

# EU-Reformstrategie sorgt für neue Arbeitsplätze

## Gemeinsamer Beschäftigungsbericht der Europäischen Kommission und Empfehlungen für Deutschland (Auszug)

Die Arbeitslosigkeit sinkt und die Beschäftigung steigt, so der Gemeinsame Beschäftigungsbericht der EU-Kommission, der den Arbeitsministern am 22. Februar 2007 zur Annahme vorlag. Der Bericht der Kommission – der die Umsetzung der nationalen Reformprogramme für den Beschäftigungsbereich in den Mitgliedstaaten bewertet – ist optimistisch. Gleichwohl unterstreicht er die Notwendigkeit strikterer Reformen, insbesondere um eine größere Ausgewogenheit zwischen Flexibilität und Sicherheit auf dem Arbeitsmarkt herzustellen (der so genannte "Flexicurity"-Ansatz). Außerdem hat die Kommission für die meisten Mitgliedstaaten länderspezifische Empfehlungen formuliert.

### 1. Zusammenfassung: Eine zweckmäßigere Durchführung beschäftigungspolitischer Maßnahmen

Die Strategie für Wachstum und Beschäftigung ist Ausdruck der zunehmenden wechselseitigen Abhängigkeit unserer Volkswirtschaften wie auch der Erkenntnis, dass über die drei Bereiche der Strategie hinweg – die makroökonomischen, mikroökonomischen und beschäftigungspolitischen Maßnahmen – eng zusammengearbeitet werden muss. Eine erfolgreiche Reform wird beschäftigungsfördernd wirken und auch eine positive Wirkung auf das Wachstum zeitigen. Mit der Beschäftigung geht es aufwärts, und die Arbeitslosigkeit geht zurück. Die Lissabon-Strategie für Wachstum und Beschäftigung zeigt Ergebnisse, und auch die Arbeitsmarktreformen tragen nun Früchte, obwohl weitere Anstrengungen erforderlich sind, um die Beschäftigungsziele Europas zu erreichen. Auch entsprechen Produktivitätswachstum und Qualität der Arbeitsplätze weiterhin nicht den Bedürfnissen Europas. Ob die europäischen Arbeitsmärkte in der Lage sind, auf die Herausforderungen der Globalisierung und Bevölkerungsalterung erfolgreich zu reagieren, ist immer noch problematisch. Aus den Durchführungsberichten geht hervor, dass von den drei Prioritäten der Europäischen Beschäftigungsstrategie die Forderung, mehr Menschen in Beschäftigung zu bringen und zu halten, am stärksten in entsprechende Maßnahmen umgesetzt wird. Auch bei Maßnahmen zur Steigerung der Investitionen in Humankapital durch Verbesserung von Bildung und Qualifizierung sind Fortschritte zu verzeichnen. Bei der Verbesserung der Anpassungsfähigkeit der Arbeitnehmer und der Unternehmen ist man allerdings im Rückstand.

#### 1.1. Mehr Menschen in Beschäftigung bringen und halten, das Angebot an Arbeitskräften erhöhen und den Sozialschutz modernisieren

Die Bemühungen, Gruppen und Individuen am Rande des Arbeitsmarktes und der Gesellschaft zu erreichen, sind intensiviert worden. Die Mitgliedstaaten widmen denjenigen Arbeitsmarktreformen größere Aufmerksamkeit, die sich auf Armut und Ausgrenzung auswirken und ein längeres Berufsleben ermutigen. Sie unternehmen sämtlich Anstrengungen, den am stärksten Benachteiligten aktive Unterstützung angedeihen zu lassen, und zwar über eine ausgewogene Vorgehensweise, bei der eine personalisierte arbeitsmarktbezogene Unterstützung, soziale Dienstleistungen hoher Qualität und ein Mindesteinkommen von angemessener Höhe verbunden werden.

Als Reaktion auf die Aufforderung des Europäischen Rates auf seiner Frühjahrstagung 2006 hat man dem integrierten lebenszyklusorientierten Ansatz für das Erwerbsleben mehr Aufmerksamkeit gewidmet. Trotzdem werden Maßnahmen für junge Menschen, Frauen und ältere Arbeitnehmer weiterhin überwiegend getrennt behandelt.

Die Jugendarbeitslosigkeit ist in vielen Mitgliedstaaten zu einem schwerwiegenden Problem geworden und die Arbeitsmarktsegmentierung zu Ungunsten junger Menschen nimmt noch zu. Man führt derzeit eine Reihe von Maßnahmen durch, um sowohl die Beschäftigungsfähigkeit zu steigern als auch Anreize für Arbeitgeber zu bieten, junge Menschen einzustellen. Zahlreiche Mitgliedstaaten sind von

dem Ziel, jungen Arbeitslosen bis 2007 innerhalb von sechs Monaten und bis 2010 innerhalb von vier Monaten einen "Neubeginn" zu ermöglichen, noch weit entfernt.

Über den Europäischen Pakt für die Gleichstellung der Geschlechter sind die Mitgliedstaaten aufgefordert worden, bei der Berichterstattung über die Durchführung die Perspektive der Geschlechtergleichstellung einzubeziehen. Trotzdem werden nur selten die Förderung der Frauenbeschäftigung und systematisches Gender Mainstreaming bei allen Maßnahmen hervorgehoben. In einigen Mitgliedstaaten sind gewisse Fortschritte zu verzeichnen, was den Aufbau von Kinderbetreuungseinrichtungen von hoher Qualität und die Ermutigung der Arbeitgeber anbelangt, sich familienfreundlicher zu verhalten. Eine erschwingliche und zugängliche Kinderbetreuung muss ausgebaut werden, damit beide Eltern arbeiten und das Berufs- und Familienleben besser vereinbaren können, und damit die hohe Kinderarmut verringert werden kann.

Immer mehr Mitgliedstaaten öffnen ihre Arbeitsmärkte für Bürger der neuen Mitgliedstaaten. Einige führen gezielte Maßnahmen zugunsten von Einwanderern und Minderheiten durch. Die Diskrepanz zwischen den Arbeitslosenquoten von EU-Bürgern und Bürgern von Drittstaaten erweitert sich, insbesondere in den Fällen, in denen bereits große Unterschiede bestanden. Die Integration legaler Migranten in den Arbeitsmarkt sollte bei beschäftigungspolitischen Maßnahmen eine deutlichere Rolle spielen.

Die Mitgliedstaaten führen weiterhin Reformen durch, um ältere Arbeitnehmer dazu zu veranlassen, länger im Berufsleben zu verbleiben. Alle sind von dem Willen beseelt, bei der Rentenreform Fortschritte bei Angemessenheit und Nachhaltigkeit zu erreichen. Man muss unbedingt echte Arbeitsmöglichkeiten für ältere Arbeitnehmer schaffen – als flankierende Maßnahmen für Anreize, länger zu arbeiten – als Vorbedingung dafür, die zukünftige Angemessenheit der Altersversorgung zu sichern und zusätzlichen Druck auf die Zukunftsfähigkeit des Systems zu vermeiden. Desgleichen werden sich die Mitgliedstaaten immer mehr darüber klar, dass es vor allem darauf ankommt, den Gesundheitszustand und den Zugang zur medizinischen und vorbeugenden Versorgung und zu Rehabilitationsmaßnahmen zu verbessern, will man den Arbeitskräftebestand nachhaltig erhöhen.

## **1.2. Die Anpassungsfähigkeit der Arbeitnehmer und der Unternehmen verbessern**

Aus den Durchführungsberichten geht hervor, dass gerade diese Forderung am wenigsten in entsprechende Maßnahmen umgesetzt wird, obwohl der Bedarf an anpassungsfähigen Arbeitsmärkten zunimmt. Der rasche technologische Fortschritt und der zunehmende Wettbewerb, die sich aus der Globalisierung ergeben, erfordern eine größere Flexibilität. Die Regierungen haben im Allgemeinen den Schwerpunkt darauf gelegt, die Arbeitsmarktregulierungen für Berufseinsteiger zu erleichtern, um eine größere Vielfalt bei den Vertragsbedingungen zu erreichen, ohne Rechtsvorschriften für bestehende Verträge zu reformieren sowie Übergänge zwischen verschiedenen Vertragsarten und Aufstiegsmöglichkeiten zu gewährleisten. In vielen Mitgliedstaaten sind Arbeitsmarktsegmentierung und nicht gemeldete Erwerbstätigkeit nach wie vor schwerwiegende Probleme.

Es ist ein umfassenderer Ansatz vonnöten, um Flexibilität und Sicherheit stärker miteinander zu verbinden. Bei Flexicurity-Maßnahmen sollte man den Versuch unternehmen, über die übliche Wechselwirkung hinauszukommen, bei der größere Flexibilität auf geringere Sicherheit hinausläuft. Das Ziel ist, dass die Arbeitnehmer die herkömmliche Arbeitsplatzsicherheit gegen Sicherheit auf dem Arbeitsmarkt eintauschen, die durch effiziente und kostengünstige aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen erreicht wird, und durch ein angemessenes Sozialschutzniveau, um die Arbeitnehmer in den Zeiten zwischen zwei Beschäftigungsverhältnissen zu unterstützen. Flexicurity-Maßnahmen sollten darauf abzielen, Produktivität und Qualität der Arbeitsplätze zu steigern.

Man hat erkannt, dass es von entscheidender Bedeutung für eine Verbesserung der Flexicurity ist, die Sozialschutzsysteme zu modernisieren und dabei alle wesentlichen sozialen Risiken abzudecken, unabhängig von der Art der Beschäftigung und des Arbeitsvertrags, und auch Anreize dafür, nicht zu arbeiten, zu beseitigen. In mancher Hinsicht geht es hier nur langsam voran. Die Mitgliedstaaten könnten einem ganzen Spektrum von Strategieoptionen auf dem Weg zu einer größeren Flexicuri-

ty mit Hilfe von Maßnahmenpaketen nachgehen, die unterschiedlichen Ausgangspunkten entsprechen. Mit solchen Maßnahmenpaketen könnte man ein Klima des Vertrauens schaffen, in dem alle Akteure die Verantwortung für entsprechende Aktionen übernehmen. Bei den Flexicurity-Optionen würden die Mitgliedstaaten Strategien miteinander verbinden, die Vertragsbestimmungen, aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen, lebenslanges Lernen und Sozialschutzsysteme abdecken, die Mobilität begünstigen und eine angemessene Einkommensstützung gewähren.

### **1.3. Die Investitionen in Humankapital steigern durch Verbesserung von Bildung und Qualifizierung**

Viele Mitgliedstaaten erarbeiten Maßnahmen zur Steigerung der Investitionen in Bildung und Qualifizierung. Die Umsetzung macht Fortschritte, häufig aber nur auf uneinheitliche Weise. Nur eine Minderheit der Mitgliedstaaten verfügt über eine umfassende Strategie für Investitionen in Humankapital während des gesamten Lebenszyklus.

Fast alle Mitgliedstaaten berichten über Maßnahmen zugunsten der Geringqualifizierten, insbesondere über die Verhinderung des Schulabbruchs und Ausgleichsmaßnahmen im Rahmen der Erwachsenenbildung. Fortschritte bei der Verringerung der Zahl der Schulabbrecher sind schwer zu erreichen; 2005 schieden 6 Millionen junge Menschen vorzeitig aus dem Bildungswesen aus. Viele Mitgliedstaaten müssen ihre Bemühungen verstärken, wenn die EU ihr Ziel für 2010 erreichen will, dass 85 % der 22-Jährigen in der EU mindestens die Sekundarstufe II absolviert haben. Seit 2000 stagniert die Zahl bei etwa 77 %.

Auch bei der Beteiligung von Erwachsenen am lebenslangen Lernen bereitet die Situation Sorgen. In 20 der 25 Mitgliedstaaten blieben die Beteiligungsquoten so gut wie unverändert oder gingen sogar zurück! Besonders niedrig ist die Beteiligung in südeuropäischen Ländern und in den meisten der neuen Mitgliedstaaten. Bei älteren Arbeitnehmern sind immer noch in der gesamten EU sehr niedrige Quoten festzustellen.

Das Schwergewicht liegt zum großen Teil auf Strukturreformen im Bildungssektor und auf einer Anpassung der Bildungssysteme an den Arbeitsmarkt. Über eine ausdrückliche Verpflichtung zur Steigerung der Investitionen in Humankapital liegen kaum Informationen vor. Ein Durchbruch bei der Höhe dieser Investitionen ist unerlässlich, wenn wir ausreichend anpassungsfähige Volkswirtschaften mit hohem Produktivitätswachstum schaffen wollen. Daher müssen die Mitgliedstaaten angemessene Anreize und Kostenbeteiligungsmechanismen für Unternehmen, staatliche Stellen und Einzelpersonen entwickeln.

(...)

### **4. Fazit: Aufforderung zur konkreten Umsetzung**

1. Für eine Förderung der Beschäftigung und eine Steigerung des Produktivitätswachstums müssen die Arbeitsmärkte besser funktionieren und muss die Arbeitsqualität gesteigert werden. Es bedarf umfassender politischer Maßnahmen, die Erwerbslosen einen Anreiz für den Eintritt in den Arbeitsmarkt geben und zu einer Steigerung der Anzahl der in der Wirtschaft geleisteten Arbeitsstunden führen, die bewirken, dass Arbeit im Rahmen moderner Sozialversicherungssysteme sich lohnt, die Umstrukturierungen erleichtern und die Anpassungsfähigkeit und die Weiterentwicklung der Fähigkeiten und Kenntnisse der Arbeitnehmer verbessern.

2. Flexicurity sollte die Übergänge zwischen den verschiedenen Abschnitten des Arbeitslebens erleichtern. Die internen und externen Komponenten von Flexicurity sollten einander verstärken, so dass Modernisierung des Arbeitsrechts, Investitionen in Ausbildung und aktive Arbeitsmärkte, ein angemessener Sozialschutz und eine angemessene Einkommenssicherheit im Rahmen einer modernen Arbeitsorganisation gleichzeitig möglich sind. Auch zur Bewältigung des Problems der Prekarität, zur Reduzierung der Segmentierung des Arbeitsmarktes und zur Bekämpfung der Schwarzarbeit sollte Flexicurity einen Beitrag leisten. Hier kommt den Sozialpartnern eine wichtige Rolle zu. Die



Mitteilung der Kommission zu Flexicurity dürfte einen guten Ausgangspunkt bieten, um auf der Grundlage von Flexicurity Wege aufzuzeigen, wie die richtige, auf die Erfordernisse des Arbeitsmarkts zugeschnittene Mischung von politischen Maßnahmen gefunden werden kann.

3. Ein verstärkter lebenszyklusorientierter Ansatz im Bereich der Beschäftigung sollte den Zugang zum Arbeitsmarkt verbessern und zur Verlängerung der Lebensarbeitszeit sowie zur beruflichen Mobilität während des gesamten Berufslebens beitragen. Dies sollte die dringend notwendige Verbesserung der Situation junger Menschen auf dem Arbeitsmarkt im Rahmen der Umsetzung des Europäischen Pakts für die Jugend, mehr Anreize für aktives Altern und eine Verlängerung der Lebensarbeitszeit und die Umsetzung des Europäischen Pakts für die Gleichstellung der Geschlechter umfassen, damit eine höhere Beteiligung von Frauen auf dem Arbeitsmarkt erreicht werden kann. Im Hinblick auf die Vereinbarkeit von Beruf und Familie für Frauen und Männer sind größere Anstrengungen vonnöten.

4. Besonderes Augenmerk sollte den Menschen am Rande des Arbeitsmarktes gelten, um sicherzustellen, dass niemand zurückbleibt. Durch geeignete Anreize sollte Arbeit attraktiver gemacht werden als Sozialleistungen, damit sichergestellt werden kann, dass Arbeit und diesbezügliche Veränderungen sich auszahlen. Ein ausgewogener Ansatz könnte ferner aus individuell zugeschnittenen Maßnahmen, angemessenen Mindestlöhnen oder gezielten Lohnsteuerersenkungen und der Schaffung von geeigneten Rahmenbedingungen für die Bereitstellung qualitativ guter Arbeitsplätze bestehen. Es müssen verstärkt Möglichkeiten für Geringqualifizierte geschaffen werden, beispielsweise durch die Entwicklung des Marktes für personenbezogene Dienstleistungen.

5. Das Ziel "mehr und bessere Arbeitsplätze" kann nur dann erreicht werden, wenn effektiv und effizient in Humankapital investiert und in Bezug auf das lebensbegleitende Lernen ein Durchbruch erzielt wird. Wenn die Innovation Früchte tragen soll, muss sie auf dem lebensbegleitenden Lernen aufbauen. In dieser Hinsicht ist die Anerkennung von nicht formaler und informeller Ausbildung von Bedeutung. 6. Wirtschaftsmigration ist ein Thema, das für den Arbeitsmarkt zunehmend an Bedeutung gewinnt, und bei der Behebung von Arbeitskräftemangel relevant sein kann.

#### **Empfehlungen für Deutschland:**

1. In Anbetracht der im jährlichen Fortschrittsbericht 2007 der Kommission – Teil II angestellten Analyse und auf der Grundlage der integrierten Leitlinien für Wachstum und Beschäftigung sind folgende Schlussfolgerungen zu ziehen:

2. Deutschland macht bei der Umsetzung seines nationalen Reformprogramms alles in allem gute Fortschritte, was insbesondere für die Bewältigung der makro- und mikroökonomischen Schlüsselherausforderungen und für die Durchführung der vorrangigen Maßnahmen gilt. Im Bereich der Beschäftigung schreitet das Land allerdings etwas langsamer voran. Ferner kommt Deutschland den Verpflichtungen, die auf der Frühjahrstagung 2006 des Europäischen Rates eingegangen wurden, im Großen und Ganzen gut nach.

3. Zu den Stärken der im Jahr 2006 durchgeführten Reformen zählen die Fortschritte bei der Konsolidierung und der Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen sowie bei der Umsetzung verschiedener Maßnahmen für eine bessere Rechtsetzung (z.B. die Einsetzung des unabhängigen Normenkontrollrats für Folgenabschätzungen auf Bundesebene und das internetbasierte Informationswerkzeug "Starothek" für junge Unternehmen). Weitere Pluspunkte sind auf dem Gebiet der Wissensgesellschaft (FuE und Innovation) sowie in Form der erhöhten Sichtbarkeit der Maßnahmen zur Integration älterer Arbeitsloser zu verzeichnen.

4. In folgenden Politikbereichen des deutschen Reformprogramms ist es absolut vorrangig, die Probleme anzugehen: Verbesserung der langfristigen Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen; Verbesserung des Wettbewerbs (insbesondere in den reglementierten Gewerben und Berufen sowie den neuen Breitbandmärkten) sowie Abbau der strukturellen Arbeitslosigkeit. Vor diesem Hintergrund wird empfohlen, dass Deutschland:



- die langfristige Tragfähigkeit seiner öffentlichen Finanzen durch fortgesetzte Haushaltskonsolidierung und damit verbundenen Schuldenabbau sowie durch Umsetzung der Gesundheitsreform und damit verbundene Kontrolle des Ausgabenwachstums und Steigerung der Effizienz des Gesundheitswesens verbessert;
- den Rahmen für Wettbewerb auf den Güter- und Dienstleistungsmärkten verbessert, indem es insbesondere die restriktiven Vorschriften für reglementierte Gewerbe und Berufe weiter lockert und den Bitstrom-Zugang auf der Vorleistungsebene wirksam reguliert;
- gegen die strukturelle Arbeitslosigkeit vorgeht, indem es unter anderem gering qualifizierte Arbeitskräfte im Wege eines besseren Zugangs zu Qualifikationen in den Arbeitsmarkt eingliedert, die vorgeschlagene Reform des Steuer- und Sozialleistungssystems weiterverfolgt, effektivere Arbeitsvermittlungen für Langzeitarbeitslose einrichtet und die berufliche Integration von jungen Menschen verbessert.

5. Während der Laufzeit seines nationalen Reformprogramms wird es für Deutschland außerdem darauf ankommen, sich auf folgende Maßnahmen zu konzentrieren: Verbesserung der Verfahren im öffentlichen Beschaffungswesen; Verbesserung des Rahmens für Wettbewerb im Schienenverkehr und bei den Gas- und Stromnetzen, bei denen aufgrund der hohen Konzentration nicht genügend Wettbewerb gegeben ist; Beschleunigung des Prozesses der Gründung junger Unternehmen und Vereinfachung der Anstellung des ersten Beschäftigten; Verbesserung des lebensbegleitenden Lernens auf der Grundlage der bestehenden Maßnahmen (einschließlich einer Stärkung der beruflichen Bildung für Erwachsene) sowie verstärkte Bereitstellung von Kinderbetreuungseinrichtungen.

Nach: Rat der Europäischen Union: Entwurf gemeinsamer Beschäftigungsbericht 2006/2007, Brüssel den 07.02.2007

*Der vollständige Entwurf des Beschäftigungsberichtes kann von der folgenden Internetseite abgerufen werden:*

<http://register.consilium.europa.eu/pdf/de/07/st06/st06076.de07.pdf>

*Die Länderempfehlungen können von folgender Internetseite abgerufen werden:*

[http://ec.europa.eu/employment\\_social/news/2007/feb/070219\\_recommendns\\_de.pdf](http://ec.europa.eu/employment_social/news/2007/feb/070219_recommendns_de.pdf)

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

