

BESCHÄFTIGUNGSPOLITIK IN PARTNERLÄNDERN DER ETF: KONZEPTPAPIER

ETF, April 2006

Dokumente:

- 1. *Entwicklungen und Herausforderungen für die Beschäftigungspolitik in den westlichen Balkanländern***
- 2. *Entwicklungen und Herausforderungen in der Beschäftigungspolitik der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten***
- 3. *Entwicklungen und Aufgaben der Beschäftigungspolitik im Mittelmeerraum***
- 4. *Schaffung von Arbeitsplätzen und Lebenslanges lernen aus sicht eines Übergangsarbeitsmarkts***

Einleitung¹

Mit diesem Papier sollen Hintergrundinformationen und Diskussionsthemen für den thematischen Workshop zur Beschäftigungspolitik in Partnerländern der ETF des Beratungsgremiums 2006 zur Verfügung gestellt werden. Es umfasst zwei Abschnitte, in denen zum einen aktuelle Trends im Bereich der Beschäftigung (und Beschäftigungspolitik) in der Europäischen Union und zum anderen die Relevanz dieser Entwicklungen für die Partnerländer der ETF erörtert werden. Daneben wurden drei weitere Kurzdokumente erarbeitet, in denen die Entwicklungen in drei großen Regionen eingehender behandelt werden: den westlichen Balkanländern, den Ländern des MEDA-Raums und den GUS-Staaten.

Das übergeordnete Ziel des thematischen Workshops besteht darin, zu einem besseren Verständnis dessen zu gelangen, wie eine effiziente Beschäftigungspolitik in den Partnerländern der ETF gestaltet werden könnte. Wir möchten den Anstoß für eine fruchtbare Diskussion und einen Meinungsaustausch über konkrete beschäftigungspolitische Themen geben. Dabei sind insbesondere die folgenden Fragen von Interesse:

- Wie werden Arbeitsplätze geschaffen (vor allem für gering- und mittelqualifizierte Arbeitnehmer)? Welche Arbeitsplätze werden geschaffen und von wem?
- Welche politischen Maßnahmen sind unter den in den Partnerländern der Stiftung herrschenden Gegebenheiten effizient?
- Welche Rolle kommt der allgemeinen und beruflichen Bildung im Rahmen einer übergreifenden beschäftigungspolitischen Agenda in den Partnerländern der Stiftung zu?
- Wie können Maßnahmen zielgerichtet und wirksam ausgerichtet werden?

Jüngste Entwicklungen in der Europäischen Union

Wirtschaftlicher Wandel in der Europäischen Union

Die Europäische Union befindet sich in einer Phase des raschen wirtschaftlichen und sozialen Wandels. Daraus hat sich die Notwendigkeit ergeben, neue politische Lösungen zu erarbeiten. Auf seiner Tagung in Lissabon im März 2000 hat der Europäische Rat die so genannte „Lissabon-Strategie“ auf den Weg gebracht, um den neuen wirtschaftlichen und sozialen Herausforderungen zu begegnen. Anlass für die Erörterungen waren die strukturellen wirtschaftlichen Verschiebungen der letzten Jahrzehnte, im Zuge derer die Beschäftigung zunehmend von der Industrieproduktion in eine flexiblere Arbeitswelt verlagert wurde (aber auch der Wettbewerbsdruck aus den Vereinigten Staaten und Asien sowie die alternde Bevölkerung in Europa).

Die hohe Arbeitslosigkeit und die zunehmende Zahl der Menschen mit einer schwachen Beteiligung am regulären Arbeitsmarkt, die in den letzten Jahrzehnten zu verzeichnen waren, legen den Schluss nahe, dass in der Europäischen Union das Ziel der Vollbeschäftigung im klassischen Sinne unerreichbar ist. Der deutsche Wirtschaftswissenschaftler Günther Schmid spricht in seiner viel beachteten Arbeit über Übergangsarbeitsmärkte (es ist darauf hinzuweisen, dass dieser Begriff nicht mit dem sich in Mittel- und Osteuropa vollziehenden Übergang zu verwechseln ist) vom Ende der klassischen Beschäftigungsverhältnisse und vertritt die Meinung, dass Arbeitsplätze künftig „wahrscheinlich mehr selbstbestimmt und kompetitiv“ sein werden, „wechselhafter in Art und Umfang des Beschäftigungsverhältnisses und im stärkeren Maße projekt- oder teamorientiert, zunehmend in Netzwerken und weniger in Betrieben integriert, mit vielfältigeren und wechselnden Arbeitsaufgaben [über das gesamte Berufsleben hinweg], die zu lebenslangem Lernen anspornen“². Dieses neue

¹ Dieses Papier wurde erarbeitet von Henrik Huitfeldt, ETF. Wertvolle Beiträge wurden geleistet von Ummuham Bardak, Eduarda Castel Branco, Anastasia Fetsi und Natalia Popova.

² Schmid und Gazier (Hrsg.) (2002) The Dynamics of Full Employment. Social Integration Through Transitional Labour Markets, Cheltenham, UK und Northampton, MA, Edward Elgar.

Beschäftigungsmodell impliziert die Einführung einer Reihe neuer Beschäftigungs- und Arbeitsstatus wie befristete Beschäftigung, Teilzeitarbeit, Phasen der Fort- und Weiterbildung während des Arbeitslebens sowie Phasen der Nichterwerbstätigkeit aus anderen Gründen (im Gegensatz zu den klassischen Arbeitsmarktstatus Erstausbildung, Beschäftigung, Arbeitslosigkeit und Nichterwerbstätigkeit). Darüber hinaus finden in zunehmendem Maße Übergänge zwischen unterschiedlichen Arbeitsmarktstatus statt. Folglich müssen die Schnittstellen zwischen Arbeitsmarkt, allgemeiner und beruflicher Bildung, privaten Haushalten und sozialer Sicherheit neu gestaltet werden.

Das Konzept der Übergangsarbeitsmärkte sieht die Institutionalisierung von „Beschäftigungsbrücken“ vor, die den Übergang zwischen „neuen“ Beschäftigungsverhältnissen und anderen Arbeitsmarktstatus in Abhängigkeit von den wechselnden Bedürfnissen im Verlauf des Lebens erleichtern sollen. Dazu gehören unter Umständen auch politische Maßnahmen, die den Übergang von befristeter zu unbefristeter Beschäftigung, von Teilzeit- zu Vollzeitarbeit, Unterbrechungen des beruflichen Werdegangs aus familiären Gründen, lebenslanges Lernen usw. unterstützen. Politische Maßnahmen für Übergangsarbeitsmärkte können als „Institutionen des sozialen Risikomanagements“ betrachtet werden, die den Einzelnen ermutigen, Übergänge zwischen unterschiedlichen Arbeitsmarktstatus oder deren Kombination zu riskieren. Die wichtigste Schlussfolgerung aus diesen wissenschaftlichen Arbeiten lautet, dass beschäftigungspolitische Maßnahmen einen erheblichen Beitrag zur Vollbeschäftigung (in einem neuen Sinne) mit mehr und besseren Arbeitsplätzen und einem Arbeitsleben mit größerer Sicherheit leisten können, sofern sie an den entstehenden flexibleren Arbeitsmarkt angepasst werden (und auch die größten Einkommensrisiken abdecken, die mit Übergängen verbunden sind)³.

Neue politische Lösungen in der Europäischen Union

Innerhalb der Europäischen Union stehen neue und kohärente beschäftigungspolitische Ansätze seit der Einführung der Europäischen Beschäftigungsstrategie im Jahre 1997 und der Tagung des Europäischen Rates in Lissabon im Jahre 2000 ganz oben auf der politischen Agenda. Im Jahr 2005 wurde ein Neubeginn für die Strategie von Lissabon eingeleitet, in deren Rahmen die Anstrengungen auf die beiden Ziele Wachstum und Beschäftigung neu ausgerichtet wurden. Die neu gefasste Lissabon-Strategie beinhaltet eine vollständige Überarbeitung der europäischen Beschäftigungsstrategie. Die beschäftigungspolitischen Leitlinien werden nun in Verbindung mit den makroökonomischen und mikroökonomischen Leitlinien und für einen Zeitraum von drei Jahren dargestellt. Die Einführung dieser so genannten „integrierten Leitlinien für Wachstum und Beschäftigung“ ist ein Beleg für die Bedeutung, die die EU der Koordinierung von Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik beimisst. Beide sind notwendig, um die gesetzten Ziele, d. h. mehr und bessere Arbeitsplätze und größeren sozialen Zusammenhalt, zu erreichen.

Die neuen beschäftigungspolitischen Leitlinien⁴ umfassen mehrere große Bereiche, deren Schwerpunkt auf dem Management sozialer Risiken in einem neuen, flexibleren Arbeitsmarkt und der Schaffung von mehr und besseren Arbeitsplätzen und eines größeren sozialen Zusammenhalts liegt. Unter anderem wurden die folgenden Leitlinien festgelegt:

- i. Förderung eines lebenszyklusbasierten Ansatzes in der Beschäftigungspolitik* (u. a. Öffnung von Wegen in die Beschäftigung für junge Menschen, bessere Vereinbarkeit von Arbeit und Privatleben und Förderung des aktiven Alterns und moderner Sozialschutzsysteme, um den Verbleib im Erwerbsleben und die Verlängerung des Erwerbslebens zu unterstützen);
- ii. Schaffung integrativer Arbeitsmärkte* (u. a. aktive und präventive Arbeitsmarktmaßnahmen, Früherkennung der Bedürfnisse, Beratung und Weiterbildung im Rahmen personalisierter Aktionspläne, Bereitstellung der erforderlichen Sozialdienstleistungen zur Unterstützung der Integration von Personen, die auf dem Arbeitsmarkt am schwersten zu vermitteln sind, und Überprüfung der in den Steuer- und Sozialleistungssystemen enthaltenen Anreize und Hemmnisse);
- iii. Schaffung eines ausgewogenen Verhältnisses zwischen Flexibilität und Beschäftigungssicherheit* (u. a. Überprüfung der unterschiedlichen arbeitsvertraglichen und Arbeitszeitregelungen, Vorgehen gegen die Schwarzarbeit und Erleichterung des Übergangs in die Erwerbstätigkeit);

³ Schmid und Schömann (2003), „The concept of transitional labour markets and some policy conclusions: The State of the Art“, tlm.net working paper, Oktober 2003.

⁴ Entscheidung des Rates vom 12. Juli 2005 über Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen der Mitgliedstaaten.

- iv. Steigerung und Optimierung der Investitionen in die allgemeine und berufliche Bildung (u. a. Erleichterung und Diversifizierung des Zugangs zur allgemeinen und beruflichen Bildung für alle, Reduzierung der Anzahl der frühzeitigen Schulabgänger und Schaffung wirksamer Strategien für das lebenslange Lernen, die allen Menschen offen stehen).*

Für die Umsetzung der Lissabon-Strategie ist kein einheitliches strukturpolitisches Reformmodell für die gesamte EU erforderlich. Entsprechend ihrer historischen Tradition und ihren nationalen Strukturen beschreiten die Mitgliedstaaten unterschiedliche politische Wege, um dieselben politischen Ziele zu erreichen. Jüngsten Evaluierungen der Leistungen der einzelnen Länder zufolge können zwei unterschiedliche Modelle als Beispiele für gleichermaßen bewährte Verfahren für die Schaffung von Wachstum und Beschäftigung betrachtet werden: das angelsächsische und das nordische Modell. Irland, das Vereinigte Königreich und die nordischen Länder sind die erfolgreichsten EU-Mitgliedstaaten mit relativ hohem Pro-Kopf-BIP und niedrigen Arbeitslosenquoten. Diese Ländergruppen haben umfassende und integrierte wirtschaftliche Reformen durchgeführt, um das Funktionieren des Arbeitsmarktes zu verbessern, wobei jedoch bei den sozialpolitischen Maßnahmen unterschiedliche Schwerpunkte und Prioritäten gesetzt wurden.

Relevanz für die Partnerländer der ETF

Diesen Entwicklungen neuer politischer Ansätze in der Europäischen Union kommt für die Partnerländer der Stiftung eine große Bedeutung zu. Allerdings unterscheidet sich das wirtschaftliche und politische Umfeld der Partnerländer der Stiftung in zahlreichen Kernbereichen erheblich von dem der Europäischen Union. In der EU wurden die jüngsten Veränderungen der politischen Konzepte angestoßen durch ein schwaches Wirtschaftswachstum, anhaltend hohe Arbeitslosenquoten und eine wachsende Kluft zwischen Arbeitnehmern mit dauerhaften, sicheren und guten Arbeitsplätzen und anderen (vor allem gering qualifizierten) Menschen mit einer schwachen Beteiligung am Arbeitsmarkt, die zu einer Segmentierung des Arbeitsmarktes führt. In den meisten EU-Ländern gibt es jedoch noch immer einen gut entwickelten Wohlfahrtsstaat. Die Situation in den Partnerländern der ETF hebt sich davon ab und ist in einigen Bereichen noch prekärer. Unter solch unterschiedlichen Gegebenheiten dürften auch die beschäftigungspolitischen Maßnahmen, die sich als wirksam erweisen können, sehr verschieden ausfallen.

Für die neuen EU-Mitgliedstaaten und die Kandidatenländer ist der Beitritt zur Europäischen Union auch mit der Eingliederung in die wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Strukturen der EU verbunden. In anderen Partnerländern der Stiftung kann die Situation dagegen ganz anders aussehen. Der Transformationsprozess könnte dort in eine andere Richtung führen. Die unbeständigen Arbeitsmärkte, die nach dem Zusammenbruch der alten Wirtschaftsstrukturen geschaffen wurden, könnten dort auf absehbare Zeit das reguläre Arbeitsmarktmodell bilden. Man könnte sagen, dass in vielen dieser Länder die Arbeitsmärkte stärker vom „Übergang“ (im Sinne des Konzepts der Übergangsarbeitsmärkte) geprägt sind als die Arbeitsmärkte in der EU. Viele Arbeitsmarktteilnehmer wechseln zwischen unterschiedlichen Beschäftigungsformen, Arbeitslosigkeit und Nichtbeteiligung am Arbeitsmarkt, und nur sehr wenige haben einen sicheren Arbeitsplatz.

Die auf die industriellen Arbeitsmärkte ausgerichteten politischen Strukturen wurden größtenteils noch nicht ersetzt, und es herrscht die weit verbreitete Hoffnung auf eine Rückkehr zu den alten, stärker regulierten Arbeitsmärkten. Eine solche Rückkehr ist jedoch sehr unwahrscheinlich. In jedem Fall ist es sehr wichtig, über die politischen Maßnahmen zu sprechen, die für die gegenwärtige Situation in diesen Ländern geeignet sind. Darüber hinaus sollten beschäftigungspolitische Maßnahmen an diese tatsächlichen Entwicklungen und Gegebenheiten angepasst werden.

Im MEDA-Raum und einigen anderen weniger entwickelten Partnerländern gestalten sich die Situation oder der Übergang unterschiedlich. Es ist davon auszugehen, dass große Teile der Bevölkerung noch immer in traditionellen Arbeitsmärkten mit einem Schwerpunkt auf der Landwirtschaft und kleinen Handels- und Dienstleistungsbetrieben leben und arbeiten. In diesen Ländern ist darüber hinaus der formale, reguläre Arbeitsmarkt sehr klein, und viele Menschen haben große Mühe, ihren Weg durch verschiedene (oftmals unsichere) Formen der Beschäftigung zu finden.

Im Folgenden werden einige der wichtigsten Aspekte erörtert, die bei der Erarbeitung beschäftigungspolitischer Maßnahmen in den Partnerländern der ETF berücksichtigt werden sollten.

Jüngste wirtschaftliche Entwicklungen

Die Partnerländer der ETF zählen zu den am schnellsten wachsenden Regionen weltweit. Insbesondere gehörten viele der GUS-Staaten im Jahr 2005 zur Gruppe der 20 am schnellsten wachsenden Länder der Welt. Dieses Wachstum steht größtenteils, jedoch nicht ausschließlich, im Zusammenhang mit den hohen Ölpreisen. In Südosteuropa wurde ebenfalls ein starkes BIP-Wachstum verzeichnet, das in erster Linie auf eine sowohl durch privaten Konsum als auch durch Investitionen getragene, steigende Binnennachfrage zurückzuführen ist. Die meisten Länder weisen eine beständige Geldpolitik auf, die durch Preisstabilität und niedrige Inflationsraten geprägt ist. Die Region erlebt einen Kreditboom, und die Zentralbanken beobachten die Zinsentwicklung sorgfältig. Auch viele MEDA-Länder verzeichneten in der letzten Zeit steigende Wachstumsraten (der Anstieg des Pro-Kopf-BIP ist jedoch weniger ausgeprägt).

In den Regionen Südosteuropas und der GUS wurde in den letzten Jahren ein Anstieg der ausländischen Direktinvestitionen (ADI) verzeichnet. In der GUS wurden die meisten Investitionen in der Öl- und Gasindustrie getätigt, was vor allem auf die hohen Weltmarktpreise für Rohöl und Erdgas zurückzuführen ist. Russland hatte den größten Anteil an den ausländischen Direktinvestitionen. In Südosteuropa standen die ADI größtenteils im Zusammenhang mit dem Privatisierungsprozess. Im Nahen und Mittleren Osten flossen die ADI in die Öl- und Gasindustrie sowie in die Bereiche Finanzdienstleistungen, verarbeitendes Gewerbe, Immobilien und in gewissem Maße auch in den Tourismus. Insgesamt blieb der Umfang der ADI jedoch relativ gering.

Das weltweite BIP-Wachstum bildete die Basis für eine starke Zunahme des Handels in den Partnerländern. Viele GUS-Staaten profitierten von den hohen Weltmarktpreisen für Kraftstoffe und Metalle und verzeichneten in der Folge einen drastischen Anstieg der Ausfuhrerlöse sowie eine Zunahme der Einfuhren. Trotz einiger positiver Entwicklungen wie des Abbaus der Handelschranken in der Region infolge des Stabilitätspaktes, des verbesserten Marktzugangs der neuen EU-Mitgliedstaaten nach der Erweiterung und des starken Einfuhrbedarfs der GUS-Staaten verzeichnen viele Länder Südosteuropas nach wie vor große Handels- und Leistungsbilanzdefizite. Im MEDA-Raum profitieren die Öl exportierenden Länder von den hohen Weltmarktpreisen und in jüngster Zeit auch von der Unterzeichnung einer Reihe von Handelsabkommen, die dem Handel starken Aufschwung geben sollen.

In vielen Partnerländern der Stiftung nimmt die Zahl der Menschen mit Hochschulbildung rasch zu. Dies könnte sich als vorteilhaft erweisen, wenn die wissensbasierte Wirtschaft in diesen Regionen eine wichtigere Rolle zu spielen beginnt. Bisher konzentrieren sich Wachstum und Investitionen jedoch in erster Linie auf Bereiche wie die Gewinnung natürlicher Ressourcen und den Bausektor. Wenn sich dieser Trend fortsetzt, könnten diese Länder zum einen mit Wettbewerbsnachteilen gegenüber Ländern zu kämpfen haben, deren Wirtschaft auf hoch qualifizierten Arbeitskräften aufbaut. Zum anderen werden sie sich unter Umständen mit Risiken im Zusammenhang mit einer (zu starken) Abhängigkeit von den Weltmarktpreisen für natürliche Ressourcen konfrontiert sehen. Daraus ergibt sich die Notwendigkeit politischer Maßnahmen hinsichtlich der Wachstumsträger, der Bedeutung von KMU für die Diversifizierung und der Investitionen in die Entwicklung der Humanressourcen (für Erwachsene), um die Verfügbarkeit wettbewerbsfähiger und qualifizierter Arbeitskräfte zu gewährleisten.

Struktur der neu entstehenden Arbeitsplätze

Die positiven Entwicklungen des Wirtschaftswachstums zeigten insgesamt nur schwache Auswirkungen auf die Beschäftigung. In den letzten Jahrzehnten wurden im öffentlichen Sektor und in modernen Privatunternehmen nur wenige neue reguläre Arbeitsplätze geschaffen. Insbesondere wurden die qualifizierten Arbeitskräfte, die im Zuge der Umstrukturierung staatlicher Unternehmen und Einrichtungen freigesetzt wurden, nur in unzureichendem Maße in produktivere Sektoren und Unternehmen übernommen. Stattdessen wurden vor allem Arbeitsplätze im informellen Sektor geschaffen. Nach wie vor bleibt zu klären, wie der Anstieg von Wachstum, ADI und Handel in die Schaffung von mehr Arbeitsplätzen umgesetzt werden kann. Die Armut geht seit Mitte der 90er Jahre langsam zurück. Das Einkommensgefälle ist jedoch nach wie vor hoch und nimmt zwischen den Partnerländern der Stiftung sogar weiter zu.

Über die Merkmale und Bedürfnisse der großen Mehrheit der im informellen Sektor beschäftigten Arbeitnehmer ist nur wenig bekannt. Daher ist es schwer, beschäftigungspolitische Maßnahmen zu

erarbeiten, die auf diese Arbeitnehmer zugeschnitten sind. Die im informellen Sektor beschäftigten Arbeitnehmer führen zum Teil Tätigkeiten aus, die sowohl hinsichtlich der Zahl der unterschiedlichen Tätigkeiten als auch bezüglich der Arbeitsstunden und des Einkommens unregelmäßiger Natur sind. Einige andere sind in saisonabhängigen Bereichen beschäftigt, vor allem in der Landwirtschaft. Wieder andere gehen im informellen Sektor regelmäßigen, langfristigen Beschäftigungen nach, die aus unterschiedlichen Gründen nicht in Arbeitsplätze im formellen Sektor umgewandelt werden. Unter Umständen reicht die Produktivität der Arbeitsplätze nicht aus, um diese in den formellen Sektor zu überführen. Zwischen den Partnerregionen und -ländern der ETF können große Unterschiede hinsichtlich der Ausprägung dieser drei unterschiedlichen Kategorien informeller Beschäftigung bestehen.

Neue Beschäftigungs- und Arbeitsmarktstatus

Die sich rasch vollziehenden Veränderungen der letzten Jahrzehnte haben in den Partnerländern der Stiftung dazu geführt, dass eine Reihe neuer „typischer“ Beschäftigungs- und Arbeitsmarktstatus geschaffen wurde. Arbeitskräfte- und andere Haushaltserhebungen belegen, dass in vielen Ländern nur ein kleiner Teil der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter einer sicheren und dauerhaften Beschäftigung im formellen Sektor nachgeht (unter Umständen weniger als 20 bis 30 %). In vielen Ländern liegen jedoch keine ausführlichen relevanten Informationen darüber vor, wie die übrige Bevölkerung ihr Erwerbsleben unter diesen unsicheren Bedingungen gestaltet.

In den einzelnen Ländern und Regionen gibt es sehr unterschiedliche Arbeitsmarktstatus, zu den häufigsten gehören jedoch vermutlich unbefristete formelle Beschäftigung, unbefristete informelle Beschäftigung, Gelegenheitsarbeiten (formell oder informell), offene Arbeitslosigkeit, Nichterwerbstätigkeit und häufig auch mehrere Beschäftigungsverhältnisse oder -status. Viele Menschen haben sich ihr Leben so eingerichtet (bzw. eine entsprechende Überlebensstrategie entwickelt), dass sie in mehreren Beschäftigungsverhältnissen stehen und je nach den verfügbaren Möglichkeiten bereitwillig zwischen Beschäftigung und Arbeitslosigkeit und zwischen formalen und informellen Tätigkeiten hin- und herwechseln.

Entwicklung einer wirksamen Beschäftigungspolitik in den Partnerländern der ETF

Wie können effiziente beschäftigungspolitische Maßnahmen in den Partnerländern der Stiftung gestaltet und „Brücken“ zwischen den häufigsten Beschäftigungs- und Arbeitsmarktstatus geschlagen werden?

In einem ersten Schritt müssten Informationen darüber erhoben werden, was die Menschen wirklich tun, um ihren Lebensunterhalt zu verdienen, und welche Formen der Beschäftigung am weitesten verbreitet sind. Das kurz- und mittelfristige Ziel der Beschäftigungspolitik sollte darin liegen, auf dem Arbeitsmarkt **mehr und bessere Arbeitsplätze für alle** (und nicht notwendigerweise mehr formelle Arbeitsplätze) zu schaffen.

In einem zweiten Schritt würde geprüft, welche politischen Maßnahmen für die lokalen Gegebenheiten am besten geeignet sind. Unter anderem sollten die folgenden (zusammenhängenden) Politikbereiche geprüft werden:

- i. makroökonomische Politik, um stabile wirtschaftliche Rahmenbedingungen zu schaffen;
- ii. Unterstützung bei der Schaffung von Arbeitsplätzen in Wachstums- oder Zukunftssektoren und -Branchen;
- iii. Bedeutung, Erhebung und Höhe von Einkommensteuern und Sozialabgaben;
- iv. unterschiedliche Formen von Arbeitsverträgen und Kündigungsschutz (Abfindungen);
- v. Einkommensbeihilfen (Sozialschutz, Arbeitslosenversicherung, bedürftigkeitsabhängige Arbeitslosen- und Sozialhilfe);

- vi. unterschiedliche Formen der Entwicklung von Qualifikationen (berufliche Erstausbildung, Hochschulbildung und Weiterbildung);
- vii. aktive Arbeitsmarktmaßnahmen (Beratung und Unterstützung bei der Arbeitsplatzsuche, staatlich finanzierte Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, öffentliche Bauaufträge, Förderung der Selbstständigkeit, Kleinstkredite).

Einige wesentliche Themen für die Konzeption einer Beschäftigungspolitik in den Partnerländern der Stiftung

Infolge der wirtschaftlichen Veränderungen und Reformen hat sich die Arbeitsmarktsituation für die meisten Menschen in den Partnerländern der Stiftung von Grund auf geändert. Darum ist nur schwer festzustellen, auf welchen Zielgruppen der Schwerpunkt der Beschäftigungspolitik liegen sollte.

Da die meisten Partnerländer der Stiftung über kein ausgereiftes soziales Netz verfügen und aufgrund der zunehmenden Informalisierung der Arbeitsmärkte können sich nur wenige Menschen eine offene Arbeitslosigkeit leisten. Folglich sind die Menschen, die sich in offener Arbeitslosigkeit befinden, sehr häufig (anders als in der EU) nicht die ärmsten und am stärksten gefährdeten Gruppen auf dem Arbeitsmarkt. Wesentlich mehr Arbeitnehmer gehen verschiedenen kurzfristigen Beschäftigungen nach, um über die Runden zu kommen, während sie auf bessere Beschäftigungsmöglichkeiten warten.

In einigen Ländern sind langfristige Arbeitsplätze im formellen Sektor nicht die sichersten oder besten Arbeitsplätze. Häufig halten Arbeitnehmer an alten (unproduktiven) Arbeitsplätzen fest, weil sie fürchten, die einzige ihnen verbleibende Sicherheit und die damit verbunden (begrenzten) Vorteile zu verlieren, obwohl ihre Arbeitsplätze keine Zukunft haben. In vielen Partnerländern gibt es trotz hoher Arbeitslosigkeit oder unregelmäßiger bzw. Unterbeschäftigung viele offene Stellen. Dieses Missverhältnis könnte auf einen allgemeinen Mangel an bestimmten Qualifikationen zurückzuführen sein, aber auch auf die geringe Attraktivität vieler verfügbarer Stellenangebote im Vergleich zu den Möglichkeiten im informellen Sektor.

Angesichts der starken Informalisierung und Segmentierung des Arbeitsmarktes (vor allem im MEDA-Raum) muss eine effiziente Beschäftigungspolitik die Arbeitsmarktbelange großer Bevölkerungsteile berücksichtigen, die traditionell nur wenig Kontakt zu staatlichen Einrichtungen haben (und deren Erwerbstätigkeiten nur schwer beobachtet werden können). Von wesentlicher Bedeutung sind die Ausweitung des Zugangs zu beschäftigungspolitischen Maßnahmen und die Überarbeitung politischer Maßnahmen, die zur Segmentierung des Arbeitsmarktes beitragen. Dazu gehört auch die Stärkung der sozialen Sicherungsnetze für jene großen Bevölkerungsteile, die unregelmäßigen Beschäftigungen nachgehen.

Beschäftigungspolitische Maßnahmen wie Einkommensbeihilfen und aktive Arbeitsmarktmaßnahmen müssen sorgfältig auf die Zielgruppen zugeschnitten und beobachtet werden. Aufgrund der komplexen (und informellen) Arbeitsmärkte in den meisten Partnerländern ist dies eine schwierige Aufgabe, die durch die begrenzten Verwaltungskapazitäten in vielen Ländern weiter erschwert wird. Selbst wenn klare Regelungen existieren, werden diese häufig nicht konsequent von den Kontrollbehörden durchgesetzt. Diese Beschränkungen müssen bei der Entwicklung beschäftigungspolitischer Maßnahmen berücksichtigt werden.

Angesichts der knappen Haushaltsmittel ist die Finanzierung beschäftigungspolitischer Maßnahmen in den meisten Partnerländern mit großen Schwierigkeiten verbunden. Innovation und die Festlegung von Prioritäten sind wichtige Voraussetzungen dafür, dass wirksame Wege zur Förderung der Beschäftigung gefunden werden. Ein Grundsatz, der sich im Bereich der Armutsbekämpfung als wirksam erwiesen hat (und auf die Beschäftigungspolitik ausgeweitet werden könnte), liegt darin, dass die Programme Vorteile und Dienstleistungen anbieten sollten, die ausschließlich von den Bedürftigsten (oder jenen, die die Dienstleistung wirklich aktiv nachfragen) in Anspruch genommen werden. Beispielsweise sollten öffentliche (oder private) Arbeitsvermittlungen möglichst hochwertige Dienstleistungen anbieten, die von Arbeitssuchenden nachgefragt werden, die Unterstützung benötigen, statt viel Zeit auf Menschen zu verwenden, die sich in erster Linie an die Arbeitsvermittlungen wenden, um irgendwelche Vorteile zu erzielen, und nicht aktiv nach einer Beschäftigung suchen.

Ein weiterer erfolgreicher Grundsatz ist die Mobilisierung der Akteure vor Ort für die Erarbeitung, Erbringung und Finanzierung beschäftigungspolitischer Maßnahmen durch lokale Partnerschaften. Dieser Ansatz, der darauf abzielt, die regionalen oder lokalen Aufgaben im Zusammenhang mit der industriellen Umstrukturierung und Entwicklung zu bewältigen, hat sich in vielen alten und neuen EU-Mitgliedstaaten (vgl. die Bewertungen des Europäischen Sozialfonds) sowie in einigen Partnerländern der Stiftung bewährt. Er zielt auf die Mobilisierung lokaler (finanzieller und sonstiger) Ressourcen ab und bringt zentrale Einrichtungen wie Kommunalbehörden, regionale Entwicklungsagenturen, NRO, Anbieter von Ausbildungs- und anderen Dienstleistungen, lokale öffentliche Einrichtungen usw. an einen Tisch. Dadurch werden die Möglichkeiten für die Durchführung beschäftigungspolitischer Maßnahmen erweitert, wobei zugleich den Bedürfnissen vor Ort besser entsprochen wird und die lokalen Gemeinschaften gestärkt werden.

Die große Herausforderung für die Nachhaltigkeit und Wirksamkeit dieses Ansatzes liegt darin, Aktionen auf lokaler Ebene als Teil eines umfassenden Instruments zur Durchführung der Beschäftigungspolitik zu betrachten und gute Verwaltungskapazitäten auf lokaler Ebene sicherzustellen. Diese Voraussetzungen sind in den EU-Mitgliedstaaten, nicht jedoch in den Partnerländern gegeben, wo die Konzeption und Erbringung beschäftigungspolitischer Unterstützungsmaßnahmen im Rahmen von Konzepten, die lokale Partnerschaften einbinden, noch immer nur ad hoc stattfinden (zumeist von Gebern finanziert oder initiiert), ohne Bezug zu den auf Länderebene insgesamt unternommenen Bemühungen zur Förderung der Beschäftigung und mit unzureichenden, wenn nicht unklaren administrativen Regelungen.

Eine der Prioritäten ist die Erarbeitung beschäftigungspolitischer Maßnahmen, die zur Entwicklung von Qualifikationen für alle beitragen (auch für die Arbeitnehmer im informellen Sektor). Das Bildungsniveau der erwachsenen Bevölkerung in den Staaten der GUS und Südosteuropas ist insgesamt gut (auf die MEDA-Länder trifft dies weniger zu), jedoch sind die Qualifikationen der Bevölkerung nicht in zufriedenstellendem Maße geeignet, beispielsweise durch Produktivitätssteigerungen und Innovation oder durch die Schaffung von Anreizen für ausländische Direktinvestitionen zur wirtschaftlichen Entwicklung beizutragen. Dies hat zwei Ursachen: (i) die langjährige Dequalifizierung der Bevölkerungsgruppen, die in der formellen oder informellen Wirtschaft Tätigkeiten mit geringem Mehrwert nachgehen, und (ii) die geringe Qualität der formalen Bildungssysteme.

Konzertierte Bemühungen, um jungen und älteren Erwachsenen und insbesondere gering qualifizierten Menschen und Arbeitskräften mit veralteten Qualifikationen einen Zugang zu besseren Ausbildungsmöglichkeiten zu öffnen, müssen als integraler Bestandteil der Beschäftigungspolitik betrachtet werden. Ihnen ist eine ebenso große Bedeutung beizumessen wie Maßnahmen zur Schaffung von Arbeitsplätzen oder der Anpassung der Rechtsvorschriften zur Verbesserung des Funktionierens des Arbeitsmarktes. In den weitaus meisten Partnerländern der Stiftung ist die Ausbildungsinfrastruktur für Erwachsene recht begrenzt und konzentriert sich in der Regel auf rein technische Qualifikationen. Die Entwicklung der Qualifikationen der erwachsenen Bevölkerung steht jedoch sehr häufig in Zusammenhang mit Ausbildungsmöglichkeiten, die nicht nur technische oder arbeitsplatzrelevante Qualifikationen, sondern auch Lebens- oder Kernqualifikationen (wie beispielsweise Unternehmergeist) sowie die erforderlichen Fähigkeiten für die Arbeitsplatzsuche vermitteln und Erwachsene motivieren, aktiv die Initiative zu ergreifen. Letzteres ist für ausgegrenzte oder entmutigte Menschen von besonderer Relevanz.

Zugleich ist es wichtig, die Qualität des formalen Bildungssystems zu verbessern, um die Einbindung und den Verbleib junger Menschen in Bildungseinrichtungen zu gewährleisten (insbesondere in den MEDA-Ländern, in denen die durchschnittliche Schulzeit kurz und die Zahl der Abbrecher im Bildungssystem hoch ist) und ihnen Qualifikationen zu vermitteln, die für den Arbeitsmarkt von größerer Relevanz sind. Obwohl bildungspolitische Maßnahmen in den Partnerländern der Stiftung traditionell nicht als Teil der Beschäftigungspolitik betrachtet werden, werden die Zusammenhänge zwischen diesen beiden Bereichen immer enger. Demzufolge ist es notwendig, das Zusammenspiel zwischen Bildungs- und Beschäftigungspolitik zu verbessern.



ENTWICKLUNGEN UND HERAUSFORDERUNGEN FÜR DIE BESCHÄFTIGUNGSPOLITIK IN DEN WESTLICHEN BALKANLÄNDERN

April 2006

Einleitung¹

In diesem Dokument werden die wichtigsten Entwicklungen und Herausforderungen für die Beschäftigungspolitik in den westlichen Balkanländern² kurz zusammengefasst. Vor dem Hintergrund der Entwicklungen im Rahmen der Europäischen Beschäftigungsstrategie (EBS) und der Lissabon-Agenda werden die aktuellen politischen Maßnahmen in den Ländern Südosteuropas, die Rolle der allgemeinen und beruflichen Bildung im Rahmen einer übergreifenden beschäftigungspolitischen Agenda, das Gleichgewicht zwischen Sozialschutz und freien Märkten sowie der wirksame und zielgerichtete Einsatz politischer Maßnahmen ermittelt und kommentiert. Obwohl die westlichen Balkanländer sich in einigen Punkten grundlegend voneinander unterscheiden, bestehen doch starke Ähnlichkeiten im Hinblick auf die Beschäftigungssituation. Im vorliegenden Dokument stehen daher insbesondere bestehende Gemeinsamkeiten im Vordergrund.

Wirtschaftliche Situation

Die westlichen Balkanländer sind nicht homogen und befinden sich gegenwärtig in unterschiedlichen Phasen des Übergangs. In einigen dieser Länder ist der offizielle Arbeitsmarkt bereits ausreichend gut entwickelt, während in anderen Ländern funktionierende Arbeitsmärkte aufgrund zahlreicher Formen informeller Beschäftigung entweder nur in sehr wenigen Wirtschaftsbereichen existieren oder fehlen. Gleichzeitig zeichnen sich die Länder Südosteuropas durch ausgeprägte gemeinsame Merkmale aus, die auf überregionale Einflüsse auf den Arbeitsmarkt und die Politik in den letzten Jahren schließen lassen.

Nach Zeiten der Instabilität in den 1990er Jahren konnten alle Länder Südosteuropas die nationalen makroökonomischen Gegebenheiten wieder stabilisieren und niedrige Inflationsraten sowie stabile Währungen erzielen. Die Auslandsverschuldung und die Zahlungsbilanz stellen ebenso wie die öffentlichen Finanzen auch weiterhin ein Problem dar. Die Steuerbemessungsgrundlage ist niedrig angesetzt und Steuerhinterziehung ist weit verbreitet. Die physische Infrastruktur ist in der Regel nur unzureichend entwickelt und in einem schlechten Zustand; die Topografie ist zwar interessant, aber schwer erschließbar. In einigen Ländern Südosteuropas ist die Privatisierung nahezu abgeschlossen, während andere Länder erst am Anfang dieses Prozesses stehen. Im Allgemeinen hat die Privatisierung noch nicht zu einer Neuaufeilung der Ressourcen auf andere Wirtschaftsbereiche oder zur deutlichen Verbesserung der Arbeitsproduktivität geführt. Investitionen aus dem Ausland werden aus Angst vor Instabilität nur in geringem Maße getätigt. Obwohl im privaten Sektor ein Wachstum zu verzeichnen ist und in diesem Bereich neue Arbeitsplätze geschaffen werden, hält das Wachstum nicht mit der Zahl von Berufsanfängern und Arbeitskräften aus dem öffentlichen Sektor Schritt, die in den privaten Sektor eintreten.

Die Menschen in der Balkanregion haben angesichts des rückläufigen oder nicht mehr vorhandenen Angebots an Märkten und Arbeitsplätzen und des damit verbundenen Rückgangs oder Wegfalls des Einkommens im Laufe der Zeit eigene Überlebensstrategien entwickelt. Viele sind in der Schattenwirtschaft tätig oder betreiben Subsistenzlandwirtschaft. Die Unterteilung in formelle, informelle und Gelegenheitsbeschäftigung sowie Arbeitslosigkeit ist in vielen Ländern nur schwer nachzuvollziehen, da eine Vielzahl der Menschen im Rahmen der von ihnen gewählten Lebensweise in mehreren Beschäftigungsverhältnissen stehen. Die einkommensabhängigen Steuern und Sozialabgaben sind hoch (über 60 % in der Föderation Bosnien und Herzegowina), weshalb viele Arbeitgeber weniger Beschäftigte melden als sie tatsächlich beschäftigen. Die Finanzierung der Arbeitslosenunterstützung und aktiver Fördermaßnahmen über die Lohnsteuer ist im Allgemeinen instabil und ungeeignet, da eine solche Vorgehensweise nicht nur Haushaltsbeiträge, sondern auch häufige und radikale Änderungen in Bezug auf den Umfang von Maßnahmen zur Unterstützung der Arbeitslosen erforderlich macht. Die Erwerbsquoten sind allgemein sehr niedrig (insbesondere unter den Frauen im Süden der Region) und die Beschäftigungsquoten liegen vor allem bei jungen Menschen noch darunter.

¹ Verfasser: Ray Phillips.

² Albanien, Bosnien und Herzegowina, Kroatien, Ehemalige Jugoslawische Republik Mazedonien, Serbien und Montenegro.

Die wichtigsten Herausforderungen des Arbeitsmarkts

Die Informationen über die Beschäftigungssituation in den Ländern Südosteuropas sind nur lückenhaft und weniger zuverlässig als jene in den EU-Mitgliedstaaten. Dennoch reichen die verfügbaren Informationen aus, um die wichtigsten Probleme im Bereich der Beschäftigung angemessen ermitteln zu können:

- Es gibt zu wenige Erwerbstätige und zu wenige Menschen, die in einem formellen Beschäftigungsverhältnis stehen.
- Die Arbeitslosenquote ist sehr hoch und es gibt sehr viele Langzeitarbeitslose. Junge Menschen und Angehörige von Minderheiten sind hiervon besonders betroffen.
- Der Sozialschutz für Menschen im erwerbsfähigen Alter erfolgt eher in Form von rechtlichen Einschränkungen und von Anforderungen an die Arbeitgeber als durch die Bereitstellung von Sozialleistungen für jene Menschen ohne Beschäftigung.
- Die weitreichende Verbreitung der Schattenwirtschaft in der Region bietet einerseits den Menschen eine Möglichkeit, mit den schwierigen wirtschaftlichen Gegebenheiten zurechtzukommen, hemmt und verzögert jedoch andererseits den Übergang und die Entwicklung öffentlicher Arbeitsvermittlungsstellen.
- Die Schaffung von Arbeitsplätzen im formellen Sektor ist unzureichend und geht nur sehr langsam voran.
- Das Qualifikationsniveau der Arbeitskräfte wurde deutlich herabgesetzt und spielt für die wirtschaftliche Transformation der Region eine zunehmend untergeordnete Rolle.
- Der Arbeitsmarkt und Institutionen der allgemeinen und beruflichen Bildung sind nicht ausreichend entwickelt.

Angesichts dieser Probleme sehen diese Länder sich erheblichen Herausforderungen gegenüber. Einige dieser Punkte sind auch auf Ebene der Europäischen Union relevant. Die Schwere dieser Probleme sowie der jeweilige institutionelle, politische und sozioökonomische Kontext in den Ländern der Balkanregion sind Aspekte, die diese Länder von den EU-Mitgliedstaaten unterscheiden.

Aktuelle politische Maßnahmen

Problem 1 – Es gibt zu wenige Erwerbstätige und zu wenige Menschen, die in einem formellen Beschäftigungsverhältnis stehen

Der Schwerpunkt der politischen Maßnahmen lag überwiegend auf folgenden Punkten: Schutz der Menschen, die in einem formellen Beschäftigungsverhältnis stehen; Förderung der Selbstständigkeit und der KMU sowie Bereitstellung von Arbeitsplatzsubventionen für Arbeitgeber, um so die Einstellung neuer Arbeitskräfte zu fördern. Die Arbeitsgesetze wurden in den vergangenen fünf Jahren in allen Ländern der Region auf der Grundlage der beiden folgenden Hauptsäulen modernisiert: a) Arbeitsgesetzbücher (in denen die Beziehungen von Arbeitgebern und Arbeitnehmern geregelt sind) und b) Beschäftigungsgesetze, in denen die Rechte und Pflichten von Arbeitslosen, die Regelungen hinsichtlich der Arbeitslosenunterstützung sowie die Zuständigkeiten der entsprechenden Arbeitsmarktinstitutionen festgehalten sind. Die Arbeitsgesetzbücher der einzelnen Länder sehen weitestgehend ähnliche Bestimmungen hinsichtlich einer höheren Flexibilität für die Arbeitgeber und eines verbesserten Schutzes der Arbeitnehmer im Rahmen einer unbefristeten Vollzeitbeschäftigung vor. Trotz der bisher erreichten Entwicklungen in Bezug auf flexiblere Formen der Beschäftigung (befristete und Teilzeitbeschäftigung sowie Beschäftigung im zivilen Bereich) sind die Arbeitsgesetze in der Regel noch immer restriktiver als in den Mitgliedstaaten der EU oder in den OECD-Ländern. Dies ist

überwiegend auf das generelle Fehlen eines gesetzlichen Rahmens für Zeitarbeitsunternehmen und in einigen Ländern auf belastende gesetzliche Regelungen bezüglich Massenentlassungen zurückzuführen. Die Gesetze zum Beschäftigungsschutz sind in den westlichen Balkanländern also eher restriktiver Natur.

Der Schutz der Menschen, die in einem formellen Beschäftigungsverhältnis stehen, erstreckt sich auf die Bereitstellung von Arbeitsplatzsubventionen für staatliche Unternehmen und die langsame Entwicklung der Privatisierung sowie die damit verbundenen Bedingungen. In einigen Ländern wurden umfangreiche und mit Schwierigkeiten verbundene Privatisierungen staatlicher Unternehmen nur zögerlich vorgenommen. In den Fällen, in denen staatliche Unternehmen privatisiert wurden, war dieser Prozess häufig mit erheblichen Kosten verbunden, da den entlassenen Arbeitskräften eine Abfindung gezahlt werden musste, oder es wurde die Auflage gemacht, dass die Arbeitskräfte nach der Privatisierung über einen bestimmten Zeitraum weiterbeschäftigt werden müssen. Die Förderung der Selbstständigkeit ist in allen Ländern verbreitet und nimmt eine Vielzahl von Formen an: Insbesondere Unternehmensagenturen bieten auf nationaler und regionaler Ebene Beratungsleistungen für die Existenzgründung, Unternehmensberatungen sowie in vielen Fällen Darlehen für Unternehmen. Aktive Arbeitsmarktmaßnahmen in vielen westlichen Balkanländern tragen ebenfalls zur Unterstützung der Menschen ohne Beschäftigung bei, die ein eigenes Unternehmen gründen möchten. KMU-Strategien sind weit verbreitet, doch die Durchführung der Strategien hängt oft stark von dem Beitrag der Geber ab. Arbeitsplatzsubventionen sind neben der Unterstützung für Existenzgründer bei Weitem die häufigsten aktiven Arbeitsmarktmaßnahmen. Arbeitsplatzsubventionen können sowohl als Zuschüsse als auch in Form eines Darlehens gewährt werden. Sie sind zunehmend auf bestimmte Gruppen von Arbeitslosen ausgerichtet und oft mit Einstellungspaketen verbunden.

Problem 2 – Die Arbeitslosenquote ist sehr hoch und es gibt sehr viele Langzeitarbeitslose. Junge Menschen und Angehörige von Minderheiten sind hiervon besonders betroffen

Die Arbeitslosenquote ist in der gesamten Region ausnahmslos hoch bis sehr hoch (abhängig von dem Messverfahren) und junge Menschen sind besonders stark betroffen. Zu den Strategien, die sich direkt auf dieses Problem beziehen, gehören vorrangig Arbeitsplatzsubventionen im Rahmen von Programmen, die aktive Arbeitsmarktmaßnahmen vorsehen. Weit verbreitet sind auch Zuschüsse für die Arbeitgeber für besonders befähigte junge Menschen. Diese meist sehr umfangreichen Zuschüsse werden offenbar überwiegend für die allgemeine und berufliche Bildung von Hochschul- und Fachhochschulabsolventen verwendet, die einen Beruf im medizinischen oder juristischen Bereich ergreifen möchten. In einigen wenigen Ländern wird versucht, den Schwerpunkt des öffentlichen Arbeitsvermittlungsdienstes zu verlagern, um den Langzeitarbeitslosen eine bessere Unterstützung zukommen zu lassen, und die aktiven Programme zur Arbeitsvermittlung wieder ausgeglichener zu gestalten, um Hilfe bei der Arbeitsplatzsuche anbieten zu können. Das Hauptaugenmerk der Politik liegt jedoch auf der Förderung von Maßnahmen, die auf den Erhalt bestehender Arbeitsplätze und auf die Schaffung neuer Arbeitsplätze abzielen und dabei nur wenig eventuelle angebotsseitige Probleme berücksichtigen.

Problem 3 – Der Sozialschutz für Menschen im erwerbsfähigen Alter erfolgt eher in Form von rechtlichen Einschränkungen und von Anforderungen an die Arbeitgeber als durch die Bereitstellung von Sozialleistungen für jene Menschen ohne Beschäftigung

Nur ein geringer Anteil der Menschen, die als arbeitslos gemeldet sind, erhält auch Arbeitslosenunterstützung. Der Anteil der Empfänger von Arbeitslosenunterstützung ist in Kroatien mit ungefähr 17 % am höchsten; in den anderen Ländern beträgt der Anteil unter 10 %. Die Höhe der Ersatzleistung bei Arbeitslosigkeit (benefit replacement rate) ist sehr unterschiedlich geregelt und reicht von 30 % in Albanien bis zu 60 % in der Republik Serbien, In Kroatien beträgt die zulässige Höhe der Ersatzleistung bei Arbeitslosigkeit 100 %, doch diese Leistung ist abhängig vom Haushaltsvolumen und kommt daher in der Praxis nicht zur Auszahlung. In Serbien haben Haushaltsdefizite zu verzögerten Zahlungen geführt. Alle Länder in der westlichen Balkanregion haben für den Zeitraum, in dem Arbeitslosenunterstützung gezahlt wird, eine klare Grenze gesetzt. Bestimmende Faktoren sind hierbei

in der Regel das Alter und der Umfang der Arbeitserfahrung. Die durchschnittliche Dauer der Arbeitslosenunterstützung liegt weit unter dem Durchschnitt in den EU-Mitgliedstaaten oder den OECD-Ländern. Der geringe Anteil an Menschen, die Arbeitslosengeld beziehen und der relativ kurze Zeitraum, in dem diese Unterstützung gewährt wird, haben zur Folge, dass das System nicht in der Lage ist, einen ausreichenden Sozialschutz für Arbeitslose zu gewähren. Einige der Arbeitslosen sind berechtigt für bedürftigkeitsabhängige Sozialleistungen, doch auch in diesem Bereich haben nur wenige Antragsteller Anspruch auf diese Zahlungen und die Regelungen sind noch lückenhaft. Der Schutz von Menschen, die in einem Beschäftigungsverhältnis stehen, wird unter *Problem 1* erörtert.

Problem 4 – Die weitreichende Verbreitung der Schattenwirtschaft in der Region bietet einerseits den Menschen eine Möglichkeit, mit den schwierigen wirtschaftlichen Gegebenheiten zurechtzukommen, hemmt und verzögert jedoch andererseits den Übergang und die Entwicklung öffentlicher Arbeitsvermittlungsstellen

Allen westlichen Balkanländern ist eine ausgeprägte Schattenwirtschaft gemein. Obgleich das tatsächliche Ausmaß nur schwer messbar ist, beträgt der Anteil dieser Schattenwirtschaft Schätzungen zufolge von etwa 10% bis 15 % in Kroatien bis zu mehr als 30 % in den meisten anderen Ländern. Es gibt nur wenige Anzeichen für gut durchdachte und entschlossen umgesetzte Strategien, die dazu führen, dass Tätigkeiten nicht mehr im informellen, sondern im formellen Sektor ausgeführt werden, obgleich die meisten Länder bereits Maßnahmen ergriffen haben, z. B. die Einführung einer Mehrwertsteuer, Regelungen in Bezug auf das öffentliche Beschaffungswesen, eine verbesserte Arbeitsaufsicht und mehr Unterstützung für Menschen, die einer inoffiziellen Beschäftigung nachgehen, damit diese künftig einer Beschäftigung im formellen Sektor nachgehen. Zwischen den einzelnen Institutionen herrschen unterschiedliche Meinungen hinsichtlich dieser Schattenwirtschaft. Diese Meinungen reichen von Gleichgültigkeit und Verständnis bis hin zu Besorgnis über die Auswirkungen auf die Steuerbemessungsgrundlage, die Unternehmen im formellen Sektor, das längerfristige Wirtschaftswachstum und die Finanzierung der öffentlichen Arbeitsvermittlungsstellen.

Problem 5 – Die Schaffung von Arbeitsplätzen im formellen Sektor ist unzureichend und geht nur sehr langsam voran

In den noch bestehenden staatlichen Industriezweigen und sozialen Unternehmen herrscht eine anhaltende versteckte Arbeitslosigkeit. Aufgrund der Verschiebung hin zu einer modernen Marktwirtschaft werden in diesen Sektoren immer mehr Arbeitsplätze abgebaut. Die Zahl der Arbeitsplätze in formellen privaten Unternehmen wächst weiterhin, wenn auch nur langsam angesichts erschwerender Begleitumstände, wie einer hohen Steuerbelastung und der Konkurrenz durch den informellen Sektor. Es werden Maßnahmen zur Schaffung neuer Arbeitsplätze ergriffen (*Problem 1*) und offenbar auch Strategien entwickelt und angewendet, die auf eine Formalisierung der Tätigkeiten in der Schattenwirtschaft abzielen. Die Menschen sind sich zunehmend bewusst, dass die Schattenwirtschaft weit über Gelegenheitsbeschäftigungen hinausgeht, denen Arbeitslose, die keine Unterstützung beziehen, gegen eine Bezahlung in bar nachgehen, und dass eine informelle Beschäftigung sowohl dem Wachstum informeller Unternehmen in der Schattenwirtschaft als auch Unternehmen im formellen Sektor schadet, die sich einem unlauteren Wettbewerb seitens des informellen Sektors gegenübersehen. Die in Bezug auf einen Ausgleich des formellen/informellen Sektors ergriffenen Maßnahmen sind im Allgemeinen sowohl bedacht als auch kumulativ. Die hohen Steuern und Sozialbeiträge im Rahmen einer formellen Beschäftigung wirken sich nachteilig auf die Schaffung neuer, formeller Arbeitsplätze aus.

Ausländische Investitionen wurden in den westlichen Balkanländern im Vergleich zu den nördlichen mitteleuropäischen Ländern bisher nur in geringem Maße getätigt. Dies ist jedoch weniger auf die vorhandenen Anreize als vielmehr auf eine Reihe anderer geopolitischer Faktoren zurückzuführen.

Problem 6 – Das Qualifikationsniveau der Arbeitskräfte wurde deutlich herabgesetzt und spielt für die wirtschaftliche Transformation der Region eine zunehmend untergeordnete Rolle

In den Ländern des ehemaligen Jugoslawien war das Qualifikationsniveau in der Industrie und insbesondere im Maschinenbau, im Baugewerbe sowie in der Schuh- und Bekleidungsindustrie hoch. Die starke Verlagerung und Zerstörung durch die Konflikte hatten tief greifende Auswirkungen auf diese Wirtschaftszweige und auf die Verfügbarkeit der damit verbundenen Qualifikations- und Berufsbildungsinfrastruktur. Abgesehen von den gesetzlich für den internationalen Handel oder den Arbeitsschutz vorgeschriebenen Maßnahmen führen die wenigsten Arbeitgeber Berufsbildungsmaßnahmen durch. Politische Strategien, die Anreize schaffen, Berufsbildungsmaßnahmen für Menschen in Beschäftigung anzubieten, sind unüblich und meist mit aktiven Maßnahmen oder anderen Formen von Arbeitsplatzsubventionen verknüpft. Steuerliche Anreize für Arbeitgeber zur Förderung von Berufsbildungsmaßnahmen sind die Ausnahme und weichen dem übergeordneten Ziel der Vereinfachung des Steuersystems und von Steuersenkungen. Mittel- bzw. langfristig werden Berufsbildungsmaßnahmen für Menschen in Beschäftigung (und für Menschen, die eine Erwerbstätigkeit aufnehmen) von der Reform des Berufsbildungssystems abhängig sein, die darauf ausgerichtet ist, dass der Erwerb von Qualifikationen erschwinglich und zugänglich wird; dieser Prozess vollzieht sich jedoch nur langsam und die Fortschritte müssen mühsam erkämpft werden.

Problem 7 – Der Arbeitsmarkt und Institutionen der allgemeinen und beruflichen Bildung sind nicht ausreichend entwickelt

In der gesamten Region sind die Regierungsministerien für Beschäftigung, Soziales und Bildung vergleichsweise schwach entwickelt und haben Mühe, sich in angemessener Weise mit den zahlreichen schwierigen und dringlichen Problemen auseinander zu setzen. In der Regel verfügen die Arbeitsministerien bestenfalls über etwa sechs Mitarbeiter. Zudem sind keine echten Zentren für Fachwissen oder fundierte Kenntnisse der Beschäftigungspolitik vorhanden, die über die Arbeitsgesetzbücher und Beschäftigungsgesetze hinausgehen. Die Bildungsministerien sehen sich noch größeren Herausforderungen im Zusammenhang mit den Modernisierungsagenden gegenüber, die die Primar-, Sekundar- und die Tertiärbildung sowie die Berufsbildung betreffen und häufig mit Hilfe erheblicher Geberunterstützung entwickelt werden. Ihnen fehlen oftmals die Kapazitäten, diese Agenden zu operationalisieren und umzusetzen. Die Berufsbildungssysteme müssen ausnahmslos von Grund auf reformiert werden, damit sie den neuen wirtschaftlichen Anforderungen besser gerecht werden. Alle Länder haben dies erkannt und die meisten von ihnen haben bereits geeignete Strategien entwickelt, die mit den Arbeitsmärkten zusammenwirken, oder sind mit der Ausarbeitung solcher Strategien beschäftigt. Das lebenslange Lernen, das einen lebenszyklusorientierten Ansatz in der Beschäftigungspolitik fördert, setzt Reformen in den Kernbereichen der Berufsbildung voraus.

Öffentliche Arbeitsvermittlungsstellen sind in allen westlichen Balkanländern vorhanden. Die Art und Weise ihrer Leitung und Verwaltung kann bestenfalls als uneinheitlich bezeichnet werden. Sie neigen zu Richtungslosigkeit, wenn keine integrativen Beschäftigungsstrategien und klaren Zielvorgaben verfügbar sind. Bei allen Stellen ist eine hohe Anzahl von Personen gemeldet, von denen viele nicht ernsthaft auf Arbeitssuche sind. Dieser Kategorie gehören Schätzungen zufolge 25 % bis 40 % an. Viele melden sich, damit sie Zugang zur Krankenversicherung und sozialer Absicherung haben. Zudem sind viele in der Schattenwirtschaft tätig. Dieses Problem ist allgemein bekannt, in den meisten Ländern wird jedoch nichts dagegen unternommen. Das zahlenmäßige Verhältnis von Personal und Kunden schwankt stark, nämlich zwischen 2000:1 in Serbien und 350:1 in Albanien. In vielen der Länder hat es eine deutliche Verschiebung der gesetzlichen Anforderungen in Richtung der Aktivierung der Arbeitslosen gegeben. Bisher hat dies jedoch abgesehen von ein bis zwei Ausnahmen nicht zu einer Änderung der Arbeitsweisen geführt. Insgesamt müssen die Arbeitsvermittlungsstellen in der Region radikal umgestaltet werden, damit sie modernen Standards mit klar definierten Zielen und Funktionen entsprechen. Zu häufig herrscht dort angesichts der hohen Zahl an gemeldeten Personen ein Gefühl der Hoffnungslosigkeit.

Gesamtsituation

Insgesamt haben sich die politischen Strategien der westlichen Balkanländer denen der EU angenähert. Die Arbeitsmarktregulierung entspricht weitgehend der Regulierung in den westlichen Volkswirtschaften. Doch die Bildungs- und Arbeitsmarktinstitutionen sind nach wie vor unterentwickelt und wirksame politische Strategien werden in einem nur langsamen Prozess vereinbart und umgesetzt. Die Erwerbs- und Beschäftigungsquoten sind im Allgemeinen niedrig. Angebotsseitige Probleme werden meist und fälschlich als zweitrangige Angelegenheiten betrachtet, die weit hinter den Anreizen für eine erhöhte Nachfrage zurückstehen müssen. In der Politik lautet eine verbreitete Annahme, dass die Arbeitsmarktprobleme verschwinden würden, wenn mehr Arbeitsplätze vorhanden wären. Aus diesem Grund wird die Beschäftigungspolitik von Anreizen für die Entstehung von Arbeitsplätzen (hauptsächlich Selbstständigkeit und Arbeitsplatzsubventionen) und Maßnahmen zum Schutz von Arbeitsplätzen dominiert. Anstatt die Arbeitsproduktivität anzukurbeln und Strukturen zu schaffen, die größere Wachstumsaussichten bieten, wurden in der Vergangenheit überdies Privatisierungsprogramme auf den Weg gebracht, um eine möglichst hohe Anzahl an Arbeitsplätzen zu erhalten.

Es sind weit mehr Arbeitsplätze vorhanden als die in der offiziellen Wirtschaft gezählten. Selbst Unternehmen, die in der offiziellen Wirtschaft tätig sind, geben weniger Beschäftigungsmöglichkeiten an als sie bieten, setzen inoffizielle Arbeitnehmer ein und geben die Löhne ihrer gemeldeten Arbeitnehmer niedriger an als sie sind. Schon eine verhältnismäßig kleine Verschiebung von der Schattenwirtschaft hin zur offiziellen Wirtschaft würde sich positiv auf die öffentlichen Finanzen und die Funktionsweise des Arbeitsmarkts auswirken. Doch die Anreize für eine Betätigung in der Schattenwirtschaft sind nach wie vor hoch und die hohen auf Arbeit erhobenen Steuern und Abgaben müssen von einer verhältnismäßig kleinen Basis offizieller Arbeitgeber und Arbeitnehmer getragen werden. Die Arbeitsaufsicht wird zwar besser, sie muss jedoch an den meisten Orten noch verstärkt und in eine eindeutige Richtung gelenkt werden. Die meisten Länder erkennen war das Problem, dass eine hohe Anzahl an Personen ihr Umstände falsch darstellen und sich arbeitslos melden, um Anspruch auf Krankengrundversicherung zu haben, unternehmen jedoch nichts dagegen. Nur Kroatien geht durch gesetzliche Maßnahmen massiv dagegen vor. Im Hinblick auf das Ausmaß dieses Problems wird in der Arbeitsmarktpolitik der Region viel zu wenig dafür getan, Arbeitsplätze zum einen durch die Senkung der Lohnnebenkosten (deren hohes Niveau indirekt durch den umfangreichen Rückgriff auf Arbeitsplatzsubventionen bestätigt wird) und zum anderen durch die Erhöhung der möglichen Kosten, Risiken und Unannehmlichkeiten, die mit Tätigkeiten in der Schattenwirtschaft verbunden sind, aus dem informellen Sektor in die reguläre Wirtschaft einzugliedern.

Die meisten öffentlichen Arbeitsvermittlungsstellen sind passiv und arbeiten unwirksam. Die Enttäuschung über die Leistung der öffentlichen Arbeitsvermittlungsstellen ist groß. In Serbien beispielsweise wurden daher Schritte zur Entwicklung alternativer Maßnahmen unternommen, darunter die Einbeziehung des privaten Sektors bei Beratungstätigkeiten, die Arbeitslosen helfen sollen. Die mangelhafte Eignung der öffentlichen Stellen ist darauf zurückzuführen, dass sie allgemein nicht als Instrument der Arbeitsmarktpolitik anerkannt werden. Dies ändert sich zwar allmählich, da die Aktivierung von Arbeitslosen zunehmend akzeptiert wird, dennoch wird nicht genug unternommen, damit die öffentlichen Arbeitsvermittlungsstellen diese neuen Aufgaben wirksam erledigen können.

Der Umfang aktiver Arbeitsmarktmaßnahmen ist gering und unbeständig. Eine fundierte und systematische Bewertung der Auswirkungen dieser Maßnahmen ist nicht verfügbar. Zwar gibt es einige wertvolle neue Maßnahmen, wenn auch in geringem Umfang, die auf eine stärkere Sensibilisierung hinsichtlich der aktiven Arbeitssuche und der beruflichen Bildung abzielen, es sind jedoch noch immer nur sehr wenige Hilfsleistungen für diejenigen verfügbar, die sie am dringendsten benötigen (außer Veteranen und Menschen mit Behinderungen). Umfangreiche Maßnahmen (verbunden mit geringen Kosten) in Bezug auf eine aktive Arbeitssuche und zur Förderung der Beschäftigungsfähigkeit sowie gezielte öffentliche Arbeitsprogramme in den Regionen mit der höchsten Arbeitslosenrate wären insbesondere im Kontext einer breiteren Aktivierungspolitik besonders relevant.

Alle westlichen Balkanländer sehen sich den Schwierigkeiten umfangreicher Reformen ihrer Berufsbildungssysteme auf allen Ebenen gegenüber. Diese Aufgabe ist sehr umfangreich und erfordert klare Prioritäten. Modernisierungspläne und -strategien sind in allen Ländern verfügbar, deren Umsetzung jedoch nur langsam vorangeht. Obwohl kaum offensichtliche Nachweise für ein Ungleichgewicht auf den Arbeitsmärkten vorliegen, fehlen insbesondere ausreichend qualifizierte Arbeitskräfte. Vor allem von den Arbeitgebern wird die Meinung vertreten, dass zu viele Arbeitssuchende nicht über ausreichende grundlegende Qualifikationen verfügen. Die

Beteiligungsquoten in Bezug auf die Bildung müssen für das gesamte Bildungssystem angehoben werden, einschließlich der Primarbildung in einigen Teilen der Region. Die allgemeine und berufliche Bildung sollte den Anforderungen der neuen Volkswirtschaften in größerem Maße gerecht werden; außerdem sind umfassendere öffentliche Ressourcen und eine verbesserte Unterstützung seitens der Sozialpartner im Rahmen von Partnerschaftsvereinbarungen auf allen Ebenen erforderlich. Die Dezentralisierung in einigen Teilen der Region könnte hier zwar unterstützend wirken, es handelt sich hierbei jedoch um ein Mittel zur Modernisierung und der Verbesserung der Bildungsangebote und nicht um eine Zielsetzung. Die größte Diskrepanz in Bezug auf das System besteht in der gesamten Region in dem Fehlen von Ausbildungs- und Umschulungsmaßnahmen für Erwachsene. In Kombination mit den eingeschränkten und überalterten Berufsbildungssystemen, die häufig noch nicht reformiert wurden, führt dies bei einem schnelleren Wirtschaftswachstum zu weiteren Schwierigkeiten auf dem Arbeitsmarkt.



ENTWICKLUNGEN UND HERAUSFORDERUNGEN IN DER BESCHÄFTIGUNGSPOLITIK DER GEMEINSCHAFT UNABHÄNGIGER STAATEN

ETF, April 2006

Einleitung¹

In diesem Beitrag soll eine Einordnung der allgemeinen Entwicklungstendenzen in der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS) im Hinblick auf die Zusammenhänge zwischen Wachstumstrends und der Neuordnung des Arbeitsmarktes vorgenommen werden; außerdem werden Diskussionspunkte zum weit verbreiteten, aber durchaus differenzierten informellen Arbeitsmarkt sowie mögliche Ansatzpunkte für beschäftigungspolitische Maßnahmen vorgestellt, die Fortschritte bei der Agenda zur Schaffung angemessener Arbeitsplätze bewirken könnten.

Die Bilanz der Reformen in der GUS ließe sich wie folgt zusammenfassen: höhere Erträge, aber immer noch zu wenig Arbeitsplätze. In den GUS-Ländern wurden auf gesamtwirtschaftlicher wie struktureller Ebene bereits in großem Umfang Reformen durchgeführt, in den meisten Ländern aus makroökonomischer Sicht mit gutem Ergebnis. Dies darf jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Reformen noch nicht zu entsprechenden Verbesserungen hinsichtlich der Arbeitsmarktbedingungen geführt haben.

In dem Beitrag wird deutlich, wie wichtig eine auf der Angebotsseite ansetzende Politik vor allem in Ländern mit überwiegend junger und weiter wachsender Bevölkerung (die Mehrzahl der Staaten mit geringem Einkommen), aber auch in denjenigen Ländern ist, in denen die Qualifikationen einer alternden Erwerbsbevölkerung langsam veralten, während Arbeitsmigranten ebenfalls nicht die geforderten Qualifikationen vorweisen können. Der Faktor Qualifikationen nimmt in den Arbeitsmärkten der GUS einen hohen Stellenwert ein.

Die GUS in der Übergangsphase – allgemeiner Überblick

Die Veränderungen, die eine mittlerweile über zehn Jahre währende Phase des Übergangs mit sich bringt, wirken sich auf alle Aspekte der sozialen und wirtschaftlichen Strukturen in den GUS-Ländern aus. In den Jahren 2003 und 2004 verabschiedeten alle weniger entwickelten GUS-Länder mit den wichtigsten Gebern und den internationalen Finanzinstitutionen abgestimmte Strategien zur Armutsbekämpfung. In den letzten zwei Jahren sind Fortschritte beim Abbau der Einkommensarmut zu verzeichnen, was vor allem darauf zurückzuführen ist, dass in der gesamten GUS das Wirtschaftswachstum allmählich an Fahrt gewinnt. Auch die Einkommensungleichheit konnte in fast allen Ländern verringert werden.

Was die Entwicklung ihrer Humanressourcen und die strukturelle Zusammensetzung ihrer Volkswirtschaften anbelangt, gingen die Staaten der ehemaligen Sowjetunion zwar mit unterschiedlichen Voraussetzungen in den Übergangsprozess, doch eine ganze Anzahl weiterer Aspekte war ihnen auch gemein.

Bedingt durch das plötzliche Auseinanderbrechen des ehemaligen Binnenmarktes, der die Sowjetrepubliken untereinander verband, und den dadurch hervorgerufenen Kollaps der Wertkette für die Mehrzahl der Großbetriebe war der Übergang vom Gesellschafts- und Wirtschaftssystem sowjetischer Prägung für die gesamte Region ein schmerzhafter Prozess. Die noch jungen unabhängigen Staaten sahen sich mit dem unmittelbaren Wegbrechen ihrer makroökonomischen Stabilität konfrontiert, die Staatsausgaben für Sozialleistungen und Sozialschutz wurden zurückgefahren und der Lebensstandard der Bevölkerung verschlechterte sich drastisch.

Einzelne Staaten mussten mit besonders widrigen Voraussetzungen fertig werden, wie Krieg (Armenien, Aserbaidschan, Tadschikistan), Separatismusbestrebungen ihrer wichtigsten Wirtschaftsregionen (Georgien), unsicheren Grenzen (Zentralasien) und schweren Energiekrisen (Armenien, Georgien). Durch Unterbrechungen der Energieversorgung (Strom, Heizung) wurde der Betrieb in Unternehmen beeinträchtigt, viele Dorfgemeinschaften sahen sich gezwungen, die umliegenden Wälder zu opfern, um Brennmaterial zu beschaffen, und es kam zu plötzlichen Auswanderungswellen von unerwarteter Stärke, wie Mitte der 90er Jahre in Armenien. 1998 wurde die

¹ Verfasserin: Eduarda Castel Branco.

Mehrzahl der Volkswirtschaften der GUS von einem neuen Schlag getroffen – der russischen Finanzkrise.²

Zwar verfügen die GUS-Länder über beträchtliche natürliche Ressourcen³ und auch der Bevölkerungsanteil mit Hochschul- und Sekundarschulabschluss ist hoch, doch wurden in weiten Teilen der durch Reformstau und anhaltende investitionshemmende Einflüsse ausgemergelten Wirtschaft nicht genügend angemessene Arbeitsplätze geschaffen – ein Trend, der trotz Aufschwung und zunehmendem Wachstum weiter anhält. In der Tat vollziehen sich in den GUS-Ländern, verglichen mit den mitteleuropäischen Übergangsländern, die Reformen nur langsam, die Umstrukturierung von Wirtschaft und Unternehmen wird durch Sachzwänge gehemmt, die das Funktionieren des Arbeitsmarktes beeinträchtigen.

Fast überall setzt sich die Wirtschaftsstruktur zusammen aus Elementen einer Subsistenzwirtschaft (verbunden mit geringer Produktivität, einem hohen Anteil an selbstständiger Erwerbstätigkeit und Schwarzarbeit) und einer Schicht privater Unternehmen in schneller wachsenden Wirtschaftszweigen, die sich erfolgreich der Marktwirtschaft gestellt haben; hinzu kommt eine Reihe von Unternehmen, die mit einem Bruchteil ihrer vormaligen Kapazitäten arbeiten und bei denen wenig Aussicht auf ein tragfähiges Wachstum besteht. In den Ländern mit Öl- und Gasvorkommen (Kasachstan, Turkmenistan, Aserbaidschan, Russland) beteiligt sich der öffentliche Sektor noch (oder wieder) an der Wirtschaftstätigkeit; die derzeit für die Förderländer günstigen Weltmarktpreise bilden den zentralen Faktor für den Anstieg des BIP, Haushaltseinnahmen und das Entstehen neuer Dienstleistungsunternehmen im Erdölsektor.

Wachstumsfaktoren wirken sich auf den Arbeitsmarkt aus

In der Mehrzahl der GUS-Länder wächst die Wirtschaft rasch, 2005 waren sehr hohe BIP-Wachstumsraten zu verzeichnen. Diese Leistungssteigerung ist teils durch den Erholungseffekt zu erklären, ist aber auch – wie nachstehend erläutert – zunehmenden Investitionen, vor allem in einigen wichtigen Branchen, zu verdanken.

Vor diesem Hintergrund gilt es zu berücksichtigen, dass bis 1993 in allen GUS-Ländern das BIP gegenüber den Indikatoren für 1989 drastisch zurückging. Die Spanne beim Gesamtrückgang des BIP bis 1993 reichte von 39,4 % in Kasachstan und 41,3 % in Russland bis zu 78,8 % in Georgien.⁴

Die einkommensschwachen GUS-Länder⁵ verzeichneten in den Jahren von 1998 bis 2003 ein hohes durchschnittliches BIP-Wachstum, insbesondere die Länder des Südkaukasus (7,7 % in Armenien und 9,7 % in Aserbaidschan) sowie Tadschikistan (7,1 %).⁶

2005 jedoch überstieg das BIP-Wachstum die Quoten der Vorjahre, was sich zum Teil durch umfangreiche Investitionen in die Ölindustrie, das gestiegene Volumen der Erdölexporte nach der Inbetriebnahme der neuen Ölpipeline in Aserbaidschan⁷ und die anhaltend hohen Weltmarktpreise für Rohöl erklären lässt. Mit einem BIP-Wachstum von 26,4 % im Jahr 2005 (nach offiziellen Angaben) übertraf Aserbaidschan alle Erwartungen. Kasachstan und Russland mit einem BIP-Wachstum von

² Eingehende Untersuchungen der ETF zum Stand der beruflichen Bildung und den Arbeitsmärkten in Ländern, die sich an der Europäischen Nachbarschaftspolitik beteiligen wollen, den Ländern des Südkaukasus, Armenien, Georgien und Aserbaidschan, 2006 (unveröffentlicht).

³ Lediglich Armenien und Moldau verfügen nur über geringe natürliche Ressourcen.

⁴ Loukoianova E., Unigovskaya A., Analysis of recent growth in low-income CIS countries, IMF WP/04/151. Lediglich in Usbekistan fiel der Rückgang des BIP mit 13,9 % deutlich geringer aus, was aber auch an Datenungenauigkeiten liegen kann oder – wie einige Analysten annehmen – an der Tatsache, dass die Unabhängigkeit in der Energieversorgung und der gute Verkauf der Baumwollernte dazu beitrugen, dass das BIP in den Anfangsjahren des Übergangs einigermaßen konstant blieb.

⁵ Als einkommensschwache GUS-Länder gelten Armenien, Aserbaidschan, Georgien, Kirgisistan, Moldau, Tadschikistan und Usbekistan.

⁶ Durchschnittliches BIP-Wachstum in den übrigen GUS-Ländern im Zeitraum von 1998 bis 2003: 5,1 %, in den Entwicklungsländern: 4,5 %, in Mitteleuropa und den Balkanländern: 4 % und in den Industrieländern: 2,4 %. Quelle: Loukoianova (2004).

⁷ Diese Pipeline mit hoher Transportkapazität, die Mitte 2005 in Betrieb ging, verbindet Baku über Georgien mit dem türkischen Hafen Ceyhan. Sie trug auch in Georgien zum Wirtschaftswachstum bei und wird auch für die kasachischen Ölexporte genutzt. Eine weitere große (Gas-) Pipeline ist im Bau.

9,2 % bzw. 6,4 % im Jahr 2005 gehören ebenfalls zu den am schnellsten wachsenden Volkswirtschaften in der Region.⁸

Doch auch GUS-Länder mit geringeren natürlichen Ressourcen verzeichneten ein hohes Wachstum. Die Zahlen für Armenien (13,9 %), Georgien (7,7 %) und Moldau (8,4 %) werfen Fragen nach den Auslösern einer derartigen Leistungssteigerung auf. Geldtransfers von Auswanderern (Armenien), Bautätigkeit, Ausfuhren von besonders hohem Wert (geschliffene Diamanten in Armenien) und der Multiplikatoreffekt von hohen Investitionen in die Ölindustrie in Aserbaidschan (für Georgien) sind mit die wichtigsten Wachstumsfaktoren in den genannten Ländern. Analysten rechnen in einigen Ländern (Armenien, Georgien) auch die relativ hohen Außenhilfebeträge dazu.

Fazit: Die hohen Wachstumsraten werden überwiegend von Sektoren mit geringer Wertschöpfung erwirtschaftet. Diese Volkswirtschaften setzen vor allem auf die Erschließung natürlicher Ressourcen und die Produktion von Gütern mit geringem Verarbeitungsgrad und diversifizieren kaum über Öl und Gas hinaus, auch sorgen sie nicht für die Entwicklung neuer Sektoren und Unternehmen mit hoher Wertschöpfung. Insbesondere bei den einkommensschwachen GUS-Ländern registrieren Analysten eine gewisse Stagnation beim Anteil des verarbeitenden Gewerbes und Abhängigkeit von Rohstoff- und Agrarexporten, wodurch sich die Anfälligkeit dieser Länder für Veränderungen der äußeren Bedingungen erhöht.

Diese Wachstumscharakteristika wirken sich auf die Nachfragecharakteristika am Arbeitsmarkt aus

In den Volkswirtschaften der GUS-Länder entstehen durchaus neue Arbeitsplätze, wenn auch nicht in dem Maße, wie das BIP wächst und mit deutlichen Unterschieden von Land zu Land und von Region zu Region. Den Ergebnissen der Arbeitskräfteerhebungen zufolge, die in einigen der Länder durchgeführt wurden, sind die Beschäftigungsquoten seit 2001 gestiegen. Doch was sind das für Arbeitsplätze, die da entstanden sind? Arbeitsplätze entstanden in den Bauberufen, in manuellen Tätigkeiten in der Industrie, im Dienstleistungssektor (Restaurants, Hotels, Telekommunikation), im Verkehrsgewerbe und im Handwerk. Mit anderen Worten: Es handelt sich um Tätigkeiten, die ein mittleres Qualifikationsniveau voraussetzen, vielfach im technischen Bereich, und vor allem werden in erheblichem Umfang Schlüsselqualifikationen nachgefragt.

Weshalb ist es so schwierig, diesen Bedarf am Arbeitsmarkt zu decken? Verschiedenen Quellen zufolge haben Arbeitgeber beträchtliche Probleme, Mitarbeiter mit geeigneten Qualifikationen zu finden, und durch die Mängel in der beruflichen Aus- und Weiterbildung werden diese Probleme noch verschärft. Bei vielen der angebotenen regulären Arbeitsplätze, für die mittlere bis geringe Qualifikationen vorausgesetzt werden, lohnt sich die Investition in eine Hochschulausbildung nicht. Dennoch drängen viele Bewerber in Arbeitsplätze mit mittlerem Qualifikationsprofil im Dienstleistungsgewerbe.

Während sich Arbeitgeber in Wirtschaftszweigen mit hohen Qualifikationsanforderungen gezwungen sehen, in betriebliche Weiterbildungsmaßnahmen zu investieren, entscheiden sich andere Arbeitgeber, die in kostensensitiven Wirtschaftszweigen tätig sind, dafür, Arbeitskräfte auf dem globalen Arbeitsmarkt (Migranten) anzuwerben. Zwar bedürfen einerseits die rechtlichen Rahmenbedingungen für die Wirtschaft und den Arbeitsmarkt weiterer Reformen, um die Nachfrage anzukurbeln, doch ist andererseits klar ersichtlich, dass auf der Angebotsseite eine schwierige Herausforderung besteht, die kohärente, langfristige und dezidierte politische Maßnahmen erfordert.

Die Umstrukturierung der Arbeitsmärkte ist noch lange nicht abgeschlossen

Die Nennung offizieller Zahlen zu Arbeitslosigkeit und Armut hat in der Politik der GUS-Länder noch keine lange Tradition. In den GUS-Ländern ist Armut eher eine Folge unsicherer Arbeitsverhältnisse, niedriger Erwerbseinkommen und hoher Abhängigkeitsquoten⁹ als die unmittelbare Folge von Arbeitslosigkeit. Eine Analyse der Armutssituation zeigt, dass große Teile der als arm einzustufenden

⁸ CIS Statistical Committee.

⁹ Zahl der nicht erwerbstätigen Haushaltsmitglieder.

Bevölkerung einer Erwerbstätigkeit nachgehen, allerdings häufig in schlecht bezahlten Gelegenheitsjobs in der Schattenwirtschaft, z. B. in landwirtschaftlichen Familienbetrieben.

Während die Zahl der regulären formalen Arbeitsverhältnisse in den vom Niedergang betroffenen Unternehmen zurückging oder für den Lebensunterhalt und zur Existenzsicherung der privaten Haushalte nicht mehr ausreichte, traten verschiedene Kombinationen von Tätigkeiten und Jobs, meist in unsicheren und informellen Arbeitsverhältnissen an die Stelle der „Lebensstellung“, die in der sozialistischen Planwirtschaft jedem Bürger zustand. Die rasche Zunahme der Schattenwirtschaft bewahrte die Haushalte vor einem schnelleren und tieferen Abgleiten in die Armut, doch werden sich die Zukunftsaussichten für diesen Teil der Wirtschaft angesichts des absehbaren Fehlens geeigneter Maßnahmen zu ihrer Anerkennung im Rahmen der Beschäftigungspolitik wohl zusehends verschlechtern.

Bei den Verlagerungen zwischen den Sektoren im Hinblick auf BIP und Beschäftigung besteht ein Zusammenhang. In fast allen Ländern ging der Beitrag der Industrie zu BIP und Beschäftigung zurück, parallel hierzu stieg der Beschäftigungsanteil in der Landwirtschaft. In vielen GUS-Ländern macht die Beschäftigung in der Landwirtschaft heute einen großen Anteil der Gesamterwerbstätigkeit aus (40 bis 60 %).¹⁰ Allerdings ist die Landwirtschaft generell ein unsicherer Wirtschaftszweig von geringer Produktivität, in dem reguläre Arbeitsverhältnisse wenig verbreitet sind. Das Wachstum, das von landwirtschaftlichen Einzelbetrieben erwirtschaftet wird, die ohne nennenswerte Investitionen auskommen, führte zu keinerlei Produktivitätszuwachs und auch nicht zu einem Anstieg des BIP-Beitrags des Sektors. So kann es nicht überraschen, dass in einigen GUS-Ländern trotz niedrigerer Arbeitslosenzahlen die Armutsquote in ländlichen Gebieten höher ist als in den Städten.

Durch das Wachstum des letzten halben Jahrzehnts in Industrie und Dienstleistungssektor entstanden jedoch weniger neue Arbeitsplätze im regulären Arbeitsmarkt als zunächst erwartet worden war. In diesen im Entstehen begriffenen Märkten konnte in den zurückliegenden fünf Jahren die Schaffung neuer Arbeitsplätze mit dem wirtschaftlichen Wachstum nicht Schritt halten. Es drängt sich der Eindruck auf, dass Arbeitslosigkeit und Beschäftigung offenbar vom Wirtschaftswachstum entkoppelt sind.

Einerseits erreichten die Arbeitslosenquoten in den Übergangswirtschaften der GUS-Länder, obgleich das BIP schlagartig sank, nie einen so hohen Stand wie in den mittel- und osteuropäischen und den südosteuropäischen Ländern. Erklären lässt sich dies zum Teil durch die unvollständige Umstrukturierung der Unternehmen, die Folgen einer sozialen Abfederung, die sich viele Unternehmen trotz ihrer Stagnation noch leisteten, und die Praxis der Scheinbeschäftigung (gering oder gar nicht entlohnte fiktive Arbeitsplätze, Kurzarbeit und/oder Urlaubszeitverlängerung).¹¹

Andererseits nahm mit dem wirtschaftlichen Wachstum auch die Zahl der Arbeitsplätze und der Beschäftigungsverhältnisse zu – allerdings nicht in entsprechendem Maße. Ein beträchtlicher Teil der gemeldeten neuen Arbeitsplätze entfällt auf sehr kleine Unternehmen und selbstständige Tätigkeit, wohingegen moderne und umstrukturierte Unternehmen wiederum nicht das Potenzial zur Schaffung von Arbeitsplätzen realisieren, das von ihnen eigentlich erwartet worden war. Dies bedeutet, dass in der Tat die Umstrukturierung mittlerer und großer Unternehmen noch nicht abgeschlossen ist und sich mit einer durch Effizienzgewinne und zunehmender Kapitalintensität verbundenen Produktivitätssteigerung der Unternehmen fortsetzt.

Verschiedene Anzeichen wie in Russland und der Ukraine deuten darauf hin, dass eine Umverteilung der Arbeit unter Unternehmen und Wirtschaftszweigen bei den Produktivitätszuwächsen eine Rolle spielt. Da jedoch viele Unternehmen auf eine defensive Umstrukturierung statt auf Expansion setzen, sind auch in diesen produktiver gewordenen Firmen Arbeitsplätze verloren gegangen.

Die staatlichen Arbeitsverwaltungen müssen ihr Mandat und ihre Kapazitäten erweitern, um denjenigen, die bei Einstieg und Rückkehr in den Arbeitsmarkt und dem Erhalt ihrer Arbeitsplätze Unterstützung benötigen, und auch denjenigen, die sich in der Phase des Übergangs aus der Arbeitslosigkeit in ein Beschäftigungsverhältnis befinden, bessere Hilfestellung anbieten zu können. Gegenwärtig erfüllen sie diese Aufgaben nur zu einem kleinen Teil – entweder weil sie keine geeigneten Angebote machen oder weil die verfügbaren Angebote bei den Zielgruppen viel zu wenig bekannt sind.

¹⁰ Armenien: 44 %, Georgien: 55 %, Kirgisistan: 53 %, Moldau: 51 %, Usbekistan: 36 % (Zahlen für das Jahr 2000).

¹¹ Weitere Gründe, weshalb die Beschäftigungsquoten trotz des Produktionsrückgangs einigermaßen konstant blieben, hängen mit der Verfügbarkeit informeller Arbeit als Alternative, fehlenden Anreizen, sich arbeitslos zu melden und Problemen bei der Datenerhebung (das Erhebungskonzept ist den tatsächlichen Gegebenheiten in den GUS-Ländern noch nicht vollständig angepasst) zusammen.

Fazit: Während der Schockphase des Übergangs wurde der Prozess des Arbeitsplatzabbaus durch die unvollständige Umstrukturierung von Unternehmen und lückenhafte Strukturreformen abgemildert, mit der Folge weit verbreiteter Unterbeschäftigung anstelle der Freisetzung einer großen Zahl von Arbeitskräften, wie dies in den mitteleuropäischen Ländern und den Ländern des westlichen Balkans der Fall war.

Derzeit vollzieht sich das Wachstum moderner und umstrukturierter Unternehmen mit weniger neuen Arbeitsplätzen; das hohe Wirtschaftswachstum in den neuen produktiven Wirtschaftszweigen ging nicht mit einem gleichermaßen hohen Anstieg der Zahl der Arbeitsplätze einher. Während ein Großteil der Investitionen in die produktiven Wirtschaftszweige fließt, in denen nur wenige angemessene, reguläre Arbeitsplätze entstehen, hat sich ein erheblicher Anteil der Beschäftigung auf Wirtschaftstätigkeiten verlagert, deren Zukunftsaussichten aufgrund des Ausbleibens anhaltender Investitionen in ausreichender Höhe weniger gut sind (Landwirtschaft, selbstständige Tätigkeit im Dienstleistungssektor und Nischen im produzierenden Gewerbe).

Die Schattenwirtschaft dient als Zuflucht, stellt aber auch eine Option dar

Informelle Arbeitsmärkte und Schattenwirtschaft existieren praktisch seit Beginn des Übergangs, wenngleich bereits in der letzten Phase der Sowjetwirtschaft verschiedene illegale (nicht informelle) Formen privaten Unternehmertums entstanden waren, die vom Versagen des Systems profitierten.

In den GUS-Ländern ist die informelle Beschäftigung deutlich stärker ausgeprägt als in den mitteleuropäischen und den Balkanländern. So machen in Russland, Belarus und der Ukraine informelle Beschäftigungsverhältnisse rund 40 % der Gesamtbeschäftigung aus, während in Kasachstan und Aserbaidschan nahezu die Hälfte aller Beschäftigungsverhältnisse informellen Charakter hat.¹² In Georgien üben zwei Drittel der Erwerbstätigen eine selbstständige Tätigkeit aus, ein Status, der dem der informellen Beschäftigung recht nahe kommt. Es gibt Anzeichen dafür, dass die Schattenwirtschaft in den GUS-Ländern mehr der Existenzsicherung dient als in den mitteleuropäischen Ländern, wo ihr Anwachsen eher mit der Ausnutzung der Phase der institutionellen Verwirrung während des Übergangs zu tun hatte (Umgehung von Steuern und Vorschriften).

Wie auch andernorts in der Anfangszeit des Übergangs entwickelten sich verschiedene Formen atypischer Arbeit, informeller Beschäftigungsverhältnisse und Gelegenheitsarbeit, allein oder in Kombination mit regulären Beschäftigungsverhältnissen, für die Angebotsseite zu der am besten bezahlten und am einfachsten zu realisierenden Alternative zu Arbeitslosigkeit und gering entlohnter regulärer Erwerbstätigkeit.

Auf der Nachfrageseite stellt sich die Zunahme der Zahl informeller Arbeitsverhältnisse als eine Folge der durch starre und mit hohen Kosten verbundenen Regulierung des Arbeitsmarkts verursachten leistungshemmenden Einflüsse dar, die die reguläre Nachfrage und die Schaffung regulärer Arbeitsplätze beeinträchtigen.¹³ Es besteht aber auch ein Problem hinsichtlich öffentlicher und sozialer Verantwortung und Sensibilisierung, verbunden mit Misstrauen gegenüber einem Großteil der öffentlichen Institutionen: Unparteiisches Funktionieren der Strafverfolgungsbehörden, Verlässlichkeit und Angemessenheit des Sozialschutzes, Wirtschaftstätigkeit ohne rechtswidrigen Druck von außen.

Informelle Arbeitskräfte, die schlecht entlohnte Gelegenheitsarbeiten ausführen, stellen nur eine (wenngleich die typische) Kategorie der informellen Arbeitsmarktaktivitäten in den GUS-Ländern dar. Selbstständige Fachkräfte, die hoch qualifizierte Tätigkeiten ausüben, und selbstständige Handwerker mit kleinem Handwerksbetrieb stellen die Politik vor andere Herausforderungen als der *typische* Schwarzarbeiter, der in regulären und informellen Unternehmen Gelegenheitsarbeiten und befristete unregelmäßige Tätigkeiten ausführt.¹⁴ Für eine gezielte Ausrichtung politischer Maßnahmen muss hier eine Unterscheidung getroffen werden.

Wenngleich sie häufig gleich gemacht und kategorisierend als letzte Zuflucht der gering Qualifizierten und sozial schwacher Bevölkerungsgruppen dargestellt werden, sind informelle Beschäftigungsverhältnisse (zumindest kurzfristig) nicht zwangsläufig weniger gewinnbringend und

¹² Rutkowski J. et al, Enhancing Job Opportunities, Europe and Central Asia Region, World Bank, 2005.

¹³ Rutkowski J. et al, Enhancing Job Opportunities, Europe and Central Asia Region, World Bank, 2005.

¹⁴ Schneider F., Shadow economies of 145 countries all over the world: estimation results over the period 1999 to 2003, March 2005; Barnabé S., A profile of Informal Employment: the case of Georgia. Working papers on the Informal Economy, ILO, Geneva, 2002.

weniger produktiv als unbefristete reguläre Arbeitsverhältnisse. Als parallele und vorübergehende Einkommensquellen stehen informelle Beschäftigungsverhältnisse in Konkurrenz zu vielen schlecht bezahlten Tätigkeiten im öffentlichen Dienst und bei stagnierenden Unternehmen – sonst würden qualifizierte Erwerbstätige sich nicht um eine solche Arbeit bemühen. Viele Taxifahrer und Landwirte sind eigentlich Lehrer und Staatsbedienstete, die jedoch mit Schwarzarbeit mehr verdienen als in ihrer regulären Tätigkeit.

Ein Problem im Zusammenhang mit informellen Tätigkeiten stellt die Frage der Qualifikationsentwicklung dar (die meisten informellen Tätigkeiten stellen geringe Qualifikationsanforderungen). Zwar entscheiden sich viele Erwerbstätige für informelle Tätigkeiten, doch ist mit dieser Option die Gefahr des Qualifikationsverlusts verbunden; zudem stellt sich die Frage, ob sich die Investition in eine Hochschulausbildung überhaupt noch lohnt.

Für viele Betroffene war dieser Wandel des Arbeitsmarktes schmerzhaft, könnte sich jedoch positiv auswirken, wenn Anreize bestünden, die Aufwertung und den Ausbau dieser Aktivitäten in eine nachhaltige Wirtschaftstätigkeit und in Arbeitsplätze zu fördern. Damit ist nicht die Unterstützung aussichtsloser Fälle gemeint, sondern Anreize für Aktivitäten mit Zukunftsperspektive.

Fazit: Selbstständigkeit und Schwarzarbeit bilden den zweifelhaften Ersatz für fehlende existenzsichernde reguläre Arbeitsplätze. Nachweislich kann die Nachfrage nach gewerblichen Arbeitskräften in der Industrie und im verarbeitenden Gewerbe vielerorts nicht gedeckt werden, während Arbeitsuchende sich für besser bezahlte informelle Tätigkeiten am lokalen Markt entscheiden. Wenn sie die verschiedenen Formen informeller Beschäftigungsverhältnisse in den Griff bekommen will, muss sich die Politik damit auseinandersetzen, dass viele neue, atypische flexible Arbeitsverhältnisse aus Gründen der Existenzsicherung eingegangen werden, und sie muss diese informellen Beschäftigungsverhältnisse mit ebenso eindeutigen wie flexiblen arbeitsrechtlichen Vorschriften und politischen Maßnahmen aufgreifen. Wenn sich die neue Schattenwirtschaft im Wesentlichen in einem hohen Maß an Flexibilität und Mobilität manifestiert, dann besteht kein zwingender Widerspruch zwischen dieser informellen Schattenwirtschaft und den neuen flexiblen regulären Arbeitsmärkten. Schwarzarbeit, die der Existenzsicherung dient, hat eher den Charakter einer sozialen Absicherung als der Erwerbstätigkeit; sie macht damit deutlich, dass eine bessere soziale Absicherung für alle benötigt wird.

Sind Qualifikationen/Arbeitskräfteangebot ein wichtiges Thema?

Die Kluft zwischen geforderten und vorhandenen Qualifikationen und aus Überqualifikation herrührende hohe Erwartungen scheinen für die Leistungsfähigkeit des Arbeitsmarktes eine Rolle zu spielen: Es gibt Anzeichen dafür, dass die Arbeitgeber Arbeitskräfte suchen bzw. Tätigkeitsprofile anbieten, für die am Arbeitsmarkt kein (großes) Angebot besteht, während die Arbeitsuchenden auf der Suche nach Tätigkeiten sind, die nicht nachgefragt werden. Das formale Bildungssystem in seiner jetzigen Form vermittelt die am Arbeitsmarkt geforderten Qualifikationen nur in sehr begrenztem Umfang. Fast jeder zweite Schulabgänger strebt einen Hochschulabschluss an – unabhängig davon, wie die Zukunftsaussichten sind und egal in welchem Studienfach. Dies trifft auf die Kaukasusländer ebenso zu wie auf Zentralasien und Russland.

Die Angebotsseite stellt somit in jedem Fall eine Herausforderung für die Politik dar.

Für junge Menschen gestaltet sich der Eintritt in das Erwerbsleben äußerst schwierig, wie sich an den extrem hohen Arbeitslosenzahlen in der Altersgruppe der 20- bis 29-Jährigen ablesen lässt, und das obwohl Berufsanfänger im allgemeinen noch anpassungsfähig sind. Die von den jungen Erwerbstätigen zusammengetragenen Qualifikationen entsprechen dem geforderten Qualifikationsprofil jedoch nur zum Teil.

Gegenwärtig dominieren in der jüngeren Erwerbsbevölkerung Arbeitskräfte mit Hochschul- oder Sekundarbildung (letztere mit nur geringen beschäftigungsrelevanten Qualifikationen), der Anteil der Jugendlichen mit mittlerem Bildungsniveau und beschäftigungsrelevanten Qualifikationen bleibt trotz der Reformbemühungen allerorten gering. Die quantitativen Mängel bei der Zusammensetzung der Qualifikationen werden verschärft durch die Qualitäts- und Relevanzprobleme in den Bildungssystemen, einschließlich der beruflichen Bildung.

Die GUS-Länder können beim Bildungsniveau auf sehr hohe Indikatorwerte verweisen, die Alphabetisierungsquote liegt bei fast 99 % und der Bevölkerungsanteil mit Hochschulabschluss nimmt

ständig zu. Die weit verbreiteten hohen persönlichen Investitionen in eine Hochschulausbildung haben zur Folge, dass viele Menschen auf der Suche nach guten, sauberen und gut bezahlten Arbeitsplätzen sind. Doch die Nachfrage nach diesen Qualifikationen entspricht nicht dem Angebot. Ungeachtet der unsicheren Rendite einer Hochschulausbildung in Form entsprechender Arbeitsplätze bestehen anderweitige Anreize dafür, weiter auf diese Form der Ausbildung zu setzen: späterer Eintritt in das Erwerbsleben und eine soziale Rendite in Form von höherem Ansehen und der Aussicht auf eine Entscheidungsposition. Hochschulabsolventen konkurrieren mit Fachhochschulabsolventen um Arbeitsplätze, die einen berufsbildenden Abschluss erfordern (Dienstleistungssektor, Verwaltung, Sekretariat).

Sehr viele Jugendliche treten nach Abschluss der Sekundarstufe allerdings auch ohne jede Qualifikation für eine Berufstätigkeit in den Arbeitsmarkt ein. Die überwiegend akademische und theoretische Ausrichtung der allgemeinen Sekundarbildung in den GUS-Ländern ist dafür verantwortlich, dass der Arbeitsmarkt ständig aufs Neue mit unvermittelbaren Jugendlichen überschwemmt wird. Was schwerer wiegt: Für diese Jugendlichen besteht auch kein Zugang zu bezahlbaren und angemessenen Angeboten im Bereich der Berufsbildung. Im Bereich der beruflichen Erstausbildung und Sekundarausbildung sind die Auszubildenden- und Absolventenzahlen deutlich zurückgegangen, und generell kann den Reformen in der beruflichen Bildung kein gutes Zeugnis ausgestellt werden.

Arbeitslosigkeit ist nicht gleichbedeutend mit „ohne bezahlte Arbeit“, anderenfalls wäre es allerorten zu Aufständen einer hungernden Bevölkerung gekommen. Arbeitslosigkeit wird finanziert aus Geldtransfers von Migranten, Gelegenheitsjobs in der Schattenwirtschaft und illegalen Geschäften, Sozialtransfers und familiärer Unterstützung sowie weiteren Faktoren, die es den Menschen möglich macht, auf „schlechte“ Arbeit zu verzichten.

Arbeitslosigkeit ist aber auch eine Folge der Kluft zwischen Angebot und Nachfrage. Dies ist ein wichtiger Ansatzpunkt für die Politik – und zwar mit Blickrichtung sowohl auf die Angebots- als auch auf die Nachfrageseite und auf alle Vermittlungsstellen. Die Kluft wird hervorgerufen durch nicht beschäftigungsrelevante und unzureichende Qualifikationen, die geringe Attraktivität bestimmter Arbeitsplatzangebote (Einkommen, individuelle Erwartungshaltung bezüglich der Rendite von Investitionen in eine Hochschulausbildung) für Bevölkerungsgruppen mit hohem Bildungsniveau und inflexible, für die Arbeitgeber kostenaufwändige arbeitsrechtliche Vorschriften.

Migration

Die Nettoabwanderung ins Ausland war sehr hoch, insbesondere unter der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter und unter qualifizierten Arbeitskräften, die aus den städtischen Ballungsräumen nach Russland, in angrenzende Märkte oder in die Industrieländer abwanderten. Während die Migration auf individueller Ebene weiterhin anhält, sind die Mitte der 90er Jahre aufgetretenen massiven Abwanderungswellen zum Stillstand gekommen.

In einigen Ländern wie z. B. Armenien und Georgien hatte die Emigration Auswirkungen auf die Bevölkerungsentwicklung; in diesen Ländern ging die Bevölkerung zurück (innerhalb von weniger als 10 Jahren um 20 bis 25 %), die Erwerbsbevölkerung war von diesem Bevölkerungsschwund sowohl in quantitativer als auch in qualitativer Hinsicht betroffen.

Zwischen Migration und Geldtransfers von Migranten besteht ein Zusammenhang, wenngleich ihr relativer Beitrag zur Sachvermögensbildung und zum Verbrauch der privaten Haushalte je nach Wohlstand und Erwerbsstatus differiert.¹⁵ Armenien ist mit Sicherheit dasjenige Land, das am stärksten von diesen Geldtransfers abhängig ist. Nach jüngsten Untersuchungen beliefen sich 2004 die Transferleistungen armenischer Migranten (Migranten der jüngsten Zeit als auch solche, die schon lange im Ausland leben und die Staatsangehörigkeit des Aufnahmelandes angenommen haben) auf rund 30 % des BIP.¹⁶ In Armenien stellen die Geldtransfers eine wichtige Einkommensquelle für die ärmsten Haushalte dar und sie leisten beispielsweise einen positiven Beitrag zu den Bildungsaufwendungen. Es gibt aber auch Anzeichen dafür, dass die Geldtransfers die Erwerbsbeteiligung negativ beeinflussen, entfällt doch dadurch die Notwendigkeit, die am Arbeitsmarkt angebotenen unsicheren und schlecht bezahlte Tätigkeiten anzunehmen.

¹⁵ Quintile auf Einkommens-/Ausgabenbasis.

¹⁶ USAID, *Remittances in Armenia: size, impact, and measures to enhance their contribution to development*, Yerevan, 2004.

Die wichtigsten politischen Maßnahmen zur Verbesserung der Situation am Arbeitsmarkt

Die Entscheidung für mehr oder weniger Liberalisierung und ein stärkeres oder weniger starkes Eingreifen der Politik zusätzlich zu den Kräften des Marktes – dies ist Sache der politischen Strategie im jeweiligen Staat. Entsprechend unterschiedlich wird die Wahl der politischen Maßnahmen ausfallen, einige Problemstellungen sind jedoch allen GUS-Ländern gemein.

Die in diesem Papier angesprochenen Problemstellungen erfordern vorrangig Vorschläge für politische Maßnahmen auf folgenden Gebieten:

- nachhaltige Verringerung der Armut durch mehr und bessere Arbeitsplätze und
- die Entwicklung von wettbewerbsfähigeren Optionen in der Wirtschaft (über die gegenwärtigen Triebkräfte des Wachstums hinaus, das ausschließlich von Wirtschaftszweigen mit geringer Wertschöpfung abhängt), für die anpassungsfähige und lernbereite Arbeitskräfte zur Verfügung stehen.

Zwar sind die jüngsten Fortschritte bei der Armutsbekämpfung eng an die derzeitigen hohen Wachstumsraten gekoppelt, doch wird die langfristige armutsenkende Wirkung dieses Wirtschaftswachstums sehr schnell nachlassen, wenn es mit den neu geschaffenen Arbeitsplätzen nicht gelingt, die Erwerbseinkommen so zu steigern, dass die Bevölkerung ihren Lebensunterhalt davon bestreiten kann.

Für die Beschäftigungspolitik in den GUS-Ländern bieten sich daher zahlreiche Ansatzpunkte.

Der Schwerpunkt beschäftigungspolitischer Maßnahmen muss verstärkt auf folgende Aspekte gelegt werden:

- Deregulierung der Arbeitsbeziehungen und Konzentration auf die Durchsetzung der wichtigsten Arbeitsnormen.
- Mehr, bessere und besser ausgestattete Unterstützungsmaßnahmen für Berufseinsteiger und Jugendliche, die in den Arbeitsmarkt eintreten. In der Mehrzahl der GUS-Volkswirtschaften wird diese Gruppe der Erwerbsbevölkerung von den Unterstützungsmaßnahmen der staatlichen Arbeitsverwaltungen praktisch gar nicht erreicht.
- Aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen müssen auch auf die große Gruppe der Erwerbstätigen ausgerichtet werden, die in unsicheren informellen Beschäftigungsverhältnissen tätig sind und auf die Gruppe derjenigen, die von Diskriminierung am Arbeitsmarkt bedroht sind.
- Reformierung der staatlichen Arbeitsverwaltungen mit Blick auf deren Stärkung im institutionellen Bereich und die Verbesserung ihrer Leistungsfähigkeit: Änderung des Auftrags, Steigerung des Bekanntheitsgrads der verfügbaren Maßnahmen unter den Zielgruppen, verstärkte Einführung von beschäftigungsbezogenen statt rein auf den Sozialschutz ausgerichteten Dienstleistungen, Beratungsangebote für Arbeitgeber und Arbeitsuchende, vorbeugendes Handeln, angemessene Mittelausstattung, Rechenschaftspflicht gegenüber der Öffentlichkeit mit geeigneten Überwachungs- und Evaluierungsprozessen.
- Untersuchung des Potenzials für Konzepte zur Beschäftigungsförderung auf lokaler Ebene.¹⁷
- Aufgrund des erheblichen Anteils der Schattenwirtschaft am Gesamtmarkt in den GUS-Ländern sind die üblichen Standardmethoden zur Datenerhebung wenig zuverlässig.¹⁸ Damit eine

¹⁷ European Commission, *Practical handbook on developing local employment strategies in new Member States and Candidate Countries of the European Union*, 2004.

¹⁸ Die Arbeitskräfteerhebungen basieren auf international anerkannten Konzepten für Beschäftigung und Arbeitslosigkeit, die allerdings auf besser entwickelte und strukturierte Arbeitsmärkte und Arbeitsbeziehungen ausgerichtet sind. Die Aspekte, die für die Arbeitsmärkte der GUS-Länder kennzeichnend sind – viele Erwerbstätige haben mehrere Arbeitsplätze, hohe individuelle

genauere Analyse der Sachlage möglich wird und die Auswirkungen der Aktivitäten im informellen Arbeitsmarkt besser beurteilt werden können, müssen die Erhebungskonzepte entsprechend geändert und für politische Zwecke besser nutzbar gemacht werden.

Angesichts des hohen Stellenwerts, der den Faktoren auf der Angebotsseite zukommt (Faktor Qualifikationen), besteht hier Handlungsbedarf auf folgenden Gebieten:

- Bessere Ausgestaltung von politischen Maßnahmen zur Entwicklung der Humanressourcen mit wirtschaftsstrategischen Optionen; Ziel dabei muss sein, die größten Defizite und Missverhältnisse abzubauen und zu erreichen, dass sich Investitionen in die Bildung lohnen, dass individuelle Entscheidungen zielgerichteter getroffen werden und dass lebenslanges Lernen gefördert wird.
- Verstärkte Beteiligung privater, öffentlicher, lokaler und zentralstaatlicher Akteure an den Märkten zur Qualifikationsentwicklung im Rahmen konstruktiver Partnerschaften mit dem Ziel der Förderung anhaltender und langfristiger Investitionen in das Humankapital.

Bei politischen Maßnahmen zur Verbesserung der Situation am Arbeitsmarkt sind für die beiden unterschiedlichen Gruppen der GUS-Länder folgende Vorgaben zu berücksichtigen:

<i>GUS-Länder mit mittlerem Einkommen</i>	<i>Einkommensschwache GUS-Länder</i>
1. Mehr Wettbewerb in den Produktmärkten und Abbau von administrativen Hindernissen	1. Auf- und Ausbau der wichtigsten Institutionen einer Marktwirtschaft und Investitionen in den Ausbau der Infrastruktur
2. Dezentralisierung der Lohnfestsetzung	2. Abbau von administrativen Hindernissen
3. Verbesserung der Wirksamkeit des Netzes der sozialen Sicherung, um die Umverteilung von Arbeit zu fördern	3. Aufbau eines Netzes der sozialen Sicherung, insbesondere für diejenigen, die keinen Zugang zu den regulären Versicherungsmechanismen haben

Fazit

Wachstum, verbunden mit nur wenigen neuen Arbeitsplätzen, und ein Missverhältnis der vorhandenen Qualifikationen auf der Angebotsseite – dies sind die Herausforderungen, vor denen die GUS-Länder in der Beschäftigungspolitik stehen.

In den GUS-Ländern hat sich der Trend zu einem unausgewogenen Qualifikationsmix in der Erwerbsbevölkerung verstärkt: Während es an Arbeitskräften mit geeigneten mittleren Qualifikationen fehlt, gibt es (zumindest derzeit) zu viele Arbeitskräfte mit hohem Qualifikationsniveau. Dieser Trend könnte sich als sehr hilfreich erweisen, wenn die Volkswirtschaften der GUS-Länder damit beginnen würden, sich Wettbewerbsvorteile im Hochtechnologiebereich und in Wirtschaftszweigen mit hohen Qualifikationsanforderungen aufzubauen und in diesen Bereichen auf Wachstum zu setzen. Derzeit jedoch wird das – allerdings sehr hohe – Wachstum vor allem aus dem Abbau natürlicher Ressourcen (Öl, Gas usw.) und Bautätigkeit gespeist, während Wirtschaftszweige mit hoher Wertschöpfung für Investoren noch wenig attraktiv sind.

Die in der Schattenwirtschaft (Selbstständigkeit, Landwirtschaft, Kleingewerbe, Heimarbeit, Kleinstunternehmen) entstehenden Arbeitsplätze spielen für die Existenzsicherung eine wichtige Rolle, können jedoch über allgemeine politische Maßnahmen zur Regulierung des Arbeitsmarktes und zur Bekämpfung von Steuerhinterziehung nicht erreicht werden. Hier ist eine sensible Vorgehensweise erforderlich, mit der selbstständige Erwerbstätigkeit in ihren verschiedenen Ausprägungen so gefördert wird, dass angemessenere Arbeitsplätze entstehen. Dazu ist es erforderlich, sich zunächst einen besseren Einblick in die Verhältnisse der Schattenwirtschaft zu verschaffen, zu wissen, welchen Beitrag

Mobilität und vom Übergang geprägten Beschäftigungsverhältnisse – können mit diesen Konzepten jedoch nicht vollständig erfasst werden.

verschiedene legale informelle Tätigkeiten zur Existenzsicherung und zum Einstieg in den Arbeitsmarkt leisten und mit welcher Art von Maßnahmen sich hier eine konstruktive und nicht destruktive Wirkung erzielen lässt.

Politische Maßnahmen zur Schaffung angemessener Arbeitsplätze müssen durchgängig angewandt werden, allerdings müssen sie durch verstärkte Information und einen sozialen Dialog ebenso unterstützt werden wie durch Synergieeffekte mit anderen politischen Maßnahmen, die auf der Nachfrageseite ansetzen. Außerdem gilt: Die Agenda zur Schaffung angemessener Arbeitsplätze betrifft nicht nur die Schattenwirtschaft, sondern auch den regulären Arbeitsmarkt.



ENTWICKLUNGEN UND AUFGABEN DER BESCHÄFTIGUNGSPOLITIK IM MITTELMEERRAUM

ETF, April 2006

Einleitung¹

In der Ära der staatlichen Industrialisierung in den 1960er Jahren und während des Ölbooms in den 1970er Jahren ging die Arbeitslosigkeit im Mittelmeerraum² (MEDA) kontinuierlich zurück. Noch in den frühen 1980er Jahren meldeten einige Länder angesichts eines schnellen Wachstums der Erwerbsbevölkerung ein Überangebot an Arbeitsplätzen, und die ländlichen Gebiete entvölkerten sich aufgrund der Migration in die urbanen Zentren und in andere Länder. Die Erdöl exportierenden Länder waren immer abhängiger von Millionen Arbeitern aus anderen MEDA-Ländern geworden, die ihren akuten Arbeitskräftemangel lindern sollten. Auch Europa wurde ein bedeutendes Ziel für Arbeitsmigranten aus dem Mittelmeerraum. Die Vitalität der Arbeitsmärkte in den MEDA-Ländern drückte sich deutlich in dem eindrucksvollen Wachstum des Pro-Kopf-Einkommens und schnellen Fortschritten im Bildungsbereich aus.

Anfang der 1990er Jahre zeugten die Arbeitsmarktzahlen der MEDA-Länder jedoch nur noch wenig von der früheren Dynamik. Die ehemals blühende regionale Wirtschaft war nach der Ölflaute Mitte der 1980er Jahre plötzlich ins Stocken geraten. Angesichts der unverminderten Zunahme der Erwerbsbevölkerung stiegen die Arbeitslosenquoten auf Werte, die es seit Generationen nicht mehr gegeben hatte, während die Reallöhne stagnierten und die Produktivität total einbrach. Offene Arbeitslosigkeit nahm insbesondere bei den gut ausgebildeten jungen Arbeitnehmern zu. Infolgedessen verwandelte sich die niedrigere Arbeitslosigkeit und Schaffung von Arbeitsplätzen zur drängendsten Herausforderung für die Volkswirtschaften der Region. Und die Tatsache, dass die Arbeitslosenquote in den meisten Ländern im Laufe der 1990er Jahre hoch blieb oder weiter anstieg, verstärkte das Bewusstsein bei Politikern und Bürgern dafür, dass dieses Problem ganz oben auf der Dringlichkeitsliste stehen sollte.

In aller Kürze werden hier nun die Erfahrungen der MEDA-Länder mit Arbeitsmarktreformen geschildert, etwa die Rationalisierung der Rolle des öffentlichen Sektors, die Deregulierung der Beschäftigung in der Privatwirtschaft und der Einsatz einer aktiven Arbeitsmarktpolitik zur Schaffung von Arbeitsplätzen. Anschließend werden die Möglichkeiten und Grenzen für direkte Arbeitsmarktinterventionen erörtert und die konventionellen Maßnahmen der Politik für eine Beschleunigung des Wachstums und der Schaffung von Arbeitsplätzen in der Region vorgestellt.

Die Rationalisierung der Rolle des öffentlichen Sektors

Für eine Rationalisierung der Rolle des öffentlichen Sektors auf den Arbeitsmärkten der MEDA-Länder gibt es viele Gründe. Einer der meistbekanntesten Gründe ist die finanzielle Belastung des Staates und der Wirtschaft. In den MEDA-Ländern sind immer noch mehr Menschen in staatlichen Stellen beschäftigt als in jeder anderen Entwicklungsregion. Noch wichtiger ist aber die Tatsache, dass die Dominanz des öffentlichen Sektors an die Struktur der Arbeitslosigkeit und das Angebot an Qualifikationen in der Wirtschaft geknüpft ist. Der Reformbedarf des öffentlichen Sektors ergibt sich somit stärker aus den starren Strukturen, die durch eine Dominanz des Staates auf den Arbeitsmärkten entstehen. Die Fortsetzung impliziter und expliziter Garantien für staatliche Beschäftigung sowie aus einer großzügigen Tarifpolitik des öffentlichen Sektors resultierende überzogene Gehaltsvorstellungen bewirken eine Verfestigung der Marktsegmentierung und eine andauernde große Nachfrage nach Arbeitsplätzen im öffentlichen Sektor, insbesondere bei gut ausgebildeten Berufsanfängern.

Die politischen Entscheidungsträger in den MEDA-Ländern haben verschiedene Maßnahmen ergriffen, um die Zahl der Beschäftigten und die Personalausgaben im öffentlichen Dienst zu senken und vor allem die Berufsanfänger auf Arbeitsplätze in der Privatwirtschaft zu verweisen. Dabei wird mit wechselnder Intensität mal auf den natürlichen Arbeitskräfteabgang und Einstellungsstopps, mal auf einen verstärkten Personalabbau durch deutliche Kürzungen der Gehälter oder Zulagen bis hin zu expliziten Entlassungen gesetzt. Aus politischen Gründen wurden Einstellungsstopps und der natürliche

¹ Dieser Text stammt von Tarik M. Yousef und basiert auf einem Bericht, den er während seiner vorübergehenden Beratungstätigkeit für die Weltbank erstellt hat: „*Unlocking the Employment Potential in the Middle East and North Africa: Toward A New Social Contract*“ (Washington, D.C.: World Bank, 2004). Darin kommt die persönliche Meinung des Autors zum Ausdruck, die nicht als offizieller Standpunkt der Institutionen zu verstehen ist.

² Zu den in dieser Analyse berücksichtigten Mittelmeerländern gehören Algerien, Ägypten, Jordanien, Marokko, Libanon, Syrien, Tunesien, das Westjordanland und der Gazastreifen.

Arbeitskräfteabgang zu bevorzugten Optionen. Der natürliche Arbeitskräfteabgang kann beträchtlich sein, wenn viele Beschäftigte vom öffentlichen in den privaten Sektor wechseln oder aus gesundheitlichen, altersbedingten oder anderen Gründen aus dem Erwerbsleben ausscheiden. Die Altersstruktur der Beschäftigten im öffentlichen Dienst kann einen Eindruck von den natürlichen Abgangsquoten vermitteln. So sind zum Beispiel in Ägypten und Marokko nahezu 15 % der Beschäftigten im öffentlichen Dienst älter als 50 Jahre.

Während Gehaltskürzungen im öffentlichen Sektor durch den Preismechanismus zu einer Umverteilung von Arbeitsplätzen führen können, kann eine Verkleinerung des öffentlichen Sektors auch durch Entlassungen oder freiwilliges Ausscheiden erleichtert werden. In den meisten MEDA-Ländern gibt es eine entsprechende Gesetzgebung oder Präzedenzfälle für diese Vorgehensweise sowie bestimmte Abfindungsregelungen. In Algerien war beispielsweise bis 1994 gesetzlich vorgeschrieben, dass ein Arbeitgeber einem entlassenen Arbeitnehmer pauschal eine Abfindung in Höhe eines Monatsgehalts pro Betriebszugehörigkeitsjahr zu zahlen hatte. In Tunesien gibt es Gesetze zur Arbeitslosenunterstützung, aber nur in Algerien und Ägypten existiert eine Arbeitslosenversicherung mit Beitragspflicht für die im formellen Sektor Beschäftigten. In Ägypten werden diese Gesetze nur in beschränktem Maß angewendet, weil Entlassungen nur zulässig sind, wenn ein Unternehmen aufgelöst wird. Es gibt also nur in Algerien ein funktionierendes Arbeitslosenversicherungssystem, demgemäß ein erheblicher Personalabbau vollzogen worden ist.

Deregulierung der Beschäftigung in der Privatwirtschaft

In den MEDA-Ländern haben sich die staatlichen Arbeitsmarktinterventionen auf die Privatwirtschaft ausgeweitet. Bereits vor einem halben Jahrhundert wurden in dieser Region wie auch in den meisten aufstrebenden Ländern Gesetze zur Regulierung des Arbeitsmarktes eingeführt, um den Sozialschutz zu gewährleisten. Während in der MEDA-Region generell die Tendenz dahin geht, den Arbeitnehmern eine lebenslange Arbeitsplatzsicherheit und großzügige Renten-, Gesundheits- und andere arbeitsplatzbezogene Leistungen zu bieten, bestehen zwischen den einzelnen Ländern deutliche Unterschiede hinsichtlich des Umfangs dieser Eingriffe, was auf spezifische historische Entwicklungen zurückzuführen ist. So sind in Ägypten und den nordafrikanischen Ländern Gewerkschaften erlaubt, während sie in anderen Ländern verboten oder nicht vorhanden sind. In Algerien, Ägypten und Tunesien gibt es auch strengere Kündigungsschutzbestimmungen als in Jordanien und Marokko. Mindestlohngesetze gibt es nur in Ägypten und den nordafrikanischen Ländern.

Allerdings gibt es für die Bewertung der Auswirkungen dieser Bestimmungen keine eindeutigen empirischen Erkenntnisse. Außerdem herrscht in den meisten Ländern die Auffassung, dass Arbeitsgesetze größtenteils unwirksam sind, weil sie weder eingehalten noch durchgesetzt werden und den informellen Sektor nicht erreichen. Jüngste internationale Erkenntnisse lassen jedoch darauf schließen, dass die gesetzlichen Rahmenbedingungen die Ergebnisse des Arbeitsmarktes sehr stark beeinflussen können. Eine übermäßige Regulierung führt zu langen Perioden der Arbeitslosigkeit, deren Verlauf vom Rückgang der Qualifikation und der Arbeitserfahrung geprägt ist. Die Auswirkungen auf die Arbeitsmärkte in den 1990er Jahren belegen, dass auch die MEDA-Länder von diesen unerwünschten Nebeneffekten betroffen sind. Selbst die Mindestlohngesetze, denen man wegen mangelnder Beachtung und Durchsetzung wenig zugetraut hatte, zeigten in Marokko große Auswirkungen auf die Arbeitslosigkeit.

Zu den wichtigsten Themen der Reform der Arbeitsmarktbestimmungen in den MEDA-Ländern, in denen eine geringe Zahl neu geschaffener Arbeitsplätze und Langzeitarbeitslosigkeiten zu den größten Problemen gehören, gehörten flexiblere Verfahren für Einstellungen und Entlassungen. Während in den MEDA-Ländern generell von den Gesetzgebern im formellen Sektor unbefristete Arbeitsverträge bevorzugt wurden, haben einige Länder in jüngster Zeit versucht, die Einstellungsbedingungen zu flexibilisieren. In Ägypten wurde im Juni 2003 ein neues Arbeitsrecht verabschiedet, das erlaubt, befristete Arbeitsverträge immer wieder zu verlängern, ohne dass daraus ein Anspruch auf ein unbefristetes Arbeitsverhältnis entsteht; Ägyptens Arbeitsrecht aus dem Jahr 1981 hatte vorgeschrieben, dass solche Verträge nach einer gewissen Dauer der Beschäftigung in unbefristete Verträge umgewandelt werden mussten. In Marokko und Tunesien wurden kürzlich Gesetze eingeführt, die die Möglichkeiten für Teilzeitarbeit und befristete Verträge erweitern und damit in diesen Ländern ein Hauptbestandteil der Flexibilität auf der Einstellungsseite darstellen.

Während diese Länder einerseits beginnen, für flexiblere Einstellungsbedingungen zu sorgen, schenken sie andererseits dem Kündigungsschutz weniger Beachtung. Diese Unausgewogenheit der Bestimmungen für Einstellungen und Entlassungen verstärkt den Mangel an Flexibilität auf den Arbeitsmärkten. Die meisten Länder verbieten entweder Entlassungen aus wirtschaftlichen Gründen (schrumpfende Märkte, verstärkter Wettbewerb) oder errichten hohe bürokratische Hürden. In Marokko und Tunesien können entlassene Arbeitnehmer juristische Maßnahmen ergreifen, die für Unternehmen hohe Kosten und die Unwägbarkeiten unvorhersehbarer und inkonsistenter Rechtsprozesse nach sich ziehen können. In anderen Ländern führen Lohnabschlüsse zu hohen Abfindungskosten, die über die Bestimmungen des Arbeitsrechts hinausgehen. Folglich nehmen Privatunternehmen keine Umstrukturierungen vor und suchen Kleinunternehmen häufig nach Lösungen außerhalb des Rechtsrahmens. Manche Firmen umgehen Einschränkungen in Bezug auf Entlassungen, indem sie Mitarbeiter undatierte Kündigungsschreiben unterzeichnen lassen, die für den Fall einer erforderlichen Entlassung aufbewahrt werden.

Die hohen Lohnnebenkosten in einigen MEDA-Ländern verstärken den Anreiz für zeitlich befristete Arbeitsverhältnisse oder für die Vermeidung der Anmeldung von Mitarbeitern, die eine Beitragspflicht nach sich ziehen würde. In Marokko und Tunesien entfallen durchschnittlich 25 % der Personalkosten auf die von Arbeitgebern und Arbeitnehmern zu entrichtenden Lohnnebenkosten. In Algerien entfallen über 36 % der gesamten Arbeitskosten allein auf das Sozialversicherungssystem. Weitere Abgaben fallen für die medizinische Versorgung, die Unfallversicherung, Sicherheitsbestimmungen und die Berufsbildung an. Die vielen kleinen Beträge summieren sich zu beträchtlichen indirekten Arbeitskosten. Die Investitionsanreize zur Senkung der Kapitalkosten haben möglicherweise dazu geführt, dass Unternehmen verstärkt kapitalintensive Prozesse einsetzen, um angesichts der hohen indirekten Arbeitskosten und anderer starrer Strukturen des Arbeitsmarktes für mehr Flexibilität zu sorgen.

Aktive Arbeitsmarktpolitik

Alle Länder in der MEDA-Region betreiben mit unterschiedlichem Engagement und Erfolg eine aktive Arbeitsmarktpolitik. Die Programme haben sich von ihrem historischen Schwerpunkt auf die Aus- und Weiterbildung und die Rekrutierung von Arbeitskräften für den öffentlichen Sektor auf die Konsequenzen von Arbeitsplatzabbau und Arbeitslosigkeit verlagert. Angesichts der laufenden Pläne zur Privatisierung staatlicher Unternehmen und der Umstrukturierungsmaßnahmen für den öffentlichen Dienst gewinnt eine aktive Arbeitsmarktpolitik zunehmend an Bedeutung, um den Auswirkungen des Stellenabbaus entgegenzuwirken. Die hohe Arbeitslosenquote, ihre Konzentration auf gut ausgebildete junge Erwachsene und die Segmentierung der Arbeitsmärkte entlang der Trennlinie öffentlich-privat haben dazu geführt, dass eine Intensivierung und Erweiterung der aktiven Arbeitsmarktpolitik, insbesondere im Hinblick auf die Jugend, noch wichtiger wird.

Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen in öffentlichen Einrichtungen schaffen zeitlich befristete Arbeitsplätze für Arbeitslose, ergänzen die Sozialversicherungssysteme und versorgen darüber hinaus arme Kommunen mit Infrastruktur. In Marokko und Tunesien gibt es eine lange Tradition für diese Programme, während sie in Algerien und Ägypten in den 1990er Jahren im Zuge von Strukturprogrammen eingeführt wurden. In Marokko führt die „Promotion Nationale“ seit 30 Jahren überwiegend in benachteiligten ländlichen Gebieten Projekte in Bereichen wie Aufforstung, Brunnenbau, Damm- und Straßenbau und Pflasterung durch. Von 1990 bis 1999 wurden von dem Programm gut 40 000 Mannjahre Arbeit in arbeitsintensiven Bereichen geschaffen. Das Arbeitsbeschaffungsprogramm Tunesiens ist ein wichtiges Instrument, um den Armen ein Einkommen zu verschaffen. Zwischen 1987 und 1991 wurden in diesen Programmen durchschnittlich 75 000 Arbeitnehmer pro Jahr beschäftigt, davon ein Drittel in urbanen und zwei Drittel in ländlichen Gebieten.

Die meisten MEDA-Länder verfügen über Programme für Kleinkredite zur Unterstützung von Selbstständigen. Die Zahl dieser Programme hat in den letzten Jahren stark zugenommen, und die Zahl der Kreditnehmer hat sich in der Region zwischen 1997 und 1999 verdoppelt. In diese Programme wurden hohe Erwartungen gesetzt, und das Interesse an ihnen war seitens der Regierungen sehr groß. Ein ähnliches Programm, das sich wachsender Beliebtheit erfreut, sieht kleine Investitionskredite für Arbeitslose vor. Im Unterschied zu den anderen Kleinkrediten zielen diese Arbeitslosenkredite auf eine Verringerung der Arbeitslosigkeit und nicht auf eine finanzielle Unterstützung der Armen ab, und bei den finanzierten Projekten handelt es sich in der Regel um neue Aktivitäten. Diese Programme werden von großen staatlichen oder halbstaatlichen Organisationen geleitet, die die Kreditkosten subventionieren.

Wie anderswo auf der Welt hat die Beliebtheit von Berufsbildungs- und Weiterbildungsprogrammen in der MEDA-Region stark zugenommen. Damit sollen Qualifikationsdefizite bei Arbeitslosen beseitigt und die Qualifikationsanforderungen von Modernisierungssektoren erfüllt werden. Für Langzeitarbeitslose, von Massenentlassungen Betroffene und junge Menschen (in der Regel Schulabbrecher) wurden Schulungsprogramme aufgelegt. Das größte Schulungssystem gibt es in Algerien, wo 290 000 Schulungsplätze zur Verfügung stehen, davon 260 000 in staatlichen Schulungszentren und 15 000 in staatlichen Unternehmen. In Ägypten werden gut 36 000 Teilnehmer in 120 öffentlich verwalteten Schulungszentren ausgebildet. Im Westjordanland und im Gazastreifen gibt es außerhalb des Ministeriums für Bildung und des Ministeriums für höhere Bildung 29 Zentren mit etwa 24 Fachgebieten und 3 000 Auszubildenden; allerdings mangelt es an der Koordinierung des Programms mit dem Arbeitsmarkt.

Obwohl eine aktive Arbeitsmarktpolitik eine starke politische Wirkung hat und einen Beitrag zur Armutsbekämpfung leistet, lassen die Erfahrungen der MEDA-Länder darauf schließen, dass diese Maßnahmen wenig geeignet sind, strukturelle Probleme von Arbeitsmärkten zu lösen oder die Arbeitslosenzahlen zu senken. Obwohl die Ausgaben bereits hoch sind und voraussichtlich weiter ansteigen werden, erreichen diese Programme nur einen kleinen Teil der Erwerbsbevölkerung. Werden diese Programme nicht sinnvoll gestaltet, können sie die Staatskassen erheblich belasten und sich negativ auf die Wirtschaft auswirken. Arbeitsbeschaffungsprogramme bieten beispielsweise nur kurzzeitig einen Nutzen, ohne die langfristige Beschäftigungsfähigkeit der Arbeitnehmer zu verbessern. Die Teilnehmer an diesen Programmen haben später eine geringere Chance auf dem freien Arbeitsmarkt und eher niedrigere Einkommen.

Berufsbildungsprogramme wirken eher zyklisch und erzielen bessere Resultate, wenn die Wirtschaft gerade wächst. Internationale Studien haben gezeigt, dass gezielte Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen im Betrieb (On-the-Job Training), die in der Regel für Frauen oder benachteiligte Gruppen angeboten werden, den größten Nutzen erzielen. Umschulungsmaßnahmen für entlassene Arbeitnehmer führen laut Untersuchungen nur zu einer geringen Erhöhung der Wiederbeschäftigungschancen. Die Ergebnisse lassen darauf schließen, dass es sich empfiehlt, kleine Programme aufzulegen, die sich speziell an diejenigen Gruppen richten, die am meisten davon profitieren können. Bei der Beurteilung von Berufsbildungsprogrammen für Jugendliche erzielte der Praxisunterricht im Unternehmen bessere Ergebnisse als der Schulunterricht. Generell deuten die Ergebnisse darauf hin, dass es schwierig ist, Bildungsversäumnisse aus der Vergangenheit mit kurzen Aus- und Weiterbildungsprogrammen zu überwinden.

Eine aktive Arbeitsmarktpolitik muss sorgfältig konzipiert und gezielt eingesetzt werden, damit sie eine Wirkung entfalten kann. Für die meisten Länder der MEDA-Region bedeutet das, mehr Evaluierungsstudien durchzuführen und die Programmzusammenstellung kontinuierlich zu überprüfen, um eine möglichst große Abdeckung, Kostenwirksamkeit und einen maximalen Einfluss auf den Arbeitsmarkt zu erzielen. Das kann bedeuten, dass die Arbeitsvermittlungs- und Hilfsprogramme ausgeweitet und um die anderswo erfolgreichsten Maßnahmen einer aktiven Arbeitsmarktpolitik ergänzt werden müssen, die bisher in der MEDA wegen geringer Teilnahme, unzureichender Finanzierung oder der in einigen Ländern geltenden Verbote von Arbeitsvermittlungsdiensten nicht Fuß fassen konnten. Die Programme müssen besser auf die Profile und Bedürfnisse der Arbeitslosen abgestimmt werden. Viele Programme konzentrieren sich auf ausgebildete Kräfte, die zwar die höchste Arbeitslosigkeitsquote aufweisen, aber nicht die Mehrheit der Arbeitslosen darstellen. Es müssen mehr Ressourcen für schlecht ausgebildete Arbeitnehmer, einschließlich Frauen, bereitgestellt werden. Dieses Problem wird schon bald an Dringlichkeit zunehmen, wenn die MEDA-Länder stärker in die globalen Warenmärkte integriert werden.

Der gegenwärtige Kenntnisstand

Es gibt empirische Simulationen, die zeigen, dass die oben untersuchten Arbeitsmarktinterventionen positive Auswirkungen auf die Beschäftigung und die Gesamtwirtschaft haben und in den meisten Fällen langfristig zu mehr Beschäftigung, privaten Investitionen und Produktivitätswachstum beitragen würden. Allerdings sind die Beschäftigungs- und Wachstumsresultate selbst der umfangreichsten Maßnahmenpakete angesichts der großen Menge der zu schaffenden Arbeitsplätze in der Region bescheiden. Das hat zu der Schlussfolgerung geführt, dass Beschäftigungspolitik und Arbeitsmarktreformen zwar grundsätzlich notwendige Komponenten von politischen Reformen sind,

aber nicht ausreichen, um der Arbeitslosigkeitsproblematik in der Region heute und in den kommenden beiden Jahrzehnten Herr zu werden.

Stattdessen beschränkten sich die jüngsten Vorschläge aus der Region und aus anderen Quellen auf die Notwendigkeit, in Zukunft einen umfassenden Ansatz für eine Entwicklungsreform zu verfolgen. Es ist zwar legitim, über die optimale Geschwindigkeit und Reihenfolge der Reformen zu diskutieren, aber letztendlich ist in den MEDA-Ländern eine breit angelegte Umgestaltung der Volkswirtschaften erforderlich, um die wichtigsten Faktoren für die Schaffung von Arbeitsplätzen und für Wirtschaftswachstum zu stärken, als da wären: mehr unternehmerische Initiative und Förderung der Privatwirtschaft, schnellere Integration in den globalen Handel und die Investitionsströme und größere Unabhängigkeit vom Öl sowie verstärkte ökonomische Diversifizierung. Damit diese langfristig angelegte Übergangsphase in der Region zu Ende geführt werden kann, müssen in den Bereichen Bildungsreform, Gleichstellung der Geschlechter und bessere Staatsführung schnell Fortschritte erzielt werden.

Diesen konventionellen Maßnahmen scheint die Annahme zugrunde zu liegen, dass die traditionellen Motoren für die Schaffung von Arbeitsplätzen in der Region – Beschäftigung im öffentlichen Dienst und Migration – in Zukunft nicht mehr den Anforderungen für die Schaffung von Arbeitsplätzen genügen werden. Zwar wird der Staat weiterhin eine Minderheit derer beschäftigen, die einen Arbeitsplatz suchen, aber durch die finanziellen Auflagen und geringe Produktivität der Mitarbeiter würde jeder Ausbau der Beschäftigung im öffentlichen Sektor hohe Kosten verursachen und könnte dennoch nicht alle Arbeitslosen und qualifizierten Berufseinsteiger aufnehmen, die sich für den Staatsdienst bewerben. Ohne ein schnelleres Beschäftigungswachstum in der formellen Privatwirtschaft werden die steigenden Zahlen von Berufseinsteigern entweder in die Arbeitslosigkeit oder den informellen Sektor abgeschoben.

Für Arbeitsmigranten sehen die Aussichten in der nahen Zukunft auch nicht besser aus. Während des Ölbooms in den 1970er und 1980er Jahren war die regionsübergreifende Migration zwar eine wichtige Ausweichmöglichkeit für Arbeitnehmer aus den Ländern mit einem Überschuss an Arbeitnehmern, doch im vergangenen Jahrzehnt hat sich der Zustrom von Arbeitnehmern aus den MEDA-Ländern in die Zielländer stark verlangsamt. Die derzeitige Arbeitslosigkeit und die voraussichtliche schnelle Zunahme der nationalen Erwerbsbevölkerung in den Aufnahmeländern sind weitere Gründe dafür, den Zustrom von Arbeitsmigranten generell zu reduzieren. Es gibt zwar ein Potenzial für beträchtliche Zuströme von Arbeitsmigranten aus den MEDA-Ländern nach Europa, doch dies würde erhebliche Veränderungen der Migrationspolitik der EU erfordern und nur eine Teillösung für das Beschäftigungsproblem in den MEDA-Ländern darstellen.

Ein deregulierter Arbeitsmarkt, auf dem die Arbeitnehmer harten Arbeitsbedingungen, unsicheren Beschäftigungs- und Einkommensverhältnissen ausgesetzt sind, kann nicht das Ziel umfassender Reformen sein. Nicht anstrebenswert ist auch ein Arbeitsmarkt, auf dem Wachstum durch gegenseitiges Unterbieten erzielt wird, verbunden mit sinkendem Lebensstandard für Arbeitnehmer und zunehmenden Einkommensunterschieden. Die neuen Entwicklungsstrategien sollten einen positiven Wettbewerb unterstützen und sicherstellen, dass auch die Arbeitnehmer vom Wirtschaftswachstum profitieren. Angesichts der in der Region vorhandenen Tradition staatlicher Intervention und Umverteilung sollten alle künftigen Reformstrategien Teilhabe und Effizienz nicht als konkurrierende, sondern als komplementäre Ergebnisse auffassen und eine Flexibilität des Arbeitsmarktes anstreben, ohne die wesentlichen sozialen Garantien preiszugeben.

SCHAFFUNG VON ARBEITSPLÄTZEN UND LEBENSLANGES LERNEN AUS SICHT EINES ÜBERGANGSARBEITSMARKTS

Klaus Schömann und Liuben Siarov, Jacobs Center for Lifelong Learning and Institutional Development, International University Bremen, April 2006

Einführung

Vor dem Hintergrund des beispiellosen demografischen Wandels, mit dem die Europäische Union derzeit konfrontiert ist, gewinnt die Schaffung eines guten beschäftigungspolitischen Rahmens immer mehr an Bedeutung. In den meisten Mitgliedstaaten ist die Arbeitslosenrate unter Jugendlichen annähernd doppelt so hoch wie die durchschnittliche Arbeitslosenrate (Europäisches Gewerkschaftsinstitut, EGI, 2006). Falls sich an dieser Situation längerfristig nichts ändert, könnten daraus kritische Probleme erwachsen. Der demografische Wandel bedeutet auch, dass dieselben Jugendlichen, die sich heute nicht erfolgreich in die Erwerbsbevölkerung integrieren können, eines Tages einen Wohlfahrtsstaat finanzieren sollen, auf den immer höhere Renten- und Gesundheitskosten zukommen. Zudem gibt es immer noch eine beträchtliche Anzahl von Erwerbstätigen, die lange vor dem Erreichen des 64. Lebensjahrs aus dem Arbeitsleben ausscheiden und nicht die Kenntnisse erwerben, die sie für einen erfolgreichen Wettbewerb am Arbeitsmarkt benötigen. Überdies besteht der Unterschied zwischen den Geschlechtern bei den Beschäftigungsmöglichkeiten fort, wenngleich die Kluft in den letzten Jahren erheblich verringert wurde. Die Probleme sind mannigfaltig und strukturell bedingt, was durch die anhaltend hohe Langzeitarbeitslosenquote belegt wird. Daher muss bei der Gestaltung der politischen Maßnahmen darauf geachtet werden, dass diese ebenso vielseitig, facettenreich und weit reichend sind wie die Probleme, die durch sie gelöst werden sollen.

Frühere Paradigmen einer auf das Ziel der Vollbeschäftigung ausgerichteten Politikgestaltung werden derzeit kritisch hinterfragt, doch Vollbeschäftigung bedeutet stets auch, dass alle Menschen das Recht haben sollten, sich einen angemessenen Lebensunterhalt durch ihre eigene Arbeit zu verdienen (Schmid, 1998). In der Vollbeschäftigung schwingt der Gedanke von *sozialer Eingliederung* und *Integration* mit, die eine hohe politische Anziehungskraft besitzen. Vor diesem Hintergrund erhält die Vollbeschäftigung insofern eine neue Bedeutung, als sie Möglichkeiten und geeignete Anreize für alle Menschen bietet, um sich aktiv am Wirtschaftsleben zu beteiligen. Daher ist das Streben nach Vollbeschäftigung das vorrangige Ziel in der europäischen Politikgestaltung und auch in der neuen Europäischen Beschäftigungsstrategie (EBS) verankert.

Die zweite Priorität der EBS zielt auf die Schaffung eines Rahmenwerks für gut bezahlte und hoch qualifizierte Arbeitsplätze. Lebenslanges Lernen gilt schon seit langem als probates Mittel zur Überwindung der strukturellen Hindernisse auf dem Weg zur Vollzeitbeschäftigung und ihrer Fähigkeit, ein besseres Arbeitsumfeld auf makroökonomischer Ebene zu fördern (Schömann und O'Connell, 2002). Da sich der Schwerpunkt des politischen Handelns von der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit zur Schaffung von Arbeitsplätzen verlagert hat, kommt dem lebenslangen Lernen eine zentrale Bedeutung als wichtiger positiver Faktor für die soziale und arbeitsmarktbezogene Integration zu.

Beschäftigung und Beschäftigungsfähigkeit aus Sicht eines Übergangsarbeitsmarkts

Übergangsarbeitsmärkte (ÜAM) werden als ein notwendiges komplementäres Element für das Wirtschafts-, Technik- und Wissenswachstum angesehen, um das Ziel einer dauerhaften Vollbeschäftigung in Europa zu erreichen (Schmid, 1998). Sie können als innovative institutionalisierte Arrangements definiert werden, die dazu dienen, die Chancen für eine Eingliederung oder Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt zu verbessern und die soziale Ausgrenzung zu verhindern (Schömann und O'Connell, 2002, Schömann, 2001). ÜAM bilden institutionalisierte Beschäftigungsbrücken, die den Übergang zwischen verschiedenen Beschäftigungszuständen und Beschäftigungsverhältnissen im Laufe des Lebens erleichtern sollen, damit die Beschäftigungsfähigkeit und die soziale Integration gewährleistet bleiben (Schömann und Schmid, 2003).

Übergangsarbeitsmärkte werden inzwischen häufig als Instrument zur Analyse von Beschäftigungsfragen aus vergleichender Sicht verwendet. Die effiziente Unterstützung von Übergängen erhöht die Arbeitsmarktflexibilität, da den Risiken, die mit den Übergängen zwischen Beschäftigungsverhältnissen, Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen und kombinierten Beschäftigungszuständen verbunden sind, wirksam Rechnung getragen wird.

Die offenkundige Ablösung des industriellen Beschäftigungsmodells, das durch stabile Berufslaufbahnen und zumeist männliche Ernährer gekennzeichnet war, durch die postindustrielle Familie mit doppeltem Einkommen, jedoch instabilen Berufslaufbahnen (Esping-Andersen, 1999, S.33)

hat zu einer grundlegenden Veränderung der sozialen Risiken geführt, die vom derzeitigen Sozialversicherungssystem nicht aufgefangen werden können (Lassnigg, 2005). Die Zunahme nicht-herkömmlicher Beschäftigungsverhältnisse wie Zeitverträge, Teilzeitarbeit und Mehrfachbeschäftigung und die steigende Arbeitszeitflexibilität haben vielfach Anlass zu Befürchtungen gegeben, dass sich diese zu einer marginalisierten Beschäftigungsform entwickeln, die zu sozialer Ausgrenzung führt (O'Reilly, Cebrian und Lallement, 2000). Dies gab der Hypothese Nahrung, dass sich die Beschäftigungsrisiken „universalisieren“, was bedeutet, dass die Risiken einer industriellen Gesellschaft, die von einem raschen, technologischen Wandel und von der Marginalisierung bestimmter Arbeitsmarktteilnehmer geprägt war, in der postindustriellen Gesellschaft nun auch die einst privilegierten Gruppen auf dem Arbeitsmarkt erreichen (Schmid und Schömann, 2004). Laut Beck (1986) kann diese Art von sozialer Organisation zur Abschaffung von Arbeitslosigkeit insgesamt führen, da ein flexibles „Unterbeschäftigungssystem“ an ihre Stelle tritt, das durch flexible und unsichere Beschäftigungsverhältnisse gekennzeichnet ist.

Die Aussichten in Bezug auf die „neuen“ Arbeitsregelungen müssen jedoch nicht unbedingt trüb sein, denn sie können als eine Art „Brücke“ für die Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt durch Erhaltung der Beschäftigungsfähigkeit fungieren oder auch eine fortgesetzte Arbeitsmarktbeteiligung in Zeiten ermöglichen, in denen eine Vollzeitbeschäftigung mit den persönlichen Bedürfnissen – insbesondere bei Kinderbetreuung oder Weiterbildung – nicht vereinbar ist. Tatsächlich bietet die Teilzeitarbeit mitunter einen durchaus stabilen Beschäftigungspfad (O'Reilly, Cebrian und Lallement, 2000).

Mit der Unterstützung der Neustrukturierung von Wirtschaftsbeziehungen zur Erhaltung der Beschäftigungsfähigkeit durch flexible Arbeitszeiten und Teilzeitarbeit lassen sich oftmals bessere Ergebnisse erzielen als durch Sozialleistungen, die mitunter erst einen Anreiz für den Rückzug aus dem Erwerbsleben schaffen. Außerdem kann die Ermittlung der richtigen Maßnahmen für Eingriffe in das Funktionieren des Marktes dazu beitragen, die Marginalisierung bestimmter Gruppen durch Anreize abzuwenden, die speziell auf die Bedürfnisse dieser Gruppen zugeschnitten sind. Solche gezielten Maßnahmen sind zweifellos wirksamer (Schmid, O'Reilly und Schömann, 1996). Eingriffe sind notwendig, weil durch eine höhere Beschäftigung ein nachteiliger Ausgrenzungseffekt für Menschen entsteht, deren Bildungsstand hinter den steigenden Anforderungen des Marktes zurückfällt (etwa zwei Drittel der Arbeitsplätze, die in der EU in den letzten Jahren geschaffen wurden, sind in wissensintensiven Wirtschaftszweigen entstanden) (Europäische Kommission, 2006). Weitere mit Ausgrenzung konfrontierte Gruppen sind Frauen mit langen Berufspausen (durch die Abwertung von Fähigkeiten), Menschen mit Behinderungen, ethnische Minderheiten und Migranten (Schömann und Schmid, 2003).

Strategien zur Schaffung von Arbeitsplätzen und Förderung der sozialen Integration in den ÜAM-Rahmen

Übergangsarbeitsmärkte (ÜAM) bieten konzeptionelle Leitlinien zur Bewältigung der sozialen Risiken, die mit der Beschäftigung verbunden sind und im Laufe des Lebens auftreten können. Der ÜAM-Ansatz verweist im Kern auf die Notwendigkeit, die „traditionelle“ Arbeitslosenversicherung um eine Beschäftigungsversicherung oder Erwerbsversicherung zu erweitern, die sich auf drei Hauptsäulen stützt: die Arbeitslosenversicherung gegen exogene Risiken als Basis, Mobilitätskonten zum Schutz vor internen und externen Risiken und „Aktivierung“ von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen zur Erhöhung der Beschäftigungsfähigkeit und der Flexibilität des Einzelnen, von Haushalten und Unternehmen (Schmid und Schömann, 2004). Diese Versicherung muss so erweitert werden, dass Schwankungen in der Einkommenshöhe aufgrund unsicherer (jedoch notwendiger) Übergänge, wie beispielsweise der Übergang zu Lernaktivitäten, aufgefangen werden. Forschungsergebnisse zeigen, dass risikoscheues Verhalten Weichenstellungen im Bereich der Bildungsinvestitionen, die zur Erhaltung der Beschäftigungsfähigkeit notwendig sind, ganz erheblich beeinflusst (Schömann und Siarov, 2005a), und die an Übergangsarbeitsmärkten ausgerichtete Lohnversicherung dazu beitragen kann, die Zahl der Übergänge zu Lernaktivitäten im Laufe des Lebens zu erhöhen.

Eine solche Umstellung erfordert jedoch eine umfassende Neuausrichtung der Institutionen, damit Übergänge nutzbringend sind und das Eingehen von Risiken zur Anpassung an den Arbeitsmarkt und Flexibilitätserwägungen auch belohnt werden. Dazu zählen unter anderem eine flexible Arbeitsorganisation, die es ermöglicht, feste Löhne und Gehälter durch andere Einkommensquellen zu ergänzen, politische Bestimmungen, die die Inanspruchnahme von Beschäftigungsversicherungen bei

wichtigen Übergängen zur Erhaltung der Beschäftigungsfähigkeit unterstützen, sowie Arbeitsvermittlungsstellen, die ihre Integrationsbemühungen nicht nur auf Arbeitslose, sondern auch auf Menschen ausrichten, die ihre Beschäftigungsfähigkeit zu verlieren drohen (Schmid und Schömann, 2004).

Neben einer Änderung des institutionellen Rahmens erfordert das ÜAM-Konzept die Aufstellung verschiedener politischer Leitlinien zur Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit von Menschen: die Erleichterung der Übergänge zwischen Beschäftigung und Weiterbildung und von einem Vollzeitstudium ins Erwerbsleben, Gewährleistung der Einkommenssicherheit während der Übergänge zwischen verschiedenen Beschäftigungsverhältnissen, Einkommensunterstützung in Lebensphasen, in denen soziale Verpflichtungen den Zugang zum Arbeitsmarkt einschränken (Kinderbetreuung, Altenpflege usw.), Einkommenssicherung bei Übergängen zwischen Beschäftigung und Nichtbeschäftigung und Einkommensersatz in Situationen, in denen die Beschäftigungsfähigkeit stark eingeschränkt ist (vor allem durch Behinderung oder Ruhestand).

Beispiele für bereits umgesetzte ÜAM-Maßnahmen sind in ganz Europa zu finden. Leider findet eine Bewertung der Auswirkungen bislang nur in begrenztem Umfang statt, und kurzfristige Auswirkungen stellen nicht das vorrangige Ziel des ÜAM-Konzepts dar. Außerdem muss darauf hingewiesen werden, dass der weit gefasste ÜAM-Rahmen bei der Betrachtung der beispielhaften Praktiken in einem bestimmten Land zu Verallgemeinerungsfehlern führen kann (Schömann und O'Connell, 2003). Allgemein ist es bei der Betrachtung einer Arbeitsmarktpolitik oftmals sehr schwierig, einen einzelnen Ansatz für beispielhafte Praktiken zu finden und umzusetzen (Schmid und Gazier, 2002). Daher werden entsprechende politische Maßnahmen nur als Beispiele zur Veranschaulichung des allgemeinen Ansatzes genannt.

Bildung/Ausbildung und Beschäftigungsübergänge

Lehrausbildungen gelten weithin als ein bewährtes Verfahren zur Verzahnung des Berufsbildungsmarkts mit dem Arbeitsmarkt und als Mittel zur Gewährleistung des reibungslosen Übergangs von den Bildungseinrichtungen in den Beruf (Schömann und Siarov, 2005b).

Lehrlingsprogramme gibt es unter anderem im Vereinigten Königreich, in Portugal, in Deutschland und in den Niederlanden, obwohl sie nur selten die gleiche Form annehmen. Ein positiver Trend zeichnet sich in den meisten Ländern insofern ab, als die Sozialpartner verstärkt in die gemeinsame Entwicklung und Finanzierung von Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen einbezogen werden. Ein Beweis dafür sind die so genannten Sector Skills Councils (nationale Räte für branchenspezifische Fertigkeiten) im Vereinigten Königreich, die es den Arbeitgebern in jedem Wirtschaftszweig ermöglichen, die von ihnen benötigten Fertigkeiten zu ermitteln und dadurch eine bessere Abstimmung zwischen der Arbeitswelt und den Einrichtungen für die allgemeine und berufliche Bildung zu erreichen. Solche Anstrengungen sind auf europäischer Ebene sehr wünschenswert, da engere Verbindungen zwischen Ausbildungsaktivitäten und den benötigten Qualifikationen auf dem Arbeitsmarkt die Wirksamkeit von Ausbildungsmaßnahmen verbessern können (Schömann und O'Connell, 2002).

Die Subventionierung von Spareinlagen, die für die persönliche Bildung aufgewendet werden, stellt ebenfalls eine gängige Form des Eingriffs dar und soll Personen, die ihre Beschäftigungsfähigkeit zu verlieren drohen, bei der Überwindung der Liquiditätsbeschränkungen und Verwirklichung ihrer Fortbildungspläne helfen. Beispiele für solche politischen Maßnahmen sind Lernkonten oder Gutscheine, die je nach nationalem Kontext unterschiedliche Formen annehmen können. In der Schweiz fördert der Staat Investitionen in die Beschäftigungsfähigkeit durch allgemeine Gutscheinprogramme. Das dänische Stellentauschprogramm, das einen rechtlichen Anspruch auf Bildungsurlaub mit der zeitlich befristeten Beschäftigung von Vertretungen aus dem Pool Arbeitsloser/wirtschaftlich inaktiver Personen kombiniert, trägt zur Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit aller Beteiligten bei.

Übergänge zwischen mehreren Beschäftigungsverhältnissen

Zur Bewältigung solcher Übergänge ist ein Wechsel von einem passiven zu einem aktiven Beschäftigungsschutz erforderlich. Die Kosten der Einkommensrisiken im Zusammenhang mit verschiedenen Übergängen könnten durch staatlich geförderte Mobilitätskonten oder „Mobilitätsversicherungen“ gedeckt werden. Mit der Deckung dieser Kosten wird der Übergang zu einer

anderen Beschäftigungsform attraktiver, als dauerhaft Arbeitslosenunterstützung zu beziehen. Ein Beispiel hierfür bietet das österreichische Entschädigungsgesetz, das speziell im Hinblick auf die sich verändernden Beschäftigungsverhältnisse ausgearbeitet wurde. Jedes Mal, wenn ein Mitarbeiter einen Arbeitsplatz aufgibt, wird ihm auf seinem persönlichen Konto eine Entschädigung gutgeschrieben, wobei entsprechende Ansprüche nur im Falle nicht-freiwilliger Entlassungen geltend gemacht werden können. Dadurch wird das *Flexicurity*-Prinzip (Flexibilität durch Sicherheit) sehr gut veranschaulicht. Ein gleichwertiges „Versicherungsmodell“ findet sich in Dänemark, das auf eine Kombination aus niedrigschwelligem Beschäftigungsschutz und hohen Transferzahlungen bei Arbeitslosigkeit setzt. Weitere Maßnahmen zur Erleichterung der Übergänge zwischen Beschäftigungszuständen beinhalten Beschäftigungskombinationen (z. B. Selbstständigkeit und Teilzeitarbeit) (Schmid und Schömann, 2004).

Übergänge zwischen Beschäftigung und Haushalt, sozialen und privaten Aktivitäten

Vor dem Hintergrund des politischen Ziels der Europäischen Kommission, Frauen aktiver in den Arbeitsmarkt einzubeziehen und dadurch eine neue Quelle für das künftige Arbeitskräfteangebot zu erschließen, stehen Maßnahmen zur Erhöhung der Erwerbsbeteiligung von Frauen auf der politischen Tagesordnung an erster Stelle. Forschungsergebnisse zeigen, dass die Verbindung von Beruf und Familie eines der größten Probleme für Frauen darstellt, die eine Erwerbsbeteiligung anstreben. Daher können Maßnahmen zur Erleichterung der Kinderbetreuung wie beispielsweise die Subventionierung von Kindertagesstätten einen wesentlichen Beitrag zur Erhöhung der Erwerbsbeteiligung von Frauen leisten (Jaumotte, 2003). Dies gilt vor allem für niedrig qualifizierte Frauen, die sich wegen ihres benachteiligten Status am Arbeitsmarkt eine private Kinderbetreuung oftmals nicht leisten können (Debacker, 2005). Wegen der organisatorischen und finanziellen Kosten, die durch die Verbindung von Beruf und Familie entstehen, mündet die geringfügige Lohndifferenz zwischen einer formellen Anstellung und dem Bezug von Sozialleistungen oftmals in eine dauerhafte wirtschaftliche Inaktivität oder Arbeitslosigkeitsfalle in diesem speziellen Arbeitsmarktsegment. Mögliche Gegenmaßnahmen wären die Möglichkeit zur Verlängerung des Elternurlaubs, Sonderurlaub für die Betreuung älterer Familienangehöriger, einschließlich der Möglichkeit zur Verlängerung der Abwesenheitszeiten, die Möglichkeit für beide Elternteile, gemeinsam zusätzliche Urlaubstage zu nehmen, sowie der Aufbau einer zuverlässigen und erschwinglichen Infrastruktur für die Kinderbetreuung (Schmid und Schömann, 2004).

Übergang zwischen Nichtbeschäftigung und Beschäftigung

Die Gewährleistung einfacher Übergänge zwischen Beschäftigung und Nichtbeschäftigung spielt eine wichtige Rolle für die Sicherung der Arbeitsmarktflexibilität. Beispielsweise können „Übergangsgagenturen“ (Wilthagen, 2002) eingerichtet werden, die Arbeitslosen, wirtschaftlich inaktiven Personen oder Personen, die ihre Beschäftigungsfähigkeit zu verlieren drohen, Ausbildungsmaßnahmen und befristete Stellen anbieten (beispielsweise die Personalserviceagenturen in Deutschland, die Arbeitsstiftungen in Österreich und die „Entreprises d'insertion“ in Frankreich und Belgien). Das beste Beispiel bietet hier das Schweizer „Zwischengeld“, das einen bestimmten Prozentsatz des Einkommensverlusts ausgleicht, so dass die Akzeptanz einer schlechter bezahlten Arbeitsstelle auf jeden Fall die des Arbeitslosengeldes übersteigt.

In Österreich werden im Rahmen einer beschäftigungsfördernden Maßnahme die Niedriglöhne einiger befristeter Stellen bezuschusst, wodurch mehr Menschen vom Arbeitsmarkt angezogen werden. Diese Maßnahme ist auf Jugendliche und ältere Arbeitslose ausgerichtet und zielt auf die Erhöhung ihrer Beschäftigungsfähigkeit. Das gemeinsame Kombi-Lohn-Programm bietet sowohl Arbeitgebern als auch Arbeitnehmern Vorteile bei der Besetzung einer offenen Stelle. Dies wirkt sich positiv auf die Beteiligung der Arbeitnehmer sowie auf die Bereitschaft der Arbeitgeber aus, in ihre Mitarbeiter zu investieren (Europäische Kommission, 2006).

Übergänge in den Ruhestand

Für Ruhestandsregelungen ist ein flexiblerer Ansatz erforderlich, um Arbeitskräfte länger im Erwerbsleben zu halten. Ein wichtiger positiver Faktor für flexible politische Maßnahmen ist jedoch die Abschaffung der Vorruhestandsregelung, die in Europa bereits auf dem Vormarsch ist. Eine weitere geeignete Maßnahme könnte darin bestehen, für ältere Arbeitnehmer einen speziellen Ansatz für lebenslanges Lernen zu entwickeln, um ihre Beschäftigungsfähigkeit aufrechtzuerhalten, so dass die Abschaffung des Vorruhestands den Markt nicht belastet. Beispielsweise könnten Ausbildungskurse an die physischen Bedürfnisse älterer Arbeitnehmer angepasst werden, etwa durch die Einführung von Materialien in Großdruck. Ein weiterer potenziell gewichtiger Faktor bei der Förderung des lebenslangen Lernens für diese Gruppe ist die Bereitstellung hoch spezialisierter Kurse, in denen von einer raschen Entwertung bedrohte Kenntnisse vermittelt werden, wodurch Befürchtungen im Hinblick auf die erforderliche Zeitdauer, bis sich die Ausbildungsinvestition bezahlt macht, zerstreut werden könnten.

Eine weitere mögliche Lösung wären Regelungen zum Ausgleich des Risikos beruflicher Unterbrechungen in den Rentenleistungen oder die Umwandlung von Ruhe- oder Arbeitslosengeldern in Programme für den allmählichen Rückzug aus dem Erwerbsleben (Schmid und Schömann, 2004). Finnland hat mit einer Kombination aus mehreren Maßnahmen die Beschäftigungsquote älterer Arbeitnehmer in den vergangenen 10 Jahren um über 15 % erhöht. Zu diesen Maßnahmen gehörten Reformen des Rentensystems, spezielle Ausbildungsprogramme, Maßnahmen zur Verbesserung des Wohlbefindens älterer Menschen am Arbeitsplatz und gezielte Zuschüsse für den Niedriglohnssektor (Europäische Kommission, 2006).

Lebenslanges Lernen als Strategie zur Förderung der Beschäftigung und der sozialen Integration

Die Tatsache, dass lebenslanges Lernen eine der wichtigsten Voraussetzungen zur Erhaltung der Wettbewerbsfähigkeit darstellt, wird von Staaten, Unternehmen und Einzelpersonen einhellig anerkannt. Ohne eine Intensivierung des lebenslangen Lernens könnte die wissensbasierte Wirtschaft an Schwung verlieren. Die häufige Wissensaktualisierung wird somit zu einem entscheidenden Wettbewerbsvorteil. Lebenslanges Lernen kann als eine Art Versicherung angesehen werden, die eine Person vor sozialer Ausgrenzung und Arbeitsplatzverlust schützt. Es führt zu einer höheren Produktivität und einer besseren Entlohnung und verringert zugleich das Risiko, arbeitslos zu werden. Ein höheres Qualifikationsniveau kann die Fähigkeit verbessern, zukunftsorientierte Informationen zu nutzen, sich den Nutzen von Ausbildungsmaßnahmen bewusst zu machen und spätere Übergänge besser zu vollziehen (Schömann und O'Connell, 2002, Schömann und Siarov, 2005a). Auf makroökonomischer Ebene führt eine stärkere Beteiligung am lebenslangen Lernprozess zu einer ausgewogenen Balance zwischen guter Bezahlung und hoher Qualifikation (OECD, 2003). Trotz des Wachstums wissensintensiver Industriezweige haben die Lernaktivitäten in Schulen, Universitäten, aber auch in Weiterbildungseinrichtungen von dieser dynamischen Entwicklung des Wirtschaftssystems auf europäischer Ebene nicht profitiert. In ganz Europa fällt die geringe Häufigkeit von Ausbildungsmaßnahmen auf, die im Jahr 2004 bei rund 10 % lag. Die meisten EU-Länder sehen Ausbildungsprogramme immer noch als eine wichtige Komponente, um Arbeitslose bei der Wiedereingliederung in das Erwerbsleben zu unterstützen. Für viele Menschen scheint dies zwar zu funktionieren, doch die Evaluierungsliteratur zu arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen beurteilt den Gesamterfolg solcher Programme eher kritisch. Es ist schwierig, das Versagen des Marktes für Qualifikationen allein durch kurzfristig angelegte Arbeitsmarktmaßnahmen zu überwinden. Das Vorhandensein solcher Programme deutet indes darauf hin, dass der Markt für Qualifikationen nicht stabil ist.

Angesichts des tief greifenden Wandels in der Arbeitsorganisation und der Entwicklung zur Wissenswirtschaft sind Eingriffe besonders notwendig. Der in Industriegesellschaften vorherrschende, rein technologische Wandel erfordert einen stabilen Lernprozess, wobei die Veralterung von Fähigkeiten im Zuge des technischen Fortschritts jedoch bei weitem nicht so dramatisch ist wie der qualitative Wandel der Anforderungen, die die Wissensgesellschaft mit sich bringt, in der nicht praktische, sondern vielmehr abstrakte und kommunikative Fähigkeiten gefragt sind (Schmid und Schömann, 2004).

Die Kostenwirksamkeit von Arbeitsmarktprogrammen im Allgemeinen und Ausbildungsprogrammen im Besonderen lässt sich verbessern, indem sie auf Menschen ausgerichtet werden, bei denen die Wahrscheinlichkeit, dass sie selber in ihre Fortbildung investieren werden, am geringsten ist (Schmid, O'Reilly und Schömann, 1996). Somit überrascht es nicht, dass die Bruchlinien bei benachteiligten Gruppen im Weiterbildungsmarkt entlang der gleichen Bruchlinien wie im Arbeitsmarkt verlaufen.

Niedrig qualifizierte Personen bemühen sich aus eigenem Antrieb seltener um Fortbildungsmaßnahmen, weil sie deren Nutzen nicht gut genug verstehen, sie neigen eher zu einem risikoscheuen Verhalten, gelten als „nicht schulungsfähig“ und sind unter anderem auch mit größeren Liquiditätsengpässen konfrontiert (Schömann und Siarov, 2005a). Diese Erwägungen haben den Trend bei der Versorgung mit entsprechenden Ausbildungsmaßnahmen mitgeprägt – hoch qualifizierte Personen kamen im Vergleich zu niedrig qualifizierten Personen in den Genuss von mehr als sechsmal so viel Ausbildungsmaßnahmen.

Ältere Arbeitnehmer sind ebenfalls benachteiligt, da sie als nicht schulungsfähig in dem Sinne gelten, dass sie nicht den größtmöglichen Nutzen aus Fortbildungsmaßnahmen ziehen können und als eine schlechte finanzielle Investition angesehen werden, weil der Firma weniger Zeit bleibt, in der sich ihre Investition bezahlt machen kann. Der zuletzt genannte Aspekt wirkt sich zudem negativ auf die Nachfrage älterer Arbeitnehmer nach Ausbildungsangeboten aus, insbesondere in Kombination mit der langsamen Reaktion vieler Mitgliedstaaten auf Frührententrends, von denen auch Beschäftigte in mittleren Jahren betroffen sind. Es ist wichtig, darauf hinzuweisen, dass es sich hier um aggregierte Werte handelt und nicht alle Jugendlichen auf dem Arbeitsmarkt in der günstigen Lage sind, Zugang zu Ausbildungsmaßnahmen zu erhalten. Vor allem Schulabbrecher oder niedrig qualifizierte Jugendliche finden sich oftmals in prekären Beschäftigungsverhältnissen ohne Zugang zu Ausbildungsangeboten wieder. Diese ersten Übergänge haben ganz erhebliche Auswirkungen auf die spätere Übergangsfähigkeit (und angesichts der ersten frustrierenden Erfahrungen auf die spätere Bereitschaft zu lebenslangem Lernen – auch als „Anstoßeffekte“ bezeichnet) und beeinflussen das gesamte Leben eines Menschen (Schömann und O'Connell, 2002).

Daher ist es von entscheidender Bedeutung, für eine bessere Eingliederung Jugendlicher in den Arbeitsmarkt zu sorgen. Die Versorgung mit einer besseren Erstausbildung, die Senkung der Schulabbrecherquote und die Förderung des Zugangs zu Weiterbildungsmaßnahmen für Jugendliche stellen allesamt wichtige Schritte in diese Richtung dar. Finnland, das Vereinigte Königreich, Irland und Dänemark haben ihre öffentlichen Ausgaben für das Bildungswesen insbesondere im Hinblick auf die Erhöhung der Beschäftigungsfähigkeit und Produktivität ihrer Erwerbsbevölkerung weiter aufgestockt (Europäische Kommission, 2006). *Beschäftigte* nehmen wesentlich häufiger an Schulungen teil als Nichtbeschäftigte, da entsprechende Maßnahmen primär von Firmen initiiert werden.

Ein übergeordneter Aspekt in dieser Diskussion ist risikoscheues Verhalten, das sich nachhaltig auf Entscheidungen im Bereich der allgemeinen und beruflichen Bildung auswirkt (Schömann und Siarov, 2005a). Allein die Tatsache, dass die Bildungsentscheidung eine unsichere Investition ist, drückt erheblich auf die Investitionsbereitschaft des Einzelnen in einem Markt, der durch unvollständige Informationen, Rationierungen des Arbeitsangebots (Wasmer und Weil, 2001) und vorübergehende Nichtentsprechungen auf Qualifikationsebene (Neugart und Schömann, 2002) gekennzeichnet ist. All diese Faktoren erhöhen das Risiko angemessener Erträge. Insofern kann das vom ÜAM-Rahmen geförderte Konzept der Lohnversicherung zur Beseitigung oder zumindest zur Eingrenzung dieser wichtigen Ursache für das Marktversagen beitragen, indem es einen Teil der mit einer Investitionsentscheidung verbundenen Risiken abdeckt.

Eine häufige Ursache für Unterinvestitionen entsteht, wenn sich Arbeitgeber über den Nutzen von Schulungen für bestimmte Zielgruppen nicht im Klaren sind. In Bezug auf ältere Arbeitnehmer hat dies erhebliche Auswirkungen, zumal manche Unternehmen auf negative Erfahrungen mit Schulungen in dieser Gruppe zurückblicken, die nicht den erhofften Produktivitätszuwachs erzielte. Andererseits kann man unmöglich erwarten, dass Arbeitskräfte, die seit ihrer formalen Bildung an keinerlei Schulungsmaßnahmen teilgenommen haben, nach nur einer Schulungsveranstaltung ihre Produktivität bereits erheblich steigern können. Somit sind mehrere Übergänge zwischen Beschäftigung und Bildung im Laufe des Lebens von äußerster Wichtigkeit, und die Erleichterung der Übergänge kann sich als wesentlich nutzbringender erweisen als die reine Subventionierung von Ausbildungsmaßnahmen zu einem einzigen Zeitpunkt. Die daraus resultierende bessere Verknüpfung zwischen den von Unternehmen benötigten Fähigkeiten und den staatlich unterstützten (oder auch privaten) Ausbildungsmaßnahmen stellt eine wesentliche Voraussetzung für den Erfolg bei der Verbesserung der sozialen Integration sowie der Arbeitsmarktintegration durch eine aktive Politik dar.

Schlussfolgerung

Abschließend ist festzustellen, dass der Wechsel von einer passiven zu einer aktiven Arbeitsmarktpolitik einen ersten wichtigen Schritt darstellt. Vor dem Hintergrund der sich verändernden Wirtschaftsstrukturen auf dem Weg zu einer postindustriellen, wissensgestützten Wirtschaft ist eine systembezogene Überarbeitung der Herangehensweise an die Märkte ebenfalls angezeigt. Angesichts neuer sozialen Risiken und eines ineffizienten Arbeitsmarkts besteht ein erhebliches Risiko, dass einige Gruppen aus der Arbeitswelt ausgeschlossen oder auf prekäre, schlecht bezahlte oder befristete, unsichere Beschäftigungsverhältnisse zurückgeworfen werden. Die derzeitige, strukturell bedingte Langzeitarbeitslosigkeit liefert einen Hinweis darauf, dass diese Bedrohung sehr konkret ist. Mögliche Auswege sind „natürliche“ Übergänge von der Nichtbeschäftigung in eine Vollzeit- oder Teilzeitbeschäftigung (O'Reilly und Bothfeld, 1996), in feste oder befristete Beschäftigungsverhältnisse (Schömann, Rogowski und Kruppe, 1998) oder eine Arbeitsmarktmobilität mit Übergängen in die Selbstständigkeit. Diese Übergänge werden durch aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen in Form von Übergangsarbeitsmärkten unterstützt. Fortgesetzte Investitionen in lebenslanges Lernen stellen eine der entscheidenden Voraussetzungen zur Erleichterung von Arbeitsmarktübergängen dar und tragen somit mittelfristig zur Schaffung von Arbeitsplätzen bei.

Literatur

- Beck, U., Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne, Suhrkamp, Frankfurt a. M., 1986.
- Debacker, M., Care as a new social risk: Focusing on low skilled women, TLM.NET Working Paper No. 2005-27, 2005.
- ETUI, Benchmarking Working Europe 2006, ETUI-REHS and ETUC, Brussels, 2006.
- Esping-Andersen, G., *Social Foundations of Postindustrial Economies*, Oxford University Press, 1999.
- Europäische Kommission, „Jetzt aufs Tempo drücken“, Jährlicher Fortschrittsbericht 2006 über Wachstum und Beschäftigung der Europäischen Kommission, 2006.
- Jaumotte, F., *Female labour force participation: past trends and main determinants*, OECD Economics Department Working Paper No. 376, 2003.
- Lassnigg, L., Lifelong learning, school to work and labour market transitions, TLM.NET Working Papers No. 2005-06, 2005.
- Mosley, H., O'Reilly, J. and K. Schömann (eds.), *Labour Markets, Gender and Institutional Change. Essays in Honour of Günther Schmid*, Edward Elgar, Cheltenham, UK and Northampton, MA, USA, 2002.
- Neugart, M. and Schömann, K. (eds.), *Forecasting Labour Markets in OECD Countries: Measuring and Tackling Mismatches*, Edward Elgar, Cheltenham, 2002.
- O'Reilly, J. und Bothfeld, S., Arbeitsmarktübergänge und Teilzeitarbeit, inforMISEP Nr. 54, S. 20–27, 1996.
- O'Reilly, J. Cebrian, I. and Lallement, M. (eds.), *Working-Time Changes, Social integration through transitional labour markets*, Edward Elgar, Cheltenham, UK and Northampton, MA, USA, 2000.
- Schmid, G., Transitional Labour Markets: A New European Employment Strategy, Discussion Paper FS I 98 -206, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, 1998.
- Schmid, G. and Gazier, B., *The dynamics of full employment, Social Integration through Transitional Labour Markets*, Edward Elgar, Cheltenham, UK and Northampton, MA, USA, 2002.
- Schmid, G. O'Reilly, J. and Schömann, K., *International Handbook of Labour Market Policies and Evaluation*, Edward Elgar, Cheltenham, 1996.
- Schmid, G. and Schömann, K., Managing Social Risks Through Transitional Labour Markets: Towards a European Social Model, TLM.NET Working Papers No. 2004-01, 2004.
- Schömann, K., Rogowski, R. and Kruppe, T., *Labour market efficiency in the European Union. employment protection and fixed term contracts*, Routledge, London, 1998.

Schömann, K., How to avoid the selectivity of life-long learning, The case of Germany, Les Cahiers du Lasmus 01-1, 2001

Schömann, K. and O'Connell, P.J. (eds.), *Education, Training and Employment Dynamics: Transitional Labour Markets in the European Union*, Edward Elgar, Cheltenham, 2002

Schömann, K. and Schmid, G (eds.), The Concept of Transitional Labour Markets and Some Policy Conclusions: The State of the Art, TLM.NET Working Paper No. 2003-01, 2003.

Schömann, K. und Siarov, L., Marktversagen als Ursprung zu geringer Investitionen in Weiterbildungsmaßnahmen. Thematisches Seminar „Lebensbegleitendes Lernen - Geteilte Kosten, geteilte Verantwortung“, www.mutual-learning-employment.net/Sharingcostsandresponsibilitiesforlifelonglearning, Brüssel, 28.09.2005, 2005a.

Schömann, K. und Siarov, L., Dem Versagen des Arbeitsmarkts durch lebensbegleitendes Lernen gegensteuern, Programm „Voneinander lernen“, Zusammenfassender Bericht, Herbst, 2005b.

Wasmer, E and Weil, P., *The Macroeconomics of Labour and Credit Market Imperfections*, Discussion Paper, ECARE, ULB, CEPR and NBER, November 2001.

Wilhagen, T., Managing Social Risks with Transitional Labour Markets in Mosley, H., O'Reilly, J. and K. Schömann (eds.), *Labour Markets, Gender and Institutional Change. Essays in Honour of Günther Schmid*, Edward Elgar, Cheltenham, UK and Northampton, MA, USA, 2002.