientierten berufsspezifischen Qualifikationen forciert. Wirkungen werden nur mittel- oder langfristig entfaltet werden können, aber solche Maßnahmen sind geeignet, Wirtschaftsprozesse auf einem höheren Qualifizierungsniveau zu unterstützen. Derart in berufliche Bildungssysteme eingebettete Arbeitsmärkte sind geeignet, mehr Stabilität und Schutz vor Arbeitslosigkeit sowie zugleich auch qualifikatorische und betriebliche Flexibilität zu bieten.

5. Fazit

Insgesamt lässt sich für alle Länder, also auch für die vergleichsweise erfolgreicherer Bewältiger der Krise, festhalten: Die primären Opfer der Krise sind jene Gruppen, die auch schon vor der Krise zu den problematischen Gruppen gehörten, also Beschäftigte mit flexiblen Arbeitsverträgen und solche, die sich in Arbeitsverhältnissen mit geringen und unspezifischen Qualifikationsanforderungen befinden. Sofern politische Maßnahmen die Krisenbewältigung von Unternehmen unterstützt haben, waren diese auf eher besser qualifizierte Beschäftigte mit unbefristeten Arbeitsverträgen beschränkt oder wurden von Unternehmen für den Schutz von Gruppen mit spezifischen Qualifikationen eingesetzt. Maßnahmen, die sich aktiv auf Prävention und Vermeidung von Segmentierung richten und eine langfristige soziale Ausgrenzung vermeiden können, fehlen weitestgehend. Hier sind insbesondere Investitionen in Weiterbildung während des Arbeitslebens sowie eine berufsfachliche Ausbildung für alle zu nennen. Sofern eine unternehmens- und praxisnahe berufliche Ausbildung zur Verfügung steht, die breite und betrieblich übertragbare fachliche Qualifikationen vermittelt, bestehen Anreize für Unternehmen, auf der Basis dieser Qualifikationen interne Flexibilisierungsstrategien sowie auch längerfristige Beschäftigungsstrategien zu entwickeln. Zudem ist seit Langem bekannt, dass eine unzureichende berufliche Ausbildung mit hoher Jugendarbeitslosigkeit sowie instabilen frühen beruflichen Karrieren einhergeht. Diese Risiken hinterlassen tiefe „Narben“ und haben Einfluss auf die weiteren Lebens- und Arbeitsbedingungen. Dabei haben dann die flexibel Beschäftigten nur außerordentlich begrenzt Zugang zu Schulungsmöglichkeiten und befinden sich zudem in einer finanziell prekären Lage.

Letzteres gilt dann für Staaten mit gering ausgebauten Sozialversicherungssystemen und abnehmenden Möglichkeiten der familiären Sicherung noch einmal in besonderer Weise. Hier blicken wir auf eine hohe Staatsverschuldung und Sparzwänge wie in Griechenland, Portugal und Italien oder auf eine hohe Belastung vormals solider Staatsfinanzen durch umfängliche Staatsgarantien für marode Banken wie in Irland oder Spanien. Das heißt, in den Ländern, in denen qualitätsorientierte und damit wettbewerbsfähige Produktionsmodelle zu entwickeln wären und in denen eine hohe Arbeitslosigkeit gerade auch unter Jugendlichen herrscht, sind die Investitionen in eine qualitativ hochwertige Berufsausbildung und in Karrierechancen, orientiert an einem breit qualifizierenden dualen System der Berufsausbildung, am notwendigsten. Doch gerade diesen Ländern fehlen die für einen nachhaltigen Umbau notwendigen staatlichen investiven Mittel. Die Konsolidierungspolitik wird den Staaten die Finanzierungsgrundlagen weiter abgraben. Folge wird sein, dass die soziale Ungleichheit weiter zunehmen

wird. Dies betrifft einerseits die soziale Ungleichheit innerhalb der europäischen Länder. Es betrifft aber auch die bestehende Ungleichheit zwischen Produktions- und Beschäftigungsregimen und die damit verbundenen Beschäftigungs- und Armutsrisiken in einzelnen europäischen Ländern und Regionen. Ein sehr wichtiger Baustein, um das Fundament der EU zu sichern, ist eine gute berufliche Ausbildung. Die vielfach vorzufindenden und häufig EU-finanzierten kurzfristigen Bildungs- und Übergangsmaßnahmen für Jugendliche bieten hierfür keinen Ersatz.

Literatur

- Bentolila, Samuel/ Dolado, Juan J./ Jimeno Juan F (2012), Reforming an Insider-Outsider Labor Market: The Spanish Experience, *IZA Journal of European Labor Studies*, 1, Article 4, S. 1–29.
- Cahuc, Pierre/Carcillo, Stéphane/Zimmermann, Klaus F. (2013), “The Employment of the Low-Skilled Youth in France”, *IZA Policy Paper* No. 64.
- Clauwaert, Stefan/Schömann, Isabelle. (2012), *Arbeitsrechtsreform in Krisenzeiten – eine Bestandsaufnahme in Europa*. (European, Trade Union Institute Working Paper 2012.04), Brüssel.
- Dietrich, Hans (2012), *Youth Unemployment in Europe. Theoretical Considerations and Empirical Findings*, Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin.
- Dütsch, Matthias/Struck, Olaf (2014), Atypische Beschäftigung und berufliche Qualifikationsrisiken im Erwerbsverlauf, *Industrielle Beziehungen* 21, H.1, S. 58–77.
- Eurofound (2012), *NEETs – Young people not in employment, education or training: Characteristics, costs and policy responses in Europe*, Publications Office of the European Union, Luxemburg.
- European Commission (2010), *Communication on ‘An Agenda for new skills and jobs: A European contribution towards full employment’*, Brüssel.
- European Commission (2013), *EU Employment and Social Situation. Quarterly Review. Special edition: Annual Overview*, Brüssel.
- European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (2009), *Tackling the recession: Employment-related public initiatives in the EU Member States and Norway*, Dublin.
- Eurostat, Labour Force Survey (2013).
- Fischer, Martin (2000), *Von der Arbeitserfahrung zum Arbeitsprozesswissen*, Opladen.
- Groß, Hermann/ Schwarz, Michael. (2010), *Arbeitszeit, Altersstrukturen und Corporate Social Responsibility*, Wiesbaden.
- Herzog-Stein, Alexander/Lindner, Fabian/Sturn, Simon/van Treeck, Till (2010), Der deutsche Arbeitsmarkt im Wandel, *IMK-Report* Nr. 56
- Hohendanner, Christian (2013), *Befristete Beschäftigung – Aktuelle Zahlen aus dem IAB-Betriebspanel 2012*, IAB, Nürnberg.
- IAB (2011): *Analytikreport der Statistik. Arbeitsmarkt in Deutschland. Zeitreihen bis 2010*. Nürnberg
- Ludwig, Volker/ Pfeiffer, Friedhelm (2006), Abschreibungsraten allgemeiner und beruflicher Ausbildungsinhalte – empirische Evidenz auf Basis subjektiver Einschätzungen, in: *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik*. Bd. 226, H. 3. Stuttgart, S. 260–284.
- Marsden, David (1999), *A Theory of Employment Systems: micro-foundations of societal diversity*. Oxford.
- Mayer, Karl Ulrich/Grunow, Daniela/Nitsche, Natalie (2010), Mythos Flexibilisierung? Wie instabil sind Berufsbiografien wirklich und als wie instabil werden sie wahrgenommen? *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* 62, S. 369–402.

- Möller, Joachim (2010), Die deutschen Arbeitsmarktreformen: Nicht perfekt, aber unter dem Strich positiv. *WSI-Mitteilungen* 63, H. 6, S. 324–327.
- Möller, Joachim (2011), Das deutsche Arbeitsmarktwunder – Versuch einer Erklärung, in: Bernhard Nietert (Hg.), *Die Eskalation der Finanz- zur Wirtschaftskrise* (Taschenbücher für Geld, Bank, Börse). Frankfurt/M., S. 105–123.
- OECD – Organisation for Economic Co-operation and Development (2009a), How Do Industry, Firm and Worker Characteristics Shape Job and Workers Flows? *OECD-Employment Outlook*. Paris, S. 117–163.
- OECD – Organisation for Economic Co-operation and Development (2009b), *Private Pensions Outlook*, Paris.
- Rauner, Felix (Hg.) (2006), *Handbuch Berufsbildungsforschung*, Bielefeld.
- Schulze-Buschhoff, Karin (2011), *Atypisch beschäftigt = typisch arm im Alter? Die Flexibilisierung der Arbeitsmärkte und der staatliche Schutz vor Altersarmut – ein europäischer Vergleich*, Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin.
- Wilkinson, Richard./ Pickett, Kate (2010), *Gleichheit ist Glück. Warum gerechte Gesellschaften für alle besser sind*, Frankfurt/M.