

Wie kann mit Finanzierungsprogrammen der EU die Schaffung hochwertiger Arbeitsplätze sichergestellt werden? Möglichkeiten einer besseren Einbindung bewährter Verfahren aus dem Programm „Horizont 2020“ in andere Programme (ESF, Beschäftigungsinitiative für junge Menschen und Globalisierungsfonds)

ZUSAMMENFASSUNG¹

Kontext der Studie

Die Schaffung von Arbeitsplätzen und insbesondere auch von hochwertigen Arbeitsplätzen ist Teil der Strategie „Europa 2020“ der EU für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum. Verschiedene Fonds und Programme der EU unterstützen die Umsetzung der Strategie und sollen zur Verwirklichung ihrer Ziele beitragen. Bei der Schaffung von Arbeitsplätzen handelt es sich um ein klares Ziel, das grundsätzlich auch messbar ist. Allerdings wird das Arbeitskräftepotenzial in der EU nur unzureichend ausgeschöpft, was somit eine eingehendere Betrachtung der Arbeitsplatzqualität erfordert. Dabei handelt es sich jedoch um ein äußerst vielschichtiges Konzept. Es gibt zahlreiche Versuche, die Problematik zu beschreiben. Auf europäischer Ebene wurde bislang keine gemeinsame Definition bzw. gemeinsamer Index festgelegt. In der Politikgestaltung können Indikatoren für Arbeitsplatzqualität jedoch sinnvoll sein, da sie Hinweise auf Problembereiche oder langfristig beunruhigende Entwicklungen liefern.

Im Rahmen der vorliegenden Studie wurden das Programm „Horizont 2020“, der Europäische Sozialfonds (ESF), die Beschäftigungsinitiative für junge Menschen (Beschäftigungsinitiative) und der Europäische Fonds für die Anpassung an die Globalisierung (EGF) betrachtet. Diese Fonds unterscheiden sich erheblich, was Zielstellungen, Begünstigte und Teilnehmer, Art der förderfähigen Maßnahmen bzw. der Verwaltung und Umsetzung sowie die Höhe der Förderung angeht.

Mit der Studie wurden folgende Ziele verfolgt: 1) Analyse der ausgewählten Fonds mit Blick auf die Frage, inwiefern sie zur Schaffung von hochwertigen Arbeitsplätzen beitragen können; 2) Bewertung der Frage, wie die Schaffung von Arbeitsplätzen und die Arbeitsplatzqualität im Rahmen der EU-Förderung gemessen werden kann; 3) Ermittlung von Schlüsselmerkmalen, die eine hochwertige Beschäftigung bzw. die Schaffung von Arbeitsplätzen begünstigen können.

Methodik

Der für die Studie gewählte Untersuchungsansatz umfasst eine Prüfung der Unterlagen zu den EU-Fonds, eine Kurzbewertung der Daten zur Arbeitsplatzqualität aus der vorhandenen Literatur,

¹ Die ursprüngliche englische Fassung der Zusammenfassung sowie die gesamte Studie finden Sie unter: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/603832/IPOL_STU\(2018\)603832_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/603832/IPOL_STU(2018)603832_EN.pdf)

Interviews mit zentralen Interessenträgern auf der Ebene der EU und der Mitgliedstaaten und mit Sachverständigen sowie eine Untersuchung anschaulicher Beispiele, die zeigen, wie im Rahmen der EU-Fonds hochwertige Arbeitsplätze geschaffen werden.

Ergebnisse

Die EU-Fonds können auf verschiedenen Wegen dazu beitragen, dass neue Arbeitsplätze entstehen und die Arbeitsplatzqualität steigt. Das Programm Horizont 2020 legt größeres Augenmerk auf Wachstum und damit auf die Schaffung von Arbeitsplätzen. Die drei anderen Programme bieten in diesem Bereich jedoch kaum entsprechende Möglichkeiten. Im Rahmen des ESF wird nachhaltige und hochwertige Beschäftigung gefördert. Über die Beschäftigungsinitiative sollen jungen Menschen hochwertige Arbeitsplätze, Ausbildungsplätze bzw. Weiterbildungsmaßnahmen angeboten werden. Der Schwerpunkt des EGF scheint nicht so sehr auf der Arbeitsplatzqualität zu liegen, sondern vielmehr auf einer erneuten Beschäftigung.

Angesichts dieser Unterschiede unterscheiden sich auch die Daten, die im Zusammenhang mit der Schaffung von Arbeitsplätzen durch die EU-Fonds vorliegen. Nur bei Horizont 2020 gibt es stichhaltige Belege dafür, dass Arbeitsplätze geschaffen wurden, was auf die andere Natur bzw. den anderen Zweck dieses Programms zurückzuführen ist. Das zentrale Problem im Zusammenhang mit dem ESF, der Beschäftigungsinitiative und dem EGF besteht bisher nicht darin, dass sie keine Arbeitsplätze schaffen. Dafür wurden sie auch nicht konzipiert bzw. sind nicht dazu in der Lage. Vielmehr ist es schwierig nachzuweisen, dass sie die Bürger wirksam dabei unterstützen, (erneut) eine Beschäftigung zu finden. Das ist darauf zurückzuführen, dass es an stichhaltigen Belegen aus kontrafaktische Folgenabschätzungen mangelt, die nach wie vor selten erstellt werden.

In allen Fonds gibt es einige Daten im Zusammenhang mit der Qualität der Arbeitsplätze, insgesamt jedoch ist das Bild lückenhaft. Bis auf wenige Ausnahmen liegen auf EU-Ebene kaum Daten zur Arbeitsplatzqualität vor. Auf nationaler und regionaler Ebene sind jedoch sehr wohl äußerst umfangreiche Daten vorhanden. Diese Daten lassen sich jedoch nicht ohne Weiteres EU-weit zusammenfassen, da sie sich auf diverse (sich unterscheidende) Aspekte der Arbeitsplatzqualität konzentrieren und auf unterschiedliche Definitionen und Vorgehensweisen stützen. Dennoch scheint es, dass die Daten in den meisten Fällen Fragen der Berufsaussichten und des Einkommens betreffen.

Die in den EU-Fonds verwendeten Verfahren zur Schätzung der Schaffung von Arbeitsplätzen und zur Arbeitsplatzqualität sind nicht unähnlich und umfassen ökonomische Modelle, Befragungen und kontrafaktische Analysen. Allerdings wurden bei allen EU-Fonds Messungen weitaus häufiger vorgenommen, nachdem die Umsetzung bereits begonnen hatte bzw. abgeschlossen war. Nur bei Horizont 2020 wurden Ex-ante-Schätzungen zur Schaffung von Arbeitsplätzen vorgenommen.

Bei den Indikatoren, die zur Messung und Schätzung der Schaffung von Arbeitsplätzen verwendet werden, handelt es sich um absolute Zahlen (z. B. die Anzahl der Personen, die ein Stellenangebot erhalten oder einen Arbeitsplatz gefunden haben). Die in den EU-Fonds verwendeten Indikatoren für die Arbeitsplatzqualität konzentrierten sich auf die Dimensionen, die leichter zu erfassen und direkt messbar sind, etwa die Vertragsart oder der Verdienst. Angesichts der Vielfalt der Rahmenbedingungen, der Indikatoren und der allgemein verfügbaren Indizes können die bislang unternommenen Versuche, die Qualität der Arbeitsplätze im Zusammenhang mit den EU-Fonds zu erfassen, jedoch bestenfalls als bescheiden eingestuft werden.

Die Verfügbarkeit und Qualität der Daten beschränken die Möglichkeit einer Bewertung der Frage, wie effizient die EU-Fonds in Bezug auf Beschäftigungserfolge und insbesondere in Bezug auf die Qualität der Beschäftigung sind. Für die meisten EU-Fonds wurden zwar einige Bewertungen vorgenommen, doch ist es weder möglich noch sinnvoll, diese auf unterschiedlichen Verfahren beruhenden Bewertungen miteinander zu vergleichen.

Gewonnene Erkenntnisse

Die Beteiligung privater Unternehmen (insbesondere KMU) war ein wesentlicher Erfolgsfaktor für die Schaffung von Arbeitsplätzen im Rahmen von Horizont 2020. Damit die Schaffung von Arbeitsplätzen weiter verbessert wird und entsprechende Erfolge gleichmäßiger in der EU verteilt sind, sollten künftige Forschungs- und Innovationsprogramme auf eine verstärkte Teilnahme in den EU-13 ausgerichtet sein, da in diesen Mitgliedstaaten die Vorteile für Wachstum und Beschäftigung bisher geringer ausgefallen sind.

Der ESF bietet vor allem einzigartige Möglichkeiten, weil er die Menschen von der frühkindlichen Bildung an bis hin zum Ruhestand erreichen und somit dabei unterstützen kann, eine Beschäftigung zu finden und zu behalten. Was die Festlegung von Zielvorgaben für die Beschäftigungswirksamkeit (und die Qualität der Arbeitsplätze) im Rahmen der ESF-Programme betrifft, ist jedoch Vorsicht geboten, denn es besteht die Gefahr, dass vor allem Personen mit höheren Erfolgsaussichten ausgewählt werden und diejenigen, die am dringendsten einer Unterstützung bedürfen, außen vor bleiben.

Der ESF verfügt über nach Geschlecht aufgeschlüsselte Indikatoren und entsprechende Berichtspflichten. Diese haben sich in der Praxis bewährt und können bzw. sollten bei allen europäischen Fonds und Programmen Anwendung finden. Ebenso sollte die Empfehlung an die anderen Fonds ergehen, (verstärkt) kontrafaktische Folgenabschätzung durchzuführen.

Im Hinblick auf die Beschäftigungsergebnisse weist der EGF ein wesentliches Erfolgsmerkmal auf, das in gewissem Maß auch für die Beschäftigungsinitiative gilt: Er zeichnet sich durch Flexibilität aus, was die Intervention sowie die Maßnahmen für Begünstigten betrifft.

Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Die EU-Fonds können die Schaffung von Arbeitsplätzen und die Förderung der Arbeitsplatzqualität in verschiedener Weise unterstützen. Es wird empfohlen, das Konzept der Arbeitsplatzqualität besser in die Gründungsverordnungen der EU-Fonds einzubetten. Dabei bestehen verschiedene Optionen, die von den entsprechenden Ambitionen abhängig sind:

- Gering: In den Gründungsverordnungen wird die Bedeutung anerkannt, die der Beschäftigung und der Arbeitsplatzqualität zukommt. Die Prüfung dieser Aspekte anhand von Bewertungskriterien, darunter Relevanz, Wirksamkeit und Effizienz, wird gefördert.
- Mittel: In den Gründungsverordnungen wird die Bedeutung herausgestellt, die der Beschäftigung und der Arbeitsplatzqualität zukommt. Es werden unverbindliche, aber detaillierte Leitlinien und Empfehlungen für die Verwalter von Fonds und Programmen zur Bewertung der Beschäftigung und der Arbeitsplatzqualität zur Verfügung gestellt und auf die dabei zu berücksichtigenden Dimensionen hingewiesen.
- Hoch: Es werden Bestimmungen eingeführt, die mit denen zur Qualität des Stellenangebots im Rahmen der Beschäftigungsinitiative verwendeten Bestimmungen vergleichbar sind.

Diese erfordern eine regelmäßige Bewertung und Berichterstattung in Bezug auf die Beschäftigung und die Arbeitsplatzqualität.

Mit Blick auf die Schaffung von Arbeitsplätzen ist die Datenlage für die EU-Fonds recht unausgewogen. Die solidesten Daten stammen dabei aus dem Programm „Horizont 2020“. Es stellt sich die Frage, ob alle EU-Fonds direkt auf die Schaffung von Arbeitsplätzen abzielen sollten. Dabei ergibt sich die Feststellung, dass ein auf höchster Ebene angesiedeltes Modell der Interventionslogik, in dessen Rahmen die verschiedenen (Arten von) Fonds einen Beitrag zu den Gesamtzielen der EU leisten, von Vorteil wäre. Ferner wird eine Prüfung der Frage empfohlen, inwieweit auf EU-Ebene kontrafaktische Evaluierungen bzw. Metaüberprüfungen von kontrafaktischen Folgenabschätzungen, die auf nationaler und regionaler Ebene erstellt wurden, durchgeführt bzw. besser genutzt werden können, um fundiertere Erkenntnisse über die Beschäftigungswirkung der EU-Fonds zu gewinnen.

Die Messung der Schaffung von Arbeitsplätzen und der Arbeitsplatzqualität ist nach wie vor mit konzeptionellen, methodischen und praxisbezogenen Herausforderungen verbunden. Dies führt zu Problemen mit der Vollständigkeit und Vergleichbarkeit der Daten. Besonders schwierig ist es, im Rahmen der EU-Fonds Daten zur Qualität der Arbeitsplätze zu erhalten, da ihnen nur begrenzte Möglichkeiten zur Verfügung stehen, die Schaffung von hochwertigen Arbeitsplätzen zu erfassen. Es sollte untersucht werden, wie in den EU-Fonds in Bezug auf die Dimensionen der Arbeitsplatzqualität mehr Kohärenz hergestellt werden kann. Zudem sollten weitere Anstrengungen unternommen werden, um die derzeitigen im Zusammenhang mit den Daten bestehenden Beschränkungen zu beseitigen.