

Nationales Reformprogramm Deutschland 2011

Empfehlungen der EU-Kommission

Mit Empfehlungen zu Haushaltsplan und Wirtschaftspolitik 2011/2012 wendet sich die Europäische Kommission an die einzelnen 27 Länder der EU. Die Kommission hat jedem EU-Land Maßnahmen empfohlen, die es ergreifen soll, um das Wirtschaftswachstum anzuregen, mehr Arbeitsplätze zu schaffen und die Kontrolle über die öffentlichen Finanzen zu behalten.

Im Folgenden finden Sie die Bewertung der politischen Vorhaben Deutschlands aus dem Bereich der Arbeitsmarktpolitik:

4.2.2. Arbeitsmarktpolitik

Neben den konjunkturellen Engpässen, die im Kontext des derzeitigen Aufschwungs auftreten könnten, implizieren auch die negativen Auswirkungen des demografischen Wandels, dass ein quantitativ ausreichendes und entsprechend qualifiziertes Arbeitskräfteangebot in den nächsten Jahren eine Priorität für Deutschland darstellen wird. Wie im NRP erläutert, hängen die innovative Kraft und strukturelle Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft zum großen Teil von gut ausgebildeten, qualifizierten Arbeitskräften ab. Insbesondere für Arbeitskräfte mit mittlerem und hohem Qualifikationsniveau werden jedoch Engpässe prognostiziert. Dies zeigt, wie wichtig weitere Maßnahmen sind, um das Arbeitskräftepotenzial voll ausschöpfen zu können. Erreicht werden könnte dies durch die Beseitigung von Hindernissen bei der Erwerbsbeteiligung, insbesondere für bestimmte Gruppen (ältere Arbeitnehmer, Frauen, gering qualifizierte Arbeitskräfte, Personen mit Migrationshintergrund und Langzeitarbeitslose) und die Weiterentwicklung von Humankapital. Die Herausforderung, das Beschäftigungswachstum und die Erwerbsquote vor dem Hintergrund der demografischen Entwicklungen zu fördern, wird im NRP anerkannt. Die angestrebte nationale Beschäftigungsquote liegt bei 77 %; 2010 lag die Quote bei 74,9 %. Im NRP sind diesbezüglich verschiedene relevante politische Initiativen enthalten, allerdings vor allem aus rückwärts gewandter Perspektive. Zu den wichtigsten neueren Maßnahmen gehören die geplante Anhebung des Rentenalters auf 67 bis zum Jahr 2029, Anstrengungen zum Ausbau der Kinderbetreuungsmöglichkeiten und bestimmte Programme zur Förderung der Integration von Menschen mit Migrationshintergrund in den Arbeitsmarkt (z. B. durch Sprachkurse, berufliche Qualifizierung und neue Vorschriften über die Anerkennung ausländischer Abschlüsse). Insgesamt werden im NRP einige der für den deutschen Arbeitsmarkt relevanten Fragen behandelt, andere werden jedoch nur unzureichend angeschnitten oder nicht berücksichtigt, insbesondere die Aspekte Steuer- und Abgabenbelastung, Kinderbetreuung, berufsqualifizierende Abschlüsse und Mängel im Bildungssystem.

4.2.2.1. Arbeit attraktiver machen

Das NRP weist hinsichtlich der Herausforderungen des Arbeitsmarkts eine große Lücke auf, da es keine konkreten Pläne enthält, um das Problem der Steuer- und Abgabenbelastung anzugehen. Trotz der insgesamt hohen Beschäftigungszahlen bremst die Steuer- und Abga-

benbelastung die volle Ausschöpfung des Arbeitskräftepotenzials und führt dazu, dass Lohnsteigerungen sich zu einem großen Teil nicht in höheren verfügbaren Einkommen und somit in der Inlandsnachfrage niederschlagen. Die Steuer- und Abgabenbelastung ist vor allem für Geringverdiener hoch und verhindert, dass die derzeit niedrige Erwerbsquote der gering qualifizierten Arbeitskräfte ansteigt. Ein spezifisches Problem für Deutschland ist der hohe Grenzsteuersatz der Zweitverdiener, der das Ergebnis der gemeinsamen steuerlichen Veranlagung von Ehepartnern ist. Es überrascht daher nicht, dass der Anteil der Teilzeitarbeitskräfte relativ hoch ist, insbesondere bei Frauen, wobei auch die in Teilzeit geleistete Stundenanzahl in der Regel gering ist.

Eine Umorientierung von der gemeinsamen steuerlichen Veranlagung von Ehepartnern zu einem System der individuellen Besteuerung könnte die Anreize für Zweitverdiener verbessern und die Frauenerwerbsquote erhöhen. Darüber hinaus könnte eine angepasste Steuersatzstruktur bei der Einkommensteuer als Ausgleich für inflationsbedingte Steuererhöhungen in Betracht gezogen werden. Eine niedrigere Besteuerung der Arbeit muss durch Ausgabeneinschränkungen ausgeglichen werden, es sei denn, es können andere Einnahmequellen ausgeschöpft werden. So könnte in diesem Zusammenhang zur Erhöhung der MwSt-Einnahmen eine Überprüfung der Waren, auf die der ermäßigte MwSt-Satz Anwendung findet, hilfreich sein. Dem Stabilitätsprogramm zufolge ist eine solche Überprüfung bereits geplant.

Um die Beteiligung von Frauen (und Männern) an der Vollzeitbeschäftigung zu steigern, ist auch der Ausbau der Einrichtungen zur ganztägigen Kinderbetreuung mit entsprechend qualifiziertem Personal entscheidend, insbesondere in Westdeutschland, wobei auch Bedarf an außerschulischen Betreuungseinrichtungen für ältere Kinder besteht. Die Bundesregierung hat die Bereitstellung angemessener Betreuungsangebote zwar als Herausforderung identifiziert, doch die Ziele in diesem Bereich müssen noch erreicht und der Anspruch auf einen Betreuungsplatz muss umgesetzt werden. Angesichts der traditionell kurzen Schultage in Deutschland sind die vergleichsweise begrenzten und unflexiblen Öffnungszeiten von Kinderbetreuungseinrichtungen problematisch.

Um der Tatsache Rechnung zu tragen, dass eine am Bedarf des deutschen Arbeitsmarkts ausgerichtete Anwerbung qualifizierter Zuwanderer dazu beitragen könnte, mögliche Qualifikationsdefizite zu reduzieren, enthält der NRP Pläne zur Erleichterung der Integration von Drittstaatsangehörigen in den Arbeitsmarkt. Neben dem angekündigten Gesetz zur Anerkennung von im Ausland erworbenen Berufsabschlüssen könnten jedoch weitere Maßnahmen erforderlich sein.

4.2.2.2. Verbesserung von Bildung und Ausbildung

Wie im NRP erläutert, müssen zur Verbesserung des gleichberechtigten Zugangs zu einem hochwertigen Bildungsangebot und Bildungs- und Ausbildungssystem zusätzliche Reformen umgesetzt werden, um sicherzustellen, dass ein angemessenes Angebot an qualifizierten Arbeitskräften vorhanden sind. Der langfristige Ausbau der Bildung im Tertiärbereich vollzog sich in Deutschland langsamer als in anderen Mitgliedstaaten. In älteren Kohorten (über 40 Jahre) ist der Anteil der Personen mit tertiärer Bildung an der Bevölkerung nach wie vor höher als im EU-Durchschnitt. Für jüngere Kohorten fällt dieser Wert jedoch relativ niedrig aus. In Kombination mit dem demografischen Wandel könnte dies die PISA-Studien der OECD),

auch wenn diese rückläufig sind, und es besteht weiterhin ein starker Zusammenhang zwischen Leistungen und soziodemografischem Hintergrund.

Im NRP werden einige Initiativen der Länder im Primar- und Sekundarbereich genannt. Es könnten jedoch weitere Maßnahmen notwendig sein, um die ökonomischen und sozialen Auswirkungen des geringen Bildungsgrads und des höheren Risikos eines Schulabbruchs bei bestimmten gesellschaftlichen Gruppen systematisch anzugehen. Reformen zur Verbesserung der unteren Ebenen des Bildungssystems, u. a. zur Verbesserung des Zugangs zu hochwertiger Vorschulbildung und -betreuung, wirken sich auch auf die Ergebnisse im Sekundar- und Tertiärbereich und in der Berufsausbildung positiv aus. Der Anteil der Schulabbrecher und Schüler mit schwachen Leistungen könnte weiter verringert werden, z. B. durch den Ausbau der frühen Sprachförderung, bessere individuelle Betreuung für gefährdete Schüler (Beratung, Unterricht, Sozialarbeiter), den Ausbau von Ganztagschulen und umfassende Maßnahmen zur Erleichterung des Übergangs von der Schule in den Beruf.

Engpässe bei hochqualifizierten Arbeitskräften mittel- und langfristig verstärken, vor allem in den Bereichen Mathematik, Naturwissenschaften und Technik (MST), wobei der größte Absolventenbedarf in den Ingenieurwissenschaften besteht. Die im NRP aufgeführten Initiativen für die Bildung im Tertiärbereich (Exzellenzinitiative, Hochschulpakt, zusätzliche Stipendien und Darlehen für Studenten) sind begrüßenswert, doch das Ausmaß der Herausforderung macht größere Anstrengungen notwendig. Auch wenn Deutschland traditionell stark auf sein sehr fortschrittliches Berufsausbildungssystem baut (und ISCED 4 daher seinem Europa-2020-Ziel für den tertiären Bereich zuordnet), kann das System nicht uneingeschränkt dem Tertiärbereich (ISCED 5 und 6) zugerechnet werden.

Die Schulabbrecherquote in Deutschland liegt zwar unter dem EU-Durchschnitt, geht aber nur langsam weiter zurück. Das Risiko eines Schul- oder Ausbildungsabbruchs ist bei sozial benachteiligten Gruppen, u. a. bei jungen Menschen mit Migrationshintergrund, wesentlich höher als bei einheimischen Jugendlichen. Darüber hinaus bleibt der Bildungsgrad dieser Gruppen im Allgemeinen niedrig, wobei hier auch den traditionell kurzen Schultagen Rechnung zu tragen ist. Es gibt außerdem weiterhin große Unterschiede hinsichtlich des Qualifikationsniveaus der Schüler (dies ergaben z. B. die

Vor dem Hintergrund des Status quo sind Deutschlands Bildungsziele nicht sehr ambitioniert.

4.2.2.3. Wiedereingliederung von Arbeitslosen in den Arbeitsmarkt

Angesichts der künftigen Entwicklung der Arbeitskräftesituation in Deutschland sind die dauerhaften Defizite bei den Arbeitsmarktergebnissen nicht tragbar. Die Arbeitslosenquote ist insbesondere unter gering qualifizierten Arbeitskräften hoch; in dieser Gruppe bleibt auch die Beteiligung am lebenslangen Lernen niedrig. Menschen mit Migrationshintergrund (rund ein Fünftel der Bevölkerung) sind aus verschiedenen Gründen – geringe Qualifikation, mangelnde Integration im Bildungssystem, Schwierigkeiten bei der Anerkennung von Berufsabschlüssen, mangelnde Sprachkenntnisse – doppelt so häufig von Arbeitslosigkeit betroffen. Angesichts des entstehenden Facharbeitermangels muss die Beteiligung von gering qualifizierten Arbeitskräften am lebenslangen Lernen gesteigert werden, u. a. durch Fortbildungen, die zu berufsqualifizierenden Abschlüssen führen, und die Steigerung des Bildungsgrads, insbesondere von Menschen mit Migrationshintergrund. Dieses Thema ist eng mit der not-

wendigen Verbesserung des Systems der schulischen Grundbildung verknüpft, das die sozialen Unterschiede zwischen Jugendlichen, u. a. von Menschen mit Migrationshintergrund und Menschen mit Behinderungen, verstärkt. Die erläuterten Maßnahmen des NRP für den Bildungsbereich tragen teilweise dazu bei, diese Themen anzugehen.

Auch wenn die Langzeitarbeitslosigkeit in den letzten Jahren infolge der Hartz-Reformen und der besseren Anreize zur Arbeitsaufnahme für Langzeitarbeitslose gesunken ist, steht Deutschland bei der Integration einer Kerngruppe von Langzeitarbeitslosen zunehmend vor Problemen. Das Risiko des Qualifikationsverlusts aufgrund von Arbeitslosigkeit bei dieser Gruppe könnte durch zusätzliche Maßnahmen zur Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt gemindert werden. Im NRP wird hervorgehoben, wie wichtig die weitere Senkung der Langzeitarbeitslosenzahlen in Deutschland ist, doch das Potenzial der vorgeschlagenen Maßnahmen, stärkere Anreize zur Arbeitsaufnahme für Langzeitarbeitslose zu setzen, scheint begrenzt zu sein. Vor dem Hintergrund der beträchtlichen Einsparungen infolge der Konsolidierungsanstrengungen und des Hartz-IV-Kompromisses 2011 könnte die Entwicklung kostenwirksamer und effizienter Maßnahmen und Arbeitsvermittlungsdienste sowie ein gezielter Einsatz der Instrumente in Abhängigkeit vom Marktbedarf in Erwägung gezogen werden.

4.2.2.4. Bekämpfung von Armut und Förderung der sozialen Integration

In den vergangenen zehn Jahren ist der Anteil der vom Armutsrisiko und sozialer Ausgrenzung betroffenen Bevölkerung auf 20 % gestiegen. Im NRP werden daher zu Recht auch armutsbezogene Herausforderungen identifiziert: Langzeitarbeitslosigkeit, intergenerationale Übertragung von Armut, Altersarmut und die Integration von Menschen mit Migrationshintergrund in die Gesellschaft und den Arbeitsmarkt. Das nationale Armutsziel konzentriert sich auf die Langzeitarbeitslosigkeit (Verringerung um 333 000 Personen bzw. um schätzungsweise 660 000 Personen, die in einem Erwerbslosenhaushalt leben). Langzeitarbeitslose stellen jedoch nur eine sehr kleine Gruppe der 16,2 Mio. Menschen in Deutschland dar, die von Armuts- oder Ausgrenzungsrisiken bedroht sind. Und obwohl immer mehr Menschen trotz Erwerbstätigkeit von Armut betroffen sind, wird dieses Thema nicht als Herausforderung eingestuft. Folgende Maßnahmen des NRP könnten zur Reduzierung der Arbeitslosigkeit der von Armut und sozialer Ausgrenzung bedrohten Gruppen beitragen: (1) Steigerung der Erwerbstätigkeit von Frauen, insbesondere von Frauen mit Kindern und Alleinerziehenden; (2) Integration benachteiligter Menschen in den Arbeitsmarkt, vor allem von Langzeitarbeitslosen, Menschen mit Migrationshintergrund oder Menschen mit Behinderungen. Schließlich wird im NRP ein (quantitativ beschränktes) Maßnahmenpaket erläutert, das die schulische und kulturelle Teilhabe von Kindern aus sozial schwachen Familien verbessern soll. Die Inanspruchnahme dieses Pakets sollte überwacht werden.

Nach: Europäische Kommission, Bewertung des nationalen Reformprogramms und des Stabilitätsprogramms 2011 für Deutschland, Brüssel, den 7.6.2011

Der vollständige Text kann von der folgenden Internetseite abgerufen werden:
http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/recommendations_2011/swp_germany_de.pdf

Bitte berücksichtigen Sie, dass ältere Links evtl. keine Verbindung mehr zu den angegebenen Seiten herstellen.