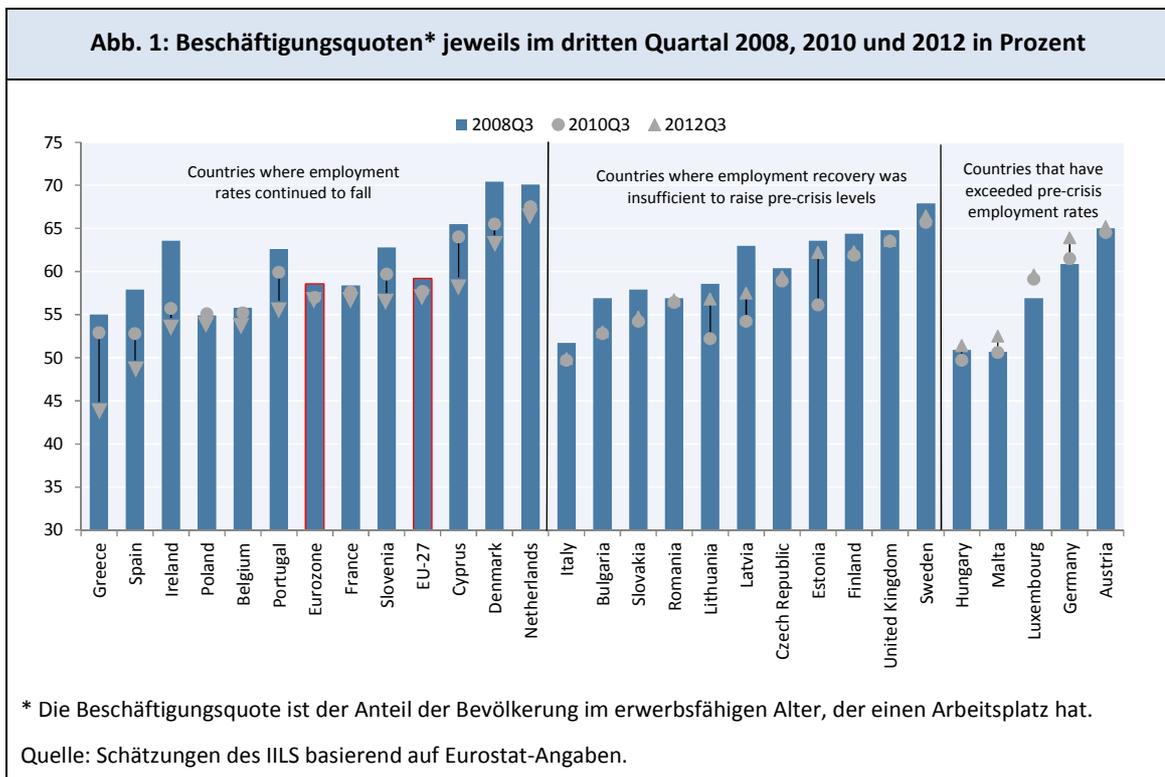




ILO-Bericht zur „Welt der Arbeit“: Momentaufnahme EU

In der EU fehlen fast sechs Millionen Arbeitsplätze, um wieder zur Beschäftigungsquote vor Ausbruch der Krise zu gelangen...

- Die Beschäftigungsquote in der EU¹ belief sich im dritten Quartal 2012 auf 57,6 Prozent und lag damit um 1,6 Prozentpunkte niedriger als vor Ausbruch der Krise im dritten Quartal 2008. Das heißt, es fehlen immer noch 5,9 Millionen Arbeitsplätze, damit die Beschäftigungsquote wieder das Vorkrisenniveau erreicht.
- Trotz Anzeichen einer Erholung ab dem Jahr 2010 erreichen die Beschäftigungsquoten nur in fünf der 27 EU-Staaten (Deutschland, Österreich, Luxemburg, Ungarn und Malta) einen Stand über dem Vorkrisenniveau (siehe Abbildung 1). In Ländern wie Zypern, Griechenland, Portugal und Spanien hingegen sind allein in den vergangenen zwei Jahren die Beschäftigungsquoten um mehr als drei Prozentpunkte gesunken.

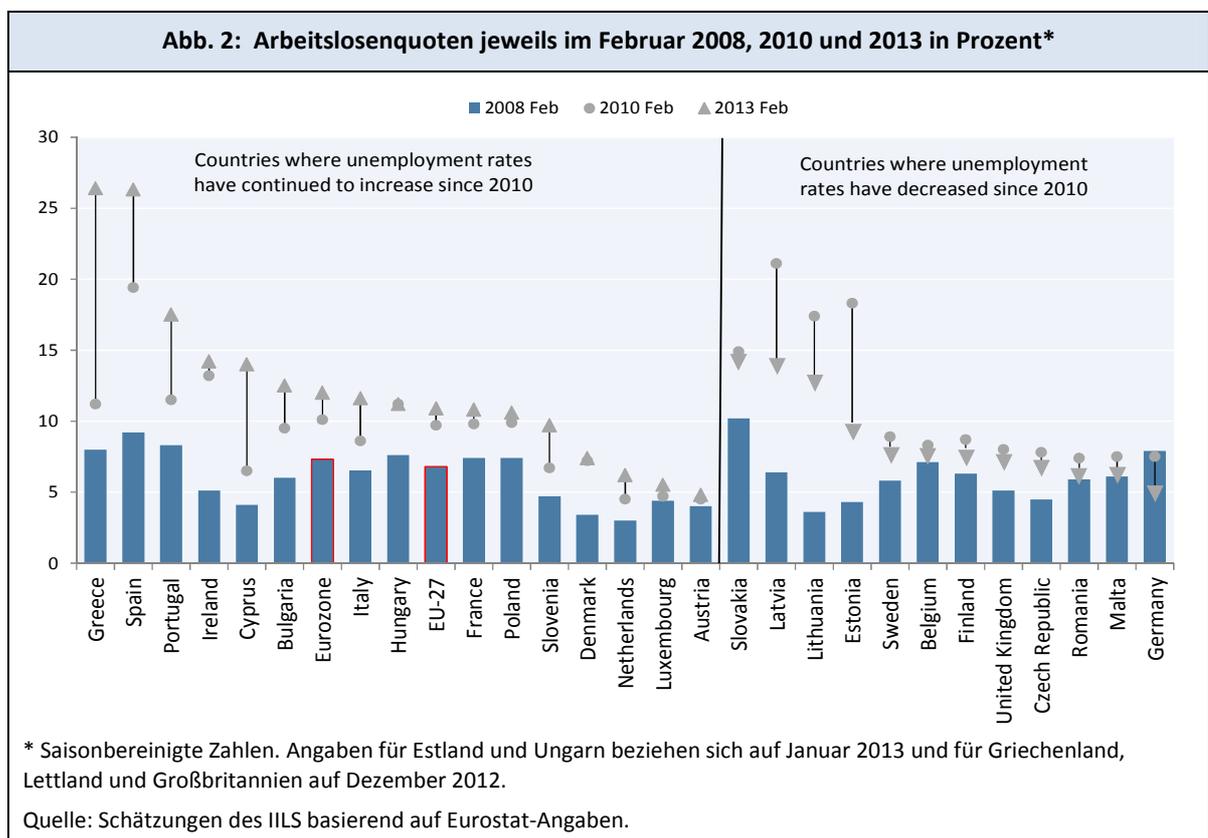


... und 2013 verschlechtert sich die Arbeitsmarktsituation in den meisten EU-Ländern weiter...

- Im Februar 2013 waren mehr als 26,3 Millionen EU-Bürger arbeitslos – 10,2 Millionen mehr als im Jahr 2008. Dabei hat sich die Lage auf dem Arbeitsmarkt, die sich 2010 und 2011 zu stabilisieren schien, im vergangenen Jahr wieder verschlechtert.

¹ Die Angaben beziehen sich auf Personen zwischen 15 und 74 Jahren, um die gleiche Bevölkerungsgruppe wie in Abb. 2 über die monatlichen Arbeitslosenquoten zu Grunde zu legen, die nur für diese Altersgruppe verfügbar ist. Über die Beschäftigungsquoten liegen keine Monatsangaben vor.

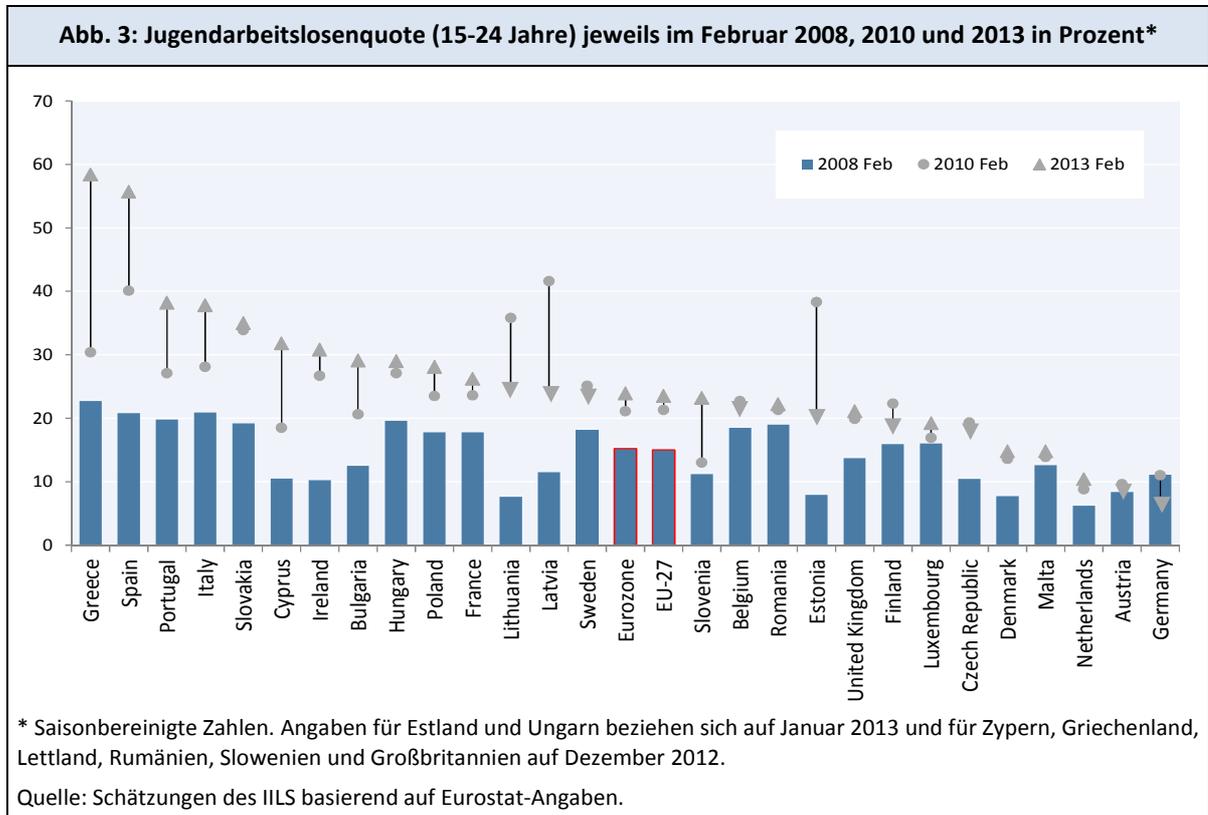
- Im Februar 2013 betrug die durchschnittliche Arbeitslosenquote in der EU 10,9 Prozent (siehe Abbildung 2). Sie liegt damit 4,1 Prozentpunkte höher als im Februar 2008, also vor Ausbruch der Krise. Die Arbeitslosenquote in der Eurozone stieg noch stärker an und erreichte im Februar 2013 ein Allzeithoch von 12 Prozent.
- Angesichts der geringen Schaffung neuer Arbeitsplätze in der gegenwärtigen Situation haben Arbeitslose zunehmend Probleme, neue Arbeit zu finden. Infolgedessen nimmt auch die Langzeitarbeitslosigkeit (eine Dauer der Arbeitslosigkeit von mindestens 12 Monaten) zu. Im dritten Quartal 2012 wurden in der EU 11 Millionen Langzeitarbeitslose gezählt. Das sind 1,3 Millionen mehr als im Vorjahr und 5,2 Millionen mehr als 2008. In einer Mehrheit der EU-Länder suchen über 40 Prozent der Arbeitslosen schon seit einem Jahr oder länger nach Arbeit. Die größten Zuwächse bei der Langzeitarbeitslosigkeit seit 2008 verzeichnen Estland, Irland, Litauen und Spanien.
- Eine Folge davon ist, dass viele Arbeitslose entmutigt die Suche nach Arbeit aufgegeben haben. In den EU-Ländern, über die entsprechende Angaben vorliegen, ist die Zahl der entmutigten Arbeitnehmer – also derer, die nicht erwerbstätig sind, aber es gerne wären – zwischen 2008 und 2011 um 29 Prozent gestiegen.



...wovon Jugendliche und Geringqualifizierte am stärksten betroffen sind.

- Die Jugendarbeitslosigkeit hat alarmierende Ausmaße erreicht. Im Februar 2013 betrug die durchschnittliche Jugendarbeitslosenquote in der EU 23,5 Prozent, wobei sie allerdings in Griechenland 58,4 Prozent und in Spanien 55,7 Prozent erreichte. Lediglich in Deutschland ist die Arbeitslosigkeit unter Jugendlichen seit 2008 rückläufig (Abbildung 3). Besorgniserregend ist zudem auch, dass 2011 fast 30 Prozent der Jugendlichen in der EU von Armut beziehungsweise sozialer Ausgrenzung betroffen waren.

- Geringqualifizierte sind überproportional von Arbeitslosigkeit betroffen. Die Arbeitslosenquote ist bei Arbeitskräften mit Primar- oder niedrigen Sekundarabschlüssen dreimal so hoch wie bei solchen mit Hochschulabschluss. Die Beschäftigungsquote von Arbeitnehmern mit Hochschulabschluss nahm zwischen 2008 und 2012 sogar um 12,6 Prozent zu, während sie bei denen mit niedrigeren Bildungsabschlüssen in derselben Zeit um fast 17 Prozent fiel.



Atypische Beschäftigungsformen nehmen zu, wahrscheinlich infolge der Unsicherheit von Unternehmen in Bezug auf die Nachfragentwicklung...

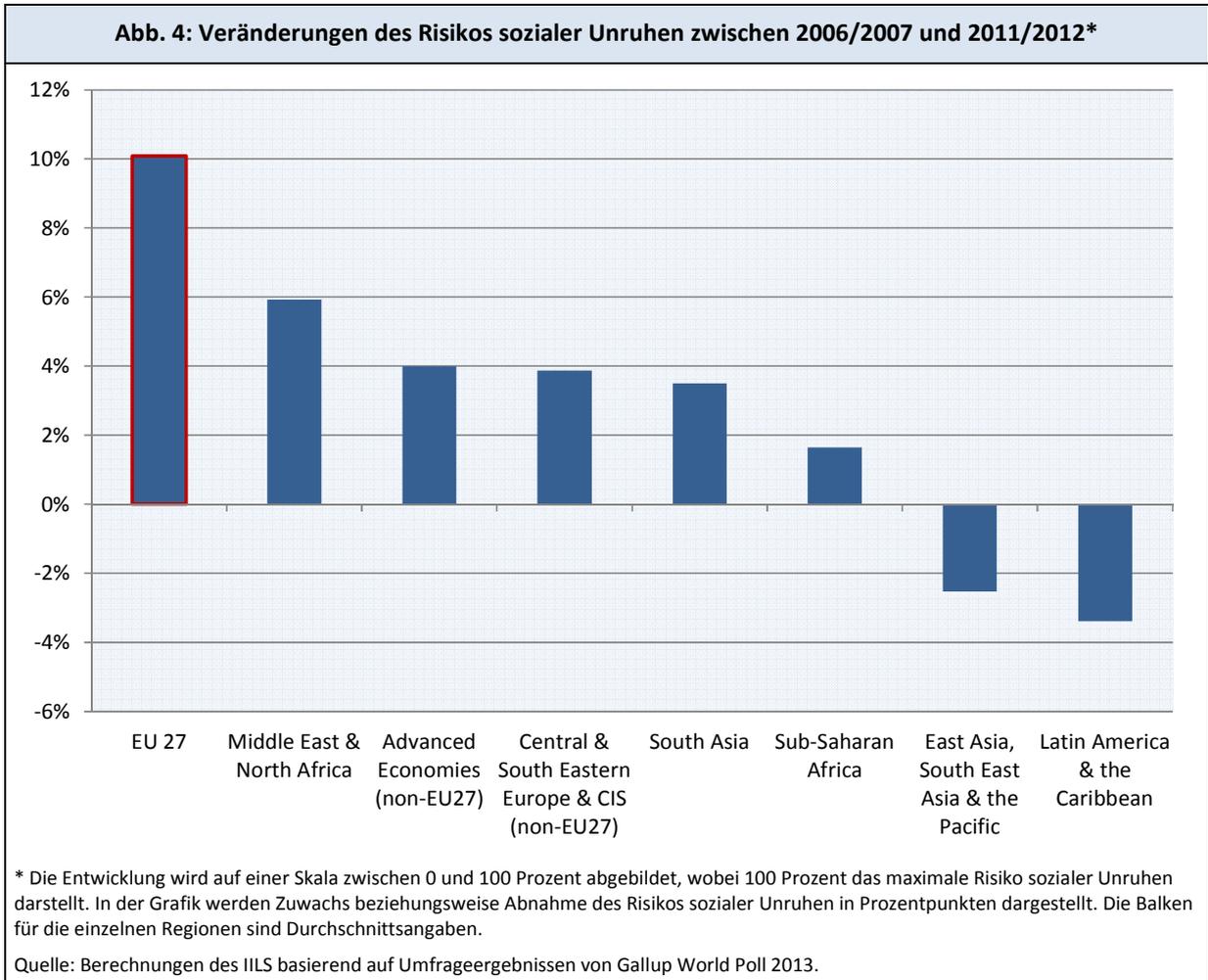
- Seit 2008 hat die Zeitarbeit in 19 EU-Ländern zugenommen und die Teilzeitarbeit in 22 Ländern. Das ist umso bemerkenswerter, als vor allem in diesem Beschäftigungssegment bei Ausbruch der Krise die meisten Jobs verloren gingen.
- Die Zunahme von Zeitarbeit und anderen unfreiwillig befristeten Beschäftigungsverhältnissen dürfte die Unsicherheit der Unternehmen über die konjunkturelle Entwicklung widerspiegeln. Angesichts unsicherer Aussichten in Bezug auf die künftigen Umsätze und Produktion zögern viele Arbeitgeber bei der Vergabe dauerhafter Anstellungsverträge. Die Zuwächse bei der Teilzeitarbeit wiederum dürften eine Folge flexiblerer Arbeitszeitregelungen sein, die Arbeitgeber und Arbeitnehmer zur Verhinderung von Entlassungen beschlossen haben. Besonders häufig sind Frauen und Jugendliche von unfreiwillig befristeter Arbeit und Teilzeitarbeit betroffen.

... und das Risiko sozialer Unruhen wächst.

- Durch die Verschlechterung der Lage auf den Arbeitsmärkten wächst das Risiko sozialer Unruhen. Den jüngsten ILO-Schätzungen zufolge ist dieses Risiko in der EU inzwischen 12

Prozentpunkte höher als vor Ausbruch der globalen Krise.² Dieser Anstieg ist dramatischer als in anderen Weltregionen (Abbildung 4).

- Zypern, Tschechien, Griechenland, Italien, Portugal, Slowenien und Spanien verzeichneten zwischen 2010 und 2012 einen besonders starken Zuwachs des Risikos sozialer Unruhen. In Deutschland, Belgien, Finnland, der Slowakei und Schweden nahm das Risiko hingegen ab.



Die Notwendigkeit einer beschäftigungsorientierten Politik

- Die oben dargestellten Entwicklungen zeigen, wie wichtig der Wandel hin zu einer beschäftigungsorientierten Politik ist. Bislang wurde der Schwerpunkt auf die Reduzierung von Haushaltsdefiziten und die Wiederherstellung der Wettbewerbsfähigkeit durch interne

² Das Risiko sozialer Unruhen ist ein zusammengesetzter Indikator, den das Institute for Labour Studies auf Grundlage von Umfrageergebnissen über die Wahrnehmung der Lebenssituation der Befragten ermittelt. Abgefragt werden dabei insbesondere das Vertrauen in die Regierung, Angaben darüber, ob sich der Lebensstandard verbessert oder verschlechtert, und eine Einschätzung der Lage auf den Arbeitsmärkten (siehe ILO: World of Work Report 2012, www.ilo.org/inst). Es handelt sich bei dem Risiko sozialer Unruhen somit um einen qualitativen Indikator. Die bisherige Entwicklung hat gezeigt, dass es eine starke Korrelation zwischen der Entwicklung dieses Indikators und Veränderungen der Arbeitslosenquoten und der Einkommensungleichheit (gemessen durch den Gini-Koeffizienten) gibt. Die Korrelation mit dem Wirtschaftswachstum ist hingegen eher schwach.

Abwertungen (d.h. die Verringerung der Arbeitskosten) gelegt. Haushalts- und wettbewerbspolitische Ziele sind zweifellos wichtig. Falsch wäre es aber, sie durch pauschale Sparmaßnahmen und Strukturreformen erreichen zu wollen, die an den grundlegenden Ursachen der Krise vorbeigehen. Die gezeigten Trends sind vielmehr ein Beleg dafür, dass derartige Strategien gescheitert sind. Durch eine beschäftigungsorientierte Strategie dürften sich dagegen sowohl volkswirtschaftliche als auch beschäftigungspolitische Ziele besser erreichen lassen.

- Dies setzt zunächst einmal voraus, die strukturellen Probleme anzugehen, die zu den wesentlichen Ursachen der aktuellen Krise zählen. Dazu gehören insbesondere die systemischen Probleme im Finanzsektor, der im Epizentrum der Krise stand. So hat die Europäische Zentralbank einen besorgniserregenden Anstieg der Zahl kleiner Betriebe festgestellt, die Schwierigkeiten haben, Kredite zu erhalten. Im Januar 2013 war die Kreditvergabe an alle Nichtfinanzunternehmen, große wie kleine, um 1,5 Prozent geringer als im gleichen Monat des Vorjahrs.
- Die Verschlechterung der Lage auf den Arbeitsmärkten steht mit der Abschwächung der Gesamtnachfrage in Zusammenhang. In immer mehr Ländern ist ein Abwärtsdruck auf Löhne und Beschäftigung zu beobachten. Dadurch werden sowohl Konsum und Investitionen als auch der innereuropäische Handel in Mitleidenschaft gezogen, weil es unmöglich geworden ist, die schwächere Binnennachfrage durch höhere Exporte auszugleichen. Dieser Zusammenhang erklärt das Scheitern von Strategien, die allein auf Sparmaßnahmen und interner Abwertung (also der Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit durch Absenkung der Reallöhne) basieren. Die in früheren Word of Work-Berichten dargestellten und jüngst auch vom IWF bestätigten Analysen belegen, dass es Spielräume für eine flexiblere Fiskalpolitik gibt, durch die sowohl beschäftigungs- als auch haushaltspolitische Ziele erreicht werden können. Dabei geht es um realistischere Sparvorgaben zur Reduzierung von Haushaltsdefiziten und um einen alternativen finanzpolitischen Strategiemix bestehend aus beschäftigungspolitischen Maßnahmen wie einer zielgerichteten aktiven Arbeitsmarktpolitik und effektiven Sozialprogrammen kombiniert mit der Bekämpfung von staatlicher Verschwendung, Steuerhinterziehung und Steuervermeidung sowie der Erschließung neuer Einnahmequellen für den Staat. Diese müssen jedoch so gestaltet sein, dass sie keine Belastung für Produktion, Beschäftigung und Investitionen darstellen.
- Die Erfahrungen Schwedens, das die Probleme im Finanzsektor des Landes in den 1990er-Jahren mit einer ähnlich konzipierten Strategie bekämpfte, zeigen, dass solche beschäftigungsorientierten Maßnahmenpakete nicht nur machbar, sondern auch erfolgversprechend sind. Angesichts des Umfangs der aktuellen Krise sollten die Maßnahmen jedoch international koordiniert werden. Je mehr Länder auf einen beschäftigungsorientierten Kurs umschwenken, desto größer ist der Effekt in Bezug auf Arbeitsplätze, Einkommen und Investitionen in der EU.
- Drittens dürfte es einige Zeit dauern, bis die hier dargestellten wirtschafts- und finanzpolitischen Maßnahmen greifen. Bis dahin droht die Lage sich weiter zu verschlechtern, sodass überdies kurzfristige Notmaßnahmen eingeleitet werden sollten. Folgende Maßnahmen erscheinen besonders wichtig:
 - Beschäftigungsgarantien für Jugendliche wären ein großer Fortschritt. Diese umfassen die Vermittlung in Ausbildungsplätze, Ausbildungsprojekte, die sich speziell an nicht erwerbstätige oder arbeitssuchende Jugendliche richten, Arbeitsbeschaffungsprogramme und eine verbesserte Arbeitsvermittlung. Für gering qualifizierte Jugendliche, ob arbeitslos oder nicht, sollten gezielte Fortbildungsinitiativen hinzukommen. Im Zentrum der Bemühungen sollten jedoch präventive Maßnahmen stehen, zum Beispiel das Senken der Schulabbrecherquoten. Eine neuere ILO-Untersuchung zeigt, dass derartige Maßnahmen in

den Euroländern rund 21 Milliarden Euro kosten würden. Dies ist weniger als die Kosten anderer Strategien, insbesondere wenn man die langfristigen Vorteile berücksichtigt.

- Ein Ausbau der passiven und aktiven Arbeitsmarktpolitik in der Eurozone würde die Vermittlungschancen auf dem Arbeitsmarkt ebenso wie die Einkommenslage und den sozialen Schutz der Arbeitslosen verbessern. Finanziert werden sollte dies mit den vorhandenen Mitteln zur Krisenbekämpfung in der EU.
- Eine verstärkte Koordinierung von Arbeitsämtern in der Eurozone würde zudem die grenzüberschreitende Mobilität von Arbeitnehmern verbessern und die Missverhältnisse zwischen Qualifikationsangeboten und –nachfrage in den einzelnen Ländern verringern.
- Und schließlich ist der soziale Dialog ein entscheidendes Mittel, um die Ausgestaltung der einzelnen Maßnahmen zu verbessern. Zugleich wird damit eine breite Unterstützung für beschäftigungsorientierte Reformen und die Ausrichtung dieser Reformen auf die tatsächlichen Bedürfnisse der Betroffenen gewährleistet.
- Die ILO kann einen wichtigen Beitrag zum Umsteuern hin zu einer beschäftigungsorientierten Politik leisten, etwa indem sie erfolgreiche Beispiele und bewährte Mittel identifiziert und den Austausch darüber fördert. Sie kann technische Unterstützung leisten und neue Perspektiven eröffnen, wie die Förderung von Beschäftigung und menschenwürdiger Arbeit zum zentralen Bestandteil der Politik werden kann. Viele europäische Länder haben im Zuge der aktuellen Krise Arbeitsmarktreformen eingeleitet, die oft auch den Kündigungsschutz, sozialen Schutz und die Kollektivverhandlungen betreffen. Diese Reformen wurden allzu oft ohne Absprache mit Gewerkschaften und Arbeitgeberorganisationen beschlossen. Als eine Organisation, in der Regierungen, Arbeitnehmer und Arbeitgeber Sitz und Stimme haben, ist die ILO daher eine ideale Plattform für einen effektiven Dialog über zielführende Krisenbekämpfungsmaßnahmen.