

Arbeitsmarktreformen in Europa: Vorbeugen oder Reparieren?

Torben M. ANDERSEN¹
Universität Aarhus

Christian KEUSCHNIGG²
Universität St. Gallen und WPZ
Christian.Keuschnigg@unisg.ch

Der Arbeitsmarktzugang bestimmt die Chancen auf Wohlstand, Teilhabe und sozialen Aufstieg. Eine hohe Anpassungsfähigkeit der Arbeitsmärkte ist die beste Garantie, die Chancen der Innovation, Globalisierung und Alterung in Wohlstandsgewinne für alle umzumünzen. Dabei muss die Politik die richtige Abwägung zwischen vorbeugenden und korrigierenden Politikansätzen finden. Nach einer Analyse der großen Trends und Herausforderungen für die europäischen Wohlfahrtsstaaten stellen wir die wichtigsten Ergebnisse einer Befragung von 1'058 Experten in ganz Europa vor, die im Rahmen des SIM Europe Reformbarometers der Bertelsmann-Stiftung detaillierte Fragen über die Dringlichkeit und die tatsächliche Häufigkeit und Qualität von Reformen in den EU-28 Mitgliedsländern beantwortet haben.

Inhalt

| | | |
|-----|---|----|
| 1 | Soziale Inklusion | 2 |
| 2 | Herausforderungen und Reformbereitschaft in Europa | 3 |
| 2.1 | Arbeitsmarktzugang der Jugendlichen..... | 3 |
| 2.2 | Innovation und Strukturwandel | 5 |
| 2.3 | Krisenrobustheit, wirtschaftliche Sicherheit und Chancengleichheit..... | 7 |
| 2.4 | Arbeit, Teilhabe und Wohlfahrt in der alternden Gesellschaft | 9 |
| 2.5 | Geschlechtergleichheit und soziale Normen..... | 11 |
| 2.6 | Zuwanderung und Flüchtlingskrise | 12 |
| 3 | Fazit..... | 14 |
| | Literatur | 15 |

¹ Professor für Nationalökonomie an der Universität Aarhus, Dänemark.

² Professor für Nationalökonomie an der Universität St. Gallen und Leiter des Wirtschaftspolitischen Zentrums Wien - St. Gallen. Wir danken der Bertelsmann Stiftung für finanzielle Unterstützung im Rahmen des Social Inclusion Monitor Europe Projekts.

1 Soziale Inklusion

Europa erholt sich von der großen Finanz- und Wirtschaftskrise.³ Die Folgen für Beschäftigung und Arbeitslosigkeit waren dramatisch und der Besserungsprozess ist langsam. Heute ist die Beschäftigung im Durchschnitt der Mitgliedsländer wieder auf dem Vorkrisenniveau. Die Arbeitslosenraten gehen zurück. Dahinter verbergen sich jedoch große Unterschiede innerhalb und zwischen den Ländern. Die südeuropäischen Mitgliedsländer leiden nach wie vor unter sehr hoher Arbeitslosigkeit. Die Langzeitarbeitslosigkeit hat stark zugenommen. Der Anteil der Jugendlichen, die weder beschäftigt noch in Ausbildung und Qualifikation sind, ist hoch. Die Krise hat einzelne Gruppen in der Bevölkerung an den Rand gedrängt (vgl. SJI 2016).

Selbst bei normalem Wirtschaftsgang wandeln sich die Arbeitsmärkte andauernd. Sie müssen mit den Megatrends wie neue Technologien, Globalisierung und Alterung fertig werden. Sie bringen potentiell große Wohlstandsgewinne, zum Beispiel in Form von zunehmender Produktivität, steigenden Einkommen, mehr Annehmlichkeiten durch neue Produkte und Dienstleistungen, und gesünderem und längerem Leben. Die Erfahrung zeigt, dass die Vorteile nicht überall ankommen und ungleich verteilt sind. Diese Trends gehen unvermeidbar mit starkem Strukturwandel einher und schaffen Gewinner und Verlierer. Die soziale Teilhabe passiert nicht automatisch. Ohne begleitende Reformen drohen gesellschaftliche Spannungen.

Globalisierung und Innovation hängen eng zusammen und haben ähnliche Folgen für den Arbeitsmarkt. Beide Trends schaffen neue Jobs und verdrängen traditionelle Beschäftigungsformen. Dabei sind höherwertige und neue Fähigkeiten gefragt. Das erzeugt eine Bildungsprämie, welche die hochqualifizierten Beschäftigten begünstigt. Dagegen geraten die gering Qualifizierten unter Druck, weil Routinejobs zunehmend ins lohngünstige Ausland verlagert oder durch Roboter automatisiert werden. Die Zuwanderung verschärft das Problem, und vor allem dann, wenn hauptsächlich wenig Qualifizierte ins Land strömen und damit das Arbeitsangebot für gering qualifizierte Beschäftigung steigt.

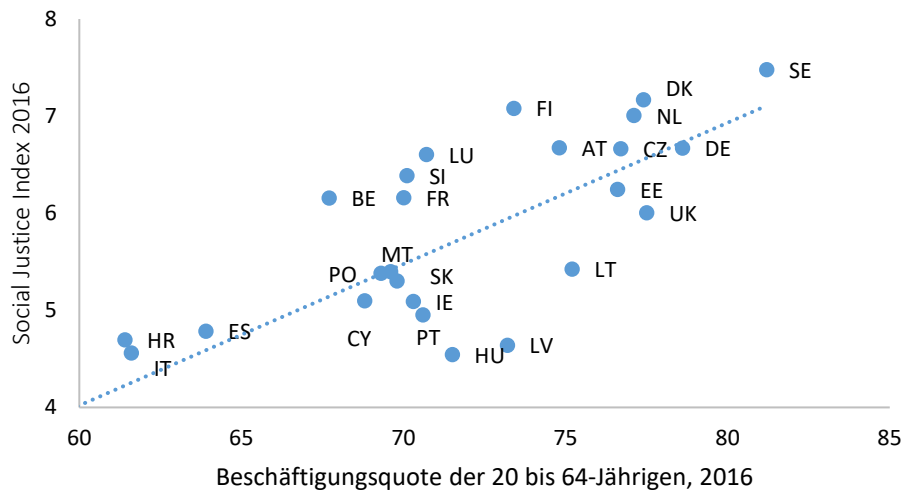
Die *Alterung* fordert die EU-Mitgliedsländer querbeet heraus. Ohne begleitende Reformen bringen die steigende Lebenserwartung und der Rückgang der Fertilität die Sozialsysteme in finanzielle Schieflage. Wenn das Ruhestandsalter unverändert bleibt, sinkt das Verhältnis der Beitragszahler und der Leistungsempfänger im Pensionsystem wie im Gesundheitswesen. In Folge eilen die Ausgaben den Beitragseinnahmen davon und hinterlassen ansteigende Defizite. Für die meisten geht eine höhere Lebenserwartung mit Gesundheit und Fitness bis ins hohe Alter einher. Eine längere Erwerbstätigkeit ist die offensichtlichste Lösung, anstatt sich auf Beitragserhöhungen und Leistungskürzungen einzulassen. So naheliegend dieser Lösungsansatz ökonomisch ist, so schwierig ist er in der politischen Umsetzung. Können die Arbeitenden angesichts der rasch wandelnden Anforderungen ihre Qualifikationen und ihre Erwerbsfähigkeit erhalten? Wie können Design und Reform der Sozialwerke auf die unterschiedliche Gesundheit, Belastung und Lebenserwartung in verschiedenen Bevölkerungsgruppen abstellen? Eine sehr ermutigende Entwicklung der jüngeren Vergangenheit ist der Anstieg der Beschäftigungsquoten unter den älteren Arbeitnehmern. Sogar während der Finanzkrise hat die Beschäftigungsrate der 55 bis 64-Jährigen zugenommen. Im Durchschnitt der EU war sie in 2016 um 10 Prozentpunkte höher als in 2008. Die Verlängerung des Erwerbslebens scheint wirtschaftlich und politisch machbar.

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. Eine stark fallende Erwerbsquote verursacht dagegen wirtschaftliche, soziale und politische Probleme. Abbildung 1 veranschaulicht einen sehr deutlichen, positiven Zusammenhang. Hohe soziale Inklusion geht mit hoher Beschäftigung einher. Der Zusammenhang kann nicht perfekt sein, weil der Vorteil zunehmender Beschäftigung von der Qualität der Jobs abhängt. Eine steigende Beschäftigung kann die ökonomischen und sozialen Probleme nur begrenzt abbauen, wenn sie auf prekäre Jobs

³ Dies ist eine gekürzte und überarbeitete Fassung von Andersen und Keuschnigg (2017).

begrenzt bleibt und die Einkommen gering sind. Neben den Löhnen gehören Jobsicherheit, annehmliche Arbeitsbedingungen und eine ausgewogene Work-Life-Balance z.B. zwischen Beruf und Familie zu den wichtigen Qualitätsmerkmalen einer hohen Beschäftigung.

Abbildung 1: Beschäftigungsquoten und soziale Inklusion.



Die Korrelation zwischen den zwei Massen ist mit 0.91 sehr hoch.
Quelle: Social Justice Index 2016, Bertelsmann-Stiftung, Eurostat.

Arbeitsmarktprobleme brauchen Politiklösungen, die ökonomische und soziale Ziele austarieren. Die OECD propagiert das Konzept des inklusiven Wachstums. Die EU entwickelt eine europäische Säule sozialer Rechte. Der Vorschlag präsentiert 20 Prinzipien mit drei Schwerpunkten: Chancengleichheit beim Zugang zum Arbeitsmarkt, faire Arbeitsbedingungen und soziale Sicherheit und Inklusion (EC, 2017). Die Hauptverantwortung liegt bei den Mitgliedsstaaten, während die EU eine koordinierende und überwachende Funktion übernimmt. Wie groß ist die Reformbereitschaft in den EU-Staaten?

2 Herausforderungen und Reformbereitschaft in Europa

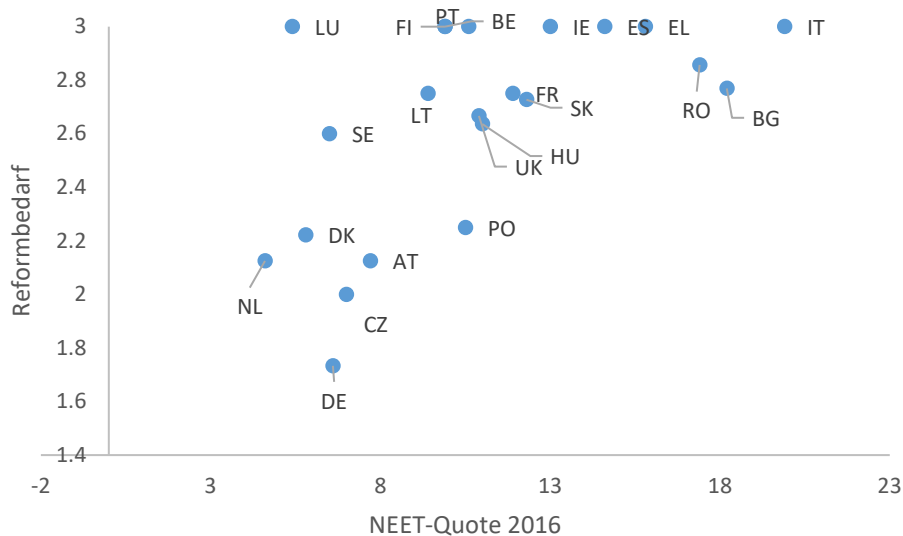
Das Reformbarometer SRB (2016) zur sozialen Inklusion beruht auf einer Befragung von 1'058 Experten in der EU-28 bezüglich des Reformbedarfs als auch der Intensität und Qualität der tatsächlichen Reformaktivitäten. Die Experten stuften den Bedarf auf einer Skala von 0 bis 3 ein. Die Aktivität bemisst sich am Anteil der Antworten von 1 (eine Reform hat stattgefunden) anstatt 0 (keine Reform). Die Teilnehmer bewerteten die Reformqualität auf einer Skala von -2 bis +2 und äußerten damit ihre Einschätzung, dass die Reformen stark negative (-2), gemischte (0) oder stark positive Auswirkungen (+2) hätten. Der Bericht misst dabei die gesamte Reformleistung mit dem Produkt der Aktivitäts- und Qualitätsbewertung. Nennt ein Experte eine Aktivitätsrate von 0.4 und eine Qualitätseinschätzung von 1.5, dann beträgt die Einschätzung der Reformleistung 0.6 (=0.4 x 1.5). Die Befragung betrifft die Periode Juli 2014 bis Januar 2016. Die folgenden Abschnitte erörtern die Herausforderungen in sechs Dimensionen der sozialen Inklusion und werten dann die Expertenbefragung im Hinblick auf die Reformbereitschaft der EU Mitgliedsländer aus.

2.1 Arbeitsmarktzugang der Jugendlichen

Die Jugendarbeitslosigkeit der unter 25-jährigen ist im Zuge der Finanz- und Wirtschaftskrise im Durchschnitt der EU-28 von 15.9% in 2008 auf beunruhigend hohe 23.7% in 2013 angestiegen und seitdem bis 2016 wieder auf 18.7% gefallen. In Griechenland dagegen erreichte 2013 die Jugendarbeitslosigkeit 58.3%, in Italien 40%, in Portugal 38.1% und in Spanien 55.5%.

Die Jugendarbeitslosigkeit und damit die großen Unterschiede zwischen den Generationen sind vermutlich die größte gegenwärtige Bedrohung der sozialen Kohäsion in den Krisenländern. Politikmaßnahmen sind besonders dringlich. Dies schlägt sich klar in den Befragungsergebnissen des Reformbarometers (SRB, 2016) nieder. Die Experten weisen dem Politikziel „Steigerung der Beschäftigung und Reduktion der Arbeitslosigkeit“ unter den 15- bis 24-Jährigen die höchste Dringlichkeit und den größten Reformbedarf unter allen Politikfeldern zu. Sie berichten zwar von Aktivitäten in vielen Ländern. Diese seien jedoch angesichts der Größe und Dringlichkeit des Problems ungenügend. Abbildung 2 stellt den Anteil der Jugendlichen, die weder beschäftigt noch in Ausbildung sind, dem Reformbedarf zur Steigerung der Beschäftigung bzw. Reduktion der Arbeitslosigkeit von Jugendlichen (15-24-Jährige) gegenüber. Klarerweise nimmt der ermittelte Reformbedarf mit dem Ausmaß der Unterbeschäftigung der Jugendlichen zu. Die Befragung zeigt in allen EU-Ländern eine hohe Dringlichkeit von Reformen auf.

Abbildung 2: Anteil der nicht beschäftigten Jugendlichen und Reformbedarf



Bemerkung: Die NEET Quote (Not in Employment, Education or Training) bezieht sich auf die 15-24-Jährigen. Der Reformbedarf auf einer Skala 0 - 3 bezieht sich auf die Experteneinschätzung der Dringlichkeit einer Steigerung der Beschäftigungsquoten / Reduktion der Arbeitslosenraten in der Altersgruppe 15 - 24.
Quelle: Eurostat und SRB 2016.⁴

Die Jugendarbeitslosigkeit erzeugt hohe individuelle und soziale Kosten. Ein erfolgreicher Einstieg in den Arbeitsmarkt ist für die Arbeitsmarktchancen in späteren Jahren äußerst wichtig. Der Arbeitsmarktzugang hängt von konjunkturellen und strukturellen Faktoren ab. Die Jugendarbeitslosigkeit reagiert wesentlich stärker auf Konjunkturschwankungen als bei älteren Arbeitnehmern, die schon länger beschäftigt sind. Eine Phase längerer Arbeitslosigkeit zu Beginn der Berufslaufbahn beeinträchtigt die Arbeitsmarktchancen noch viele Jahre danach. Die zentrale strukturelle Ursache für die Verletzlichkeit der Jugendlichen über ihr ganzes nachfolgendes Erwerbsleben ist mangelnde Qualifikation. Bereits vor der Krise war der Anteil der unterbeschäftigten Jugendlichen (NEET-Quote) in vielen Ländern sehr hoch. Mangelnde Qualifikation steigert über das gesamte Erwerbsleben die Gefahr, in eine benachteiligte Randgruppe abzugleiten.

Eine wichtige EU-Initiative ist die Jugendbeschäftigungsgarantie aus 2013. Alle Mitgliedsländer sind angehalten, den Jugendlichen unter 25 innerhalb von vier Monaten nach Beginn der

⁴ BE: Belgien, BG: Bulgarien, DK: Dänemark, DE: Deutschland, EE: Estland, FR: Frankreich, GR: Griechenland, IE: Irland, IT: Italien, HR: Kroatien, LV: Lettland, LT: Litauen, LU: Luxemburg, MT: Malta, NL: Niederlande, AT: Österreich, PL: Polen, PT: Portugal, RO: Rumänien, SM: San Marino, SE: Schweden, SK: Slowakei, SI: Slowenien, ES: Spanien, CZ: Tschechische Republik, HU: Ungarn, GB: Vereinigtes Königreich, CY: Zypern.

Arbeitslosigkeit bzw. nach Abschluss der gesetzlichen Ausbildung ein qualitativ hochstehendes Angebot an Beschäftigung, Weiterbildung und Qualifikation, oder eine Lehrstelle zu ermöglichen. Die erste Evidenz zeigt jedoch keine signifikante Wirksamkeit (vgl. z.B. Eichhorst und Rinne, 2017). Eine strukturelle Änderung ist nicht erkennbar. Die Jugendarbeitslosigkeit in der EU fällt nicht schneller als die durchschnittliche Arbeitslosigkeit. Die Jugendarbeitslosigkeit korreliert mit anderen Indikatoren der wirtschaftlichen Entwicklung. Es gibt wohl keine einfache Lösung, die für alle Länder gleich geeignet wäre.

Viele Jugendliche haben Schwierigkeiten, mit einer arbeitsmarktrelevanten Ausbildung abzuschließen, weil sie schon in der Primar- und Sekundarstufe erhebliche Lerndefizite aufweisen. Eine umfangreiche Evidenz dokumentiert die Schwierigkeiten, solche Bildungsdefizite in späteren Lebensphasen zu kompensieren. Je früher die Bildungsmaßnahmen ansetzen, desto größer ist die Wirksamkeit. Verbesserungen in der frühen Bildungsphase haben langanhaltende, positive Auswirkungen. Schnelle Politikerfolge sind allerdings nicht zu erwarten. Die Maßnahmen können sich erst viele Jahre später in der Qualifikation der Erwerbsbevölkerung niederschlagen.

Der ganze Prozess über alle Stufen des Bildungswesens ist wichtig, um die Jugendlichen mit der nötigen, arbeitsmarktrelevanten Ausbildung auszustatten. Der Übergang von der Schule in den Beruf ist jedoch besonders wichtig. Die berufliche Lehre spielt dabei eine wichtige Rolle. Das duale Ausbildungssystem wie in Österreich und Deutschland, wo die Jugendlichen gleichzeitig eine Berufsschule besuchen und auf Lehrstellen in den Betrieben Praxisfertigkeiten erwerben, hat sich international als besonders erfolgreich erwiesen (vgl. z.B. Fazekas und Field, 2013).

Der Entwurf eines sozialen Auffangnetzes für Jugendliche zwingt die Politik zu schwierigen Abwägungen. Die soziale Sicherung ist für Jugendliche besonders wichtig, weil sie mangels Beschäftigung noch kaum finanzielle Reserven für eine größere Selbsthilfe ansparen konnten. Allerdings sollte die Absicherung nicht so großzügig sein, dass die Anreize zur Arbeitssuche oder zu weiteren Qualifikationen erlahmen. Die Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik können den Zielkonflikt zwischen Absicherung und Anreizen etwas entschärfen. Dänemark z.B. hat die soziale Sicherung von Jugendlichen ohne arbeitsmarktrelevante Qualifikationen unter 30 angepasst. Die Reform begrenzt den Einkommensersatz und macht die weitere Qualifikation zur Pflicht. Die Erfahrungen sind gemischt. Viele Jugendliche haben sich in Qualifikationsprogramme eingeschrieben. Es ist nach wie vor unklar, ob sie leichter eine Beschäftigung finden. Die Versuche in Schweden, die Nachfrage nach Jugendlichen mit einer Steuer- und Abgabenreduktion auf die Lohnkosten zu stimulieren, haben noch keine großen Effekte gezeigt (vgl. Skedinger, 2015).

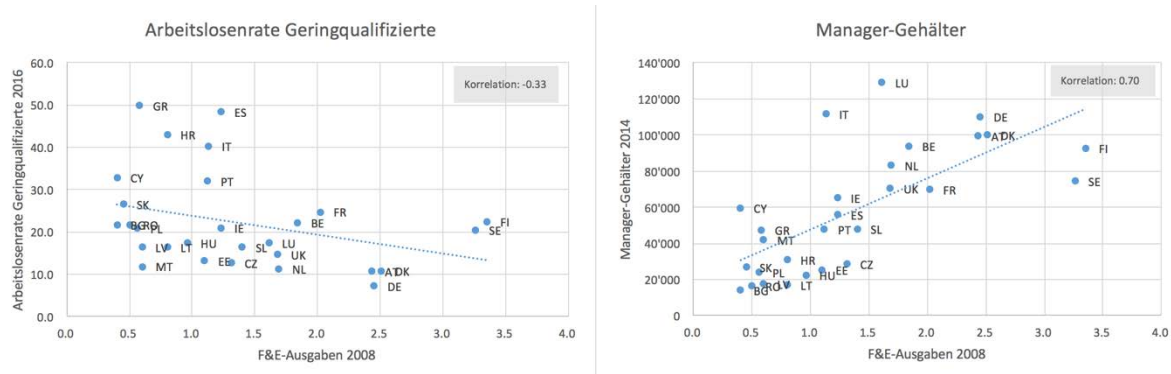
2.2 Innovation und Strukturwandel

Innovation steigert die Produktivität, und treibt das Wachstum. Die Produktion an der technologischen Grenze ist besonders bildungsintensiv. Zudem verursacht Innovation einen starken Strukturwandel. Neue Fähigkeiten sind gefragt, alte Qualifikationen werden obsolet. Die empirische Forschung zeigt daher, dass Innovation tendenziell die Löhne von hoch und gering qualifizierter Beschäftigung spreizt. Zudem konzentriert sich die Arbeitslosigkeit vor allem am unteren Einkommensende mit schwacher Qualifikation. Diese Trends haben bereits die IT-Revolution in den 1990-er Jahren geprägt. Nach den Schätzungen von Krusell u.a. (2000) hat der technologische Fortschritt in den U.S.A. über rund 30 Jahre (zwischen 1963 bis 1992) die Bildungsprämie (Lohnabstand) um netto 18% gesteigert. Die bildungsintensiven Kapitalinvestitionen haben die Prämie isoliert betrachtet um 60% ansteigen lassen, in der Folge hat aber ein starker Anstieg des hochqualifizierten Arbeitsangebots die Prämie wieder um 40% sinken lassen. Bildung, Qualifikation und Umschulung können also einen starken Anstieg der Lohnungleichheit verhindern. Es erscheint plausibel, dass sich dieselbe Entwicklung mit zunehmender Digitalisierung und Automatisierung durch Roboter wiederholen wird. Je schneller die Arbeitnehmer die neuen Fähigkeiten durch Ausbildung und Umschulung erwerben, desto geringer werden die Folgen für Lohnungleichheit und relative Arbeitslosigkeit sein.

Abbildung 3 illustriert die Herausforderung aus europäischer Perspektive. Sie stellt die F&E-Ausgaben in Prozent des BIPs den Arbeitsmarktindikatoren für hoch- und gering qualifizierte

Beschäftigung gegenüber. Wegen der langen Zeitverzögerung in den Auswirkungen der F&E nehmen wir die Ausgaben von 2008. Die Löhne sind am oberen Ende der Lohnverteilung tendenziell sehr flexibel, während am unteren Ende wegen Ersatzeinkommen und Mindestlöhnen eine große Lohnstarrheit nach unten herrscht. Die zunehmende Bildungsintensität sollte daher oben zu steigenden Löhnen und unten zu mehr Arbeitslosigkeit führen. Abbildung 3 zeigt, dass die Löhne von hochqualifizierter Beschäftigung, hier als Proxy die Managerlöhne, mit zunehmender F&E-Orientierung deutlich steigen. Dagegen zeigt sich, dass die Arbeitslosenraten der Geringqualifizierten in den innovationsorientierten Mitgliedsstaaten eher geringer sind, trotz des starken Strukturwandels und der hohen Bildungsintensität eines F&E-gestützten Wachstums. Die Arbeitslosigkeit der Geringqualifizierten ist kein unvermeidliches Schicksal der Innovation. Inklusives Wachstum ist möglich.

Abbildung 3: Bildungsabhängigkeit der Löhne und der Arbeitslosigkeit in den EU-28



Arbeitslosenrate Geringqualifizierte 2016 (links) und Manager-Gehälter 2014 (rechts), in Abhängigkeit von den F&E-Ausgaben 2008.

Quelle: Eurostat Online Database

Forschung und F&E muss mit einer Erneuerung der Humankapitalbasis zusammengehen. Die Gesellschaft soll den Arbeitenden helfen, sich dem Wandel anzupassen. Sie müssen leichter von schrumpfenden Firmen, wo die Beschäftigung unsicher und die Löhne stagnierend sind, zu den Wachstumsfirmen wechseln können.⁵ Diese Flexibilität fördert zudem den sozialen Aufstieg. Die Aktiven steigen auf, indem sie ihre Fähigkeiten und Qualifikationen verbessern und neue Chancen ergreifen. Die Ungleichheit ist eine Herausforderung für die soziale Inklusion. Chancen auf höheres Einkommen kann es aber nur geben, wenn Einkommensunterschiede bestehen, die zu Innovation und Leistungsbereitschaft anspornen. Aghion u.a. (2015) schätzten, dass eine Zunahme von Patenten um 10% mit einem Anstieg des Einkommensanteils der Top-1% um 2.4% einhergeht. Sie haben ermittelt, dass etwa 22% der Zunahme des Top-1%-Einkommensanteils auf Innovationen zurückgehen. Soziale Mobilität und Innovation hängen zusammen. Der Fokus auf eine höhere soziale Mobilität wäre eine präventive Strategie. Je mehr den sozialen Aufstieg schaffen, desto weniger Armut gibt es. Das wäre ein Konzept von Bildung, unternehmerischer Arbeit, sozialem Aufstieg und inklusivem Wachstum (vgl. Landersø und Heckman, 2017).

Die Wirtschaftspolitik muss zwischen präventiven Maßnahmen ex ante und korrigierenden Maßnahmen ex post abwägen. 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. Je näher ein Land zu den Innovationsführern aufsteigt und zur technologischen Grenze vorstößt, desto wichtiger wird die Rolle der tertiären Ausbildung und Grundlagenforschung. Da der Zufluss neu ausgebildeter Arbeitnehmer nur einen kleinen Teil des gesamten Bestandes der Erwerbsbevölkerung ausmacht, benötigt jede Verbesserung der frühen Ausbildung mehrere Jahrzehnte, bis der gesamte Bestand über neue und

⁵ Bartelsman u.a. (2013) schätzen, dass im Vergleich zu einer zufälligen Zuteilung der Arbeit auf Unternehmen eine zielgerichtete Reallokation zu einer um 50% höheren Arbeitsproduktivität in der U.S. Industrie führt. Ein flexibler Arbeitsmarkt ermöglicht also hohe Produktivitätsgewinne.

bessere Qualifikationen verfügt. Da Digitalisierung und Robotereinsatz die Anforderungen an die Qualifikationen wesentlich schneller verändern, werden Umschulung und lebenslanges Lernen umso kritischer, um die Qualifikationen der Belegschaften genügend rasch umzustellen.

Wie erfolgreich sind die EU-Staaten in der Anpassung der Wohlfahrtssysteme an die Erfordernisse einer innovativen Wirtschaft? Zwei Dimensionen sind für die Vereinbarkeit von sozialer Inklusion mit Innovation und Strukturwandel besonders wichtig, nämlich gleiche Bildungschancen und Arbeitsmarktzugang. Mit einem EU-weiten Durchschnittswert von 2.22 auf einer Skala von 0 bis 3 sehen die Experten beim Arbeitsmarktzugang durchwegs einen ziemlich hohen Reformbedarf. Die Gesamtbewertung verdeckt die Einzelwertungen bezüglich Beschäftigungs- und Arbeitslosenraten von besonders verletzbaren Bevölkerungsgruppen wie geringqualifizierte und Langzeitarbeitslose, ältere Arbeitnehmer, Jugendliche, Frauen, Einwanderer und Flüchtlinge. Die Befragung deckt auch die Häufigkeit von prekären Arbeitsverhältnissen wie Zeitverträge und Niedriglohnempfänger (Working Poor) ab. Wenig überraschend erkennen die Experten einen besonders dringlichen Reformbedarf in Krisenstaaten wie z.B. Irland (IE) und Spanien (ES), die sich gerade von der Krise der Eurozone erholen, und in einigen osteuropäischen Mitgliedsstaaten wie Polen (PL), Litauen (LT) und Bulgarien (BG), die von relativ schwierigen Anfangsbedingungen starten. In den reichen Mitgliedsländern wie z.B. Niederlande (NL) und Österreich (AT) ist der wahrgenommene Reformbedarf weit unterdurchschnittlich. Die Befragungsergebnisse liefern aber auch wichtige und teilweise überraschende Ausnahmen zu diesen a priori Erwartungen. Die Experten erkennen auch einen sehr dringlichen Reformbedarf in einigen großen Kernländern der EU wie z.B. Italien, Deutschland, Großbritannien und Frankreich, während sie für die Tschechische Republik und die Slowakei wesentlich geringere Probleme melden.

Bezüglich einem fairen und gleichberechtigten Bildungszugang ergibt die Expertenbefragung einen positiven Zusammenhang zwischen Reformbedarf und tatsächlicher Reformleistung. Die Umfrageergebnisse zeigen tendenziell höhere Reformleistungen, wenn ein großer Reformbedarf geschätzt wird. Dabei identifiziert die Expertenmeinung einige Länder mit überdurchschnittlicher Reformleistung *relativ* zum wahrgenommenen Reformbedarf. Das trifft z.B. auf Österreich, Dänemark und Portugal zu, aber auch auf einige neue osteuropäische Mitgliedsländer wie z.B. Rumänien und Bulgarien. Trotz relativ hohem Reformbedarf bleiben einige Staaten wie Italien, Spanien, Ungarn und Großbritannien weit hinter dem Benchmark zurück.

2.3 Krisenrobustheit, wirtschaftliche Sicherheit und Chancengleichheit

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. Die Forschung zeigt, dass diese Versicherungsfunktion sehr bedeutend ist. 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 in etwa um 1.2 bis 1.9% fällt. Je mehr Risiko der Unternehmenssektor selber tragen kann, desto weniger wird die Versicherungsleistung des Sozialstaats benötigt.

Die Fähigkeit der Unternehmen, Beschäftigung und Löhne zu versichern, ist begrenzt. Sie hängt stark von den Faktoren ab, welche die Krisenrobustheit der Wirtschaft bestimmen. Dazu zählen eine gute Eigenkapitalausstattung, eine hohe F&E-Intensität, und flexible Arbeitszeitregelungen. Alle wirtschaftspolitischen Maßnahmen zur Stärkung der Krisenrobustheit sind eine vorbeugende Investition in die finanzielle Nachhaltigkeit des Sozialstaats.

Mit Sozialhilfe, Arbeitslosenversicherung und einem progressiven Steuersystem korrigiert der Staat im Nachhinein eine allzu große Ungleichheit, mindert das Einkommensrisiko und trägt zur wirtschaftlichen Sicherheit bei. Das System wirkt auch als automatischer Stabilisator, der die Nachfrage im Boom mit progressiven Steuern abschöpft und in der Rezession mit Ersatzleistungen stabilisiert. Dabei ist allerdings eine schwierige Abwägung zu treffen. Je

größzügiger 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, z.B. durch knappe Bemessung der Ersatzeinkommen, 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 Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik kombiniert werden, z.B. mit Qualifikation, Arbeitsmarktinformation, beratende Unterstützung in der Arbeitssuche und Kontrollen.⁶

Tabelle 1: Resilienz und soziale Inklusion

| | | Reformbedarf | Reformleistung |
|----------------------------|--------------------------------------|--------------|----------------|
| Präventive Reformen | Alle Bildungsniveaus | | |
| | Beste Bewertung Bedarf (BG) | 1.38 | 0.61 |
| | Beste Bewertung Leistung (IE) | 2.57 | 1.22 |
| | EU-Durchschnitt | 1.92 | 0.42 |
| | Schlechteste Bewertung Bedarf (IE) | 2.57 | 1.22 |
| | Schlechteste Bewertung Leistung (UK) | 2.23 | -0.12 |
| | Lebenslanges Lernen | | |
| | Beste Bewertung Bedarf (DK) | 1.10 | 0.36 |
| | Beste Bewertung Leistung (MT) | 2.41 | 0.46 |
| | EU-Durchschnitt | 2.02 | 0.23 |
| | Schlechteste Bewertung Bedarf (BG) | 2.54 | 0.34 |
| | Schlechteste Bewertung Leistung (IT) | 2.22 | 0.00 |
| | Arbeitsmarktzugang | | |
| | Beste Bewertung Bedarf (RO) | 1.85 | 1.21 |
| | Beste Bewertung Leistung (RO) | 1.85 | 1.21 |
| | EU-Durchschnitt | 2.23 | 0.32 |
| | Schlechteste Bewertung Bedarf (ES) | 2.73 | 0.03 |
| | Schlechteste Bewertung Leistung (HU) | 2.17 | -0.09 |
| Korrektive Reformen | Armutsprävention | | |
| | Beste Bewertung Bedarf (DK) | 1.38 | -0.09 |
| | Beste Bewertung Leistung (LU) | 2.06 | 0.78 |
| | EU-Durchschnitt | 2.01 | 0.29 |
| | Schlechteste Bewertung Bedarf (BG) | 2.44 | 0.54 |
| | Schlechteste Bewertung Leistung (UK) | 2.34 | -0.10 |
| | Ungleichheit | | |
| | Beste Bewertung Bedarf (SK) | 2.88 | 0.33 |
| | Beste Bewertung Leistung (BG) | 2.43 | 0.91 |
| | EU-Durchschnitt | 2.32 | 0.19 |
| | Schlechteste Bewertung Bedarf (ES) | 2.69 | -0.03 |
| | Schlechteste Bewertung Leistung (GR) | 2.59 | -0.56 |

Quelle: SIM RB 2016.

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

⁶ Die EU Kommission propagiert das Konzept der Flexicurity (EC, 2007). Das Konzept kombiniert eine ausgebauten Arbeitslosenversicherung (Sicherheit) mit einem massvollen Beschäftigungsschutz (Flexibilität) und einer aktiven Arbeitsmarktpolitik (Anreize und Unterstützung).

steigern und die soziale Mobilität nach oben fördern. Ein zweites und nicht weniger wichtiges Politikziel besteht in der Durchsetzung von fairem Wettbewerb und freiem Marktzutritt, um monopolistische Renteneinkommen und Job-Privilegien von Insidern in geschützten Berufen zu beseitigen. Besserer Marktzugang begünstigt Unternehmertum und Innovation von neuen Aufsteigern. Wenn mehr Menschen die Armut hinter sich lassen und auf der sozialen Leiter aufsteigen, nehmen Armut und Ungleichheit ab. As demselben Grund zeigt die empirische Forschung, dass die Ungleichheit in der Lebensperspektive wesentlich geringer wird, wenn Biographien wie „arm mit 20 und reich mit 60“ sich stärker ausbreiten. Die soziale Kohäsion und Empathie in der Gesellschaft kann nur zunehmen, wenn mehr von den Reichen sich an die armen Jahre zu Beginn ihrer Karriere erinnern.

Mit Blick auf die soziale Inklusion braucht die Politik die richtige Balance zwischen vorbeugender und korrigierender Politik. Welche Abwägung treffen die Regierungen der EU-28 Staaten? Um die Fähigkeit der Länder zur Durchsetzung von präventiven Reformen einzuschätzen, analysieren wir die Befragungsergebnisse hinsichtlich der Gebiete Bildung, lebenslanges Lernen und Arbeitsmarktzugang. Dem stellen wir in Tabelle 1 Bedarf und Reformleistung auf Politikfeldern gegenüber, die typischerweise als korrigierend eingestuft werden, wie Armutsbekämpfung und Umverteilung von Einkommen und Vermögen.

EU weit scheint der wahrgenommene Reformbedarf in den Aufgaben Reduktion der Ungleichheit (2.32) und Verbesserung des Arbeitsmarktzugangs (2.23) am dringlichsten. Im Hinblick auf Ungleichheit stufen die Experten die tatsächliche Reformleistung, gemessen an der Qualität und Häufigkeit von Reformen, sehr niedrig ein. Die Regierungsleistungen bei der Verbesserung des Arbeitsmarktzugangs erscheinen leicht besser. Eher erstaunlich ist, dass die Experten EU weit keinen besonders Reformbedarf in Sachen Bildung feststellen, aber die Reformleistungen im Vergleich zu anderen Aspekten der sozialen Inklusion wohlwollend bewerten. Im Ganzen sehen sie in der EU keine große Schiefelage in der Balance zwischen präventiven und korrigierenden Politikansätzen. Allerdings schwankt die Einschätzung des Reformbedarfs und der tatsächlichen Reformleistung ganz erheblich zwischen den Mitgliedsstaaten. Dies dürfte unterschiedliche Anfangsbedingungen und institutionelle Charakteristika widerspiegeln. Die Identität der Mitgliedsstaaten mit dem größten bzw. kleinsten Reformbedarf und mit der besten bzw. schlechtesten Reformleistung wechselt je nach Politikfeld, so dass in den EU weiten Befragungsergebnissen keine eindeutigen Rollenmodelle oder Nachzügler herausstechen.

2.4 Arbeit, Teilhabe und Wohlfahrt in der alternden Gesellschaft

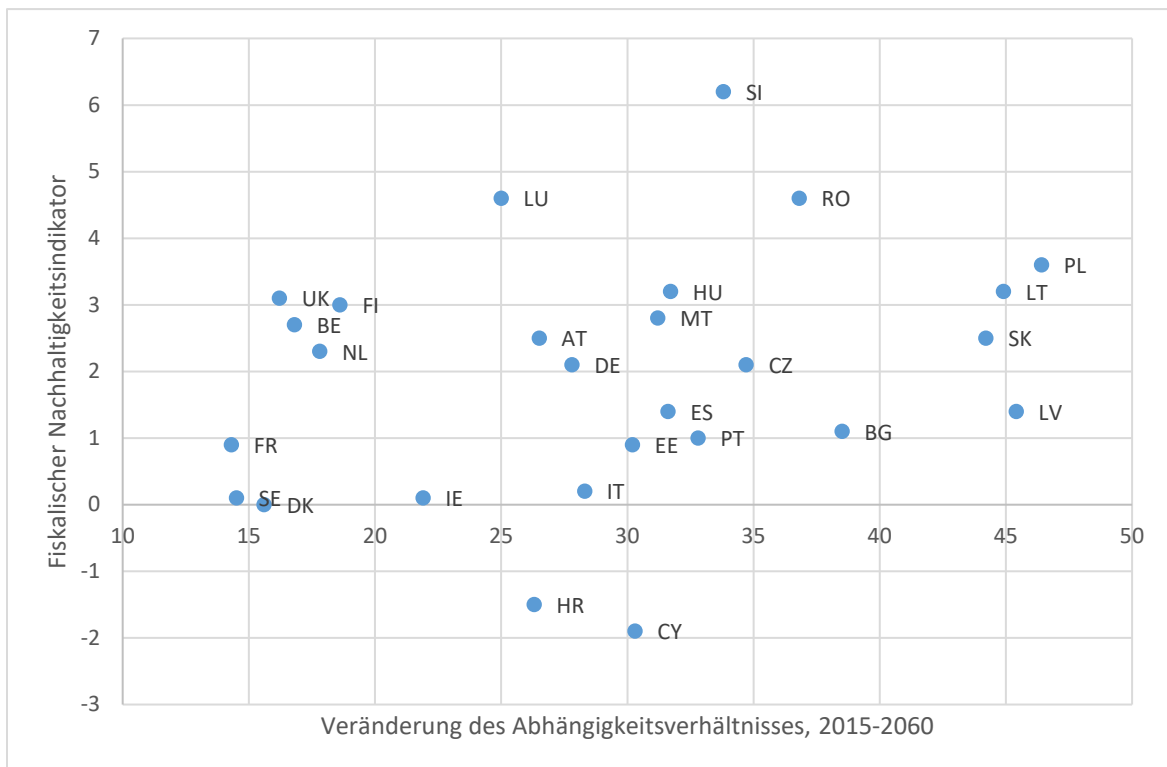
Die Alterung schreitet fort. Die Abhängigkeitsquote misst das Verhältnis der 0-14 und der über 65-Jährigen zur Erwerbsbevölkerung der 15-64-Jährigen und soll von 53% in 2013 auf 78% in 2060 ansteigen (EC, 2015). Der schwächste Anstieg, von 52 auf 66%, soll in Irland stattfinden, die Slowakei erwartet den stärksten Anstieg von 40 auf 87%. Die zunehmende Lebenserwartung ist der hauptsächliche Treiber hinter diesen demographischen Verschiebungen. Zwischen 2013 und 2060 soll die im Alter von 65 noch verbleibende Lebenszeit für Männer von 17.7 auf 22.4 Jahre ansteigen, und von 21.1 auf 25.6 Jahre für Frauen. Dieser Anstieg spiegelt vorwiegend gesundes Altern wieder. Es kommen weitere gesunde Lebensjahre dazu.

Dieser Trend verspricht signifikante Wohlstandsgewinne, stellt aber die Pensionssysteme und das Gesundheitswesen vor große Herausforderungen. Längeres Leben bedeutet längeren Bezug von Leistungen, so dass die Sozialwerke ohne Korrektur in ein finanzielles Ungleichgewicht rutschen. Die Korrektur kann auf drei Arten erfolgen: (i) Anstieg der Beitragsbelastung; (ii) Absenkung des Leistungsniveaus; und (iii) späterer Ruhestand. Ein Aufschub des Ruhestands verlängert die Lebensarbeitszeit und verkürzt die Bezugsdauer der Pensionen. Das stärkt die Beitragseinnahmen und bremst den Anstieg der Ausgaben. Wenn jedes zusätzliche Lebensjahr im selben Verhältnis auf Erwerbs- und Ruhestandsphase aufgeteilt wird wie in der Vergangenheit, dann müssen weder die Beitragssätze noch die Ersatzquoten groß angepasst werden.

Die meisten EU-Staaten haben jedoch ein großes Nachhaltigkeitsproblem. Die Alterung führt zu systematischen Ungleichgewichten, weil die oben skizzierte Anpassung nicht schnell genug

erfolgt und das Ausgabenwachstum den Beitragseinnahmen davoneilt. Pensionsreformen haben sehr lange Vorlaufzeiten, bis sie sich sichtbar auswirken. Rasches Handeln ist dringlich. Je länger die Anpassung hinausgezögert wird, desto grösser ist die finanzielle Belastung, die auf künftige Generationen abgewälzt wird. Die meisten Länder legen den Fokus auf den Aufschub des Ruhestandsalters und auf eine Stärkung des ergänzenden privaten Pensionssparens. Einige Staaten haben bereits konkrete Beschlüsse gefasst, andere planen eine solche Reform. Eine wichtige Annahme dabei 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.

Abbildung 4: Abhängigkeitsquote (Prozentpunkte) und fiskalischer Nachhaltigkeitsindikator



Bemerkung: Der fiskalische Nachhaltigkeitsindikator entspricht der Anpassung des Primärüberschusses in % des BIP, die notwendig ist, um langfristig das Budget auszugleichen. Das Abhängigkeitsverhältnis ist das Größenverhältnis der 0-14 und der über 65-Jährigen zur Altersgruppe der 15-64-Jährigen.

Quelle: Eurostat und EC (2015).

Das Reformbarometer zeigt einen hohen Reformbedarf in der Vermeidung von Altersarmut an. Die Unterschiede in der wahrgenommenen Reformaktivität in den EU Ländern sind jedoch groß. Die Befragung resultiert generell in niedrigen Bewertungen der Reformqualität und Reformleistung. Abbildung 4 stellt die Veränderung der Abhängigkeitsquote dem Indikator fiskalischer Nachhaltigkeit gegenüber. Dabei zeigt sich kein klares Bild. Einige Staaten haben trotz Alterung und einer starken Zunahme der Abhängigkeitsquote nur ein geringes Nachhaltigkeitsproblem, während andere ganz erhebliche fiskalische Probleme vor sich haben. In der jüngeren Vergangenheit sind jedoch in beinahe allen EU Staaten die Beschäftigungsquoten unter den 55-64-Jährigen merklich gestiegen, mit Ausnahme von Griechenland und Rumänien. Unter anderem haben der Anstieg des Ruhestandsalters und ein restriktiverer Zugang zu Frühpensionen diese Trendwende ermöglicht. Auch eine Verschiebung der Bildungsstruktur in der älteren Bevölkerung hat den Trend begünstigt, da Personen mit höheren Bildungsabschlüssen eher später in den Ruhestand gehen. Allerdings ist das Problem noch bei weitem nicht gelöst. Nicht weniger als 70% der Experten weisen auf einen hohen oder sehr hohen Bedarf hin, bei den älteren Arbeitnehmern die Beschäftigung zu erhöhen bzw. die Arbeitslosigkeit zu senken.

Die richtige Gestaltung des Ruhestandsalters ist politisch schwierig. Der Großteil der Bevölkerung altert in guter Gesundheit, aber nicht alle. Gerade gut ausgebildete und einkommensstarke Personen leben tendenziell länger. Ebenso haben Frauen eine signifikant höhere Lebenserwartung und beziehen die Pensionen meist länger. Diese Gruppen profitieren daher von einem einheitlichen Pensionsantrittsalter, was Fragen nach Gerechtigkeit und Fairness aufwirft. Die Schwierigkeit besteht darin, dass es nicht einfach ist, das Ruhestandsalter geeignet zu differenzieren. Zudem sind die Pensionssysteme in den meisten Ländern auf Vollbeschäftigte zugeschnitten. Ein flexibleres Ruhestandsregime würde dagegen eine allmähliche Reduktion der Arbeitsstunden gegen Ende der Erwerbsphase erlauben, anstatt die Personen einem abrupten Wechsel von voller Beschäftigung in den Ruhestand ohne jedes Teilzeitpensum auszusetzen. Es besteht ein Bedarf nach einem flexibleren Übergang in den Ruhestand, mit entsprechenden Vorkehrungen auch auf Seiten der Unternehmen.

2.5 Geschlechtergleichheit und soziale Normen

In vielen Ländern besteht immer noch ein beträchtlicher Lohnabstand zwischen Männern und Frauen. Ein grosser Teil lässt sich auf Unterschiede in der Qualifikation, Neigung zu mehr oder weniger lukrativen Jobs, Präferenz für Teilzeitarbeit etc. zurückführen. Eine Diskriminierung stellt nur jener Teil der Lohnlücke dar, der nicht mit ökonomischen Faktoren erklärbar ist. Der mangelnde Zugang zu Spitzenpositionen drückt ebenfalls auf den Durchschnittslohn. Der SJI 2016 berichtet, dass in allen EU-Ländern die Frauen einen wesentlich geringeren Anteil der Parlamentssitze innehaben als Männer. Während in Schweden, Finnland und Spanien die Frauen mehr als 40% der Abgeordneten stellen, macht dieser Anteil in Ungarn kaum mehr als 10% aus. Die Vertretung der Frauen in führenden akademischen Positionen oder in den Aufsichtsräten der Unternehmen ist kaum besser. Dabei bringen Frauen tendenziell unterschiedliche Kompetenzen einbringen, welche zu den typisch männlichen Kompetenzen komplementär sind und zu einer kompletteren Expertise im Aufsichtsrat beitragen (vgl. Kim and Starks, 2016).

Die Politik sollte an den frühen Ursachen des unterschiedlichen Arbeitsmarkterfolgs ansetzen. Soziale Normen und Rollenmodelle in der familiären Arbeitsteilung ändern sich nur sehr langsam, genauso wie die Rollen und Positionen in der Berufswelt. Die Bildung ist von herausragender Bedeutung, wenn es darum geht, Rollenmodelle und soziale Einstellungen zu prägen. Sie führt jedoch nur mit langer Verzögerung zu merklichen Änderungen. Die Familienpolitik kann sehr helfen, Arbeit und Familie in Einklang zu bringen. Eine grosse Herausforderung für die Frauen ist der Karriereunterbruch bei Geburt und Mutterschaftsurlaub, der mit einem Verlust von Qualifikationen und Arbeitserfahrungen einhergeht und die Karriere verlangsamen kann. Solche Beeinträchtigungen dürften im Hinblick auf Mutterschaft abschreckend wirken und negative Folgen für die Fertilität zeitigen.

Olivetti und Petrongolo (2017) haben die Auswirkungen der Familienpolitik auf Löhne und Karrierechancen von Frauen, Entwicklung der Kinder und auf die Fertilität untersucht. Wichtige Instrumente stellen die Länge der Elternzeit mit Beschäftigungsschutz; Anteil des bezahlten Teils am gesamten Elternurlaub; Höhe des Lohnersatzes; Zugang zu frühkindlicher Erziehung und Tagesstätten; und Vorkehrungen für flexible Arbeitszeiten. Nicht alle Massnahmen sind gleich wirksam, um Geschlechterunterschiede in der Entlohnung und Beschäftigung zu beseitigen und die Fertilität durch bessere Vereinbarkeit von Beruf und Familie zu steigern. Bezahlter und unbezahlter Elternurlaub mit Beschäftigungsschutz zeitigt gemischte Auswirkungen, die quantitativ schwach oder auch insignifikant sind. Elternurlaub mit Kündigungsschutz kann bis zu einer gewissen Länge den Frauen nützen und die Gleichstellung fördern, danach beginnen die negativen Effekte zu dominieren. Der Verlust von Qualifikationen und Berufserfahrung und die Entfremdung von der Arbeit während eines längeren Elternurlaubs kann die Karrierechancen danach beeinträchtigen und die Geschlechterkluft sogar vergrössern. Während gering qualifizierte Mütter merklich bessergestellt sind, wirkt der Berufsunterbruch für hoch qualifizierte Frauen klar nachteilig. Die Forschung zeigt auch, dass frühkindliche Erziehung und Tagesbetreuung und flexible Arbeitszeitregelungen mit Abstand die wichtigsten und wirksamsten

Instrumente sind, um die Beschäftigungsquoten von Frauen zu steigern, den Lohnabstand zu den Männern zu verringern und gleichzeitig die Fertilität zu fördern.

Tabelle 2: Reformbedarf und Reformleistung in der Gleichstellungspolitik

| | | Reformleistung | Reformbedarf | Aktivität | Qualität |
|-----------|--------------------------|----------------|--------------|-----------|----------|
| BG | Bulgarien | 0.74 | 1.60 | 74% | 1.00 |
| DE | Deutschland | 1.00 | 2.00 | 100% | 1.00 |
| EU | Europäische Union | 0.40 | 1.98 | 44% | 0.74 |
| FI | Finnland | 0.28 | 2.00 | 55% | 0.50 |
| FR | Frankreich | 0.50 | 2.33 | 50% | 1.00 |
| GR | Griechenland | 0.00 | 2.13 | 0% | 0.00 |
| IT | Italien | 0.79 | 2.38 | 56% | 1.40 |
| LT | Litauen | 0.00 | 1.60 | 0% | 0.00 |
| AT | Österreich | 0.32 | 2.40 | 43% | 0.75 |
| RO | Rumänien | 0.22 | 2.25 | 44% | 0.50 |
| SK | Slowakei | 0.59 | 1.38 | 70% | 0.85 |
| ES | Spanien | 0.19 | 2.00 | 19% | 1.00 |
| HU | Ungarn | 0.17 | 2.50 | 29% | 0.59 |

Quelle: SIM RB 2016.

Wie aktiv sind die EU-Mitgliedsstaaten in der Gleichstellungspolitik? Unter den in Tabelle 2 aufgeführten Staaten (wegen mangelnder Rücklaufquoten sind nicht alle EU28 erfasst) sind Ungarn und Österreich weit abgeschlagen. Die Expertenbefragung bescheinigt diesen Ländern einen überdurchschnittlich hohen Reformbedarf, aber eine deutlich unterdurchschnittliche Reformleistung. Die Experten sehen auch in Italien und Frankreich einen hohen Reformbedarf, aber die Reformleistung, gemessen an der Häufigkeit und Qualität von Reformen, ist deutlich besser als im EU-Durchschnitt. Eher überraschend ist die Bewertung der beiden benachbarten Länder Rumänien und Bulgarien. Die befragten Experten erkennen für Rumänien einen überdurchschnittlichen Reformbedarf, während die Reformleistung stark abfällt. In auffallendem Kontrast dazu scheint Bulgarien überaus reformfreudig zu sein, obwohl der wahrgenommene Reformbedarf deutlich geringer ist. Die in der Gleichstellungspolitik führenden Mitgliedsstaaten sind anscheinend die Slowakei und Bulgarien, wo die Experten den niedrigsten Reformbedarf kombiniert mit einer starken Reformleistung feststellen.

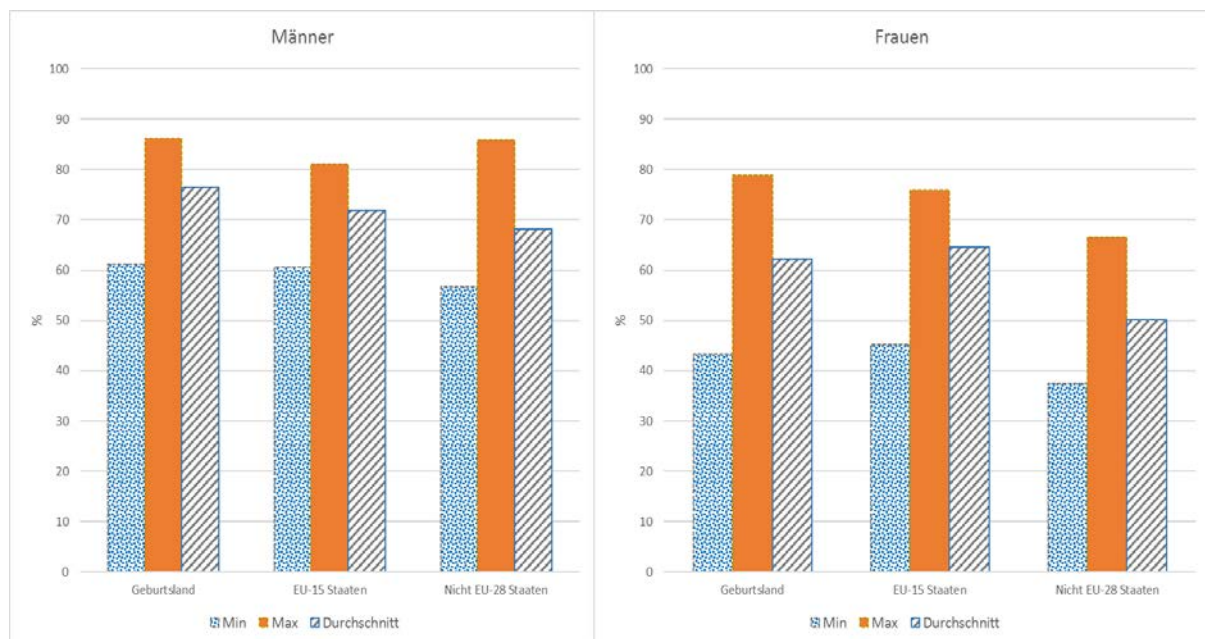
2.6 Zuwanderung und Flüchtlingskrise

Die Zu- und Abwanderung über die Grenzen der EU als auch die Binnenwanderung ist hoch. Im Jahr 2015 wanderten etwa 4.7 Mio. Personen in die EU ein. Davon waren 2.4 Mio. nicht in der EU geboren, 1.4 Mio. wanderten innerhalb der EU zu einem anderen Mitgliedsland, und etwa 850'000 kehrten in ihr Heimatland in der EU zurück. Dabei ist die Mobilität der Arbeit innerhalb der EU eine gewünschte Folge des gemeinsamen Binnenmarktes. Die Binnenwanderung hat über die Zeit leicht zugenommen, wobei ein Grossteil auf die Wanderung von Ost- nach Westeuropa zurückzuführen ist. In der Zuwanderung von ausserhalb der EU dominieren Flüchtlinge und Familiennachzug. Sie ist vorwiegend von humanitären Motiven getrieben und hängt von externen politischen Konflikten, Kriegen und Umweltproblemen in den Herkunftsländern ab. Allerdings spielen auch wirtschaftliche Motive eine wichtige Ursache für den Zuwanderungsdruck aus Regionen wie z.B. Afrika. Der Flüchtlingsstrom erreichte 2015 seinen Höhepunkt.

Die starke Zunahme der Zuwanderung löste heftige Debatten aus. Die ökonomischen Argumente betreffen meist zwei Probleme. Mindern die Zuwanderer aus Niedriglohnländern die Löhne und Beschäftigungschancen der geringqualifizierten Arbeitnehmer? Und sind sie eine Belastung für die öffentlichen Finanzen? Die Folgen der Zuwanderung hängen aber nicht nur vom Niveau, sondern auch von der Zusammensetzung nach Qualifikation und anderen Merkmalen (Studierende, Familiennachzug, Wirtschaftsflüchtlinge, politisch Verfolgte, etc.) ab. Es ist kaum möglich, allgemeingültige Aussagen über die ökonomischen Folgen der Zuwanderung zu treffen.

Abbildung 5 zeigt die Beschäftigungsraten von Männern und Frauen im aktuellen Wohnsitzland (Extremwerte und Durchschnitt über alle EU-28), unterschieden nach ihrer geographischen Herkunft. Zuwanderer von außerhalb der EU-28 haben generell niedrigere Beschäftigungsquoten als die Einheimischen, vor allem bei Frauen. Dafür dürfte der überdurchschnittlich hohe Anteil von Asylanten und Familiennachzügler verantwortlich sein. In jeder Herkunftskategorie sind die Unterschiede von Land zu Land (siehe Extremwerte) sehr groß, da auch die Struktur der Zuwanderer und die Arbeitsmarktverhältnisse im Zuwanderungsland sehr heterogen sind. In allen EU-Staaten haben Flüchtlinge niedrigere Beschäftigungsquoten als die Einheimischen, mit einem größeren Abstand bei den Frauen. Allerdings nimmt dieser Abstand tendenziell mit der Aufenthaltsdauer ab (vgl. z.B. Dumont u.a., 2016).

Abbildung 5: Beschäftigungsraten in den EU-15 Staaten nach Geburtsland, 2016



Bemerkung: Ungewichteter Durchschnitt der Beschäftigungsraten nach Ursprungsland. „Einheimische“ sind im EU-Land geboren, wo sie aktuell arbeiten. „EU-15 Staaten“ bezieht sich auf Personen, die nicht im derzeitigen Wohnsitzland, aber in einem EU-15 Land geboren sind. „Nicht EU-28 Staaten“ bezieht sich auf Personen, die ausserhalb der EU-28 Staaten geboren sind. Min, Max und Durchschnitt sind die Extrem- und Durchschnittswerte der Beschäftigungsquoten über alle EU-28 Staaten.

Quelle: Nach Daten von Eurostat.

Die fiskalischen Folgen hängen eng vom Beschäftigungserfolg der Zuwanderer ab. Wer beschäftigt ist, zahlt Steuern und Sozialabgaben. Wer keine Beschäftigung hat, bezieht Unterstützung. In allen Staaten nimmt die Nettobelastung mit geringeren Beschäftigungsquoten der Zuwanderer zu, vor allem bei generösen Unterstützungsleistungen. Wenn die Zuwanderer hohe Beschäftigungsraten aufweisen, wie z.B. bei sehr qualifizierten Zuwanderern, dann tragen sie tendenziell sogar zu einer Verbesserung der öffentlichen Finanzen bei (siehe OECD, 2013).

Das Reformbarometer zeigt erheblichen Reformbedarf an (vgl. SRB, 2016). Die enge Korrelation von 0.61 zwischen dem Reformbedarf für eine Reduktion des Armutrisikos und dem Reformbedarf zur Erhöhung der Beschäftigungs- bzw. der Senkung der Arbeitslosenraten ist bei Zuwanderern und Flüchtlingen noch stärker (Korrelation 0.74). Innovation und Globalisierung

führen in den fortgeschrittenen Ländern zu bildungsintensivem Wachstum und lassen die Nachfrage nach wenig qualifizierter Arbeit nachhinken. Zuwanderung verschärft das Problem, weil damit ein zusätzliches Angebot von geringqualifizierter Arbeit auf den Markt kommt. Das begünstigt die Klage über «sie nehmen uns die Jobs weg» und trägt zu sozialen Spannungen bei.

Die Politikinitiativen zielen vorwiegend auf eine Einschränkung der Zuwanderung. Die Zuwanderungspolitik der EU ist stark unter Druck geraten. Die Mitgliedsstaaten haben die Belastung der Zuwanderung nicht gleichmäßig aufgeteilt. Viele Staaten haben einseitige Maßnahmen ergriffen, um Zuwanderung weniger attraktiv zu gestalten oder direkt zu begrenzen. Es scheint auch ein «Wettrennen nach oben» zu geben, indem die Zuwanderung umso weniger restriktiv gestaltet wird, je bessere Qualifikationen die Zuwanderer mitbringen. Es gibt also dringenden Reformbedarf in der Zuwanderungspolitik auf der EU-Ebene. Gerade dies wäre ein Aufgabenbereich, wo es eine klare Begründung für zentrale koordinierende Kompetenzen gibt, und wo unilaterale Maßnahmen negative Folgewirkungen für andere Mitgliedsländer zeitigen.

Das Reformbarometer deckt klare Differenzen zwischen den Mitgliedsstaaten auf (SRB 2016). Die Experten bewerten in den EU-15 Staaten die Bewältigung der Flüchtlingssituation mit einer höheren Priorität als in den neuen Mitgliedsländern. Sie schätzen die Reformleistungen im Hinblick auf Häufigkeit und Qualität der Reformen als eher mäßig ein. Dabei ist die Arbeitsmarktintegration besonders wichtig für die Chancen der Flüchtlinge und ihrer Familien. Eine Verzögerung beim Eintritt in den Arbeitsmarkt hat lang nachwirkende, negative Folgen für die künftigen Beschäftigungschancen. Daher wäre eine zügige Behandlung der Asylgesuche und auch eine Beschäftigungserlaubnis noch während der Antragsphase wichtig. Eine Studie des IMF (2016) vergleicht die Asylregeln in Italien, Großbritannien, Deutschland und Schweden und stellt erhebliche Unterschiede fest. In Schweden erhalten Asylanten unter gewissen Bedingungen eine sofortige Arbeitserlaubnis, nicht aber in den anderen drei Ländern. Die Bearbeitungszeiten unterscheiden sich in der EU ganz erheblich. Zuwanderer aus Niedriglohnländern kommen relativ zu europäischen Standards oft mit großen Qualifikationslücken. Neben Sprachbarrieren stellt die Anerkennung von ausländischen Qualifikationen und Arbeitserfahrungen ein Problem dar. Ein möglicher Ansatz wären zeitlich begrenzte Lohnsubventionen oder Qualifikationspfade mit niedrigeren Einstiegsgehältern wie in der Berufslehre, wie es in einigen Ländern Praxis ist.

3 Fazit

Es ist schwer, die Bedeutung eines gut funktionierenden Arbeitsmarktes als Vorbedingung für ein inklusives Wachstum zu übertreiben. Für die ganz überwiegende Mehrheit der Bevölkerung hängen die wirtschaftlichen und sozialen Chancen von einem guten Zugang zum Arbeitsmarkt ab. Die Verfügbarkeit von attraktiven Jobs bestimmt die Aufstiegschancen. Die Spreizung der Löhne und der Beschäftigungschancen von hoch und gering qualifizierter Arbeit verstärkt die Ungleichheit und beeinträchtigt den gesellschaftlichen Zusammenhalt. Wenn die Arbeitsmärkte lahmen und die Jobs für große Teile der arbeitswilligen Bevölkerung und vor allem für die Jugendlichen fehlen, wie in den Krisenländern der Eurozone, dann könnte eine ganze Generation verloren sein und sich radikalieren, 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, lahmendem 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.

Literatur

- Aghion, Philippe, Ufuk Akcigit, Antonin Bergeaud, Richard Blundell and David Hemous (2015), *Innovation and Top Income Inequality*, NBER WP 21247 (revised Nov. 2016).
- Andersen, Torben M. und Christian Keuschnigg (2017), *Labour-Market-Reform in Europe: Repairing Problems or Investing to Prevent?* Social Inclusion Monitor EU, Bertelsmann-Stiftung, 2017.
- Bartelsman, Eric, John Haltiwanger, and Stefano Scarpetta (2013), Cross-Country Differences in Productivity: The Role of Allocation and Selection, *American Economic Review* 103, 305-34.
- Dumont, Jean-Christophe, Thomas Liebig, Jorg Peschner, Filip Tanay and Theodora Xenogiani (2016), *How are Refugees Faring on the Labor Market in Europe? A First Evaluation Based on the 2014 EU Labor Force Survey Ad Hoc Module*, Working Paper 1/2016 European Commission and OECD.
- [EC 2017] European Commission (2017), *Proposal for a Interinstitutional Proclamation on the European Pillar of Social Rights*, European Parliament, Council, and European Commission.
- [EC 2015] European Commission (2015), The 2015 Ageing Report, *European Economy* 8/2014.
- [EC 2007] European Commission (2007), *Towards Common Principles of Flexicurity: More and Better Jobs through Flexibility and Security*, COM (2007) 359 final.
- Eichhorst, Werner and Ulf Rinne (2017), The European Youth Guarantee: A Preliminary Assessment and Broader Conceptual Implications, *CESifo Forum* 18, 34-38.
- Fazekas Mihály and Simon Field, 2013, A Skills beyond School Review of Germany, OECD Reviews of Vocational Education and Training, Paris: OECD.
- Ellul, Andrew, Marco Pagano and Fabiano Schivardi (2015), *Employment and Wage Insurance Within Firms: Worldwide Evidence*, CEPR DP No. 10711.
- Kim, Daehyun and Laura T. Starks (2016), Gender Diversity on Corporate Boards: Do Women Contribute Unique Skills? *American Economic Review: Papers & Proceedings* 106, 267-271.
- Krusell, Per, Lee E. Ohanian, José-Víctor Ríos-Rull and Giovanni L. Violante (2000), Capital-Skill Complementarity and Inequality: A Macroeconomic Analysis, *Econometrica* 68, 1029-1053.
- Landersø, Rasmus and James J. Heckman (2017), The Scandinavian Fantasy: The Sources of Intergenerational Mobility in Denmark and the U.S., *Scandinavian Journal of Economics* 119, 178-230.
- Olivetti, Claudia and Barbara Petrongolo (2017), The Economic Consequences of Family Policies: Lessons from a Century of Legislation in High Income Countries, *Journal of Economic Perspectives* 31, 205-230.
- [SJI 2016] Bertelsmann Stiftung (2017), *Social Justice in the EU – Index Report 2016*, Social Inclusion Monitor Europe, Daniel Schraad-Tischler und Christof Schiller, Gütersloh.
- [SRB 2016] Bertelsmann Stiftung (2017), *Social Policy in the EU – Reform Barometer 2016*, Social Inclusion Monitor Europe, Gütersloh.
- IMF (2016), *The Refugee Surge in Europe: Economic Challenges*, IMF Staff Discussion Note. By Shekhar Aiyar, Bergljot Barkbu, Nicoletta Batini, Helge Berger, Enrica Detragiache, Allan Dizioli, Christian Ebeke, Huidan Lin, Linda Kaltani, Sebastian Sosa, Antonio Spilimbergo, and Petia Topalova.
- OECD (2013), The Fiscal Impact of Immigration in OECD Countries, *International Migration Outlook 2013*, OECD, Paris.
- Skedinger, Per (2014), Effects of Payroll Tax Cuts for Young Workers, *Nordic Economic Policy Review* 2014:1, 125-169.

Wirtschaftspolitisches Zentrum WPZ

Forschung und Kommunikation auf Spitzenniveau für Politik, Wirtschaft und Gesellschaft

Das Wirtschaftspolitische Zentrum (WPZ) ist eine Initiative der Forschungsgemeinschaft für Nationalökonomie (FGN-HSG) an der Universität St. Gallen und ist folgenden Aufgaben gewidmet:

- Spitzenforschung mit Anwendungsbezug
- Wissenstransfer in die wirtschaftspolitische Praxis
- Förderung der wissenschaftlichen Nachwuchstalente
- Information der Öffentlichkeit

Unsere Aktivitäten in der Forschung reichen von wegweisenden Studien in Kooperation mit international führenden Wissenschaftlern bis hin zu fortlaufenden wirtschaftspolitischen Kommentaren. Damit wollen wir die wirtschaftspolitische Diskussion mit grundlegenden Denkanstößen beleben und eine konsequente Reformagenda für Österreich entwickeln, um die großen Herausforderungen besser zu lösen. Die Erkenntnisse und Ergebnisse der modernen Theorie und empirischen Forschung sollen zugänglich aufbereitet und kommuniziert werden, damit sie von Entscheidungsträgern und der Öffentlichkeit wahrgenommen und genutzt werden können und für die politische Entscheidungsfindung Relevanz entwickeln.

Wir freuen uns, wenn Sie unsere Initiativen unterstützen und das WPZ weiterempfehlen. Informieren Sie sich auf www.wpz-fgn.com über unsere Aktivitäten und kontaktieren Sie uns unter office@wpz-fgn.com.

Wirtschaftspolitisches Zentrum | www.wpz-fgn.com | office@wpz-fgn.com
