

BMWA und IAB

Impulse für die europäische Beschäftigungspolitik – Impulse für Deutschland

Tagung zum Bericht der Europäischen Task Force Beschäftigung Berlin, 8. Dezember 2003

Zusammenfassung der Diskussionen

**Knut Emmerich, Hans Fuchs, Elmar Hönekopp, Regina Konle-Seidl, Peter Kupka,
Thomas Rhein (IAB)**

Round-Table-Diskussion zu den Ergebnissen der Europäischen Task Force Beschäftigung

Teilnehmer der Round-Table-Diskussion:

Wolfgang Clement, Bundesminister für Wirtschaft und Arbeit; Anna Diamantopoulou, EU-Kommissarin für Beschäftigung und Soziales; Dr. Dieter Hundt, BDA-Präsident; Wim Kok, ehemaliger niederländischer Premierminister, Vorsitzender der Task Force; Michael Sommer, DGB-Vorsitzender; Prof. Dr. Günther Schmid, Wissenschaftszentrum Berlin, Mitglied der Task Force.

Moderation: Sabine Christiansen.

Einleitend wurde Clement gefragt, wie er den Bericht der Task Force im Bezug auf Deutschland bewerte. Er führte aus, dass der Bericht die wesentlichen Herausforderungen für die deutsche Politik benenne, so etwa die Förderung von Unternehmensgründungen und der Frauenerwerbstätigkeit und die Eindämmung des Vorruhestandes. Als sehr wertvoll einzuschätzen seien auch die zahlreichen Best-Practice-Beispiele des Berichts. Die Herausforderungen in Deutschland und auch europaweit anzugehen sei dringlich, da sonst die Lissabon-Ziele in noch weitere Ferne rücken würden.

Diamantopoulou ergänzte, es sei vor allem wichtig, dass der Bericht noch deutlicher ins Bewusstsein bringt, dass die Arbeitslosigkeit ein *europäisches* und nicht nur ein nationales Problem sei. Sie schätzt die Chancen für Reformen hierzulande gut ein, da es in Deutschland eine Tradition der Konsens-Kultur gebe.

Die Moderatorin thematisierte nun den Flexibilisierungsbedarf in der Tarifpolitik und die kürzlich ohne Ergebnis abgebrochenen Spitzengespräche zwischen BDA und DGB über Vereinbarungen zu Öffnungsklauseln in Tarifverträgen. Sommer bekräftigte den Standpunkt des DGB, der *generelle* Öffnungsklauseln, auch unabhängig von Notlagen, ablehnt. Im Übrigen hätten die Gewerkschaften schon viel an tarifpolitischer Flexibilisierung mitgetragen.

Hundt entgegnete, dass die Wirtschaft noch mehr Gestaltungsspielraum brauche. Zudem bewegten sich viele betriebliche Bündnisse für Arbeit am Rande der Legalität und müssten nachträglich legalisiert werden. Wenn es zwischen den Tarifparteien keine Einigung gebe, sei eben der Gesetzgeber gefordert. Dennoch bekräftigten Sommer und Hundt, dass sie die Verhandlungen fortsetzen und bald zu einer Einigung gelangen wollen.

Schmid stellte fest, dass die Lohnstruktur in Deutschland drei Besonderheiten aufweise: 1. relativ geringe regionale Lohnunterschiede, 2. relativ niedrige Löhne im Dienstleistungsbereich trotz starker Beschäftigungsexpansion, und 3. eine stark verbreitete Entlohnung nach dem Senioritätsprinzip, die unerwünschte Anreize zur Frühverrentung gebe. In diesen Bereichen sollten die Tarifpartner für mehr Flexibilisierung sorgen.

Die Moderatorin fragte Wim Kok, inwieweit das niederländische "Polder-Modell" bzw. das "Herbst-Modell" (der kürzlich vereinbarte Lohnstopp für 2004) auf Deutschland übertragbar sei. Kok führte aus, dass Kompromisse in den Niederlanden leichter seien, da das Land viel kleiner sei und es weniger kulturelle und regionale Unterschiede gebe. Durchaus übertragbar sei aber die Kultur der Verständigung und des Kompromisses zwischen Parteien und Sozialpartnern.

Die Diskussion befasste sich anschließend weiter mit dem Thema des "Voneinander Lernens". Sommer sagte, das Lernen aus Best-Practice-Bespielen könne nur funktionieren, wenn man alle politischen Randbedingungen berücksichtige. Clement nannte die britischen Job Centres als positives Beispiel, da die Stellensuchenden dort viel intensiver betreut werden könnten. Schmid hob bestimmte Tarifverträge in den Niederlanden als best practice hervor, die präventive Gesichtspunkte berücksichtigten, indem sie die Umwandlung von Lohnbestandteilen in Weiterbildungsinvestitionen ermöglichten. Sommer meinte dazu, derartige Qualifizierungs-Tarifverträge seien aus seiner Sicht durchaus denkbar. Nach Auffassung von Kok sind die Best-Practice-Beispiele des Berichts nicht als Patentrezepte, sondern als Illustrationen zu verstehen.

Daneben wurde die Überschreitung der 3-Prozent-Verschuldungsgrenze des Stabilitätspakts durch Deutschland (und Frankreich) thematisiert. Während Hundt und Diamantopoulou dies als bedenklich bezeichneten, plädierte Sommer für eine stärker wachstumsorientierte Auslegung des Paktes, die auch eine zeitweise Überschreitung der 3-Prozent-Grenze zulasse. Überhaupt müsse man in Europa auch eine wirksame makroökonomische Geld- und Fiskalpolitik betreiben, wenn man mehr Jobs schaffen wolle. Auch Schmid plädierte dafür, die nachfrageorientierte makroökonomische Wirtschaftspolitik zu stärken und besser mit der Europäischen Beschäftigungsstrategie zu koordinieren.

Die Moderatorin lenkte das Gespräch danach auf die Bildungspolitik. Hundt kritisierte das deutsche Grundbildungswesen, das aus Sicht der Arbeitgeber seit langem unzureichend sei.

Clement forderte, dass in der EU generell mehr in Bildung und Forschung investiert werden müsse, sowohl von den Mitgliedstaaten als auch von Privaten. Dafür brauche man aber erst den nötigen Handlungsspielraum, und diesen eben schaffe man dadurch, dass man die Arbeitsmarktprobleme löse.

Diamantopoulou wies darauf hin, dass der Beschäftigungszuwachs in der EU zwischen 1997 und 2001 zu 80 Prozent auf Hochqualifizierte entfalle. Sie hob zwei Punkte des Task-Force-Berichts hervor: Zum einen thematisiere er die Teilung von Investitionskosten für Qualifizierungsmaßnahmen, zum anderen zeige er, dass man mehr in Kinderbetreuungseinrichtungen und generell in soziale Infrastruktur investieren müsse, wenn man die Frauenerwerbstätigkeit steigern wolle. Sie verwies hierzu auf Schweden als positives Beispiel.

Schmid forderte, in Deutschland müsse schon im Vorschulalter mehr in die Bildung von Kindern investiert werden. Durch frühzeitiges Lernen wachse auch die Fähigkeit, noch im Alter weiter zu lernen. Um mehr Ältere zu beschäftigen, reiche ein Mentalitätswandel nicht aus, es müssten auch die entsprechenden Investitionen geschaffen werden, wie dies in Schweden der Fall sei.

Das Schlusswort hatte Wim Kok: Der Bericht der Task Force wolle vor allem einen Anstoß zu der Einsicht geben, dass strukturelle Reformen in Europa nötig seien. Deutschland komme dabei eine besonders wichtige Rolle zu. Das größte Land der EU müsse jetzt beweisen, dass es zu Reformen fähig sei.

Arbeitsgruppe 1: „Adaptability“

Referenten: Wiemer Salverda (Vortrag: low-paid employment and the flexibility of wages), Ulrich Walwei (Vortrag: labour market impacts of employment protection),
Länderberichte: Pdraig Cullinane (Länderbericht Irland), Tjerk Kroes (Länderbericht Niederlande), Marek Szczepanski (Länderbericht Polen)
Moderation: Paolo Reboani (Italien)

Die Hauptreferate zum Kündigungsschutz und zur Lohnflexibilität im Niedriglohnbereich wurden durch Länderberichte Irlands, der Niederlande und Polens ergänzt.

Zum Kündigungsschutz wurden unterschiedliche Alternativen der Deregulierung vorgestellt. Als erste Möglichkeit wurden die Alternativen partielle versus generelle Deregulierung diskutiert. Die partielle Deregulierung sieht eine Liberalisierung des Kündigungsschutzes für kleine und mittlere Unternehmen vor, die in den meisten Ländern bereits Fakt ist. So geht es im Prinzip lediglich darum, ab welcher Betriebsgröße der Kündigungsschutz rechtswirksam wird. Gesamtwirtschaftlich gesehen hat die partielle Deregulierung den Nachteil, dass Son-

der Tatbestände geschaffen werden, die zu einer Segmentierung des Arbeitsmarktes führen. Bei einer generellen Deregulierung wäre dies nicht der Fall. Es wurde die Position vertreten, dass es absolute Beschäftigungssicherheit (security) sowieso nicht gibt und deshalb durch Beschäftigungsfähigkeit (employability) ersetzt werden sollte. Das würde bedeuten, dass bei einer generellen Deregulierung Weiterbildungsmaßnahmen erheblich an Bedeutung gewinnen (müssten). Als weitere Reformansätze gelten in der aktuellen Diskussion die Alternativen Bestandsschutz versus Abfindungsschutz. Es wurde angeführt, dass dies in Spanien bereits umgesetzt wurde. Hier gibt es keinen Bestandsschutz aber einen Abfindungsschutz. Trotzdem ist die Arbeitslosigkeit in Spanien nach wie vor hoch.

Die These mangelnder Flexibilität wurde in dem Hauptreferat zur Lohnflexibilität grundsätzlich in Frage gestellt. Begründet wurde dies u.a. mit der im Vergleich zu den USA größeren Beschäftigungsdynamik in Europa in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre, die nicht auf ernstzunehmende Einstellungshemmnisse auf Grund mangelnder Lohnflexibilität schließen lässt. Defizite werden weniger im Segment der Niedrigqualifizierten gesehen, sondern im Bereich der „High Performance Jobs“, insbesondere für Frauen. Weiterbildung gilt deshalb auch im Zusammenhang mit Lohnflexibilität als wesentliche Voraussetzung für mehr Flexibilität. Dies wurde auch in den Länderberichten deutlich. Sowohl in Irland, Polen als auch in den Niederlanden hat die Weiterbildung in den letzten Jahren erheblich an Bedeutung gewonnen. Der Vertreter der Niederlande sprach ebenfalls von der Substitution von „Arbeitsplatzsicherheit“ durch „Beschäftigungssicherheit“. Er betonte für den Fall der Niederlande auch die Rolle eines niedrigeren Niveaus der sozialen Absicherung bei Arbeitslosigkeit als Element der Flexibilisierung bzw. höheren Durchlässigkeit des Arbeitsmarktes. So haben die Niederlande in den neunziger Jahren die Anspruchskriterien für den Bezug von Arbeitslosengeld angehoben und die Zumutbarkeitskriterien und Sanktionen verschärft.

AG 2 „Labour Supply“

Referenten: Eskil Wadensjö (Vortrag „More Jobs for Older Workers“), Jill Rubery, (Vortrag „More - and Better - Jobs for Women“)

Länderberichte: Catherine Barbaroux (Frankreich), Mats Wadman (Schweden), Christiane Voß-Gundlach (Deutschland)

Moderation: Mária Ladó (Ungarn)

Niedrige Geburtenziffern und eine steigende Lebenserwartung führen zu einem steigenden Anteil älterer Menschen in den industrialisierten Ländern. Der Altenquotient, die Relation

Ältere zu Erwerbsbevölkerung, ist im Steigen begriffen. Verstärkt wird dieser Prozess durch die Frühverrentung. Letztlich führt dies zu höheren Steuern und Sozialabgaben, mit ungünstigen Auswirkungen auf die Arbeitsnachfrage und das Arbeitsangebot.

Dem Abgabeanstieg kann man auf verschiedene Weise entgegensteuern. Wie Eskil Wadensjö erwähnt, ist deren Wirkung auf die Generationen durchaus unterschiedlich. Im Übrigen unterscheiden sich die Maßnahmen auch darin, ob sie unmittelbar oder eher mittelbar wirken.

Nahe liegend wäre eine Rentenkürzung bzw. ein Einfrieren der Renten. Produktivitätssteigerungen würden die Last für die jüngere Generation senken, sofern die Renten/Pensionen nicht oder weniger steigen.

Ein späteres Renteneintrittsalter trägt zur Entlastung bei, wenn mehr Menschen arbeiten und zugleich weniger Menschen zu versorgen sind. Zugleich müssten aber die Frühverrentung und die Gewährung von Renten aufgrund von Krankheit/Erwerbsunfähigkeit zurückgefahren werden. Ein Mittel könnte sein, mit Abschlägen auf die Renten den frühen Ausstieg aus dem Erwerbsleben weniger attraktiv zu machen.

Für die Umsetzung in tatsächliche Beschäftigung sei an spezifische Arbeitsmarktmaßnahmen für Ältere und vor allem an Weiterbildung zu denken. Dabei muss diese Aufgaben nicht immer der Staat übernehmen. So haben in Frankreich die Sozialpartner eine verstärkte Weiterbildung Älterer vereinbart. Andererseits wurde Schweden gesetzlich festgeschrieben, dass Tarifverträge keine Regelungen enthalten dürfen, die Arbeitnehmer zwingt, vor dem 67. Lebensjahr in Ruhestand zu gehen.

Neben der Förderung der Erwerbstätigkeit Älterer steht im Mittelpunkt der politischen Diskussion die Frauenerwerbstätigkeit. Immerhin seien mehr als 70 % des mobilisierbaren Potenzials an Arbeitskräften Frauen (Jill Rubery). Die Länderberichte zu Frankreich und Schweden zeigten, dass es mit einer besseren Kinderbetreuung und einer großzügigeren Regelung des Elternurlaubes möglich, Familie und Arbeit (besser) zu vereinbaren.

Allerdings haben Frauen bei einer Ausweitung der Erwerbstätigkeit auch mit erheblichen Nachteilen zu kämpfen. Überwiegend Frauen arbeiten in Teilzeit oder stehen in befristeten Beschäftigungsverhältnissen. Mehr Flexibilität am Arbeitsmarkt dürfe sich deshalb nicht im wesentlichen auf die weiblichen Arbeitskräfte beschränken. Frauen verdienen weniger als Männer, werden durch das Steuersystem häufig systematisch benachteiligt und tragen den Hauptteil der häuslichen Aufgaben. Ein weiterer Aspekt ist, dass Frauen nicht nur die größte personelle Arbeitsmarktresource sind, sondern dass dies vor allem ältere Frauen sind. Letztere, so Jill Rubery, stehen vor völlig anderen Schwierigkeiten als ältere Männer. Die niedrige Erwerbstätigenquote älterer Frauen werde im Übrigen nicht so sehr durch Frühverrentung

verursacht. Vielmehr kehrten sie (nach Zeiten der Kindererziehung) nicht mehr in den Arbeitsmarkt zurück.

Jill Rubery bemängelt, dass der Bericht der *Europäischen Task Force Beschäftigung* auf die Gleichstellung der Geschlechter nicht nur Rücksicht nimmt, aber die Perspektive des Gender Mainstreaming systematisch in den Empfehlungen des Reports eingeht.

So fehle dem Bericht der *Europäischen Task Force Beschäftigung* beim Thema „Investitionen in das Humankapital“ die Gender-Perspektive. Frauen stellen ein großes Potenzial an qualifizierten Arbeitskräften. So studierten inzwischen mehr Frauen als Männer an den Hochschulen. Dieses Potenzial bleibe teilweise ungenutzt, weil es die gegebenen Arbeitsplatzstrukturen Frauen erschweren, ihre vollen beruflichen Fähigkeiten einzubringen.

Eine konsequente Gender-Perspektive könne zu Zielkonflikten führen, die darin bestehen, dass die Gleichstellung der Geschlechter mit einem anderen Politikziel nicht vereinbar ist oder beide nicht gleichzeitig erreichbar sind. Ein solcher Zielkonflikt folgt beispielsweise aus der Forderung nach mehr Flexibilität und dem gleichzeitigen Versuch, geschlechtsspezifische Segregation zu reduzieren.

Der Bericht der *Europäischen Task Force Beschäftigung* legt einen Schwerpunkt auf die Förderung der Arbeitslosen. Dies führe zu einer Verdrängung von Frauen der Stillen Reserve (hidden unemployment). Wenn im Report steht, eine „beschäftigungsfreundliche Lohnentwicklung“ solle gewährleistet werden, und dabei die sektorale Lohndifferenzierung hervorgehoben wird, dann – so Jill Rubery – darf nicht übersehen werden, dass dies v.a. Frauen benachteilige, weil die sektorale Lohndifferenzierung mit den geschlechtsspezifischen Lohnunterschieden korreliert. Auf eine Vielzahl weiterer Aspekte, bei denen es auf die Gender Perspektive ankäme, wie Diskriminierung am Arbeitsplatz, haushaltbasierte Besteuerung, usw., kann in dieser Kurzfassung nicht näher eingegangen werden. Alles in allem sieht Jill Rubery die Gender Perspektive im Bericht der *Europäischen Task Force Beschäftigung* mehr als einen „stand alone issue“ als eine Schlüsseldimension der Betrachtung.

Ein weiteres Arbeitsmarktsegment, von dem sich der Report mehr Beschäftigung verspricht, ist der so genannte Niedriglohnssektor. Als ein Beispiel wie man mehr Menschen für den Arbeitsmarkt gewinnen könnte, wurden dazu die Reformen in Deutschland genannt. Der Anstieg bei den so genannten Mini Jobs und Midi Jobs wird auf die deutlich niedrigere Abgabenlast sowie das erheblich vereinfachte Meldungsverfahren für den Arbeitgeber zurückgeführt. Darüber hinaus verspricht man sich auch durch die anstehenden Steuerreformen, mit einem niedrigeren Eingangssteuersatz und einem höheren Freibetrag (Steuern fallen erst ab einem bestimmten Einkommen an), einen höheren Anreiz für Niedrigverdiener. An dieser Stelle könnten außerdem Reformen bei den Langzeitarbeitslosen greifen, die auf ein stärkeres Fordern und Fördern zielen.

Arbeitsgruppe 3 „Investment in Human Capital“

Referenten: Rita Asplund (Education, training and active labour market policy), Jean Claude Barbier (Further education and vocational training, a mainstream solution for all groups in all member states?)

Länderberichte: Jussi Toppila (Finnland), Juan Chozas Pedrero (Spanien), Clive Tucker (United Kingdom)

Moderation: Antonis Kastrissianakis (Europ. Kommission)

Bildung und Ausbildung werden Schlüsselgrößen sein, wenn die Europäische Union ihre in Lissabon gesetzten Ziele noch erreichen will. Der Moderator der Arbeitsgruppe, Antonis Kastrissianakis (Europäische Kommission, Generaldirektion Beschäftigung und Soziales), wies in seiner Einführung darauf hin, dass der Bericht der „Task Force Employment“ die Europäischen Länder auffordert, sich ehrgeizige Ziele zum Erreichen eines höheren Bildungsniveaus zu setzen. Um dies zu erreichen, müssten die Kosten und die Verantwortung für Bildung zwischen dem Staat, der Wirtschaft und den Einzelnen aufgeteilt werden. Ein wesentlicher Aspekt der zukünftigen Entwicklung sei für die Task Force die Förderung des lebenslangen Lernens, insbesondere für die gering Qualifizierten. An die Referentin und die Referenten richtete Kastrissianakis die Frage, welche allgemeinen Erkenntnisse über den Zusammenhang von Bildung und Wirtschaft vorliegen und welche unterschiedlichen Strategien verschiedene Länder zur Steigerung ihrer Humanressourcen verfolgen.

Wenig Ermutigendes hatte Rita Asplund (ETLA, Finnland) zum Stand der Erkenntnis über den Zusammenhang zwischen Bildungsanstrengungen und Wirtschaftswachstum zu berichten. Ob es einen direkten Einfluss von Bildung gebe, sei unklar. Vieles deute darauf hin, dass es umgekehrte Effekte gebe: wirtschaftliches Wachstum wirke sich positiv auf Bildungsanstrengungen aus. Auch die von vielen Ökonomen vertretene Annahme, dass mehr Ungleichheit in der Bildung Wachstum fördere, wies Asplund zurück. Neue Erkenntnisse stützten vielmehr die Annahme dass mehr Gleichheit für die Wirtschaft von Vorteil sei. Zur Frage, inwieweit Bildung zu mehr sozialem Zusammenhalt führe, gebe es wenig empirische Belege.

Analysen betrieblicher Ausbildung zeigen positive Effekte von „off the job training“ für Individuen, während die Auswirkungen von Weiterbildung unbestimmt sind. Die Effekte von Ausbildung auf die Betriebe selbst seien jedoch unklar, vor allem gebe es keine Analysen über die Auswirkungen betrieblicher Ausbildung gering Qualifizierter im Dienstleistungsbereich. Erkenntnisse über die Ergebnisse von staatlicher Ausbildung seien deprimierend. Lebenslanges Lernen schließlich finde im wesentlichen auf Konferenzen statt, aber sehr viel seltener im wirklichen Leben. Asplund wollte diese wenig ermutigenden Aussagen aber nicht als

Kritik am Bericht der Task Force verstanden wissen, sondern auf die vielfältigen Probleme hinweisen, die sich bei der Erfassung ökonomischer Wirkungen von Bildung ergeben.

Jean-Claude Barbier, (Directeur de recherche (CNRS) Centre d'études de l'emploi (CEE), Noisy-le-Grand) befasste sich mit der Frage, ob Bildung und Ausbildung gleichermaßen für alle Gruppen in allen Mitgliedsstaaten eine Lösung darstellt. Es sei zwar klar, dass höhere Qualifikationen Individuen vor Arbeitslosigkeit schützen und dass ein höheres Qualifikationsniveau der Erwerbsbevölkerung sich sowohl positiv auf die makroökonomische Performanz als auch auf die Bildung von Sozialkapital auswirke. Wie sich jedoch unterschiedliche Strategien von Bildung und Ausbildung in verschiedenen sozialen und institutionellen Kontexten auswirkten, sei aufgrund der Verschiedenheit institutioneller Kontexte in den EU-Ländern nur sehr schwer zu vergleichen.

Bezogen auf die Jugendlichen zeige die französische Entwicklung, dass sich der Anteil der Hochschulzugangsberechtigten nicht beliebig steigern lasse. Das Ziel, 80% der nachwachsenden Generation mit dem Baccalauréat auszustatten, sei nie erreicht und später revidiert worden. Andererseits zeige sich, dass in Phasen von Arbeitsplatzknappheit zu Statusverlusten komme, die je nach Sichtweise als Deklassierung oder ‚Overeducation‘ angesehen würden. Mit Blick auf die Arbeitslosen sei weitgehend unklar, welche Formen aktiver Arbeitsmarktpolitik für diese Gruppe am effektivsten sei. Nationale Aktionspläne in anderen Ländern setzten durchaus andere Prioritäten als Ausbildung, wie z.B. Strategien der Arbeitssuche. Zu einem aussagekräftigen Vergleich unterschiedlicher Arbeitsmarktstrategien fehle es an vergleichbaren Daten, zum gegenwärtigen Zeitpunkt könne man nicht davon ausgehen, dass Bildung und Ausbildung die generelle Lösung der Probleme von Jugendlichen und Arbeitslosen darstellen.

Einblicke in länderspezifische Strategien und Entwicklungen gaben Jussi Toppila (Finnland) - Juan Chozas Pedrero (Spanien) und Clive Tucker (Vereinigtes Königreich). Toppila berichtete, dass in Finnland gegenwärtig die Frage der Vorhersage des Qualifikationsbedarfs eine große Rolle spiele. Ein entsprechendes System, das wissenschaftliche Vorhersagen und pragmatische Planungsprozesse beinhalte, werde gegenwärtig unter der Leitung des Arbeitsministeriums implementiert. Ein weiterer wichtiger Punkt sei für Finnland die Frage der Weiterbildung. Zwar lasse sich der Anteil von Teilnehmern an Maßnahmen des lebenslangen Lernens kaum noch steigern, dafür werde Qualitätsfragen eine besondere Bedeutung beigemessen. Schließlich komme es darauf an, rechtzeitig Problemgruppen zu erkennen und durch entsprechende Unterstützung einen Ausschluss vom Arbeitsmarkt zu vermeiden.

Chozas Pedrero wies auf die positive ökonomische Entwicklung Spaniens hin. Trotz des Beschäftigungswachstums gebe es aber immer noch hohe Arbeitslosigkeit, niedrige Beschäftigungsquoten und ein geringes Wachstum der Produktivität. In den letzten Jahren gab es in

Spanien Reformen des Berufsbildungssystems wie auch der Weiterbildung. Im Bereich der beruflichen Bildung sei eine systematische Auflistung von beruflichen Qualifikationen erfolgt, auf deren Basis unter starker Beteiligung der Sozialpartner ein Ausbildungssystem entwickelt wurde. Bei der Weiterbildung gebe es neue Programme unter Einbeziehung der Sozialpartner und der Regionen, die insbesondere Anreizsysteme für kleine und mittlere Unternehmen beinhalten.

Clive Tucker kennzeichnete die Situation im Vereinigten Königreich als eine Kombination aus guter Arbeitsmarktperformanz, geringer Produktivität und ernsthafter Qualifikationsprobleme. Eine effektive Qualifizierungsstrategie müsse sowohl die Bedürfnisse der Individuen als auch die der Arbeitgeber berücksichtigen. Hierzu sei es notwendig, das Angebot und die Finanzierung von Bildung und Ausbildung zu reformieren und effektive Partnerschaften auf sektoraler, regionaler und nationaler Ebene zu entwickeln. Das VK begrüße den Bericht der Task Force und unterstütze das Ziel, sowohl eine Erhöhung der Produktivität als auch der Beschäftigtenquote zu erreichen.

In der nachfolgenden Diskussion ging es zunächst darum, welche politischen Konsequenzen aus den wissenschaftlichen Impulsreferaten abgeleitet werden können. Barbier betonte, dass Investitionen in Humankapital sinnvoll sind, dass aber für Jugendliche wie für Arbeitslose präzisere Maßnahmen entwickelt werden müssten. Asplund präziserte, dass die empirische Evidenz zum Einfluss von Bildung auf Wachstum zwar unübersichtlich sei, dass aber mehr Ergebnisse für einen solchen Einfluss sprechen als dagegen. Nach Auffassung von Toppila dürfen sich Bildungsinvestitionen nicht nur auf den Hochschulbereich beziehen, in Finnland gebe es bereits ein Problem mit Akademikerarbeitslosigkeit. Im Bereich der Metallberufe seien aber nach wie vor höhere Qualifikationen erforderlich. Die Bedeutung eines höheren Bildungsniveaus steht für Chozas Pedrero außer Zweifel. Am Beispiel von Ländern wie Indien könne man sehen, dass ein erhöhtes Bildungsniveau auch zu einer besseren Beteiligung an internationalen Projekten geführt habe. Tucker stellte die Frage nach der Allokation von Bildungsressourcen. Im VK gebe es eine „immens kontroverse“ Diskussion über die Erhebung von Studiengebühren, die mehr Markt in die Hochschulbildung einführen sollen. Abschließend betont Kastrissianakis, dass trotz einer unbefriedigenden Situation der wissenschaftlichen Erfassung des Einflusses von Bildung und Ausbildung und trotz aller länderspezifischen Unterschiede kein Weg an erhöhten Anstrengungen bei der Entwicklung des Humankapitals, wie sie die Task Force fordert, vorbeiführt.

AG 4 „Governance“ : Akzeptanz für Reformmaßnahmen

Referenten: Jelle Visser (Better coordination of economic, employment and social policies), Lisbeth Pedersen/ Jørgen Søndergaard (Incorporating the protagonists at the various levels)
Länderberichte: Johannes Schweighofer (Österreich), Antigone Lyberaki (Griechenland, Miroslov Fuchs (Tschechische Republik)
Moderation: Wolfgang Koberski (Deutschland)

Das Kapitel 5 des Berichts der Task Force Beschäftigung befasst sich mit dem Mobilmachen für Reformen. Eine bessere Politik für Beschäftigung gliedert sich in Vorschläge

- zur Mobilisierung der Gesellschaft, damit sie die Reformen unterstützt
- zur Umsetzung der Reformen unter Berücksichtigung der Spielräume für die Verbesserung der Reformfähigkeit innerhalb der EU
- zur Verbesserung der Wirkung der EU-Instrumente

Der Vortrag von Jelle Visser von der Universität Amsterdam setzte sich mit dem ersten Punkt, der Mobilmachung für Reformen durch eine bessere Koordinierung von Wirtschafts-Beschäftigungs- und Sozialpolitik auseinander. Ein „guter“ Policy-Mix zeichnet sich durch eine robuste makroökonomische Politik, eine Verteilungspolitik, die auf einem gemeinsamen Verständnis von ökonomischen und sozialen Mechanismen basiert und schließlich durch eine Strukturpolitik aus, die von einem „Flexicurity“ –Ansatz geleitet wird. Anzustrebende Reformpartnerschaften setzen ein Verständnis für die Interaktion dieser Politiken voraus.

Zur Einbeziehung der Akteure auf den verschiedenen Ebenen referierte Jørgen Søndergaard vom nationalen dänischen Institut für Sozialforschung. Aus der Analyse von Reformprozessen seit den 80er Jahren in Dänemark kommt der Referent zu Erkenntnissen, die auch für andere Länder von Interesse sein dürften. Unter anderem zeigte er auf, dass die Regierungen die verschiedenen Reformen „vorbereitet“ hat, nicht als Schnellschuss sondern in einem Prozess, in dem neben Experten, die Soziapartner und die veröffentlichte Meinung einbezogen wurden. Eine gut organisierte „Governance“ (i.S. der Prozesssteuerung) ist eine Voraussetzung zum Gelingen von Reformen aber noch wichtiger sind möglicherweise „glückliche Umstände“ wie die wirtschaftliche Erholung in Dänemark ab 1991, die diesen Prozess begleiten.

In den Länderberichten wurde über Erfahrungen mit der Akzeptanz von Reformmaßnahmen aus Österreich, Griechenland und Tschechien berichtet. Der österreichische Vertreter des Arbeitsministeriums, Johannes Schweighofer, setzte sich einerseits kritisch mit den Kriterien für „Good Governance“ der Europäischen Beschäftigungsstrategien (EBS) und deren Umsetzung in den vergangenen sechs Jahren auseinander. Die Forderung nach Einbeziehung

aller Akteure stößt nach Meinung Schweighofers schnell auf die Grenzen der Steuerungsfähigkeit von Verfahren. Andererseits beklagt er aber, dass bei der Luxemburg-Strategie gerade nicht alle relevanten Akteure einbezogen wurden und sie bislang weitgehend ein Verfahren der „Arbeitsminister“ bzw. der DG Beschäftigung geblieben ist. Erfolgreich umgesetzten Reformen in Ländern wie Schweden und Finnland Anfang der 90er Jahre gemein ist eine Strategie der erfolgreichen Kommunikation der Reformnotwendigkeit gegenüber der Bevölkerung. Zudem sind umfassende „Reformpakete“ die auf Konsens und Kompromiss basieren einfacher durchzusetzen als Einzelreformen. Auch bei den derzeit anstehenden großen Reformen in Österreich (Pensionen, Bahn) wird es darauf ankommen, eine Balance zu halten zwischen Kompromissuche und Umsetzung bzw. zwischen Konfliktkosten und Reformnutzen.

Der griechische Länderbericht von Antigone Lyberaki dagegen zeigte eine andere „südliche“ Perspektive der EBS und der „Governance“ Vorschläge des Task Force Berichtes auf. Sie bilden die zentrale Säule der griechischen Sozial- und Beschäftigungspolitik wie sie in der „Charta der realen Konvergenz“ unlängst festgelegt wurden. Die Referenz auf die europäisch festgelegten Beschäftigungsziele ermöglicht es der Regierung Vertrauen und Glaubwürdigkeit bei der Bevölkerung und den Sozialpartnern zu steigern und die Akzeptanz für Reformen zu erhöhen. Zudem sind in Griechenland im Gegensatz zu Österreich die Sozialpartner stark in die Formulierung und Umsetzung der jährlichen Nationalen Aktionspläne (NAP) eingebunden.

Einen ähnlichen Argumentationsstrang verfolgte der tschechische Länderbericht von Miroslav Fuchs. Er hob hervor, dass Tschechien zwar erst seit kurzem in den EBS Prozess involviert ist, aber dieser dazu beiträgt, wichtige Reformprozesse in Gang zu setzen. Er stellt eine Art Initialzündung dar, um eine umfassende nationale Beschäftigungspolitik zu formulieren, in dem möglichst viele Akteure einbezogen werden und durch Anlehnung an die europäischen Leitlinien Prioritäten gesetzt werden. Zwar sind viele Vorschläge und Best Practice „Rezepte“ aus den fortgeschrittenen Ländern zum Teil problematisch (z.B. Erhöhung des Teilzeitanteils oder die Einbeziehung der Sozialpartner) aber bei den anstehenden Reformen zur Modernisierung der Sozialsysteme können sie wichtige Impulse setzen.

In der die Referate und Länderberichte anschließenden Diskussion wurden sowohl grundsätzliche Aspekte der EBS als auch die zu starke angebotsorientierte Ausrichtung des Task Force Berichtes erörtert. Zum einen wurde die Frage der begrenzten Konvergenzmöglichkeiten durch die „weichen“ Instrumente der Umsetzung der EBS wie die „offene Methode der Koordination“, die keinerlei Sanktionen bei einer schleppenden Umsetzung der Leitlinien vorsieht, aufgeworfen. Günter Schmid, Mitglied der Task Force merkte an, dass die EBS nicht das Ziel verfolgt eine Konvergenz der Methoden und der Ergebnisse herbeizuführen, sondern eine Konvergenz der politischen Ziele. So sei es beispielsweise ein Ziel der EBS Lang-

zeitarbeitslosigkeit zu vermeiden. Es werden aber nicht Maßnahmen vorgeschrieben, durch die dieses Ziel erreicht werden soll. Als problematisch sieht er es bereits an, wenn bestimmte quantitative Vorgaben, z.B. 25% der Langzeitarbeitslosen sollen Trainingsmaßnahmen durchlaufen, gemacht werden. Nationale „Governance“ Traditionen wie Konsens und Partnerschaft sollen genutzt aber nicht vorgeschrieben werden.

Von Maria Joao Rodrigues, der griechischen Vertreterin in der Task Force, wurde zudem angeführt, dass die EBS nicht nur die offene Methode der Koordinierung sondern auch andere Instrumente wie z.B. den sozialen Dialog nutzt. Zudem brauche Konvergenz Zeit. Im griechischen Fall ist beispielsweise ein „time-lag“ der EBS Umsetzung von drei Jahren auszumachen. Der Leitlinienprozess mit der Definition gemeinsamer Indikatoren diene vor allem der Positionierung der einzelnen Länder. Wichtig ist zudem, dass die verschiedenen Politikbereiche in den Mitgliedsstaaten in die gleiche Richtung marschieren und sich gegenseitig verstärken. So stellen beispielsweise bei der „Belastung des Faktors Arbeit“ die Senkung der Lohnnebenkosten nur eine Dimension dar. Gesamtwirtschaftliche Parameter wie Investitionen und Konsum als auch die Sozialpolitik stellen weitere Dimension dar.

Ein weiterer Diskussionsbeitrag bezog sich auf die im Referat von Schweighofer aufgeworfene Kritik an der eher passiven wirtschaftspolitischen Koordinierung und dem zu geringen Mehrwert des so genannten „Makro-Dialogs“ auf EU-Ebene. Zwar gebe es in der Tat keine ex-ante Koordinierung im makroökonomischen Dialog aber ein gemeinsames Verständnis, gegenseitige Vertrauensbildung und ein kooperatives Klima würden dadurch geschaffen. Der europäische Prozess finde auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner statt. Um den Mehrwert zu steigern müssen alle mitspielen. Von griechischer Seite wird eine aktivere Rolle der „schwächeren“ Staaten gefordert. Unter welchen Konditionen die einzelnen Länder die EBS tatsächlich nutzen können, konnte nicht mehr erschöpfend diskutiert werden. Deutlich wurde allerdings in den Diskussionen der AG 4, dass der Stellenwert der EBS innerhalb der Regionen stark variiert und dass sie gerade in den südlichen Mitgliedsländern und in den Beitrittsländer einen wertvollen Beitrag zur Legitimierung einer umfassenden Beschäftigungspolitik und zur Mobilisierung der Bevölkerung zur Umsetzung von Reformen leistet.

Diskussion mit Mitgliedern der Task Force und der Europäischen Kommission (Abschlussdiskussion)

Teilnehmer der Diskussionsrunde: Antonis Kastrissianakis (Europ. Kommission), Prof. Dr. Maria Joao Rodrigues (Universität Lissabon, Task Force), Prof. Dr. Günther Schmid (Wissenschaftszentrum Berlin, Task Force)

Moderation: Paul Cullen (Ständige Vertretung Irlands bei der EU)

Die Diskussion zum Task-Force-Bericht hatte Ulrich Walwei in die aktuelle europäische beschäftigungspolitische Debatte eingeordnet und dabei einige Fragen als wichtig für die weitere Auseinandersetzung mit den Schlussfolgerungen aus dem Task-force-Bericht herausgegriffen (vergleiche den ausführlichen Beitrag von U. Walwei hierzu):

1. Anpassungsfähigkeit (Bedingungen für die Funktionsfähigkeit der Arbeitsmärkte)

- Wie weit muß und kann Flexibilisierung gehen, wenn man anerkennt, dass Regulierungen in einem gewissen Umfang durchaus auch Vorteile bedeuten?
- Wie können die Beschäftigungsmöglichkeiten schwächerer Gruppen auf dem Arbeitsmarkt verbessert werden, wenn man berücksichtigt, dass etwa soziale Sicherungsregelungen nicht nur ökonomische Anreizwirkungen beeinflussen, sondern dass sie auch gesellschafts- und verteilungspolitische Dimensionen haben?

2. Gewinnung zusätzlicher Arbeitskräfte

- Wie lässt sich die Erwerbstätigkeit von Frauen erhöhen, ohne dass es hier nur um eine in Köpfen gerechnete Steigerung, sondern vor allem auch um eine im Volumen stärkere Beteiligung geht?
- Oder wie lassen sich für eine höhere Erwerbsbeteiligung Älterer strategische Umorientierungen von Betrieben, Gesellschaft und Beschäftigungspolitik erreichen?

3. Investition in Humankapital

Ausgehend von dem perspektivisch sich weiter verschärfenden Auseinanderfallen von Qualifikationsanforderungen auf der Nachfrageseite und den Qualifikationsprofilen auf der Angebotsseite fragt sich, wo eine Bildungsexpansion ansetzen kann.

- Welche Zielgruppen können es wirklich sein? Stößt man etwa bei geringer Qualifizierten nicht bald an Grenzen der Qualifizierbarkeit?
- Wie lässt sich andererseits der Prozeß des Bildungserwerbs über das Erwerbsleben hinweg organisieren? Wie stehen Erstausbildung und Weiterbildungsabschnitte in Relation zu einander?

4. Umsetzung von Reformen

Vor dem Hintergrund der Tatsache, dass in vielen Ländern sich ein immenser Reformdruck aufgebaut hat, muß gefragt werden:

- Wie können Reformen ausgelöst werden? Können vorausschauende Reformstrategien entwickelt werden? Kann Europa (die Europäische Union) sich zu einem Katalysator entwickeln, der zeitliche Begrenzungen (etwa durch Orientierung an Wahlperioden) der Reformorientierung auflöst oder reduziert?
- Wie kann man einen verstärkten Prozess des voneinander Lernens in Europa erreichen?
- Wie können Reformen umgesetzt werden, durch Konfliktstrategien, durch Externalisierung von Entscheidungen oder durch Konsensstrategien?

Vor diesem Hintergrund stellte der Moderator zunächst die Frage nach dem Verhältnis zwischen den Ergebnissen des Task-Force-Berichtes und der Europäischen Beschäftigungsstrategie. Prof. Rodrigues meinte, dass der TF-Bericht konsistent wie die Europ. Beschäftigungsstrategie aufgebaut ist (mit den gleichen Prioritäten), dass er einerseits aber die Brücke zu schlagen versucht zwischen der Beschäftigungspolitik und anderen Politikbereichen (etwa Bildungspolitik). Andererseits wendet er sich aber insbesondere einer Verbesserung der Koordination der verschiedenen Maßnahmen zu und schärft den Blick auf neue europäische Notwendigkeiten im Bereich der Beschäftigungspolitik. Während früher Hauptaugenmerk auf die Reduzierung der Arbeitslosigkeit gelegt wurde, ist heute die Stoßrichtung die Förderung der Beschäftigung, da hierdurch auch andere Probleme (z.B. Steuereinnahmen, Einnahmen für soziale Sicherungssysteme, Reduzierung von Sozialhilfemaßnahmen) gelöst werden können. Partnerschaften über die Mitgliedsländer hinweg bei der Entwicklung und Realisierung solcher Politikansätze könnten daher für die Europ. Beschäftigungsentwicklung insgesamt nur förderlich sein.

An Prof. Schmid ging dann die Frage, welche EU-Instrumente es denn insbesondere zu verbessern gelte. Schmid unterstrich ebenfalls zunächst, dass der TF-Bericht die Beschäftigungsschaffung in den Vordergrund stellt (Stichworte Innovation, Unternehmensgründung und –finanzierung). Er berücksichtigt explizit die beschäftigungspolitischen Leitlinien (mit der Konzentration auf vier Schwerpunkte) und betont die Bedeutung des Wirtschaftswachstums für die Schaffung von Beschäftigung, also die Verknüpfung der Einzelpolitiken mit den makroökonomischen Herausforderungen (Koordination der Makropolitik). Allerdings macht der TF-Bericht keine Unterscheidungen zwischen Quantitäten und Qualitäten. Er gibt vielmehr Hinweise in Richtung z.B. der Frage von U. Walwei nach Beschäftigungsmöglichkeiten für geringer Qualifizierte?) durch die Forderung nach der Verknüpfung mit Qualifizierungsanstrengungen. Hinsichtlich der Notwendigkeit der Koordinierung von Makropolitik verwies Schmid auf das Beispiel Geld- und Fiskalpolitik: Die EZB konzentrierte sich mit ihrer Geldpolitik zu sehr auf Länder mit hoher Inflation, wodurch negative Effekte für andere Länder (wie Deutschland) nicht berücksichtigt würden.

Der Moderator wandte sich dann an Antonis Kastrissianakis und fragte nach der richtigen zeitlichen Abfolge von Antworten hinsichtlich der Zielerreichung längs der Lissabon-Strategie, und welche Unterstützung der Kommission er im TF-Bericht sehe. Kastrissianakis meinte, dass der TF-Bericht die Kommission in der Überprüfung und Erreichung der Lissabon-Ziele klar unterstütze. Für die Abfassung des gemeinsamen Beschäftigungsberichts werde von den Mitgliedsländern erwartet, dass sie aufzeigen, wie sie die Schwerpunktsetzung des TF-Berichts zur Verfolgung der nationalen Ziele berücksichtigen, welche Maßnahmen und Empfehlungen hierzu formuliert werden. Als besonders wichtiger Aspekt der Unter-

stützung durch den TF-Bericht werde gesehen, dass die unterschiedlichen Erfahrungen der Länder im Sinne von Best-Practices-Diskussion genutzt werden. Auf die Nachfrage des Moderators, wie man denn die Länder dazu bringen könne tatsächlich zu handeln, meinte Kastrissianakis, dass das Beispiel der Antworten und Erfolge einzelner Länder auf die demographischen Herausforderungen hier gute Hinweise liefere: es lohne sich zu handeln!

Die nächste Frage konzentrierte sich auf die Methodik der Best Practices des TF-Berichts: warum hat man sich damit in dem Bericht so intensiv befasst? Maria Rodrigues nannte einige zentrale Gründe für diese Art des Vorgehens: man könne auf diese Weise sich vertieft mit bestimmten Maßnahmen und deren Erfolg auseinandersetzen, die Empfehlungen wurden immer in Kombination mit den Beschäftigungsleitlinien formuliert, es wurden konkrete Überlegungen für Mitgliedsstaaten zur Implementation von Maßnahmen angestellt, es lassen sich auch Besonderheiten der nationalen Situation berücksichtigen, die politischen Bedingungen für die formulierten (bzw. zu formulierenden) Instrumente können gut dargestellt werden, und nicht zu letzt könne hier mit auch der bottom-up-Prozess begangen werden.

Zum Stand des Koordinationsprozesses bei der gemeinsamen Beschäftigungspolitik meinte Günther Schmid, dass die Methode der offenen Koordination noch nicht perfekt sei. Sie formuliere derzeit eher grobe Ziele und gebe weniger Hinweise zu deren Umsetzung. Benötigt würden vielleicht eine analytische Orientierung, warum bestimmte Länder erfolgreicher seien, d.h. dass auch der (ökonomische) Kontext berücksichtigt werden müsse. Die NAPs würden bisher in vielen Fällen eher als Pflichtübung behandelt. Warum könnten sie nicht auch in den Parlamenten diskutiert werden? Auch sollten die Empfehlungen der Kommission wieder zurück in den öffentlichen Diskurs der Länder einmünden. Von der methodisch/empirischen Seite her könne man sich eine qualitative Weiterentwicklung der Indikatoren wünschen. Die Zielvorgaben könnten dabei durchaus hinterfragt werden (warum etwa wird eine Erwerbstätigenquote von gerade 60% als Ziel formuliert?). Hilfreich wäre dagegen eine Diskussion der Bedeutung von Zielvorgaben (etwa Kostenteilung der Bildungsinvestitionen; oder die Thematik des Alterns und ihre Auswirkungen auf die verschiedenen Politikbereiche).

Hinsichtlich der Umsetzung bzw. Umsetzbarkeit von Reformen fragte der Moderator nach der Notwendigkeit politischer Überzeugungskraft, nach den Möglichkeiten der Gestaltung der öffentlichen Diskussion und wies auf die dringende Notwendigkeit hin die Unterstützung der Öffentlichkeit für Reformprozesse zu gewinnen. Was bedeute das für die Entwicklung von Kommunikationsstrategien, um die Zwänge hierfür zu erklären? Maria Rodrigues betonte die Notwendigkeit öffentliche Aufmerksamkeit hierfür zu schaffen. Es müsse klar werden, dass ein Umgehen von Reformen schlechter sein als die Durchführung von Reformen. Jenseits dessen aber müsse auf den Tisch gelegt werden, wer in welchem Ausmaß positiv und negativ von diesen Prozessen betroffen werde. Alles müsse auf den Tisch gelegt werden, um die Konsequenzen diskutieren zu können.

Abschließend warf Cullen die Frage auf, ob denn die EU selber als Katalysator wirken können. Könne ein Mitgliedsstaat von einem positiven Reformklima profitieren? Schmid forderte die EU auf, deutliche Reformsignale zu geben. Hinsichtlich der Umsetzung von Reformen könne die EU durchaus auch Anreize geben. Außerdem könne sie evtl. ihre Instrumente (derzeit z.B. ESF) im Sinne von Zuckerbrot und Peitsche einsetzen. Antonis Kastrissianakis machte auf die Bedeutung unterschiedlicher zeitlicher Perspektiven bei den Wirkungen von Reformmaßnahmen aufmerksam, die es zu berücksichtigen gelte, was Cullen zu der Schlussbemerkung veranlasste, dass die Unmittelbarkeit einer getroffenen Entscheidung gegenwärtig sein müsse, wenn man über die nächste diskutiere.

Staatssekretär Anzinger betonte in seinem Schlusswort die Gefahr, selbstgesteckte Ziele nicht zu erreichen. Die Botschaften aus dem Task-Force-Bericht seien nämlich einerseits, dass all diese dringenden Strukturreformen kohärent, nicht isoliert vorgenommen werden müssen. Andererseits zeige er auf, dass man in vielfältiger Weise von einander lernen könne. Die guten Beispiele könnten und müssten in einem öffentlichen (und offenen) Informationsaustausch aufgegriffen werden. Um dies im europäischen Prozess der beschäftigungspolitischen Diskussion weitertreiben zu können, müssten die TF-Ergebnisse in den nächsten gemeinsamen Beschäftigungsbericht eingebracht werden.