



Wirtschaftspolitische Blätter

Torben M. Andersen, Christian Keuschnigg: Arbeitsmarktreformen in Europa: Vorbeugen oder Reparieren?

Ausgabe 1/2018 der Wirtschaftspolitischen Blätter

Soziale Inklusion

Europa erholt sich von der Finanz- und Wirtschaftskrise. Heute ist die Beschäftigung in Europa wieder auf dem Vorkrisenniveau. Die Arbeitslosenraten gehen zurück. Dahinter verbergen sich jedoch große Unterschiede innerhalb und zwischen den Ländern. Für die ganz überwiegende Mehrheit der Bevölkerung hängen die wirtschaftlichen und sozialen Chancen vom Zugang zum Arbeitsmarkt ab. Ebenso werden die fiskalische Nachhaltigkeit der Staatshaushalte und die soziale Teilhabe in der Gesellschaft vom Arbeitsmarktzugang bestimmt.

Selbst bei normalem Wirtschaftsgang wandeln sich die Arbeitsmärkte andauernd. Sie müssen mit den Megatrends wie neuen Technologien, Globalisierung, Zuwanderung und Alterung fertig werden. Eine hohe Anpassungsfähigkeit der Arbeitsmärkte ist die beste Garantie, diese Herausforderungen auch als Chance zu nutzen und in Wohlstandsgewinne für alle umzumünzen. Dabei muss die Politik die richtige Abwägung zwischen vorbeugenden und korrigierenden Politikansätzen finden und dabei ökonomische und soziale Ziele austarieren.

Der Beitrag vergleicht auf Basis eines Forschungsprojektes der Bertelsmann-Stiftung den Erfolg der EU-Staaten und deren Reformbereitschaft anhand von sechs Dimensionen der sozialen Teilhabe. Hohe Beschäftigungsquoten verbessern die soziale Teilhabe, indem mehr Menschen sich selbst erhalten und ihre finanzielle Abhängigkeit abschütteln. Sie sind eine zentrale Voraussetzung für Wohlstand, geringere Ungleichheit und stabile öffentliche Finanzen. Hohe soziale Inklusion geht mit hoher Beschäftigung einher. Nach einer Analyse der großen Trends und Herausforderungen für die europäischen Wohlfahrtsstaaten werden die wichtigsten Ergebnisse einer Befragung von 1.058 Experten in ganz Europa vorgestellt.

Wirtschaftspolitische Maßnahmen zur Stärkung der Krisenrobustheit und des Unternehmenssektors

Eine zentrale Aufgabe des Wohlfahrtsstaates ist es, Einkommensrisiken zu glätten. Das verfügbare Einkommen nach Steuern und Transferleistungen soll deutlich weniger stark schwanken als das Markteinkommen. An erster Stelle sind es jedoch die Unternehmen, welche die Risiken tragen und die Arbeitnehmer ‚versichern‘, indem sie trotz stark schwankender Erlöse gleichmäßige Löhne zahlen und die Beschäftigung aufrechterhalten. Die Unternehmen und ihre Eigentümer nehmen den Arbeitnehmern das Risiko ab. Ellul u.a. (2015) schätzen z.B., dass ein Umsatzeinbruch um 10 % zu einem Rückgang der Reallöhne um nur 0.5 bis 0.6 % führt, während die Beschäftigung etwa um 1.2 bis 1.9 % fällt. Je mehr Risiko der Unternehmenssektor selber tragen kann, desto weniger muss der Sozialstaat beansprucht werden. Die Fähigkeit der Unternehmen, Beschäftigung und Löhne zu versichern, ist jedoch begrenzt. Die Krisenrobustheit nimmt mit guter Eigenkapitalausstattung, hoher F&E-Intensität und flexiblen Arbeitszeitregelungen zu. Alle wirtschaftspolitischen Maßnahmen zur Stärkung der Krisenrobustheit sind eine vorbeugende Investition in die finanzielle Nachhaltigkeit des Sozialstaats.

Anreize zur Selbsthilfe

Mit Sozialhilfe, Arbeitslosenversicherung und einem progressiven Steuersystem korrigiert der Staat im Nachhinein eine allzu große Ungleichheit und mindert das Einkommensrisiko. Das System wirkt auch als automatischer Stabilisator. Dabei ist eine schwierige Abwägung zu treffen. Je großzügiger die soziale Absicherung und der Beschäftigungsschutz sind, desto geringer werden tendenziell die Anstrengungen, vorbeugend in die eigene Jobsicherheit zu investieren bzw. nach einem Jobverlust wieder intensiv nach Beschäftigung zu suchen, und desto höher sind tendenziell die Arbeitslosenraten. Dieses „moralische Risiko“ begrenzt den Umfang der sozialen Sicherung. Deshalb müssen die Ersatzeinkommen knapp bemessen sein, um den Einkommensabstand zwischen Beschäftigung und Inaktivität zu erhalten. Um die Dauer der Arbeitslosigkeit und damit die Verluste an Qualifikation und Arbeitserfahrung gering zu halten, sollten finanzielle Anreize mit aktiver Arbeitsmarktpolitik wie Qualifikation, Arbeitsmarktinformation, beratende Unterstützung und Kontrollen kombiniert werden.

Der Staat sollte mehr vorbeugend handeln, um Ungleichheit und Armut von vornherein möglichst zu verhindern. Dann wird leistungsfeindliche Umverteilung im Nachhinein weniger notwendig. Die Politik kann mit einem leistungsfähigen Bildungswesen, lebenslangem Lernen und Anreizen für die Vermögensbildung die Chancen auf sozialen Aufstieg steigern.

Neben einer treffsicheren Verteilungspolitik, die Anreize zur Selbsthilfe begünstigt, sind vor dem Hintergrund des technologischen Wandels Investitionen in die Bildung von besonderer Bedeutung. Die Arbeitslosigkeit der Geringqualifizierten ist kein unvermeidliches Schicksal der Innovation. Forschung und F&E muss mit einer Erneuerung der Humankapitalbasis zusammengehen. Da der Zufluss neu ausgebildeter Arbeitnehmer nur einen kleinen Teil der gesamten Erwerbsbevölkerung ausmacht, benötigt jede Verbesserung der frühen Ausbildung mehrere Jahrzehnte, bis sie sich auf die Qualität der gesamten Erwerbsbevölkerung auswirkt. Viele Probleme treten erst gar nicht auf, wenn es gelingt, die Menschen auf die moderne Arbeitswelt zu rüsten. Inklusives Wachstum beruht auf Bildung, unternehmerischer Arbeit und sozialem Aufstieg (vgl. Landersø und Heckman, 2017). Der Schlüssel zur Begleitung von F&E und Innovation und zur Förderung der sozialen Mobilität nach oben sind die Bildungsinvestitionen von Kindergarten, Berufslehre bis hin zur universitären Ausbildung. Da der Zufluss neu ausgebildeter Arbeitnehmer nur einen kleinen Teil der gesamten Erwerbsbevölkerung ausmacht, benötigt jede Verbesserung der frühen Ausbildung mehrere Jahrzehnte, bis sie sich auf die Qualität der gesamten Erwerbsbevölkerung auswirkt.

Mut zu Reformen, um Systeme zu erhalten

Wohlfahrtsstaaten stehen vor einer Reihe an Herausforderungen wie beispielsweise dem demographischen Wandel. Während dieser Trend signifikante Wohlstandsgewinne verspricht, bedeutet längeres Leben jedoch längeren Bezug von Leistungen, sodass ohne Korrektur ein finanzielles Ungleichgewicht im Pensionssystem wie im Gesundheitswesen droht. Die Korrektur kann auf drei Arten erfolgen: (i) höhere Beitragsleistungen, (ii) geringere Leistungsniveaus und (iii) späterer Ruhestand. Allerdings haben die meisten EU-Staaten ein großes Nachhaltigkeitsproblem. Pensionsreformen haben sehr lange Vorlaufzeiten, bis sie sich auswirken. Je länger die Anpassung hinausgezögert wird, desto grösser wird die Belastung für künftige Generationen. Die meisten Länder legen den Fokus auf ein höheres Ruhestandsalter und eine Stärkung des ergänzenden privaten Pensionssparens. Eine wichtige Annahme ist, dass der Anstieg des Ruhestandsalters auch zu höherer Beschäftigung der älteren Arbeitnehmer führt. Daher sind begleitende Initiativen wichtig, damit die Beschäftigung der Älteren attraktiv bleibt. Nicht weniger als 70 % der Experten weisen auf einen hohen oder sehr hohen Bedarf hin, bei den älteren Arbeitnehmern die Beschäftigung zu erhöhen.

Fazit

Die wirtschaftlichen und sozialen Chancen hängen für eine ganz überwiegende Mehrheit der Bevölkerung vom Zugang zum Arbeitsmarkt ab. Die Verfügbarkeit von attraktiven Jobs bestimmt die Aufstiegschancen. Wenn die Arbeitsmärkte lahmen und die Jobs für große Teile der Arbeitswilligen und vor allem für die Jugendlichen fehlen, wie in den Krisenländern der Eurozone, dann könnte eine ganze Generation verloren sein und sich radikalisieren, weil sie sich um ihre Chancen betrogen fühlt.

Die Politik wird eine Balance zwischen vorbeugenden und korrigierenden Maßnahmen finden müssen, um die Funktionstüchtigkeit der Arbeitsmärkte und die Nachhaltigkeit des Sozialstaats zu erhalten. Was ein Land an vorbeugenden Maßnahmen versäumt, muss es im Nachhinein mit sehr hohen Kosten reparieren. Eine korrigierende Politik mit Betonung der Umverteilung durch progressive Steuern und großzügige soziale Absicherung reagiert defensiv auf die auftretenden Probleme und läuft Gefahr, in einem Negativkreislauf steigender Sozialausgaben, zunehmender Steuerbelastung, lahmem Wachstum und noch größerem Korrekturbedarf zu enden. Sie geht auf Kosten zukünftiger Generationen. Eine vorbeugende Politik ist dagegen eine Investition in die Nachhaltigkeit des Sozialstaats. Ein leistungsfähiges Bildungssystem vom Kindergarten bis zur Berufslehre, der universitären Ausbildung und dem lebenslangen Lernen reduziert die sozialen Risiken, legt den Grundstein für die Aufstiegschancen und mindert die Ungleichheit.

[>> Download Gesamtbeitrag](#)

Autoreninformation

Torben M. Andersen: Professor für Nationalökonomie an der Universität Aarhus, Dänemark

Christian Keuschnigg: Professor für Nationalökonomie an der Universität St. Gallen und Leiter des Wirtschaftspolitischen Zentrums Wien-St. Gallen / Kontakt: christian.keuschnigg@unisg.ch



Torben M. Andersen

© AARHUS UNIVERSITET



Christian Keuschnigg

© WILKE