



# Bewältigung der Rezession: Beschäftigungspolitische Initiativen in den EU-Mitgliedstaaten und in Norwegen

## Zusammenfassung

### Einleitung

Die europäische Wirtschaft ist mit der Herausforderung eines wirtschaftlichen Abschwungs konfrontiert, der weltweit als die tiefste und umfassendste Rezession seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs angesehen wird. Als Reaktion darauf haben die Europäische Union und einzelne Mitgliedstaaten eine große Bandbreite staatlicher Instrumente eingeführt und/oder angepasst, um die Wirtschaft sowie den Arbeitsmarkt zu unterstützen.

Dieser vom *European Restructuring Monitor* (ERM) erstellte Bericht enthält einen systematischen Überblick über die in den EU-Mitgliedstaaten und Norwegen durchgeführten oder geplanten staatlichen Initiativen zur Bewältigung der derzeitigen Rezession (Stand: April-Mai 2009). Er stützt sich auf die Beiträge der Korrespondenten seines Netzwerks und auf interne Forschungsarbeiten. Berücksichtigt werden nur Instrumente, die auf den Erhalt und die Schaffung von Arbeitsplätzen und/oder auf die Einkommensstützung der Erwerbsbevölkerung ausgerichtet sind. In diesem Bericht sollen nicht alle auf den Weg gebrachten Initiativen erschöpfend aufgelistet, sondern die verschiedenen, in den Mitgliedstaaten und in Norwegen verfolgten Ansätze herausgehoben werden.

### Politischer Kontext

Im November 2008 veröffentlichte die Kommission ihr Europäisches Konjunkturprogramm, in dem sie aufzeigte, „wie wir entschlossen und koordiniert auf die Wirtschaftskrise reagieren können“. Als der Präsident der Europäischen Kommission, José Manuel Barroso, dieses Programm vorstellte, schrieb er, er freue sich, dass „sich die Regierungen der Mitgliedstaaten bei der Bewältigung ihrer jeweiligen Probleme von den gemeinsamen Grundsätzen leiten lassen, die unser Handeln auf europäischer Ebene bestimmen“. In der Analyse des ERM werden sowohl die große Bandbreite der von den EU-Mitgliedstaaten ergriffenen Maßnahmen als auch die daraus ersichtlichen gemeinsamen Aspekte untersucht.

Die meisten Mitgliedstaaten haben, um der gegenwärtigen Krise zu begegnen, ein umfangreiches „Antikrisenpaket“ auf den Weg gebracht, das verschiedene Instrumente und Finanzmittel umfasst, um

die mit der derzeitigen Situation zusammenhängenden Wirtschafts-, Finanz-, Beschäftigungs- und Sozialprobleme zu bewältigen. Dennoch unterscheiden sich in den verschiedenen Ländern Europas die praktischen Ansätze zur Unterstützung von Unternehmen und Einzelpersonen während des wirtschaftlichen Abschwungs. Es werden unterschiedliche Schwerpunkte im Hinblick auf die Art der Instrumente und die Zielgruppen gesetzt, ebenso unterscheidet sich die Konzeption verschiedener Maßnahmen im selben Aktionsbereich.

Obwohl ferner weithin anerkannt ist, dass der soziale Dialog entscheidend dazu beiträgt, dass im Rahmen der Rezession faire und integrative Vereinbarungen getroffen werden, unterscheidet sich in den verschiedenen Ländern Europas die Beteiligung der Sozialpartner an der Entwicklung und Umsetzung von Maßnahmen zur Bewältigung der Rezession im Hinblick auf Niveau und Ausmaß ihrer Einbindung in die Politikgestaltung.

### Wichtigste Ergebnisse

Die beschäftigungsbezogenen Instrumente zur Bewältigung der Rezession in den Mitgliedstaaten und in Norwegen tragen nicht nur zur Verhinderung von Massenarbeitslosigkeit bei, sondern sie verringern auch die Kosten der Unternehmen für Entlassung und Einstellung oder Wiedereinstellung. Damit entschärfen sie die arbeitsmarktbezogenen und sozialen Auswirkungen der Krise für die Erwerbsbevölkerung, erleichtern zugleich Anpassungen auf Unternehmensebene und integrieren eine mittel- bis langfristige Perspektive mit Investitionen in das Humankapital und die Erhaltung unternehmensspezifischer Kompetenzen.

Die am weitesten verbreiteten staatlichen Initiativen lassen sich grob in drei Gruppen zusammenfassen:

- Maßnahmen zur Erhaltung von Arbeitsplätzen, die insofern „präventiver“ Art sind, als sie darauf abzielen, die Menschen in Arbeit zu halten, indem z. B. Unternehmen unterstützt oder Einkommensbeihilfen für Arbeitnehmer

bereitgestellt werden, die Lohnkürzungen akzeptiert haben, um ihren Arbeitsplatz zu behalten;

- Maßnahmen zur Schaffung von Arbeitsplätzen, gestützt auf Instrumente zur Förderung des Übergangs von der Arbeitslosigkeit zur Beschäftigung – mit Schwerpunkt auf dem einzelnen Arbeitssuchenden;
- Initiativen zur finanziellen Unterstützung von Einzelpersonen im Falle von Entlassungen, d. h. Maßnahmen, die in die Kategorie der Einkommensbeihilfen für Arbeitslose und für Personen außerhalb des Arbeitsmarktes fallen.

Beispiele für Maßnahmen zur Erhaltung der Arbeitsplätze sind die Unterstützung von Kurzarbeit oder vorübergehender Entlassung des Personals, die Unterstützung von Schulungsmaßnahmen für das Personal und die Reduzierung oder Stundung von Lohnnebenkosten. Zu dieser Kategorie gehört auch die direkte oder indirekte Unterstützung von Unternehmen. Verschiedene Mitgliedstaaten haben Initiativen im Hinblick auf Kurzarbeit oder vorübergehende Entlassungen angepasst oder neu eingeführt, in der Regel mit teilweiser Beteiligung der Sozialpartner. Die meisten Instrumente decken alle Sektoren der Wirtschaftstätigkeit ab, wobei einige Regelungen vor allem auf gefährdete Branchen abzielen. Auch die Art der Arbeitnehmer, die für eine finanzielle Unterstützung im Zusammenhang mit Kurzarbeit in Frage kommen, ist unterschiedlich, in einigen Fällen sind auch Zeitarbeitnehmer und Teilzeitbeschäftigte eingeschlossen. Finanzielle Unterstützung kann aus einer Beihilfe zu den Lohnkosten und/oder zu den Sozialabgaben bestehen. Neben sonstigen Regelungen für Schulungsmaßnahmen verbinden einige Länder Schulungsmaßnahmen mit Unterstützung für Kurzarbeit, um die Beschäftigungsfähigkeit der Arbeitskräfte zu verbessern. Solche Schulungsmaßnahmen sind jedoch häufig von kurzer Dauer und daher wahrscheinlich nur begrenzt wirksam. Darüber hinaus ist dem Arbeitgeber der zusätzliche Nutzen von Investitionen in die Qualifizierung seiner Arbeitskräfte nicht unbedingt klar, wenn unsicher ist, ob und wie lange die Arbeitskräfte Teil seiner Belegschaft bleiben.

Zu den Maßnahmen zur Schaffung von Arbeitsplätzen gehören Maßnahmen zur Abstimmung zwischen Arbeitsnachfrage und Arbeitsangebot, Anreize für Unternehmen, damit sie zusätzliche Arbeitskräfte einstellen, Schulungsmaßnahmen, Mobilitätzuschüsse und die Unterstützung der Selbständigkeit. Die Abstimmung von Arbeitsnachfrage und Arbeitsangebot umfasst die gezielte Suche nach freien Stellen und dafür geeigneten Kandidaten, die Beratung von Arbeitssuchenden und deren Vorbereitung auf ihre Bewerbung. Einige Länder legen den Schwerpunkt auf die Bereitstellung individualisierter Dienstleistungen und auf bestimmte gefährdete Bevölkerungsgruppen oder Sektoren. In der

derzeitigen „Kreditkrise“ ist finanzielle Unterstützung – in Form einer Reduzierung der Lohnnebenkosten, der Bereitstellung von Lohnkostenzuschüssen oder eines leichteren Zugangs zu Finanzmitteln – ein wichtiger Anreiz für die Schaffung von Arbeitsplätzen, die Aufnahme einer selbstständigen Tätigkeit oder eine Unternehmensgründung.

Maßnahmen im Bereich der Einkommensbeihilfen betreffen hauptsächlich Änderungen der Vorschriften über die Arbeitslosenunterstützung, in der Regel in Bezug auf die Anspruchsvoraussetzungen sowie die Höhe und Dauer der Leistungen. Einige Regierungen bieten auch Unterstützung bei der Rückzahlung von Hypotheken an.

## Politische Empfehlungen

- Die staatliche Unterstützung für den Erhalt und die Schaffung von Arbeitsplätzen muss auch dann fortgesetzt werden, wenn sich die Wirtschaftsindikatoren verbessern.
- Es ist wichtig, wachstumsfördernde politische Maßnahmen in den Bereichen Aus- und Weiterbildung, FuE, Innovation, Investition und Zugang zu Finanzmitteln weiter zu fördern, um Arbeitsplätze zu schaffen und zu erhalten.
- Die Umstrukturierung der Banken sollte rascher durchgeführt werden.
- Beschäftigungsförderung sollte zeitlich begrenzt sein, sich auf die gesamte Wirtschaft beziehen und den Schwerpunkt auf den Erhalt von Beschäftigung legen, weniger auf den Abbau von Personal und auf Umschulung.
- Die Regierungen sollten für eine Stärkung der Einkommenssicherung von Arbeitslosen sorgen, z. B. durch Arbeitslosenunterstützung, Sozialhilfe und Renten.
- Die Unterstützung großer Unternehmen in traditionellen Branchen sollte von Umstrukturierungen abhängig gemacht werden.
- Umfassende Krisenpakete sind günstiger als isolierte Instrumente, die ausschließlich auf das Wirtschaftswachstum oder den Arbeitsmarkt ausgerichtet sind.
- Wichtig sind eine gute Zusammenarbeit der nationalen Akteure und ein koordinierter europaweiter Ansatz.

### Weitere Informationen

Der Bericht *Tackling the recession: Employment-related public initiatives in the EU Member States and Norway* ist online abrufbar unter <http://www.eurofound.europa.eu/emcc/erm/studies/tn0907020s/index.htm>

Irene Mandl, Forschungsbeauftragte (gemeinsam mit Lidia Salvatore)  
ima@eurofound.europa.eu