



Dienstleistungsvertrag zur Unterstützung des Programms für gegenseitiges Lernen

GD Beschäftigung, soziale Angelegenheiten und Chancengleichheit

Übergreifendes Thema für 2010:

Ausgewogene beschäftigungspolitische Maßnahmen zur Bewältigung der Krise und
Vorbereitung der Arbeitnehmer und Unternehmen auf den Strukturwandel.

Ein Synthesebericht von GHK

in Zusammenarbeit mit CERGE-EI

Datum: 14/12/2010

Niederlassung in London:
526 Fulham Road, London SW6 5NR
Tel.: +44 (0)20 7471 8000; Fax: +44 (0)20 7736 0784

Niederlassung in Brüssel :
Rue Royale 146, B-1000 Brüssel
Tel.: +32 (0)2 275 01 00; Fax: +32 (0)2 275 01 09
www.ghkint.com

Diese Veröffentlichung wird im Rahmen des Europäischen Gemeinschaftsprogramms für Beschäftigung und soziale Solidarität (2007-2013) unterstützt. Das Programm wird von der Generaldirektion für Beschäftigung, Soziales und Chancengleichheit der Europäischen Kommission geleitet und wurde ins Leben gerufen, um die Ziele der Europäischen Union in den Bereichen Beschäftigung und Soziales – wie in der Sozialpolitischen Agenda beschrieben – finanziell zu unterstützen und auf diese Weise einen Beitrag zur Verwirklichung der einschlägigen Ziele der Lissabon-Strategie zu leisten.

Das auf sieben Jahre angelegte Programm richtet sich an alle Interessengruppen, die sich in der Lage sehen, die Ausarbeitung angemessener und effektiver Gesetze und Maßnahmen im Bereich der Beschäftigungs- und Sozialpolitik in der EU-27, den EFTA-/EWR-Ländern, den EU-Beitrittsländern und den EU-Bewerberländern zu unterstützen.

PROGRESS hat die Aufgabe, den Beitrag, mit der die EU das Engagement und die Bemühungen der Mitgliedstaaten zur Schaffung von mehr und besseren Arbeitsplätzen und zum Aufbau einer solidarischen Gesellschaft unterstützt, zu stärken. Zu diesem Zweck spielt das Programm eine maßgebliche Rolle bei:

- Bereitstellung von Analysen und strategischen Empfehlungen in den PROGRESS-Bereichen*
- Überwachung der Umsetzung der EU-Gesetze und -Maßnahmen in den PROGRESS-Bereichen, einschließlich Berichterstattung*
- Förderung von Maßnahmentransfer, Wissenserwerb und gegenseitiger Unterstützung in den Mitgliedstaaten im Hinblick auf EU-Ziele und -Prioritäten*
- Bekanntmachung der Ansichten der Interessengruppen und der Gesellschaft im Allgemeinen*

Weitere Informationen sind zu finden unter:

http://ec.europa.eu/employment_social/progress/index_en.htm

<i>Die in dieser Publikation enthaltene Information stimmt mit der allgemeinen Haltung oder Meinung der Europäischen Kommission nicht unbedingt überein.</i>
--

INHALT

1	ZUSAMMENFASSUNG	4
2	HAUPTTHEMEN DES PROGRAMMS FÜR GEGENSEITIGES LERNEN 2010	6
2.1	Einführung.....	6
2.2	Ausstieg aus der Krise.....	6
2.3	Bewältigung der mittel- bis langfristigen Herausforderungen auf dem EU-Arbeitsmarkt ..	15
2.3.1	Einführung	15
2.3.2	Aktivierung älterer Arbeitnehmer	15
2.3.3	Integration besonders arbeitsmarktferner Gruppen.....	20
2.3.4	Antizipation des sich wandelnden Fachkräftebedarfs und Management des Arbeitskräfteangebots	25
2.4	Modernisierung der ÖAV zur Bewältigung der neuen Arbeitsmarkterfordernisse und Deckung der Kundennachfrage.....	28
2.5	Schlussbemerkungen und Relevanz des MLP für die Strategie Europa 2020.....	31

1 ZUSAMMENFASSUNG

Im Jahr 2010 haben viele EU-Länder die Rezession überwunden und nach dem Konjunkturtief der letzten 18 Monate zum Teil sogar ein Beschäftigungswachstum verzeichnet. Daher wurden die in zahlreichen Ländern speziell zur Bewältigung der Krise ergriffenen Maßnahmen eingestellt.

Die Arbeitskräftenachfrage hat sich relativ gesehen verbessert und nach einem fast zweijährigen Rückgang sind die EU-Beschäftigungsquoten im zweiten Quartal von 2010 wieder gestiegen. Trotzdem liegt die Gesamtbeschäftigung in der EU mit 221,3 Millionen noch immer um 1,5 Millionen niedriger als im zweiten Quartal 2009. Auch wenn der in einigen Ländern beträchtliche Beschäftigungsrückgang gestoppt werden konnte, ist die Arbeitsmarktlage in vielen Ländern nach wie vor schwierig (und hat bis zu einem gewissen Grade unter der Ungewissheit im Euro-Währungsgebiet zu leiden).

Im zweiten Quartal 2010 wurden in der EU 23,1 Millionen Arbeitslose (9,6 % der Erwerbsbevölkerung) registriert. Die Arbeitslosenquoten haben sich in fast allen Mitgliedstaaten stabilisiert, wenn auch mit enormen Unterschieden: Während die Arbeitslosigkeit in Ländern wie den Niederlanden, Luxemburg und Österreich unterhalb der 5%-Marke blieb, stieg sie in nicht weniger als zehn Mitgliedstaaten auf zweistellige Werte. Besonders stark betroffen waren Spanien, die Slowakei und die baltischen Staaten.

Unter Frauen ist die Arbeitslosigkeit jetzt etwas höher als unter Männern: Der anfängliche Trend hat sich ins Gegenteil gekehrt, und die Folgen der Krise machen sich nun deutlicher unter Frauen als unter Männern bemerkbar. Insbesondere aber hatten junge Menschen in der EU unter der Krise zu leiden und ihre Arbeitslosenquote lag auch im zweiten Quartal 2010 noch bei besorgniserregenden 20,3 % (nur 0,3 Prozentpunkte niedriger als im Vorjahresquartal).

Die 2010 organisierten Peer Reviews haben sich zum einen mit der angemessenen Gestaltung und Laufzeit der zur Krisenbewältigung ergriffenen Maßnahmen, zum anderen mit der erneut (und verstärkt) auftretenden Besorgnis bezüglich der strukturellen Herausforderungen befasst, denen sich die Volkswirtschaften und Arbeitsmärkte der EU gegenübersehen. Schwerpunkt des Thematischen Seminars vom Juni 2010 waren Strategien für den Ausstieg aus der Krise, während im Rahmen des Herbstseminars in erster Linie Überlegungen zu den Folgen der Wirtschaftskrise und zur Bedeutung der selbständigen Erwerbstätigkeit für die Ankurbelung der Wirtschaftsdynamik und des Beschäftigungswachstums angestellt wurden. Der in Frankreich abgehaltene Peer Review untersuchte verschiedene Arten und Wirkung der Kurzarbeit sowie die Frage, zu welchem Zeitpunkt diese weitverbreiteten Maßnahmen wieder eingestellt werden müssen, um zu hohe negative Anreize und Mitnahmeeffekte zu vermeiden.

Die übrigen Peer-Review-Veranstaltungen von 2010 befassten sich jedoch mit langjährigen Problemen auf den EU-Arbeitsmärkten wie beispielsweise dem demografischen Wandel (in den Niederlanden wurde im Rahmen einer solchen Veranstaltung die Verlängerung des Arbeitslebens bis zum Rentenalter und darüber hinaus diskutiert) und der Integration benachteiligter Gruppen, die vielfach unter der Krise zu leiden hatten. Bei einem Peer Review in Nordirland wurden Arbeitsmarktchancen für Alleinerziehende und in der Tschechischen Republik die anhaltenden ernsthaften Probleme im Hinblick auf die soziale Eingliederung und arbeitsmarktpolitische Aktivierung der Roma erörtert.

Ein weiterer Schwerpunkt der Peer-Review-Diskussionen in Prag, Belfast und auch Deutschland war die Individualisierung der von den öffentlichen Arbeitsverwaltungen (ÖAV)

ergriffenen Maßnahmen. In Deutschland ging es vor allem um das Profiling und die Dezentralisierung der Entscheidungsfindung, was das kontinuierliche Bemühen um Modernisierung, Effizienz und Leistungsfähigkeit der ÖAV-Dienste angesichts neuer Herausforderungen und Arbeitsmarkterfordernisse verdeutlicht. Dieser letztgenannte Punkt wurde auch von einem Peer Review in Finnland aufgegriffen, der verschiedene Methoden zur Vorhersage des Qualifikationsbedarfs untersuchte und somit einen äußerst relevanten Beitrag zu einer der neuen Leitinitiativen der Strategie Europa 2020, *Eine Agenda für neue Kompetenzen und Beschäftigungsmöglichkeiten*, darstellte.

Das Jahr 2010 bildete den Abschluss der Lissabon-Strategie für Wachstum und Beschäftigung und zugleich den Anfang eines neuen politischen Rahmens mit neuen Integrierten Leitlinien. Die kürzlich verabschiedete Strategie Europa 2020¹ soll der EU dabei helfen, gestärkt aus der Krise hervorzugehen und in den kommenden zehn Jahren ein intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum zu verwirklichen. Einige der EU-weiten ehrgeizigen Ziele, die sich diese Strategie bis zum Ende des kommenden Jahrzehnts gesetzt hat, sind die Anhebung der Beschäftigungsquote unter 20- bis 64-Jährigen auf 75 %, die Reduzierung der Zahl der armutsgefährdeten Personen um mindestens 20 Millionen, die Begrenzung des Anteils der Schulabbrecher auf unter 10 % und die Anhebung des Anteils der 30- bis 34-Jährigen mit Hochschulabschluss auf mindestens 40 %.²

¹ KOM(2010) 2020 „EUROPA 2020. Eine Strategie für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum.“

² Die anderen EU-weiten Ziele sind, dass mindestens 3 % des BIP der EU in Forschung und Entwicklung investiert werden, sowie die sogenannten 20-20-20-Umweltschutzziele (Reduzierung der Treibhausgase um 20 %, Steigerung der Energieeffizienz um 20 % und Gewährleistung, dass mindestens 20 % der Energie aus erneuerbaren Quellen stammen).

2 HAUPTTHEMEN DES PROGRAMMS FÜR GEGENSEITIGES LERNEN 2010

2.1 Einführung

Dieser thematische Synthesebericht fasst die wichtigsten Aktivitäten des Programms für gegenseitiges Lernen (Mutual Learning Programme, MLP) im Jahr 2010 zusammen und analysiert deren Ergebnisse und politische Botschaften. Zudem enthält er Verweise auf andere, ausführlichere Dokumente, die auf der Website des MLP veröffentlicht sind: <http://mutual-learning-employment.net>

Das Programm für gegenseitiges Lernen ist eine Initiative der Generaldirektion Beschäftigung, soziale Angelegenheiten und Chancengleichheit (GD EMPL). Ihr Ziel ist es, den Austausch von Informationen und bewährten Verfahren zwischen den Mitgliedstaaten sowie die allgemeine Verbreitung der Europäischen Beschäftigungsstrategie (EBS) zu fördern. Die Hauptthemen des MLP für das Jahr 2010 waren wie folgt:

2.2 Ausstieg aus der Krise

Einführung

2010 begann Europa, sich von der bislang tiefsten Rezession der Nachkriegszeit zu erholen, die deutliche, wenn auch nicht ganz so schwerwiegende Folgen wie zunächst erwartet für die Beschäftigung hatte. Ein von Eurofound³ veröffentlichter Bericht zeigt, dass im ersten Quartal 2010 fünf Millionen weniger Menschen eine Beschäftigung hatten als zu Beginn der Krise Mitte 2008. Allein im Bauwesen und im verarbeitenden Gewerbe wurde ein Nettobeschäftigungsrückgang von fünf Millionen Arbeitnehmern verzeichnet. Auch im Verkehrswesen und im Einzelhandel gingen die Zahlen zurück, während die Beschäftigung im Gesundheits- und Bildungssektor und in einigen Bereichen des IT-Sektors weiter wächst.

2010 hat sich der EU-Arbeitsmarkt stabilisiert und in einigen Mitgliedstaaten waren Anzeichen einer Erholung erkennbar. Die Arbeitskräftenachfrage hat sich relativ gesehen verbessert und nach einem fast zweijährigen Rückgang sind die EU-Beschäftigungsquoten im zweiten Quartal 2010 wieder gestiegen. Trotzdem liegt die Gesamtbeschäftigung mit 221,3 Millionen noch immer um 1,5 Millionen niedriger als im zweiten Quartal 2009.

Im zweiten Quartal 2010 wurden in der EU 23,1 Millionen Arbeitslose (9,6 % der Erwerbsbevölkerung) registriert. Zwar hat sich die Lage in fast allen Mitgliedstaaten stabilisiert, doch Tabelle 1 unten verdeutlicht die enormen Unterschiede, die nach wie vor bestehen. Während die Arbeitslosigkeit in Ländern wie den Niederlanden, Luxemburg und Österreich unterhalb der 5%-Marke blieb, ist sie in nicht weniger als zehn Mitgliedstaaten auf zweistellige Werte gestiegen. Besonders stark betroffen waren Spanien, die Slowakei und die baltischen Staaten.

Zudem ist die Arbeitslosigkeit unter Frauen derzeit etwas höher als unter Männern: Der anfängliche Trend hat sich ins Gegenteil gekehrt, und die Folgen der Krise machen sich nun deutlicher unter Frauen als unter Männern bemerkbar. Insbesondere aber hatten junge Menschen in der EU unter der Krise zu leiden und ihre Arbeitslosenquote lag auch im

³ Eurofound (2010), European Restructuring Monitor, Annual Report 2010; <http://www.eurofound.europa.eu/press/releases/2010/101124.htm>

zweiten Quartal 2010 noch bei besorgniserregenden 20,3 % (nur 0,3 Prozentpunkte niedriger als im Vorjahresquartal).

Tab. 1: Beschäftigungs- und Arbeitslosigkeitsquoten in der EU (Q2/2009 und Q2/2010)

	Beschäftigungsquote		Arbeitslosenquote	
	Q2/2010	Q2/2009	Q2/2010	Q2/2009
EU-27	64,3	64,8	9,6	8,9
Belgien	61,5	61,5	8,2	7,5
Bulgarien	60,2	63,3	10,1	6,4
Tsch. Republik	64,9	65,4	7,2	6,4
Dänemark	74,1	76,2	7,4	6,1
Deutschland	71,0	70,8	7,1	7,8
Estland	59,5	63,8	19,2	13,6
Irland	60,4	62,2	13,8	12,1
Griechenland	60,1	61,6	12,0	9,0
Spanien	58,6	59,9	20,2	18,0
Frankreich	64,2	64,6	8,9	8,8
Italien	57,2	57,9	8,5	7,5
Zypern	69,8	70,2	6,6	5,3
Lettland	58,9	61,4	19,8	17,2
Litauen	56,7	60,3	18,6	13,7
Luxemburg	64,6	65,7	4,2	5,1
Ungarn	55,3	55,6	11,2	9,6
Malta	55,9	54,9	6,8	7,0
Niederlande	76,3	77,0	4,2	3,3
Österreich	71,4	71,7	4,5	4,7
Polen	59,3	59,3	9,6	8,0
Portugal	65,7	66,7	11,2	9,6
Rumänien	60,1	59,2	7,2	6,6
Slowenien	66,5	67,6	7,3	5,7
Slowakei	58,6	60,4	14,4	11,3
Finnland	69,2	69,8	9,7	9,7
Schweden	72,9	72,7	9,5	9,3
VK	69,3	69,6	7,8	7,7

Quelle: Eurostat, Arbeitskräfteerhebung, Altersgruppe: 15-64 Jahre

Die wichtigsten Strategien

Eine der wichtigsten Maßnahmen, die während der Wirtschaftskrise zum Schutz der Beschäftigung ergriffen wurden, war das Kurzarbeitergeld – eine Strategie, die noch nie in so umfassenden Maße wie während dieser Rezession eingesetzt worden war und daher weitreichende Diskussionen über ihre Vorteile und ihre potenziellen Nachteile in Gang brachte.

Am 26. und 27. September 2010 veranstaltete das französische Ministerium für Wirtschaft, Industrie und Beschäftigung ein Peer-Review-Seminar zum Thema Kurzarbeitergeld in Paris. Zu dieser Veranstaltung trafen Vertreter des Ministeriums sowie unabhängige Experten aus Frankreich und 13 Ländern (Österreich, Belgien, Bulgarien, Zypern, Tschechische Republik, Deutschland, Griechenland, Italien, Niederlande, Norwegen,

Portugal, Serbien und Slowenien) sowie Vertreter der Generaldirektion Beschäftigung, soziale Angelegenheiten und Chancengleichheit der Europäischen Kommission zusammen. Das Thema Kurzarbeit wurde zudem am 29. Juni 2010 auf dem Frühjahrsseminar des MLP in Brüssel erörtert.

Hauptelemente der Kurzarbeitprogramme

Im Verlauf der jüngsten Rezession hat die Mehrheit der Mitgliedstaaten entweder zum ersten Mal die Möglichkeit der Kurzarbeit genutzt oder bestehende Programme erweitert. Diese Programme besitzen einige grundlegende Merkmale, die jedoch von Land zu Land recht unterschiedlich sein können:

- Anspruchsvoraussetzungen (z. B. ob das Unternehmen wirtschaftliche Verluste rechtfertigen muss oder nicht) und Deckung im Hinblick auf Art der Sektoren und Arbeitnehmer
- Umfang der zulässigen Arbeitszeitreduzierung
- Maximale Dauer des Programms und Möglichkeit der Verlängerung
- Art der Finanzierung, Art und Höhe des Lohnausgleichs (Pauschale oder Prozentsatz der früheren Löhne) und Zahlungsart (Subventionszahlungen an Arbeitgeber oder ein über die Arbeitslosenversicherung an die Arbeitnehmer gezahlter Betrag)
- Ausmaß, in dem die Kurzarbeit mit Ausbildung kombiniert wird, sowie Art der angebotenen Ausbildung

Infolge der Vielseitigkeit der in Europa angewandten Systeme sind die einzelnen Maßnahmen oder Ergebnisse nur begrenzt vergleichbar und auch die Übertragbarkeit der Methoden lässt sich nicht so ohne Weiteres ermitteln.

Die meisten öffentlichen Kurzarbeitprogramme gelten für Unternehmen sämtlicher Größen und Sektoren, beschränken sich jedoch meist auf Arbeitnehmer mit unbefristeten Verträgen in Ländern, in denen ein relativ strenger Arbeitsschutz für regulär Beschäftigte besteht. Die Arbeitsteilung ist dadurch unter Umständen eine attraktivere Option als die Entlassung. In einigen Ländern wurden im Verlauf der Krise auch Leiharbeiter sowie befristet und teilzeitbeschäftigte Arbeitnehmer in die Programme aufgenommen. Infolgedessen ist mit einer weiteren Ausgrenzung von Beschäftigten mit nicht regulären Arbeitsverträgen zu rechnen, denn die meisten Unternehmen haben sich angesichts der Krise offenbar in erster Linie dazu entschlossen, befristete Verträge nicht zu erneuern und den Einsatz von Leiharbeitnehmern zu begrenzen.

Die mit Kurzarbeit assoziierten Probleme wie Mitnahmeeffekte oder langfristige Nachhaltigkeit werden im Allgemeinen in allen europäischen Ländern ähnlich bewertet. Zur Reduzierung von Mitnahmeeffekten wurden verschiedene Kriterien eingeführt, die die Unternehmen und/oder Arbeitnehmer für die Teilnahme am Kurzarbeitprogramm erfüllen müssen. Dazu gehören beispielsweise ein Mindestrückgang der Produktion und/oder der Geschäftstätigkeit sowie die Zustimmung der Sozialpartner auf Betriebs- oder Branchenebene. Weitere Bedingungen sind, dass während oder direkt nach der Teilnahme an einem Kurzarbeitprogramm keine Entlassungen erlaubt sind und/oder die Zahl der Beschäftigten nicht reduziert werden darf. In einigen Ländern wurden zudem Beschränkungen für an das Management gezahlte Erfolgsprämien erlassen.

Zur Vermeidung von Mitnahmeeffekten wurde zudem für wichtig befunden, dass Arbeitgeber, die sehr empfänglich für Anreize sind, einen Teil der mit dem Kurzarbeitergeld verbundenen Kosten übernehmen. Die staatliche Hilfe kann einen finanziellen Beitrag zum Einkommen der betroffenen Arbeitnehmer und/oder eine Rückerstattung anderer

Arbeitgeberkosten (insbesondere der Sozialversicherungskosten) umfassen. Bei Teilnahme an einem Kurzarbeitprogramm zahlen Arbeitgeber und Arbeitnehmer auch weiterhin die für die geleisteten Arbeitsstunden anteiligen Beiträge zur Arbeitslosen-, Renten- und Krankenversicherung (zur Erhaltung der Ansprüche wird in manchen Fällen allerdings der volle Betrag gezahlt).

Nur in einigen wenigen Ländern besteht bei Teilnahme an einem Kurzarbeitprogramm Schulungs- oder Ausbildungspflicht. Die Schulung wird jedoch in vielen Ländern von staatlicher Hand subventioniert. Wo eine Schulung nicht vorgeschrieben war, haben im Allgemeinen auch nur wenige Kurzarbeiter von diesem Angebot Gebrauch gemacht. Untersuchungen auf Landesebene zufolge ist es offenbar schwierig, Schulung und Kurzarbeit aufgrund der befristeten Dauer dieser Maßnahmen miteinander zu kombinieren. In einer Notfallsituation haben die Unternehmen zudem Probleme, auf den Bedarf ihrer Mitarbeiter zugeschnittene Ausbildungsangebote zu finden. Einige Firmen nehmen die Angebote auch nur ungern an, wenn sie nicht ihrem speziellen Bedarf entsprechen. Mit anderen Worten: Es ist schwierig, ihnen klar zumachen, dass die Schulung in erster Linie das Ziel verfolgt, die Beschäftigungsfähigkeit der Arbeitnehmer zu fördern und nicht den individuellen Bedarf der Firma zu decken. Eines der Hindernisse, mit denen sich die Unternehmen häufig für die begrenzte Schulungsteilnahme ihrer Mitarbeiter bei einem günstigen Wirtschaftsklima rechtfertigen, ist die fehlende Zeit hierfür. Daher sollte man meinen, dass die Umsetzung von Ausbildungsmaßnahmen im Kontext der Krise einfacher wird. Dies ist jedoch nicht der Fall, da es in der Praxis nicht so einfach ist, Schulungsangebote während der freien Arbeitszeit bereitzustellen.

In einigen Ländern wurde die Kurzarbeit strikt als vorübergehende Maßnahme eingeführt und wird daher aller Voraussicht nach auch nicht verlängert. In anderen Ländern dagegen stehen derartige Instrumente schon seit langem zur Verfügung und kamen bereits vor der Krise zum Einsatz, wenn auch in geringerem Maße (beispielsweise bei zyklischer oder saisonaler Beschäftigung oder Umstrukturierung). In den meisten Ländern wird ein stufenweiser Ausstieg aus der Kurzarbeit bevorzugt. Erfolgt er zu früh, kann dies das Vertrauen der Arbeitnehmer und somit die heimische Nachfrage untergraben, was wiederum negative Folgen für die Unternehmenstätigkeit hat. Andererseits läuft man bei einer zu lange hinausgeschobenen Beendigung der Maßnahmen Gefahr, Arbeitnehmer in wirtschaftsschwachen Tätigkeiten festzuhalten, die erforderliche Neuverteilung der Ressourcen zu verhindern und zukünftige Wachstumschancen zu schmälern.

Tabelle 2 unten gibt einen Überblick über die Kurzarbeit in den EU-Mitgliedstaaten, in denen diese Maßnahme zur Bewältigung der Krise entweder eingeführt oder ausgedehnt wurde.

Politische Empfehlungen

Bei einer Rezession von dem Ausmaß, in dem sie in fast allen EU-Ländern 2008 und 2009 zu spüren war, kann Kurzarbeit den Abbau von Arbeitsplätzen verringern, die langfristigen negativen Folgen einer Arbeitslosigkeit reduzieren und das für den Aufschwung erforderliche Humanpotenzial erhalten.

Untersuchungen haben gezeigt, dass die Mitgliedstaaten unterschiedliche Methoden für die Beurteilung von Umsetzung und Wirkung der Kurzarbeit eingesetzt haben. Die in den einzelnen Ländern erhobenen Daten und die Wirkung der Maßnahmen sind somit nicht ohne Weiteres vergleichbar – ein Problem, das gelöst werden muss.

Struktur und Anwendung der Kurzarbeit variieren von Land zu Land. Die wichtigsten Unterschiede finden sich in Bezug auf Deckungsbereich sowie Höhe des Lohnausgleichs und des staatlichen Beitrags. Ebenso wichtig ist die Unterscheidung, ob das

Kurzarbeitergeld als eine Art Arbeitslosenunterstützung oder zur Steigerung der internen Flexibilität gezahlt wird. Dies gilt insbesondere für Länder mit strengen Arbeitsschutzgesetzen und hohen Entlassungskosten.

In einigen Ländern, in denen die Kurzarbeit auch finanzielle Schulungsanreize umfasste, wurden diese Angebote leider nur wenig genutzt, obwohl Arbeitnehmer und Arbeitgeber davon profitiert hätten. Mögliche Gründe hierfür sind Schwierigkeiten bei der Organisation angemessener Schulungsangebote für die relativ begrenzte Dauer der Kurzarbeit oder einfach die Investition in Ausbildungskurse in Krisenzeiten. Die Investition in den Erwerb neuer Fähigkeiten wird jedoch als wichtig erachtet, um in wirtschaftlich unsicheren Zeiten die Beschäftigungsfähigkeit der Arbeitnehmer zu erhalten. Schließlich ist zu überlegen, wie dieser Ansatz in das Konzept des lebenslangen Lernens passt. Die Angebote reichen von Schulungskursen, die das für die bestehende Tätigkeit erforderliche Wissen erweitern und aufrechterhalten, bis hin zur allgemeinen Kenntniserweiterung. Da Kurzarbeit jedoch nicht hundertprozentig vor einer Entlassung schützt, ist es ratsam, auch übertragbare Fähigkeiten zu vermitteln.

Tab. 2: Überblick über die Kurzarbeit in den EU-Mitgliedstaaten

Österreich	<ul style="list-style-type: none"> • Kurzarbeitsunterstützung (KUA) für private Arbeitgeber bei vorübergehenden wirtschaftlichen Schwierigkeiten, Naturkatastrophen • 6 Monate, kann auf bis zu 24 Monate verlängert werden (befristet – vorher 18 Monate) • Reduzierung um 10 bis 90 % der normalen Arbeitszeit • Pauschalbetrag, wird vom Arbeitsmarktservice (AMS) an den Arbeitgeber gezahlt
Belgien	<ul style="list-style-type: none"> • Befristete Arbeitslosigkeitsmaßnahmen für Privatunternehmen aufgrund von wirtschaftlichen Schwierigkeiten, technischen Störungen, höherer Gewalt, schlechtem Wetter, Werksschließung, Streiks und Aussperrung • Während der Krise: komplette Beurlaubung ist möglich bis zu 16 Wochen, teilweise Beurlaubung bis zu 26 Wochen, Antikrisenmaßnahmen ermöglichen je nach Programm auch die Reduzierung um ein Fünftel, ein Viertel oder die Hälfte der normalen Arbeitszeit • Befristet: Einkommensunterstützung bis zu 75 % des früheren Gehalts
Bulgarien	<ul style="list-style-type: none"> • Befristete Maßnahme: Ausgleichszahlung an Arbeiter und Angestellte in der Industrie und im Dienstleistungssektor • Maximal 4 Monate mit 50%iger Reduzierung der normalen Arbeitszeit • Lohnausgleich entsprechend der Hälfte des Mindestlohns in Höhe von 120 BNG (60 EUR)
Tschechische Republik	<ul style="list-style-type: none"> • Teilzeitarbeitslosigkeit für Beschäftigte im Privatsektor aufgrund von vorübergehenden Schwierigkeiten bei der Bereitstellung von Arbeit oder höherer Gewalt (im Arbeitsgesetzbuch seit 2006) • Befristete Maßnahme (Ende 2010): 100%ige Lohnsubvention für nicht geleistete Stunden, wenn der Arbeitnehmer während dieser Zeit an einer Schulung teilnimmt
Dänemark	<ul style="list-style-type: none"> • Befristete Entlassung von Arbeitnehmern im Privatsektor • Dauer: 13 Wochen, kann auf maximal 26 Wochen verlängert werden • Reduzierung der Arbeitszeit um maximal 50 % • Einkommensunterstützung: allgemeine Arbeitslosenunterstützung • Während der vorübergehenden Entlassung gilt der Arbeitnehmer als arbeitsuchend und ist zur Teilnahme an Arbeitssuchmaßnahmen verpflichtet • Die Lohnfortzahlung während einer Schulung entstammt einem speziellen Ausbildungsfonds
Finnland	<ul style="list-style-type: none"> • Vorübergehende Entlassung und Entlohnung auf Initiative des Arbeitgebers (Privatsektor) • Dauer: Maximal 36 Monate, abgeschafft durch die Antikrisenmaßnahmen • Reduzierung der Arbeitszeit um bis zu 50 % • Einkommensunterstützung: angepasste Arbeitslosenunterstützung, die bis zu 90 % des regulären Einkommens deckt; dank der Antikrisenmaßnahmen wird bis Januar 2011 die volle Arbeitslosenunterstützung gezahlt
Frankreich	<ul style="list-style-type: none"> • Teilarbeitslosigkeit ist möglich bei Schwierigkeiten aus den folgenden Gründen: Rezession; Probleme bei der Beschaffung von Primärressourcen oder Energie; Naturschäden und außergewöhnliche Schäden; Umorientierung, Umstrukturierung oder Modernisierung des Unternehmens; andere außergewöhnliche Umstände • Die maximale Zahl der nicht gearbeiteten Stunden pro Arbeitnehmer wird jedes Jahr neu festgelegt (1000 Stunden seit September 2009), die Schließung eines Unternehmens ist bis zu sechs Wochen erlaubt (seit 31. Dezember 2008 – keine zeitlich begrenzte Maßnahme) • Die Einkommensunterstützung für Kurzarbeiter umfasst je nach Gesetz und Tarifverhandlungen drei verschiedene Stufen und wurde im Verlauf der Krise erhöht • Bis zum 31. Dezember 2010 gilt ein neu eingeführtes befristetes System für Teilarbeitslosigkeit, die zwischen 3 und 12 Monaten dauert (bei Unterzeichnung eines speziellen Abkommens für Unternehmen mit mehr als 250 Beschäftigten)

Deutschland	<ul style="list-style-type: none"> • Kurzarbeitergeld für Beschäftigte des Privatsektors (zyklisch oder saisonbedingte Kurzarbeit bzw. im Fall einer Umstrukturierung) • Als Teil befristeter Krisenmaßnahmen beträgt die maximale Dauer 3 Monate • 60 % des fehlenden Nettolohns werden von der Bundesagentur für Arbeit (BA) gezahlt • Ausbildungsanreize (der Arbeitgeber kann einen Prozentsatz der Ausbildungskosten erstattet bekommen)
Spanien	<ul style="list-style-type: none"> • Vorübergehende Reduzierung der Arbeitszeit für Beschäftigte im Privatsektor aufgrund konjunktureller Schwierigkeiten, eingeschränkter Produktion, vorübergehender höherer Gewalt, hauptsächlich genehmigt im Rahmen eines Entlassungsplans • Maximale Dauer: 2 Jahre • Der Arbeitstag muss vorübergehend um mindestens ein Drittel reduziert sein • Anspruch auf Einkommensunterstützung besteht im Verhältnis zum Arbeitsausfall (nicht weniger als 75 % bzw. nicht mehr als 220 % des spanischen Mindestlohns)
Ungarn	<ul style="list-style-type: none"> • Befristetes Programm (bis Juni 2010): infolge der Rezession vereinbarte Kurzarbeit • Maximale Dauer: 12 Monate • Reduzierung der Arbeitszeit um bis zu 50 % • Einkommensunterstützung: 80 % des früheren Einkommens für nicht geleistete Stunden
Irland	<ul style="list-style-type: none"> • Systematische Kurzarbeit • Antikrisenmaßnahme (Employment Subsidy Scheme) für Arbeitgeber im Exportsektor (Subvention für 15 Monate) • Arbeitslosenversicherung für die Dauer von 12 Monaten; der Betrag hängt vom Sozialversicherungsbeitrag des Arbeitnehmers ab • Antikrisenmaßnahmen beinhalten ein relevantes Schulungsprogramm (Ausbildungsgutscheine für 52 Wochen, 2 Tage/Woche)
Italien	<ul style="list-style-type: none"> • Die Leistungen der Cassa Integrazione Guadagni Ordinaria (CIGO) und der Cassa Integrazione Guadagni Straordinaria (CIGS) wurden im Rahmen der Antikrisenmaßnahmen (bis Ende 2010) auf alle betroffenen Unternehmen sämtlicher Wirtschaftszweige und auf alle Arbeitnehmerkategorien ausgedehnt • Die CIGO kommt zum Einsatz, wenn die Arbeit in einem Unternehmen aufgrund temporärer Ereignisse oder Absatzschwierigkeiten reduziert oder vorübergehend ganz eingestellt wird; bei Reduzierung zwischen 24 und 40 Stunden pro Woche über einen maximalen Zeitraum von 13 aufeinanderfolgenden Wochen mit möglicher Verlängerung bis auf 12 Monate im Jahr 2009: Lohnausgleich in Höhe von 840,81 EUR pro Monat für Arbeitnehmer mit einem Verdienst von maximal 1931,85 EUR und von 1010,57 EUR für Arbeitnehmer oberhalb dieser Einkommensschwelle • Die CIGS übernimmt bei dauerhaftem und strukturell bedingtem Arbeitskräfteüberschuss aufgrund von Umstrukturierung, Krise oder Bankrott bis zu 80 % des Gesamtlohns für die nicht gearbeiteten Stunden (0 bis 40 Stunden pro Woche): bei einer Unternehmenskrise für die Dauer von maximal 12 Monaten, bei Bankrott maximal 18 Monate und bei Umstrukturierung maximal 24 Monate • Bis Ende 2010 kann bei Teilnahme an dem Programm eine vorübergehende Ausbildungshilfe beantragt werden
Lettland	<ul style="list-style-type: none"> • Fachschulung für Teilzeitbeschäftigte (Arbeitszeit auf bis zu 20 Stunden pro Woche reduziert) • Ausbildungsgutscheine für bis zu 6 Monate • Staatliches Stipendium in Höhe von 70 LVL pro Monat für die mit Ausbildung verbrachte Zeit
Litauen	<ul style="list-style-type: none"> • Wird von Fall zu Fall innerhalb des Unternehmens ausgehandelt • Kurzarbeit kann mit öffentlich subventionierter Arbeit verbunden werden (Lohnsubvention von 100 %) • Unterstützung aus einem Berufsausbildungsfonds für Kurzarbeiter (bis zu 70 % des monatlichen Mindestlohns)
Luxemburg	<ul style="list-style-type: none"> • Teilzeitarbeitslosigkeit aus wirtschaftlichen Gründen, strukturellen Gründen sowie aufgrund von wirtschaftlicher Abhängigkeit von anderen Unternehmen • Reduzierung der Arbeitszeit um bis zu 50 % im Rahmen vorübergehender Antikrisenmaßnahmen bis Ende 2010: 100 % maximal 6 Monate

	<p>lang</p> <ul style="list-style-type: none"> • Zahlungen erfolgen in derselben Höhe wie Arbeitslosenunterstützung (80 % des regulären Bruttolohns, darf 250 % des Mindestlohns nicht überschreiten) und werden zu 30 % vom Arbeitgeber und zu 70 % vom Sozialversicherungshaushalt gezahlt • Anreize für die Kombination mit einer Schulung (bei Teilnahme des Arbeitnehmers an einem Schulungsprogramm zahlt der Arbeitgeber nur 15 % des Lohns)
Niederlande	<ul style="list-style-type: none"> • Teilzeitbeschäftigung ab Juli 2009, Teilzeitarbeitslosenunterstützung April 09 bis April 10 im Fall unvorhergesehener und vorübergehender konjunktureller Probleme • Dauer: mindestens 6 Monate bei Arbeitszeitreduzierung von 20 % (je mehr Arbeitnehmer an dem Programm teilnehmen, desto kürzer die Dauer der Teilzeitarbeitslosigkeit) • Reduzierung der Arbeitszeit um bis zu 50 % für alle Programme • In den ersten beiden Monaten Teilzeitarbeitslosenunterstützung von bis 75 % des zuletzt gezahlten Gehalts • Schulungspflicht; der Arbeitgeber muss Fortschrittsberichte bezüglich der für seine Mitarbeiter bereitgestellten Schulungsmaßnahmen erstellen
Polen	<ul style="list-style-type: none"> • Teilzeitarbeitslosigkeit bei temporären finanziellen Problemen • Maximale Dauer beträgt 6 Monate • Reduzierung der Arbeitszeit um bis zu 50 % • Arbeitslosenunterstützung ermöglicht volles Gehalt • Schulungsanreize
Portugal	<ul style="list-style-type: none"> • Kurzarbeit und Aufhebung der Arbeitsverträge im Fall von strukturellen oder konjunkturellen Schwierigkeiten, bei technischen Problemen oder Katastrophen, die die normale Tätigkeit des Unternehmens stark beeinträchtigen • 6 Monate (kann um weitere 6 Monate verlängert werden) • Reduzierung der Arbeitszeit um bis zu 50 % • Lohnausgleich für zwei Drittel des regulären Einkommens (zwischen 100 und 300 % des nationalen Mindestlohns) plus Entlassungsgeld, finanziert vom Arbeitgeber (30 %) und vom Sozialversicherungsfonds (70 %) • Qualifizierungs-/Beschäftigungsprogramm (2009-2010), Anreize für Schulungsmaßnahmen: 85 % Lohnausgleich für die mit Ausbildung verbrachten Stunden für 20 % Belegschaft
Rumänien	<ul style="list-style-type: none"> • Vorübergehende Aufhebung des Arbeitsvertrags aus wirtschaftlich, technisch oder strukturell bedingten Gründen • Ausgleichszahlungen aus dem nationalen Lohnfonds (mindestens 75 % des Grundlohns) • Antikrisenmaßnahmen gestatteten eine dreimonatige Befreiung von Sozialbeiträgen für Arbeitgeber im Fall einer vorübergehenden Arbeitsunterbrechung • Die ÖAV übernimmt 50 % der Kosten für Schulungsmaßnahmen
Slowakei	<ul style="list-style-type: none"> • Beitrag zum Erhalt von Arbeitsplätzen in KMU im Fall konjunkturbedingter Probleme und vorübergehend reduzierter Auftragslage (vorübergehende Änderung des Arbeitsgesetzes) • Lohnausgleich in Höhe von 60 % des früheren Einkommens; staatliche Unterstützung von bis zu 339 EUR pro Monat an maximal 60 Kalendertagen pro Jahr
Slowenien	<ul style="list-style-type: none"> • Befristete Programme bis 2010: Subventionen bei Kurzarbeit und Subventionen für Arbeitnehmer in vorübergehendem Zwangsurlaub • 6 Monate, verlängerbar um weitere 6 Monate • Kurzarbeit: Reduzierung von 40 auf 32 bis 36 Stunden/Woche, Subventionen möglich für die nicht geleisteten Stunden sowie Zusatzleistung in Höhe von 60 EUR pro Monat • Zwangsurlaub: Reduzierung der Arbeitszeit von bis zu 50 %, Lohnausgleich in Höhe von 85 % des Gehalts (gezahlt vom Arbeitgeber, dem

	dann 50 % erstattet werden) 20 % der nicht gearbeiteten Stunden müssen für Schulungszwecke verwendet werden; Der Arbeitgeber kann maximal 500 EUR der Schulungskosten erstattet bekommen
Vereinigtes Königreich	<ul style="list-style-type: none">• Kurzarbeit und vorübergehende Entlassung• Während der Entlassung erhalten die Arbeitnehmer für jeden „arbeitslosen Tag“ gesetzlich garantierte Leistungen zuzüglich einer beitragsbasierten Arbeitslosenunterstützung oder Arbeitslosenunterstützung für Härtefälle

Die Einbeziehung der Sozialpartner bei Gestaltung und Umsetzung der Programme variiert je nach Land und reicht von Anhörung bis zu formalen Abkommen. Dadurch wird die Umsetzung der Kurzarbeit zwar komplizierter; gleichzeitig ist es jedoch eine Möglichkeit, Transparenz und Akzeptanz zu gewährleisten und den Missbrauch auf ein Minimum zu beschränken.

Die Programme erreichen derzeit jedoch nur Arbeitnehmer in Unternehmen, in denen offiziell Kurzarbeit vereinbart wurde. Arbeitslose, die intensive Hilfsmaßnahmen benötigen, um ihnen den Zugang zum Arbeitsmarkt zu ermöglichen, profitieren beispielsweise nicht davon.

Die Vereinfachung der Finanzierung und Verfahren ist ein wichtiger Faktor, um die Unternehmen und vor allem KMU zur Teilnahme an den Programmen zu bewegen. Bei der Umsetzung sollten also Zugänglichkeit, Bedingungen, Methoden und Erfordernisse an die Realität kleiner Unternehmen angepasst werden.

2.3 Bewältigung der mittel- bis langfristigen Herausforderungen auf dem EU-Arbeitsmarkt

2.3.1 Einführung

Es ist offensichtlich, dass die europäischen Arbeitsmärkte nicht nur mit den Folgen der Krise, sondern nach wie vor mit einer Reihe tieferliegender und struktureller Probleme zu kämpfen haben. Dazu gehören zum einen die demografischen Herausforderungen, denen sich die europäischen Gesundheits- und Sozialversicherungssysteme und auch die Arbeitsmärkte zu stellen haben, zum anderen die kontinuierlichen Probleme bestimmter Gruppen beim Arbeitsmarktzugang sowie der anhaltende Fachkräftemangel. Die Tatsache, dass diese Probleme auch die Krise überdauern, wurde im Rahmen der in Nordirland, Finnland, den Niederlanden und der Tschechischen Republik abgehaltenen Peer Reviews deutlich. Die vollständige Integration gefährdeter Gruppen würde beträchtliche wirtschaftliche Vorteile für die Mitgliedstaaten und insbesondere für Länder mit sinkenden Bevölkerungszahlen haben, die es sich nicht leisten können, einen großen Teil ihres Arbeitskräftepotenzials auszuschließen. Dieser Abschnitt beschreibt, welche Probleme die Arbeitsmärkte und die für die Umsetzung der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen zuständigen Organe auf diesem Gebiet haben. Außerdem fasst er die wichtigsten Ansätze und die von den Peer Reviews erarbeiteten Empfehlungen zusammen.

2.3.2 Aktivierung älterer Arbeitnehmer

Die europäische Bevölkerung wird immer älter und die in fast allen europäischen Ländern deutlich gestiegene Lebenserwartung ist eine wichtige sozioökonomische Errungenschaft. Diese positive Entwicklung birgt aber auch eine Reihe von Problemen in sich, die die Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik bewältigen muss, damit die derzeitigen Trends nicht zu hohen Sozial- und Wirtschaftskosten führen. In der EU geht die allgemeine steigende Lebenserwartung Hand in Hand mit sinkenden Fertilitätsraten. Zwar konnten die Bevölkerungszahlen in vielen europäischen Ländern durch Migration erhöht werden; sie reicht jedoch keineswegs aus, um in den kommenden Jahrzehnten einen steilen Anstieg des Abhängigkeitsquotienten zu verhindern. Wenn die Generation der Baby-Boomer in den Ruhestand tritt, wird die Zahl der Arbeitskräfte im besten Alter über einen Zeitraum von fünf Jahren um eine Million sinken, so dass die Tragfähigkeit der Renten-, Gesundheits- und Sozialversicherungssysteme in Frage gestellt wird. Die auf den derzeitigen Maßnahmen basierenden langfristigen Prognosen zeigen, dass die öffentlichen Ausgaben für ältere Menschen gemessen am BIP um 4,7 Prozentpunkte zunehmen werden.

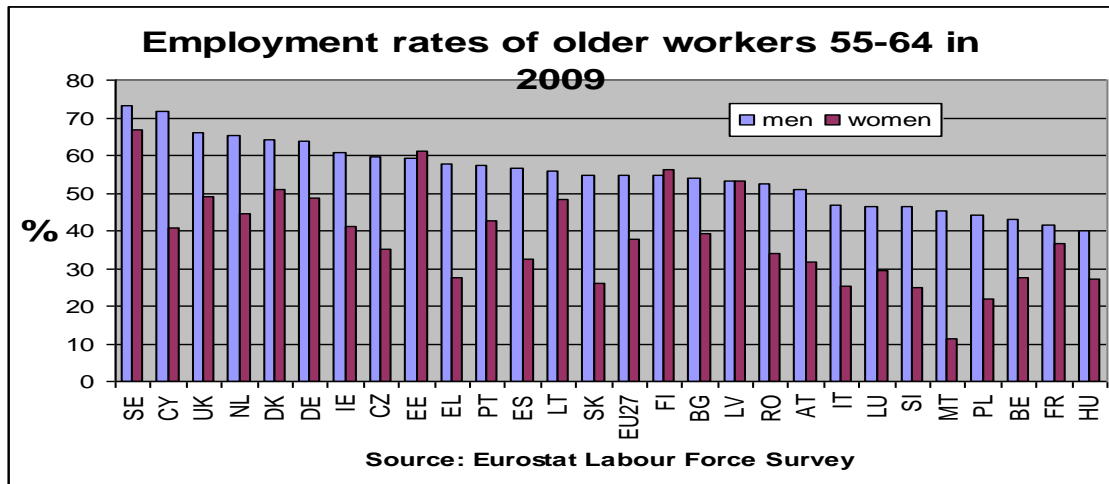
Der demografische Wandel und das Altern der Bevölkerung erfordern eine steigende Arbeitsmarktteilnahme älterer Menschen und einen Aufschub des Renteneintritts in der

EU. Im Verlauf des letzten Jahrzehnts wurden im Rahmen der Lissabon-Strategie Maßnahmen für aktives Altern gefordert und viele Mitgliedstaaten haben beträchtliche Anstrengungen zur Anhebung der Erwerbsquoten unter 55- bis 64-Jährigen unternommen.

Arbeitsmarkttrends unter älteren Arbeitnehmern

Abbildung 1 zeigt die Beschäftigungsquoten für ältere Arbeitnehmer im Jahr 2009. Die Quoten sind in fast allen Ländern seit 2000 deutlich gestiegen.

Abb. 1 Beschäftigungsquoten älterer Arbeitnehmer zwischen 55 und 64 Jahren (2009)

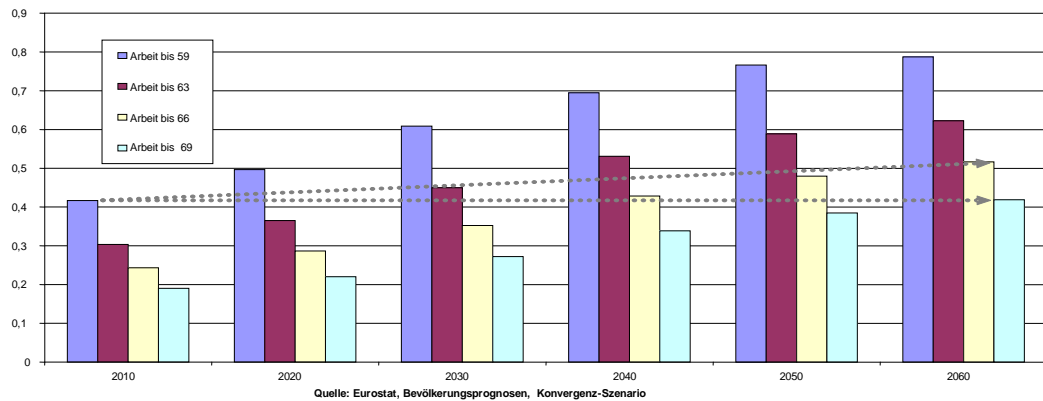


Quelle: Eurostat, Arbeitskräfteerhebung

Dennoch bestehen nach wie vor beträchtliche Lücken und über die Hälfte der EU-Länder hat es bis 2010 nicht geschafft, das in Lissabon gesteckte Ziel – eine Beschäftigungsquote von 50 % unter älteren Arbeitnehmern – zu erreichen. Auch in der neuen Strategie Europa 2020 wird betont, dass der demografische Wandel ernstzunehmende Folgen haben wird und einen Aufschub des Renteneintritts erforderlich macht. Die Strategie beinhaltet zudem ein Gesamtbeschäftigungsziel von 75 %, das für über 55-Jährige angesichts der derzeitigen Beschäftigungssituation in den meisten Mitgliedstaaten nur schwer zu erreichen sein wird, es sein denn, dass der allgemeine Renteneintritt deutlich später erfolgt (individuelle Beschäftigungsziele werden von den Mitgliedstaaten selbst festgelegt). Der Renteneintritt wird auch die Abhängigkeitsquoten spürbar beeinflussen. Abbildung 2 unten zeigt die EU-Abhängigkeitsquoten unter Annahme verschiedener Rentenalter und verdeutlicht, wie der Druck auf die Renten (und unter Umständen auf die Gesundheits- und Pflegesysteme) durch Anhebung des Renteneintrittsalters und des gesetzlichen festgelegten Rentenalters reduziert werden kann.

Abb. 2 Altenquotient unter Annahme verschiedener Renteneintrittsalter

Altenquotient unter Annahme verschiedener Renteneintrittsalter



Die Verlängerung des Arbeitslebens kann sich jedoch aus verschiedenen Gründen als schwierig erweisen:

- Ältere Arbeitnehmer sind häufig geringer qualifiziert und erhalten erfahrungsgemäß etwa ab 45 Jahren weniger Angebote im Bereich des lebenslangen Lernens oder nehmen solche Angebote weniger häufig wahr, was ihre Beschäftigungs- und Anpassungsfähigkeit mindert
- Der von Anfang der 1970er bis Mitte der 1990er Jahre weitverbreitete Vorruhestand (der in einigen Ländern auch heute noch trotz Begrenzung derartiger Optionen praktiziert wird) hat unter älteren Arbeitnehmern in zahlreichen Sektoren die Erwartung geschürt, den Arbeitsmarkt vorzeitig verlassen zu können
- Eine unzureichende Arbeitskräfteplanung und mangelnde Flexibilität bei der Anpassung der Tätigkeitsbeschreibung oder der Bereitstellung alternativer oder flexibler Beschäftigungsmöglichkeiten kann es einigen Arbeitnehmern (vor allem in körperlich oder geistig anstrengenden Tätigkeiten) erschweren, bis zum Rentenalter oder sogar darüber hinaus zu arbeiten

Die wichtigsten Strategien

Das niederländische Ministerium für soziale Angelegenheiten und Beschäftigung veranstaltete ein Peer-Review-Treffen in Den Haag, bei dem Vertreter des Ministeriums sowie unabhängige Experten aus 13 Ländern (Belgien, Bulgarien, Zypern, Tschechische Republik, Dänemark, Deutschland, Griechenland, Finnland, Frankreich, Rumänien, Serbien, Slowenien und Vereinigtes Königreich) und Vertreter der Generaldirektion Beschäftigung, soziale Angelegenheiten und Chancengleichheit der Europäischen Kommission zusammenkamen.

Die Anwesenden waren sich einig, dass die Arbeitsmarktbeteiligung älterer Arbeitnehmer stark vom politischen Umfeld des jeweiligen Landes beeinflusst wird. Maßgebliche Aspekte sind das Rentensystem, der Arbeitsschutz, die Lohnpolitik, die arbeitsmedizinische und allgemeine Gesundheitsfürsorge, Bildung und Ausbildung sowie aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen. Ferner ist zu berücksichtigen, dass jeder ältere Arbeitnehmer eine individuelle Persönlichkeit ist und seine Renteneintrittsentscheidung (bzw. Fähigkeit) von solchen Faktoren wie persönlichen Vorlieben, Wohlstand, Gesundheit, Bildung, dem gegenwärtigen Arbeitsplatz, Arbeitsmarktposition und der allgemeinen

persönlichen Situation abhängig ist. Eine alternde Bevölkerung bedeutet beispielsweise eine steigende Zahl von Personen mittleren Alters und anderen Personen, die für die Betreuung und Pflege ihrer betagten Eltern oder Verwandten verantwortlich sind oder sich um ihre Enkelkinder kümmern. Dies unterstreicht, wie wichtig ein individueller Ansatz zur beruflichen Planung im späteren Leben ist.

Die Diskussionen im Rahmen der Peer Reviews machten deutlich, dass sich die Politiker in den letzten Jahren intensiv der Reform der Rentensysteme gewidmet und den Zugang zum Vorruhestand und andere Möglichkeiten für einen vorzeitigen Ausstieg aus dem Arbeitsleben eingeschränkt haben. In vielen Ländern steht die Anhebung des gesetzlichen Rentenalters bereits zur Debatte oder sie ist bereits erfolgt, um einerseits der steigenden Lebenserwartung und den neuen (körperlich weniger anstrengenden) Tätigkeitsformen Rechnung zu tragen und andererseits die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Rentensysteme im Kontext der zunehmend unter Druck geratenen öffentlichen Haushalte zu gewährleisten. In einigen Ländern bestehen allerdings noch immer gegensätzliche Anreize (wie zum Beispiel die Fortsetzung von Vorruhestandsprogrammen). Allerdings ist man auch in Ländern, in denen das gesetzliche Rentenalter unverändert bleibt, darum bemüht, die Vorruhestandsmöglichkeiten durch eine deutliche Anhebung der damit verbundenen Kosten für Unternehmen und insbesondere für Arbeitnehmer zu begrenzen.

Arbeitgeber sind aber nach wie vor nur ungern dazu bereit, ältere Arbeitnehmer einzustellen oder weiterzubeschäftigen, da sie mit ihnen häufig die Vorstellung von geringerer Produktivität, geringerer Lern- und Anpassungsbereitschaft und einem geringen Ertrag bei Ausbildungsinvestitionen verbinden. In vielen Ländern werden den Unternehmen daher Anreize zur Einstellung oder Weiterbeschäftigung älterer Arbeitnehmer angeboten, die zwar häufig eingesetzt, doch nur selten auf ihre Mitnahmeeffekte hin untersucht werden. Daher bleibt zu bewerten, ob diese Maßnahmen tatsächlich eine positive Wirkung auf die Haltung der Arbeitgeber insbesondere im Hinblick auf die Produktivität älterer Arbeitnehmer haben. In den Niederlanden gab es ein Projekt, das den Arbeitgebern die geschäftlichen Vorteile der Rekrutierung älterer Arbeitnehmer vor Augen führen sollte. Die Regierung zieht überdies in Betracht, die Arbeitgeber zur Förderung der nachhaltigen Beschäftigungsfähigkeit älterer Arbeitnehmer zu verpflichten. In Frankreich verfolgt man einen ähnlichen Ansatz, der von den Arbeitgebern verlangt, „den beruflichen Werdegang von Arbeitnehmern über 45 Jahren zu sichern“. 2006 unterzeichneten die französischen Sozialpartner hierzu ein branchenübergreifendes Abkommen, das im Verlauf des Jahres zum Gesetz erklärt wurde. Dieses Gesetz fördert Beratungsgespräche zur „zweiten Hälfte der beruflichen Laufbahn“, Fähigkeitsbewertungen und eine bessere Umsetzung des Rechts auf Ausbildung für Arbeitnehmer ab 46 Jahren, da diese Altersgruppe nur geringe Schulungsquoten verzeichnet. Parallel dazu wurden sämtliche Unternehmen mit mehr als 300 Beschäftigten mit einem Gesetz aus dem Jahr 2005 zur Vereinbarung eines vorausschauenden Dreijahresplans für Arbeitsplätze und Kompetenzen verpflichtet. Die Umsetzung dieser Maßnahmen verlief jedoch enttäuschend, daher verabschiedete die Regierung 2008 ein neues Gesetz, laut dem sämtliche Unternehmen mit mehr als 50 Beschäftigten über ein Betriebsabkommen oder einen Aktionsplan bezüglich der Rekrutierung oder Weiterbeschäftigung von Arbeitnehmern ab 51 Jahren verfügen müssen. Die Umsetzung dieses Gesetzes wird derzeit evaluiert und eine erste Befragung der Unternehmen ergab, dass einige der möglichen Ansätze zur Verlängerung des Berufslebens recht beliebt waren, andere dagegen kaum eingesetzt wurden. Zahlreiche Unternehmen haben sich zu den oben genannten Beratungsgesprächen bereit erklärt und individuelle Zeitsparkonten eingeführt, um älteren Arbeitnehmern, die sich dem Rentenalter nähern, die Reduzierung ihrer Arbeitszeit zu ermöglichen. Einige Unternehmen haben zudem ältere Arbeitnehmer als Lehrer und Berater geschult und es scheint, dass sich verstärkt ein Bewusstsein für die Notwendigkeit des lebenslangen Lernens entwickelt.

Allerdings wurden nur in wenigen Unternehmen Maßnahmen zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen, Anpassung der Arbeitsabläufe oder Einstellung zusätzlicher älterer Arbeitnehmer ergriffen. In einigen Ländern wurden spezielle Ausbildungsfonds eingerichtet, um die Schulung dieser Zielgruppe zu fördern. Vor allem geringqualifizierte Arbeitnehmer machten allerdings nur selten von diesem Angebot Gebrauch. Auch wenn das lebenslange Lernen eindeutig weit oben auf der politischen Tagesordnung steht, bedürfen Maßnahmen für ältere Arbeitnehmer noch immer besonderer Aufmerksamkeit.

Beschäftigungsfähigkeit und die kontinuierliche Weiterbildung sind zudem Faktoren, die dem – ebenfalls im Rahmen des Peer Review erörterten – Arbeitsfähigkeitsindex (AFI) zugrundeliegen. Anhand des Mitarbeiterfragebogens, auf dem der AFI basiert und der an die Gegebenheiten bestimmter Branchen angepasst werden kann, können einzelne Arbeitnehmer und ihr Vorgesetzter die Wahrscheinlichkeit ermitteln, mit der der Betroffene entweder aufgrund eines begrenzten Fähigkeitsprofils oder aufgrund sich abzeichnender beruflicher oder allgemeiner Gesundheitsprobleme den Arbeitsmarkt vorzeitig verlassen muss. Diese Probleme können dann durch Schulung, Anpassung des Arbeitsumfelds, Unterstützung bei einem Berufswechsel oder Maßnahmen zur Änderung bestimmter Arbeitsabläufe oder arbeitsmedizinischer Aspekte beseitigt werden.

Politische Empfehlungen

Beschäftigungs- und Arbeitsfähigkeit sind wichtige Aspekte, doch es scheint, dass die Erwerbsquoten vor allem vom breiteren politischen Rahmen abhängig sind. Bis jetzt hat man sich hauptsächlich auf Anreize verlassen, um ältere Arbeitnehmer zum Aufschub des Renteneintritts zu bewegen. Dies allein reicht jedoch nicht aus und es bedarf einer altersbewussten Humanressourcenpolitik, um eine lebenslange Beschäftigungsfähigkeit und Arbeitsfähigkeit zu fördern.

Produktivität, Gesundheitszustand und Investitionsertrag sind Aspekte, die Arbeitgeber vieler Länder nach wie vor davon abhalten, ältere Arbeitnehmer einzustellen oder weiterzubeschäftigen. Informationskampagnen, Anreize und Gesetze gegen Altersdiskriminierung können dazu beitragen, die Haltung der Arbeitgeber zu ändern und ihnen die Vorteile vor Augen zu führen, die ihnen durch die Einstellung oder Weiterbeschäftigung älterer Arbeitnehmer entstehen. Weitere Faktoren, die die Haltung der Arbeitgeber gegenüber älteren Arbeitnehmern beeinflussen, sind Dinge wie Dienstalterzulagen oder mit höherem Dienstalter zunehmende Arbeitsschutzrechte. Derartige Themen erfordern auch ein Umdenken seitens der Gewerkschaften und der älteren Arbeitnehmer selbst und müssen im Rahmen eines konstruktiven sozialen Dialogs erörtert werden.

In zahlreichen Ländern sind es insbesondere ältere Arbeitnehmer, die geringe und oftmals überholte Qualifikationen und Fähigkeitsprofile haben, so dass ihre Weiterbeschäftigung problematisch wird. Zwar hat man anhand aktiver arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen versucht, das Schulungsangebot für ältere Arbeitnehmer zu erweitern, doch inzwischen ist klar, dass es zu spät ist, das Problem auf diese Weise aus der Welt zu schaffen. Aus diesem Grund sind das lebenslange Lernen und die Bereitstellung von Bildungs-, Ausbildungs- und Weiterbildungsmöglichkeiten in sämtlichen Lebensphasen zunehmend in den Mittelpunkt des Interesses gerückt.

Gesundheitliche Probleme – ob körperlicher oder psychischer Art, wobei arbeitsbedingter Stress immer häufiger zu beobachten ist – sind ein wichtiger Grund, warum Arbeitnehmer dem Arbeitsmarkt den Rücken kehren. Aus geschäftlicher Sicht scheint es daher sinnvoll, Arbeitsbedingungen und Arbeitsabläufe nicht nur aus ergonomischer Sicht, sondern auch im Hinblick auf Kontrolle und Selbständigkeit zu verbessern. Es gibt zunehmend Anzeichen dafür, dass ein breiter und stärker integrierter Ansatz zur Gesundheit der Belegschaft zu

Kostenersparnissen, höherer Produktivität, besserer Arbeitsmoral und geringerer Arbeitskräftefluktuation führen kann. Flexible Arbeitsvereinbarungen können zudem den Übergang vom Berufsleben in den Ruhestand erleichtern.

Entscheidend ist auch die Einbindung der Sozialpartner bei Gestaltung der Alterspolitik, und das nicht zuletzt aufgrund der zentralen Rolle, die sie bei Lohngestaltung und in einigen Ländern auch bei Einrichtung und Verwaltung betrieblicher Fonds für die Altersversorgung spielen. Durch Aushandlung innovativer Tarifabkommen und die Förderung bewährter Verfahren treiben sie überdies ein Umdenken auf diesem Gebiet voran.

2.3.3 Integration besonders arbeitsmarktferner Gruppen

Die Arbeitsmarktsituation älterer Arbeitnehmer hat sich im letzten Jahrzehnt deutlich verbessert. Der letzte Abschnitt zeigt jedoch, dass ihr Beschäftigungszugang in vielen Ländern keineswegs ideal und noch immer verbesserungsbedürftig ist. Das gleiche gilt für die beiden Zielgruppen, die 2010 Thema der Peer-Review-Veranstaltungen in Nordirland und der Tschechischen Republik waren.

Im Mai 2010 veranstaltete das nordirische Ministerium für Beschäftigung und Bildung ein Peer-Review-Treffen in Belfast, bei dem Vertreter des Ministeriums sowie unabhängige Experten aus zehn Ländern (Belgien, Bulgarien, Zypern, Tschechische Republik, Deutschland, Griechenland, Irland, Rumänien, Serbien und Slowenien) und Vertreter der Generaldirektion Beschäftigung, soziale Angelegenheiten und Chancengleichheit der Europäischen Kommission über den Arbeitsmarktzugang für alleinerziehende Eltern (*Pathway to Work for Lone Parents*) debattierten.

Das zweite Peer-Review-Treffen, das im November 2010 vom tschechischen Ministerium für Arbeit und soziale Angelegenheiten in Prag veranstaltet worden war, befasste sich mit der Arbeitsmarktintegration von Angehörigen der Roma-Gemeinde. Anwesend waren Vertreter des Ministeriums, unabhängige Experten aus neun Ländern (Zypern, Ungarn, Italien, Rumänien, Serbien, Slowakei, Slowenien, Spanien und Schweden) und Vertreter der Generaldirektion Beschäftigung, soziale Angelegenheiten und Chancengleichheit der Europäischen Kommission.

Beide Zielgruppen sind bei der Suche nach einer Beschäftigung deutlich benachteiligt, wenn auch in unterschiedlichem Ausmaß und aufgrund von manchmal einander ähnlichen, manchmal völlig anders gearteten Hindernissen. Obwohl die Europäische Beschäftigungsstrategie dem Zielgruppenansatz verstärkt den Rücken kehrt, hat sich ein Konzept entwickelt, das als „eindeutige aber nicht ausschließliche Zielsetzung“ bezeichnet werden kann (eine Formulierung, die in den zehn, vom Ministerrat am 8. Juni 2009 gebilligten gemeinsamen Grundprinzipien für die Einbeziehung der Roma angewandt wurde und sich ohne Weiteres auf andere Zielgruppen anwenden lässt). Der folgende Abschnitt fasst die im Rahmen der beiden Peer-Review-Veranstaltungen geführten Diskussionen über Arbeitsmarktsituation, die wichtigsten Strategien und die daraus resultierenden politischen Empfehlungen zusammen.

Arbeitsmarktsituation alleinerziehender Eltern

Die Zahl der alleinerziehenden Eltern in der EU ist nicht nur in absoluten Zahlen, sondern auch als Anteil aller Haushalte (einer von zehn EU-Haushalten) gestiegen. Allerdings gibt es in der EU keine Standarddefinition für alleinerziehende Eltern, so dass keine vergleichbaren Daten über deren Arbeitsmarktsituation zur Verfügung stehen. Alleinerziehende Eltern müssen oft zusätzliche Hindernisse überwinden, um Fuß auf dem Arbeitsmarkt zu fassen und genügend Geld zu verdienen, damit sie nicht auf Sozialleistungen angewiesen sind. Aus diesem Grund gehören alleinerziehende Eltern mit

größerer Wahrscheinlichkeit zu den ärmsten Haushalten in der EU, wobei Kinder mit alleinerziehenden *Müttern* dem größten Armutsrisiko ausgesetzt sind. Die neue Strategie Europa 2020 und die neuen Beschäftigungsleitlinien verfolgen das ehrgeizige Ziel, den Anteil der Europäer, die unterhalb der nationalen Armutsgrenze leben, um 25 % zu reduzieren. Ein Arbeitsplatz gilt im Allgemeinen als der effektivste Weg aus der Armut. Das Fehlen hochwertiger und erschwinglicher Kinderbetreuung ist in diesem Zusammenhang ein überaus wichtiger Faktor und es ist bezeichnend, dass die Nachbereitung der Ziele von Barcelona in vielen Mitgliedstaaten unzureichende Fortschritte auf diesem Gebiet aufgezeigt hat (Bericht der Kommission 2008 „[Umsetzung der Barcelona-Ziele auf dem Gebiet der Betreuungseinrichtungen für Kinder im Vorschulalter](#)“).

Die wichtigsten Strategien

In verschiedenen Ländern durchgeführte Studien haben gezeigt, dass sowohl Verfügbarkeit als auch Kosten der Kinderbetreuungsmöglichkeiten die beiden wichtigsten Faktoren sind, wenn alleinerziehende Eltern entscheiden, ob sie arbeiten wollen oder nicht. An den bestehenden Betreuungsmöglichkeiten wird vor allem eine mangelnde Flexibilität kritisiert, da alleinerziehende Eltern, die Sozialleistungen beziehen, oft geringbezahlte Tätigkeiten im Einzelhandels- oder Servicebereich übernehmen und daher häufig am Abend oder am Wochenende arbeiten müssen.

Zudem ist es wichtig, dass alleinerziehende Eltern durch ihre Arbeit einen finanziellen Vorteil haben. Probleme beim Übergang von der Sozialleistungsabhängigkeit in eine Beschäftigung und die Sorge, ob die Arbeit genügend Geld zum Leben einbringt, kann die Bereitschaft zur Integration in den Arbeitsmarkt beeinträchtigen. Ein weiteres wichtiges Problem kann auch die Unterbringung sein, wenn die zu deren Subventionierung gezahlten Leistungen allmählich wegfallen. Zur Vermeidung von Sozialleistungsfallen müssen die Empfänger an erster Stelle die Armut überwinden. Daher muss gewährleistet werden, dass Arbeit von ausreichender Qualität ist und angemessen bezahlt wird, um dies zu erreichen. So hat sich das in Nordirland entwickelte Konzept *Better off at work* (Besser dran mit Arbeit) in Kombination mit individuell und nach ganzheitlichen Aspekten ausgearbeiteten Wegen in die Beschäftigung als wichtiger Erfolgsfaktor erwiesen.

Auch die Haltung der Arbeitgeber kann ein Hindernis sein. Dazu gehört, dass Arbeitgeber nicht ausreichend flexibel sind und alleinerziehende Eltern als weniger zuverlässig einstufen, weil sie befürchten, dass die Mutter bzw. der Vater häufiger zu Hause bleiben muss, weil ein Kind krank ist. In mehreren Ländern werden zum Beispiel Beschäftigungssubventionen an Arbeitgeber gezahlt, die bestimmte Zielgruppen – unter anderem auch alleinerziehende Eltern – einstellen. In einigen Ländern können derartige Maßnahmen vor allem in Kombination mit einer betriebsinternen Schulung nachhaltige Arbeitsplätze schaffen. Insbesondere in Ländern mit hohen Mitnahmeeffekten stellt dies jedoch keine effektive Nutzung der zur Verfügung stehenden Mittel dar. Struktur und Gestaltung der Maßnahmen sind also besonders wichtig, um ein „Absahnen“ zu vermeiden.

Viele alleinerziehende Eltern haben aufgrund mangelnder Berufserfahrung, Fähigkeiten und Qualifikationen auch ein mangelndes Selbstvertrauen und Selbstwertgefühl und werden daher mit geringerer Wahrscheinlichkeit eine Beschäftigung in Betracht ziehen. In einigen Ländern besteht Uneinigkeit darüber, ob Arbeit oder Ausbildung an erster Stelle stehen sollte. Gibt man der Arbeit den Vorrang, so hat dies den Vorteil, dass die Betroffenen sofort ein Einkommen haben und dabei praktische Erfahrung sammeln – was ihnen die Chance auf einen potenziell hochwertigeren Arbeitsplatz eröffnet. Die Praxis hat jedoch gezeigt, dass gerade Geringqualifizierte, die eine Tätigkeit mit geringen Qualifikationsanforderungen ausüben, oft ein niedriges Einkommen und kaum Zugang zu

Ausbildung erhalten und daher benachteiligt bleiben. „Arbeit mit Ausbildung“ hat sich daher in einer Reihe von Ländern als erfolgreicher Ansatz erwiesen.

Politische Empfehlungen

Die komplexen Probleme, denen sich alleinerziehende Eltern gegenübersehen, erfordern gemeinsame Ansätze und Partnerschaften zwischen öffentlich-rechtlichen Körperschaften, lokalen Behörden, NROs, Gemeindeverbänden, Wirtschaft und Freiwilligengruppen. Ein solches Vorgehen würde einen höheren Prozentsatz der Betroffenen erreichen und verhindern, dass alleinerziehende Eltern aufgrund unzureichender Koordination der zuständigen Stellen nicht die ihren Anforderungen entsprechende Unterstützung erhalten. Der partnerschaftliche Ansatz soll überdies die mangelnde Bereitschaft der Betroffenen überwinden, sich an die zuständigen Stellen zu wenden.

In den meisten Ländern gibt es keine Maßnahmen speziell für alleinerziehende Eltern. Die Erfahrungen des Gastgeberlandes zeigen jedoch, dass es von Vorteil ist, wenn die öffentliche Arbeitsverwaltung über Beraterteams verfügt, die spezielle Kenntnisse im Hinblick auf den Arbeitsmarkt und die Sozialleistungsfalle besitzen und mit den psychologischen Hindernissen vertraut sind, denen sich diese Zielgruppe bei der Suche nach einer Beschäftigung vielfach gegenüber sieht. Auch der Aufbau eines Vertrauensverhältnisses mit einem bestimmten Berater, der die Betroffenen auf ihrem Weg in die Beschäftigung betreut, wurde von vielen als wichtig erachtet. Ebenso relevant ist die Ausarbeitung eines individuellen Aktionsplans, der persönliche Bedürfnisse berücksichtigt und mit dessen Hilfe man nicht nur die „bis zur Arbeitsmarktintegration zurückgelegte Entfernung“, sondern auch das Vermittlungsergebnis messen kann.

Die Existenz einer möglichen Sozialleistungsfalle ist abhängig vom Sozialleistungssystem. Im Vereinigten Königreich hat sich gezeigt, dass Steuergutschriften für Berufstätige und einmalige finanzielle Anreize erforderlich sind, damit sich eine Beschäftigung für alleinerziehende Eltern finanziell lohnt. Instrumente wie „Vorteilskalkulationen“ haben offenbar dazu beigetragen, alleinerziehenden Eltern die finanziellen Konsequenzen unterschiedlicher Beschäftigungsoptionen vor Augen zu führen und das Sozialleistungssystem transparenter zu machen. Eine Erwerbstätigkeit ist jedoch auch mit zusätzlichen Kosten wie zum Beispiel Kinderbetreuung verbunden, die Eltern davon abhalten können, sich eine Arbeit zu suchen. Hier sind Lösungen zur Überwindung der Sozialleistungsfalle erforderlich, um alleinerziehenden Eltern effektive Hilfe beim Arbeitsmarkteinstieg zu geben.

Schließlich wird der Beschäftigungszugang alleinerziehender Eltern durch einen allgemeinen Mangel an familienfreundlichen Arbeitsvereinbarungen behindert. Man könnte argumentieren, dass Arbeitgeber in Ländern mit einer ausgeprägten Kinderbetreuungskultur der Beschäftigung von Frauen gegenüber weniger abgeneigt sind. Auf Grundlage der bei dem Peer Review vertretenen Länderstichprobe ist es jedoch schwierig zu bewerten, ob dies ein lineares Verhältnis ist. Den Sozialpartnern kommt bei der Unterstützung familienfreundlicher Arbeitsvereinbarungen eindeutig eine wichtige Rolle zu. Die Problemlosigkeit der Arbeitsmarktrückkehr wird auch in hohem Maße durch Urlaubsvereinbarungen und andere Arbeitsmarktparameter bestimmt.

Viele Länder haben das in Barcelona erklärte Ziel, ein Drittel der Kinder von 0 bis 3 Jahren in Betreuungseinrichtungen unterbringen zu können, noch nicht erreicht und auch dort, wo diese Einrichtungen existieren, sind sie häufig zu wenig flexibel, zu teuer und zu schwer erreichbar, um Frauen eine Erwerbstätigkeit zu ermöglichen. Im breiteren gesellschaftlichen Kontext ist auch die Verteilung von Betreuungs- und anderen häuslichen Aufgaben nach wie vor ein Problem. Angemessene Urlaubsvereinbarungen könnten einen wichtigen Beitrag zu dessen Lösung leisten.

Die Arbeitsmarktsituation der Roma

Die unter den Begriff der Roma fallenden Personen und Gemeinden gelten weithin als die am stärksten ausgegrenzte Gruppe in der Europäischen Union und werden nach wie vor stark diskriminiert. Von den allgemeinen Beschäftigungshindernissen, die ermittelt wurden, treffen einige auf alle sozial ausgegrenzten Gruppen und Personen zu, während andere hauptsächlich unter ausgegrenzten Roma-Gemeinden zu beobachten sind:

- Viele Roma leben in isolierten Gemeinden mit mangelhaftem Zugang zu Verkehrsmitteln und öffentlichen Diensten; als Folge davon mangelt es in den Siedlungen an grundlegenden Einrichtungen und die Lebensbedingungen sind häufig sehr schlecht, was die Ausgrenzung der Roma verschärft und die Entfernung zum Arbeitsmarkt nicht nur im übertragenen, sondern auch im praktischen Sinne erhöht
- Geringes Bildungs-/Qualifikationsniveau und geringe berufliche Erfahrung infolge hoher Schulabbrecherquoten und Ausgrenzung durch Unterbringung in Sonderschuleinrichtungen
- Negative Anreize für eine Erwerbstätigkeit nicht nur aufgrund von Sozialleistungsfallen, sondern häufig auch aufgrund hoher Verschuldung und der Pflicht, die Großfamilie zu ernähren
- Minderwertige und geringbezahlte Arbeit und Rivalität mit anderen Migrantengruppen um Tätigkeiten mit geringen Fähigkeitsanforderungen
- Vorurteile und klischeehafte Haltung auf Seiten der Arbeitgeber und Behörden
- Mangel an angemessenen Arbeitsmarktprogrammen

Die wichtigsten Strategien

Erfolgreiche Strategien versuchen, alle (oder zumindest die meisten) der oben genannten Hindernisse mit einem ganzheitlichen Ansatz zu beseitigen. Die Unterbringung und die oft seit langem bestehende räumliche Ausgrenzung geben häufig Anlass zu falschen Vorstellungen bezüglich der Kultur verschiedener Roma-Gemeinden sowie zu hartnäckigen Vorurteilen innerhalb der Mehrheitsgesellschaft, die abgebaut werden müssen. Zahlreiche Teilnehmer der Peer-Review-Veranstaltung in Prag vertraten die Ansicht, dass Einrichtungen wie Sanitäranlagen und fließendes Wasser als grundlegendes Menschen- oder Bürgerrecht betrachtet werden sollten. Vor allem aber gilt es, die Probleme der Gemeinden in „illegalen“ Siedlungen (oftmals von Roma-Migranten aus anderen EU-Ländern bewohnt) zu beseitigen.

Eines der Hauptprobleme der Roma beim Arbeitsmarktzugang ist ihr oftmals geringes Bildungsniveau. In vielen Ländern ist dies durch die langjährige Praxis bedingt, Roma-Kinder auf schlecht ausgestattete Sonderschulen zu schicken. Derartige Praktiken werden zwar seltener, sind aber trotzdem noch weit verbreitet. Als wichtige Abhilfsmaßnahme gilt eine Vorschulerziehung, die sowohl Kinder als auch Eltern einbezieht. So wurden Beispiele aus anderen EU-Ländern genannt, unter anderem die britische *Surestart*-Initiative. Sie stellt Einrichtungen für die Vorschulerziehung, Begegnungsstätten für Eltern mit ihren Kindern sowie Informationen für Eltern über Einschulungsmöglichkeiten und über die Bedeutung von Bildung und Ausbildung bereit. An der Umsetzung dieser Strategien sind häufig NRO und örtliche Roma-Gruppen beteiligt, um die Akzeptanz in der Gemeinde zu fördern. Um die Fortsetzung des Bildungswegs sicherzustellen und einen vorzeitigen Schulabgang zu vermeiden, sind Vorbilder aus der Roma-Gemeinde besonders wichtig. Ähnlich muss ein problemloser Übergang von der Schule ins Berufsleben in Aussicht gestellt werden, damit junge Roma nicht entmutigt werden, wenn beispielsweise keine oder nur geringbezahlte Tätigkeiten existieren und sie mit anderen Migrantengruppen konkurrieren müssen.

Außer den Sozialleistungsfallen, die bereits als wichtige Hindernisse für alleinerziehende Eltern und andere benachteiligte Gruppen genannt wurden, sind unter Roma-Gemeinden häufig noch andere kulturelle und wirtschaftliche Fehlanreize vorhanden. NRO-Vertreter verweisen in diesem Zusammenhang vor allem darauf, dass die Roma-Kultur von Gemeinschaftsmitgliedern, denen der Arbeitsmarkteinstieg gelingt, die finanzielle Unterstützung der Großfamilie erwartet, was insbesondere in Zusammenhang mit geringbezahlten Tätigkeiten häufig dazu führt, dass die Betroffenen kein Interesse an einem Broterwerb haben. Ähnlich haben die soziale Ausgrenzung und die Abhängigkeit der Gemeinde von Darlehen mit exorbitanten Zinsraten (aufgrund des Mangels an angemessenen Kreditmöglichkeiten) zu einer hohen Verschuldung vieler Roma geführt, was die Einzelnen wiederum davon abhält, sich eine rechtmäßige Anstellung zu suchen, da Kredithäufung oft das gesamte oder einen hohen Prozentsatz des Einkommens für sich beanspruchen. Schwarzarbeit ist daher weit verbreitet und um diese Probleme bewältigen zu können, muss die Darlehensvergabe zu Wucherzinsen eingestellt werden. In der Tschechischen Republik hat eine der NRO eine Liste unseriöser Kreditvermittler veröffentlicht, die Zinsen zu mehreren hundert Prozent verlangten. Durch diese Taktik wurde offenbar erreicht, dass derartige Unternehmen ihre Zinssätze reduziert haben.

An dieser Stelle wurde erneut darauf hingewiesen, wie wichtig es ist, individuelle Wege in eine Beschäftigung aufzuzeigen. In einigen Ländern haben NRO und öffentlich-rechtliche Körperschaften einschließlich der ÖAV erfolgreich zusammengearbeitet, um Mitglieder der Roma-Gemeinde dazu zu bringen, entweder bei der ÖAV oder anderen zuständigen Organen vorstellig zu werden, wo ein individueller Aktionsplan erarbeitet wurde und die Betroffenen beim Erwerb von Qualifikationen, Schulung und praktischer Erfahrung unterstützt wurden, um ihnen den Zugang zum Arbeitsmarkt zu erleichtern. Ein weiterer erfolgreicher Ansatz ist der Kontakt zu Arbeitgebern, um ihnen Arbeitskräfte mit den gewünschten Fähigkeiten anzubieten (ohne zu erwähnen, dass es sich bei dem betroffenen Arbeitssuchenden um einen Roma handelt). Derart ganzheitliche Ansätze konnten besonders hohe Erfolge im Rahmen des spanischen ACCEDER-Programms verzeichnen.

Politische Empfehlungen

Die Prager Peer-Review-Veranstaltung unterstrich die Notwendigkeit eines besseren Verständnisses für die Bedürfnisse und Probleme der Roma, die je nach Lokalität recht unterschiedlich sind. Hilfsmaßnahmen müssen daher auf Gemeindeebene unter Berücksichtigung lokaler Gegebenheiten und spezieller Anforderungen ausgearbeitet werden.

Entsprechend den Grundprinzipien für die Einbeziehung der Roma, die der Europäische Rat 2009 gebilligt hat, sollen Maßnahmen zur Unterstützung des Arbeitsmarktzugangs für Roma „eindeutig aber nicht ausschließlich“ sein. Übermäßig gezielte Maßnahmen und unkoordinierte Ansätze waren in einigen Ländern wenig effektiv. Die Folge war, dass öffentliche Stellen ihrer Verantwortung nur teilweise nachkamen und die NRO nur marginale und als stigmatisierend betrachtete Dienste und Maßnahmen bereitstellten. Als besserer Ansatz gilt die anfängliche Zuerkennung grundlegender Menschenrechte (wie Freiheit von Diskriminierung, Zugang zu grundlegenden Diensten und Einrichtungen), gefolgt von sämtlichen Bürgerrechten (einschließlich Sozialhilfe, grundlegende Gesundheitsdienste und Bildung) und schließlich Zugang zu Sonderdiensten, um die Bedürfnisse bestimmter Zielgruppen zu decken. Wie auch im Fall von alleinerziehenden Eltern erfordert die erfolgreiche Arbeitsmarktintegration einen umfassenden und auf die Person konzentrierten Ansatz, der die Betroffenen auf dem Weg in die Reintegration umfassend unterstützt und ihre Bedürfnisse auf ganzheitliche Weise erfüllt.

Der Kapazitätsaufbau unter Roma und Gemeinschaftsorganisationen ist wichtig, um ihre vorbehaltlose Einbeziehung bei Maßnahmenplanung und Bereitstellung der Dienste sicherzustellen. Nachhaltigkeit und die Möglichkeit einer langfristigen Planung wurden insbesondere in Situationen als unerlässlich betrachtet, in denen die Mittel aus europäischen oder anderen nicht gängigen Quellen stammen.

Wie bereits bei der Peer-Review-Veranstaltung in Belfast im Hinblick auf alleinerziehende Eltern betont wurde, gilt ein einheitlicher Ansatz von öffentlich-rechtlichen und anderen Agenturen (wie z. B. NRO) als der beste Weg zum Erfolg.

2.3.4 Antizipation des sich wandelnden Fachkräftebedarfs und Management des Arbeitskräfteangebots

Das Interesse in den EU-Mitgliedstaaten an der Vorhersage zukünftiger Trends bei Arbeitskräfte- und Qualifikationsbedarf (und an der Beseitigung von Missverhältnissen zwischen Angebot und Nachfrage) ist nicht neu. Will man Arbeitskräfte ausreichend schulen, muss man wissen, welche Fähigkeiten und Kompetenzen die Arbeitgeber in Zukunft benötigen werden. Die auf den EU-Arbeitsmärkten beobachteten Missverhältnisse zwischen Qualifikationsangebot und -nachfrage sind zum Teil auf Marktversagen, aber auch auf individuelle Bildungs- und Ausbildungsentscheidungen zurückzuführen, die nicht auf dem Qualifikationsbedarf des Arbeitsmarktes basieren. Weitere Gründe sind die Schwerfälligkeit der Bildungs- und Ausbildungssysteme und mangelndes Wissen darüber, welche Qualifikationen in Zukunft angeboten bzw. nachgefragt werden. Korrekte und regelmäßig auf den neuesten Stand gebrachte Informationen können Bürgern, Arbeitgebern und öffentlichen Organen helfen, fundierte Entscheidungen zu treffen. Die Vorhersage zukünftiger Trends ist jedoch keine leichte Aufgabe, da die Wirkung der für Angebot und Nachfrage ausschlaggebenden Faktoren nicht bis ins Detail gemessen werden kann.

Globalisierung, technologischer Wandel und Umstrukturierung werden eine unübersehbare Wirkung auf die mittel- bis langfristige Qualifikationsnachfrage in der Europäischen Union haben, da sie nicht nur den Umfang bestimmter Sektoren und Berufsgruppen bestimmen, sondern aller Voraussicht nach auch Tätigkeitsbeschreibungen neu definieren. Laut Prognosen von CEDEFOP, dem Europäischen Zentrum für die Förderung der Berufsbildung, wird sich der Übergang zu einer Dienstleistungswirtschaft in der EU intensivieren⁴ und bis 2020 werden die meisten Arbeitsplätze voraussichtlich im höheren Segment sowie im Dienstleistungsbereich geschaffen.

Überdies wird das Tempo wirtschaftlicher Umstrukturierung infolge der Krise noch beschleunigt, was dauerhafte strukturelle Folgen für Umfang und Trend der Qualifikationsnachfrage haben wird. Einige Industriezweige werden ihr altes Wachstumsniveau auch nach Ende der Krise nicht mehr erreichen. Sektoren wie die Automobilbranche, die Stahlproduktion, das Bauwesen und andere Wirtschaftszweige mit vorübergehenden Werksschließungen müssen mit dauerhaften Arbeitsplatzverlusten rechnen, während andere Sektoren wachsen.

Der demografische Wandel ist ein weiterer wichtiger Faktor, der Kompetenzangebot und -nachfrage beeinflussen wird und die Wahrscheinlichkeit von Missverhältnissen erhöht. Den CEDEFOP-Prognosen zufolge wird es im kommenden Jahrzehnt voraussichtlich rund 77 Millionen Stellenangebote geben, bei denen es sich größtenteils (rund 70 Millionen) um

⁴ CEDEFOP, „Skills supply and demand in Europe: medium-term forecast up to 2020“ (2010): <http://www.cedefop.europa.eu/EN/publications/15540.aspx>

Stellen handelt, die aufgrund von Pensionierung frei werden. Zudem wird es sich bei den bis 2020 angebotenen Arbeitsstellen (ob neu geschaffen oder Ersatzarbeitsstelle) größtenteils um so genannte „weiße Tätigkeiten“ handeln, das heißt, Pflege und medizinische Betreuung von älteren Menschen. Andererseits läuft der demografische Wandel darauf hinaus, dass weniger junge Menschen auf den Arbeitsmarkt kommen und die Zahl der Personen im erwerbsfähigen Alter ab 2013 sinkt. Die CEDEFOP-Prognosen verdeutlichen aber auch, dass das Qualifikationsniveau der europäischen Erwerbsbevölkerung steigt, da die junge Generation der Arbeitsmarkteinsteiger ein höheres Bildungsniveau hat als diejenigen, die jetzt in den Ruhestand treten.

Am 14. und 15. Juni 2010 fand in Helsinki eine vom finnischen Bildungsministerium sowie vom finnischen Ministerium für Beschäftigung und Wirtschaft organisierte Peer-Review-Veranstaltung über die Antizipation des Qualifikationsbedarfs und die Umsetzung der Ergebnisse in die Bildungspolitik statt. Neben Vertretern der beiden Ministerien waren unabhängige Experten aus zehn Ländern (Österreich, Belgien, Zypern, Tschechische Republik, Deutschland, Norwegen, Serbien, Slowenien, Schweden und Vereinigtes Königreich) und Vertreter von CEDEFOP und der GD Beschäftigung, soziale Angelegenheiten und Chancengleichheit zugegen.

Die wichtigsten Strategien

Viele Länder haben mithilfe verschiedener ökonomischer Modelle, die kurz-, mittel- oder langfristige Vorhersagen für die Angebots- und auch die Nachfrageseite verschiedener Sektoren ermöglichen, Wirtschafts-, Arbeitsmarkt- und Qualifikationsprognosen erstellt.

So werden in Finnland beispielsweise bereits seit vielen Jahren makroökonomische Modelle dazu verwendet, die Wirkung des Wirtschaftswachstums auf die Beschäftigung zu untersuchen, und das Regierungsinstitut für Wirtschaftsforschung (VATT) hat mithilfe eines fortschrittlichen Allgemeinen Gleichgewichtsmodells ein neues Prognosesystem für die Erstellung künftiger Bedarfsszenarien am Arbeitsmarkt sowie im Bildungs- und Ausbildungsbereich entwickelt. Das neue Instrument wurde auf der oben erwähnten Peer-Review-Veranstaltung im Juni 2010 in Helsinki vorgestellt. Anschließend wurden die Vorteile des Modells, die ihm zugrundeliegenden Annahmen und die Art und Weise, in der die Prognosen bei der Bildungsplanung auf nationaler und regionaler Ebene angewandt werden, erörtert.

Auf europäischer Ebene hat vor allem die 2008 auf den Weg gebrachte Initiative *Neue Kompetenzen für neue Beschäftigungen*⁵ zur Schaffung nationaler Systeme für die Antizipation des Qualifikationsbedarfs beigetragen. Dem Grundprinzip dieser Initiative zufolge ist die Anpassung an den Wandel und die Gewährleistung eines Gleichgewichts zwischen Arbeitskräfteangebot und -nachfrage eine wesentliche Voraussetzung für Wachstum, Produktivität, Anpassungsfähigkeit und sozialen Zusammenhalt in Europa. Im Februar 2010 wurde der für die Kommission verfasste Bericht einer Expertengruppe, *New Skills for New Jobs: Action Now*⁶, veröffentlicht, laut dem die Vorhersage zukünftiger Herausforderungen und die Einrichtung von Frühwarnsystemen nicht nur zur Priorität, sondern auch zur Vorbedingung bei der Anpassung von Bildung und Ausbildung an die Arbeitswelt gemacht werden sollte. Ein besseres Gleichgewicht zwischen Angebot und Nachfrage ist auch prioritäres Ziel der neuen Strategie Europa 2020 für ein intelligentes,

⁵ KOM(2008) 868 endgültig.

⁶ <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=822&langId=de>.

nachhaltiges und integratives Wachstum⁷ und deren Leitinitiative *Eine neue Agenda für neue Kompetenzen und neue Beschäftigungsmöglichkeiten*⁸.

Befürworter, Entwickler und Benutzer von Qualifikationsprognosen auf unterschiedlichen Ebenen sind sich jedoch einig, dass derartige Instrumente mit Vorsicht und eingedenk der allen Prognosen anhaftenden Einschränkungen anzuwenden sind. Die Diskussionen im Verlauf des Peer Reviews in Finnland bestätigten zudem, dass ein Prognosemodell nicht das einzige zur Entscheidungsfindung herangezogene Instrument sein darf. Prognosen können lediglich als ungefähre Wegweiser dienen und allgemeine Parameter abstecken, und vor allem bei langfristigen Vorhersagen sind zahlreiche Einschränkungen zu beachten. Darüber hinaus ist man sich einig, dass Prognosen durch zusätzliche Daten ergänzt werden müssen, will man eine einigermaßen solide Analyse erhalten. Vor allem auf allgemeinen Bildungsniveaus basierende quantitative Prognosen müssen anhand hochwertiger Instrumente erstellt werden, die in der Lage sind, die für den Arbeitsmarkt relevanten Qualifikationen und Kompetenzen detailliert zu ermitteln.

Politische Empfehlungen

Der in Helsinki abgehaltene Peer Review machte deutlich, dass die angewandten Methoden je nach Land stark variieren. Zwar ist das Ziel – nämlich die Prognose der allgemeinen und sektoralen Beschäftigungstrends – allen Ländern gemein, doch die sektoralen Aufschlüsselungen weichen je nach Verfügbarkeit der zugrundeliegenden Daten stark voneinander ab. In einigen Ländern wird zudem die Erstellung von Gesamtmodellen durch einen erheblichen Datenmangel erschwert. Zwar sind fast überall individuelle Daten zum Bildungssystem, nicht aber in ausreichendem Maße zur Erwerbsbevölkerung vorhanden. In einigen Fällen entstammen die Daten auch der Arbeitskräfteerhebung (basierend auf Stichproben); die Zuverlässigkeit des Modells und die Genauigkeit der Prognosen sind daher begrenzt.

Kurz gesagt, Arbeitnehmer und andere potenzielle Nutzer solcher Vorhersagen ziehen offenbar besser kurz- und mittelfristige Prognosen zu Rate, da sie zuverlässigere und nützlichere Informationen enthalten, während langfristige Prognosen besser zur Vorhersage längerfristiger demografischer Trends (wie ein Mangel in den Gesundheits- und Dienstleistungssektoren) geeignet sind und ein vollständigeres Bild des Wandels innerhalb des Bildungssystems liefern.

Das neue finnische Prognosemodell wurde durch Zusammenarbeit verschiedener Ministerien entwickelt, was als bewährte Praxis gilt. Andere Interessengruppen, die zur Erstellung von Prognosen einen wichtigen Beitrag leisten können, sind Arbeitgeber und Sozialpartner. Ihre Einbeziehung kann das allgemeine Interesse fördern und das Verständnis für die Ergebnisse und deren potenzielle politische Wirkung vertiefen.

In Finnland werden die Vorausberechnungen in das Modell zur Planung der Erstausbildung integriert. In einigen Ländern werden Prognosen und Arbeitsmarktdaten allerdings nur im Rahmen der Berufsberatung genutzt, um den Ratsuchenden die Wahl des richtigen Bildungswegs zu erleichtern.

Schließlich waren sich die Teilnehmer des Peer Reviews einig, dass man aus internationaler und europäischer Erfahrung auf diesem Gebiet (vor allem den CEDEFOP-Aktivitäten) lernen müsse und dass die EU, selbst wenn die Verantwortung für die Erstellung landesweiter Prognosen bei den Mitgliedstaaten liegt, die Aufgabe hat, Trends

⁷ KOM(2010) 2020.

⁸ KOM(2010) 682.

vorherzusagen, vergleichbare Daten zu liefern und die Erkenntnisse Ländern mit geringen Erfahrungen auf diesem Gebiet zur Verfügung zu stellen.

Die seit 2008 von der Kommission in Zusammenarbeit mit CEDEFOP gelieferten paneuropäischen Prognosen zu Fachkräfteangebot und -nachfrage nach allgemeinen Bildungsniveaus werden regelmäßig aktualisiert. Wie zudem in der Mitteilung zur Leitinitiative der Strategie Europa 2020 *Eine Agenda für neue Kompetenzen und neue Beschäftigungsmöglichkeiten* bereits angekündigt wurde, wird die Kommission ab 2012 ein EU-Kompetenzpanorama erstellen, das aktuelle Vorhersagen zu Kompetenzangebot und Arbeitsmarkterfordernissen bis zum Jahr 2020 umfasst⁹.

2.4 Modernisierung der ÖAV zur Bewältigung der neuen Arbeitsmarkterfordernisse und Deckung der Kundennachfrage

Einführung

Seit Einführung der Europäischen Beschäftigungsstrategie haben die öffentlichen Arbeitsverwaltungen (ÖAV) eine maßgebliche Rolle bei der Erreichung der Ziele gespielt, da sie beschäftigungspolitische Richtungen in Maßnahmen umgesetzt haben. Diese Rolle wird bei der Umsetzung großer Teile der Strategie Europa 2020 weiter bestehen und unter Umständen sogar an Bedeutung gewinnen. Die ÖAV übernimmt wichtige Aufgaben bei der Umsetzung der nationalen Beschäftigungsziele, die auf Wunsch des Europäischen Rates festgelegt werden und an die übergreifenden Ziele der EU gekoppelt sind. Dies geschieht zu einer Zeit, in der die ÖAV in vielen Mitgliedstaaten aufgrund krisenbedingter Beschäftigungsfolgen und Haushaltseinschränkungen einem stärkeren Druck als jemals zuvor ausgesetzt ist.

Zuvor hatten die öffentlichen Arbeitsverwaltungen eine durch die Lissabon-Strategie unterstützte Modernisierungsphase durchlaufen, die vermutlich dazu beigetragen hat, dass die ÖAV den Schwerpunkt ihrer Arbeit zunehmend auf einen individualisierten Ansatz und die Ausarbeitung persönlicher Aktionspläne gelegt hat. Immer mehr Länder haben sich auf zentrale Anlaufstellen verlegt, die (zunehmend aktivierende) Sozialleistungen mit Betreuung, der Auswahl eines passenden Stellenangebots und der Bereitstellung und/oder Planung von Integrationsmaßnahmen verbinden. Gleichzeitig wird in zahlreichen Ländern zunehmend Wert auf die Zusammenarbeit zwischen der ÖAV und anderen Interessengruppen und Anbietern wie beispielsweise NRO und privaten Organisationen gelegt. Die Regeln für die Auftragsvergabe und das öffentliche Beschaffungswesen sind somit zu einem wichtigen Bestandteil der ÖAV-Dienste mit maßgeblichen Folgen für Planung, Überwachung und Bewertung geworden.

Ein weiterer wichtiger Trend ist die stärkere Nutzung von e-Diensten und Multi-Channelling, um – unter anderem – einen flexibleren und effizienteren Service bieten zu können.

Das deutsche Bundesministerium für Arbeit und Soziales veranstaltete ein Peer-Review-Treffen in Berlin zum Thema Profiling und Dezentralisierung der ÖAV-Dienste, bei dem Vertreter des Ministeriums und der öffentlichen Arbeitsverwaltung sowie unabhängige Experten aus zwölf Ländern (Belgien, Bulgarien, Zypern, Tschechische Republik,

⁹ Das EU-Kompetenzpanorama wird enthalten „i) aktuelle Informationen zu den 25 Berufen mit dem größten Wachstum in der EU sowie zu den fünf am stärksten nachgefragten Berufen pro Mitgliedstaat; ii) eine Analyse der Kompetenzanforderungen basierend auf dem Europäischen Monitor für offene Stellen; iii) eine Analyse des Missverhältnisses zwischen Qualifikationsangebot und -nachfrage sowie der Nutzung der Kompetenzen am Arbeitsplatz mittels Umfragen unter Arbeitgebern, Auszubildenden und Hochschulabsolventen; iv) eine zukunftsgerichtete Analyse auf Branchenebene basierend auf der Arbeit der europäischen Sektorausschüsse für Kompetenzen und Beschäftigung und v) Prognosen der CEDEFOP und der Mitgliedstaaten“.

Frankreich, Griechenland, Malta, Niederlande, Norwegen, Serbien, Slowenien und Vereinigtes Königreich) und Vertreter der Generaldirektion Beschäftigung, soziale Angelegenheiten und Chancengleichheit der Europäischen Kommission zusammenkamen.

Die wichtigsten Strategien

In den letzten Jahren hat sich der politische Schwerpunkt deutlich auf eine frühzeitige Aktivierung der Arbeitsuchenden und die Eindämmung passiver Leistungen verlegt, um die negativen Folgen einer längerfristigen Arbeitslosigkeit für den Einzelnen und den Arbeitsmarkt zu vermeiden. Zwar wird häufig über den richtigen Zeitpunkt für ein Eingreifen seitens der ÖAV debattiert (wobei der Mitnahmeeffekt sehr frühzeitig ergriffener Maßnahmen gegen die negativen Folgen einer langen Arbeitslosigkeit abzuwägen ist). Die meisten strategischen Ansätze laufen jedoch inzwischen auf eine individualisierte Aktivierung mit Schwerpunkt auf Fähigkeiten und Eingliederungsbedarf jedes einzelnen Arbeitsuchenden hinaus. Trotz dieses übereinstimmenden Vorgehens bestehen weiterhin deutliche Unterschiede, die ihren Ursprung in unterschiedlichen politischen Sichtweisen, Interventionsphilosophien und vielleicht am stärksten in den verfügbaren finanziellen und personellen Mitteln haben. So kann das zahlenmäßige Verhältnis zwischen Kunden und ÖAV-Beratern stark von Land zu Land variieren: In Frankreich ist man beispielsweise um ein Verhältnis von 75:1 bemüht, während zahlreiche andere ÖAV-Dienste mit einem Verhältnis von 300-500:1 zurechtkommen müssen. Dies wirkt sich zwangsläufig auf die Ergebnisse aus, und die öffentlichen Arbeitsverwaltungen haben ihr Serviceangebot in den letzten Jahren zur Steigerung von Effektivität und Effizienz neu organisiert.

Das Profiling ist einer der Ansätze, mit denen man bereits in einem frühen Stadium nicht nur die Fähigkeiten und Kapazitäten einzelner Kunden, sondern auch deren Bedürfnisse und die potenziellen Hindernisse ermittelt, mit denen sie bei der Arbeitssuche konfrontiert werden. Auf der Peer-Review-Veranstaltung in Berlin wurde erklärt, dass das Profiling im Rahmen der in Deutschland praktizierten frühzeitigen Intervention (Registrierung möglichst drei Monate vor Beginn der Arbeitslosigkeit) ein wichtiger Bestandteil des deutschen Vier-Phasen-Modells ist. So wird sichergestellt, dass sehr arbeitsmarktnahe Arbeitsuchende an Dienststellen weitergeleitet werden, die sie nach Möglichkeit direkt in offene Stellen vermitteln, während nur arbeitsmarktferne Kunden intensiver und individuell betreut werden, beispielsweise durch Beratung, Hilfe bei Bewerbungen und Abfassen eines Lebenslaufs, Schulung, Praktika usw. Großer Wert wird auch auf die Evaluierung unterschiedlicher Maßnahmen und deren Erfolgsquoten bei unterschiedlichen Kundengruppen gelegt, um den Beratern einen faktengestützten Maßnahmenkatalog an die Hand zu geben. In Deutschland setzt man auf das so genannte „Soft Profiling“, während in zahlreichen anderen Ländern eher „Hard Profiling“-Methoden zur Anwendung kommen, bei denen bestimmte Kundengruppen automatisch in bestimmte Programme vermittelt werden.

Insgesamt teilten die Teilnehmer die Ansicht, dass in vielen Ländern keine ausreichende Evaluierung der Maßnahmen erfolgt, um angemessene Interventionsentscheidungen treffen zu können.

Ein weiterer wichtiger Aspekt der Verfahrensweise in Deutschland ist die Nutzung eines leistungsstarken Online-Instruments, genannt VerBIS. Das System verbindet eine Profiling-Software, die Arbeitsmarktinformationen, Berufsprofile und Maßnahmenkataloge umfasst, mit der Tätigkeit des ÖAV-Beraters. Systeme mit derart hohem Integrationsniveau sind selten, da ihre Entwicklung ein langfristiges (und kostspieliges) Verfahren ist.

Ein weiteres wichtiges Thema dieses Peer Reviews war die Dezentralisierung der Entscheidungsfindung bei der Planung geeigneter ÖAV-Maßnahmen und der Gewährung ermessensbasierter Leistungen (Kleider- oder Fahrtkostenpauschale, Bezahlung von Führerscheinen oder andere geringfügige Leistungen, die eine erfolgreiche

Arbeitsvermittlung unterstützen). Hierzu ist eine beträchtliche Autonomie und Schulung der Berater auf lokaler Ebene sowie eine intensive Vorausplanung erforderlich, da die meisten Maßnahmen im Rahmen eines oftmals langwierigen Verfahrens in Auftrag gegeben werden müssen. Schließlich wirkt auch die zunehmende Nutzung von Anbietern im Privat- und Tertiärsektor eine Reihe neuer und wichtiger Probleme bezüglich ihrer Überwachung auf.

Politische Empfehlungen

Forscher und Entscheidungsträger stimmen weitgehend darin überein, dass Prävention und frühzeitiges Eingreifen die beste Art und Weise ist, negative psychologische, soziale und arbeitsmarktpolitische Effekte der Arbeitslosigkeit zu reduzieren. In den letzten Jahren wurden daher besondere Anstrengungen unternommen, den Übergang von einem Arbeitsplatz zum nächsten zu erleichtern. In Ländern mit starken sozialen Partnerschaften und Tarifabkommen werden solche Übergänge in zunehmendem Maße auf betrieblicher Ebene entweder durch interne Umschulung und Versetzung von Mitarbeitern oder durch Förderung der externen Beschäftigungseignung erzielt. Die Veranstaltungsteilnehmer merkten an, dass man einerseits KMU bei solchen Projekten unterstützen müsse, andererseits jedoch die Möglichkeit bestehe, dass derartige Verfahren zum „Absahnen“ der leicht vermittelbaren Arbeitnehmer führe und der ÖAV nur noch die Vermittlung arbeitsmarktferner Gruppen bliebe.

Die Vertreter einiger Länder gaben zu Bedenken, dass eine frühzeitige Intervention (wie beispielsweise in Deutschland) unter Umständen zu beträchtlichen Mitnahmeeffekten führt, denn die Erfahrungen verschiedener Länder haben gezeigt, dass 50 % der Arbeitsuchenden innerhalb von drei Monaten und 75 % innerhalb von sechs Monaten einen neuen Arbeitsplatz finden. Die deutschen Vertreter betonten dagegen die Bedeutung einer frühzeitigen Beurteilung, gefolgt von gezielter Unterstützung (die im Fall von marktnahen Kunden minimal sein kann), um nachteilige Folgen und die Kosten der Arbeitslosigkeit zu vermeiden.

Die individuelle Unterstützung der Arbeitsuchenden ist in fast allen Mitgliedstaaten ein typisches Merkmal der modernisierten ÖAV-Dienste. Viele Länder verwenden Profiling zur Klassifizierung der Arbeitsuchenden, was eine gezielte und erwiesenermaßen erfolgreiche Integrationsplanung ermöglicht. Die Veranstaltungsteilnehmer bekundeten starkes Interesse an der in Deutschland verwendeten Methode des Online-Profiling. Das deutsche Online-System beinhaltet neben einem faktengestützten Maßnahmenkatalog auch Informationen aus Berufs- und Qualifikationsdatenbanken sowie lokale und regionale Arbeitsmarktdaten, die die „menschliche“ Entscheidungsfindung durch spezielle Berater unterstützen.

Um Erfolg zu haben, müssen die Maßnahmen der ÖAV nicht nur auf die Angebotsseite, sondern auch auf die Nachfrageseite abzielen. Ein guter Kontakt zu lokalen Arbeitgebern und anderen Interessengruppen ist daher von großer Bedeutung.

Ebenso wichtig sind faktengestützte Maßnahmen, die bei bestimmten Kundengruppen zum Erfolg geführt haben. Art, Zeitpunkt und Umfang der Intervention hängen dabei in hohem Maße vom Profil des Einzelnen und seiner geschätzten Entfernung vom Arbeitsmarkt ab.

Eines der wichtigsten Merkmale des deutschen Modells ist die Dezentralisierung der Entscheidungsfindung im Hinblick auf verfügbare Gelder, Maßnahmen und Sanktionen. Dies stieß auf großes Interesse unter den Teilnehmern und wurde als gegensätzliche Entwicklung zum allgemeinen Trend der Zentralisierung gesehen, der in den letzten Jahren in anderen Ländern in Bezug auf ÖAV-Entscheidungen zu beobachten war. Eine solche Dezentralisierung, so meinten viele, würde jedoch zum Teil durch zentralisierte

Ausschreibungsverfahren und eine zentralisierte Auftragsvergabe für die Bereitstellung von Schulung und anderen Vermittlungsdiensten behindert.

Angesichts der zunehmenden Einbindung privater Anbieter in Vermittlungsaufgaben und ähnliche Dienste wie Beratung und Schulung gewinnt das Problem der Leitung und Überwachung der von diesen Anbietern erzielten Ergebnisse in vielen Ländern zunehmend an Bedeutung. Der britische Vertreter beschrieb das im Vereinigten Königreich angewandte „Black Box“-Modell, das den Auftragnehmern fast völlige Autonomie über die zur Erreichung der angestrebten Ergebnisse verwendeten Methoden und Ansätze verleiht. In vielen Ländern werden die Ergebnisse nach einem bestimmten Zeitraum anhand der Vermittlungsquoten unter Arbeitsuchenden gemessen, andere konzentrieren sich dagegen stärker auf die tatsächliche Umsetzung der Dienstleistungen und Maßnahmen, die in den ursprünglichen Ausschreibungsunterlagen der betroffenen Organisation beschrieben waren. Zwar wurde die Ansicht vertreten, dass auch die vergangene Leistung eines Anbieters bei der Umsetzung von Zielen und der Einhaltung der Vertragsbestimmungen zu berücksichtigen sei, doch müsse man dies gegen die Notwendigkeit abwägen, auch Neueinsteigern die Abgabe eines Angebots für die Erbringung solcher Dienste zu ermöglichen. Einige Landesvertreter unterstrichen, dass die Krise die Finanzierung solcher Verträge eingeschränkt habe und in den kommenden Jahren daher eine erneute Beurteilung und Evaluierung der Ergebnisse erforderlich sei.

2.5 Schlussbemerkungen und Relevanz des MLP für die Strategie Europa 2020

In den letzten beiden Jahren haben wir die schlimmste Weltwirtschaftskrise seit den 1930er Jahren erlebt und haben nun mit hohen Arbeitslosigkeitsquoten, einem verlangsamten Wachstum und enormen Schuldenbergen zu kämpfen. Zwar zeigt die Wirtschaftslage leichte Anzeichen einer Verbesserung, doch die Erholung ist labil und überdies ungewiss.

Das Jahr 2010 bildet den Abschluss der Lissabon-Strategie für Wachstum und Beschäftigung und zugleich den Anfang eines neuen politischen Rahmens mit neuen integrierten Leitlinien. Trotz der Reformen von 2005 wird das ehrgeizige Ziel der Strategie für Wachstum und Beschäftigung – nämlich die wettbewerbsfähigste Wirtschaft zu schaffen – wohl nicht erreicht. Darüber hinaus hat die Krise viele Jahre des in Europa seit 2000 erzielten wirtschaftlichen und sozialen Fortschritts zunichte gemacht und die Schwächen der europäischen Wirtschaft bloßgelegt. Die kürzlich verabschiedete Strategie Europa 2020¹⁰ soll der EU dabei helfen, gestärkt aus der Krise hervorzugehen und in den kommenden zehn Jahren ein intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum zu realisieren. Diese drei sich gegenseitig verstärkenden Prioritäten dürften der EU und den Mitgliedstaaten helfen, hohe Beschäftigungsquoten, hohe Produktivität und einen starken sozialen Zusammenhalt zu erzielen. Einige der EU-weiten Ziele, die sich die Strategie Europa 2020 bis zum Ende des Jahrzehnts gesetzt hat, sind die Anhebung der Beschäftigungsquote unter 20- bis 64-Jährigen auf 75 %, die Reduzierung der Zahl der armuts- und ausgrenzungsgefährdeten Personen um mindestens 20 Millionen, die Begrenzung des Anteils der Schulabbrecher auf unter 10 % und die Anhebung des Anteils der 30- bis 34-Jährigen mit Hochschulabschluss auf mindestens 40 %¹¹. Zur Unterstützung der Strategie Europa 2020 wurden im Oktober 2010 neue Integrierte Leitlinien zur

¹⁰ KOM(2010) 2020 „EUROPA 2020. Eine Strategie für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum“.

¹¹ Die übrigen EU-weiten Ziele sind die Gewährleistung, dass mindestens 3 % des BIP der Europäischen Union in Forschung und Entwicklung investiert werden, und das so genannte 20/20/20 Umweltziel (Senkung der Treibhausgase um 20 %, Sicherstellung eines Anteils an erneuerbaren Energien von 20 % und Verbesserung der Energieeffizienz um 20 %).

Bewältigung der beschäftigungs- und wirtschaftspolitischen Probleme verabschiedet¹² von denen vier speziell der Beschäftigungspolitik gelten:

- Leitlinie 7: Erhöhung der Beschäftigungsquote von Frauen und Männern, Abbau der strukturellen Arbeitslosigkeit und Förderung der Arbeitsplatzqualität
- Leitlinie 8: Heranbildung von Arbeitskräften, deren Qualifikationen den Anforderungen des Arbeitsmarkts entsprechen, und Förderung des lebenslangen Lernens
- Leitlinie 9: Steigerung der Qualität und Leistungsfähigkeit der allgemeinen und beruflichen Bildungssysteme auf allen Ebenen und Verbesserung des Zugangs zur Hochschulbildung oder zu einer gleichwertigen Bildung
- Leitlinie 10: Förderung der sozialen Eingliederung und Bekämpfung der Armut

Ein neues Merkmal der Strategie Europa 2020 ist, dass ihre drei Säulen (intelligent, nachhaltig, integrativ) von verschiedenen Leitinitiativen unterstützt werden. Einige dieser Leitinitiativen sind an sozial- und beschäftigungspolitische Maßnahmen gekoppelt:

- Unterstützung des integrativen Wachstums: die *Agenda für neue Kompetenzen und neue Beschäftigungsmöglichkeiten* (Förderung von Flexicurity-Ansätzen zur Verbesserung der Arbeitsmarktfunktion, Heranbildung einer Erwerbsbevölkerung mit den für eine Beschäftigung erforderlichen Qualifikationen, Verbesserung der Arbeitsplatzqualität und der Arbeitsbedingungen sowie Förderung der Arbeitsbeschaffung)¹³ und die Europäische Plattform zur Bekämpfung der Armut
- Unterstützung eines intelligenten Wachstums: Die Initiative *Jugend in Bewegung*, die das Ziel verfolgt, die Beschäftigungschancen junger Menschen in der gesamten EU durch Förderung der Mobilität von Studenten und Praktikanten und Steigerung der Qualität und Attraktivität von Bildung und Ausbildung in Europa zu verbessern¹⁴.

Allgemeine Ziele waren schon Bestandteil der Lissabon-Strategie für Wachstum und Beschäftigung. An der Strategie Europa 2020 ist allerdings neu, dass jedes Land aufgefordert ist, eigene nationale Ziele gemäß seinen Prioritäten und seiner landesspezifischen Situation zu definieren, um die nationale Dimension zu stärken. Das Programm für gegenseitiges Lernen (MLP) wird durch seine Tätigkeit dazu beitragen, die politischen Entscheidungsträger und die für die Umsetzung der Arbeitsmarktmaßnahmen verantwortlichen lokalen Interessengruppen für die Ziele der Strategie Europa 2020 zu sensibilisieren und die Umsetzung der Strategie auf Mitgliedstaatsebene zu unterstützen.

Um die ehrgeizigen Ziele der Strategie Europa 2020 verwirklichen zu können, werden Berichterstattung und Evaluierung erforderlich sein und eine maßgebliche Rolle bei der Beurteilung der erfolgreichsten Maßnahmen spielen. Zudem soll der Beschäftigungsausschuss (EMCO) stärker an der Erörterung und Bewertung der Wirkung des MLP beteiligt werden, um das Programm besser in die neue Strategie integrieren und im Nachspiel der jüngsten Wirtschaftskrise eine noch gezieltere Auswahl von Themen und Teilnehmern treffen zu können.

¹² <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=108&langId=en>

¹³ Der Inhalt wird in der Mitteilung KOM(2010) 682 endgültig beschrieben: „Eine Agenda für neue Kompetenzen und neue Beschäftigungsmöglichkeiten: Europas Beitrag zur Vollbeschäftigung.“

¹⁴ Diese Initiative ist in der Mitteilung KOM (2010) 477 endgültig beschrieben: „Jugend in Bewegung. Eine Initiative zur Freisetzung des Potenzials junger Menschen, um in der Europäischen Union intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum zu erzielen.“

Nicht zuletzt werden die durch das gegenseitige Lernen und den Austausch bewährter Verfahren gewonnenen Erkenntnisse verbreitet und wichtigen Zielgruppen zugänglich gemacht. Auf diese Weise wird das MLP stärker zur Erreichung der Leitziele der neuen Strategie beitragen können.

Die Hauptverantwortung für die Umsetzung der Leitinitiativen der Strategie Europa 2020 liegt bei den Mitgliedstaaten. Dadurch ergeben sich umfassende Gelegenheiten, dieses Verfahren durch gegenseitiges Lernen zu unterstützen. Das MLP wird den kontinuierlichen Austausch bewährter Verfahren zwischen den Mitgliedstaaten nicht nur gemäß der verschiedenen Leitinitiativen, sondern insbesondere im Hinblick auf die *Agenda für neue Kompetenzen und neue Beschäftigungsmöglichkeiten* fördern, die im Rahmen der Europäischen Beschäftigungsstrategie eine Reihe von Themen umfasst. Peer Reviews können genau wie Thematische Seminare durch Aufbau einer Wissensbank für bewährte Praktiken, auf die die Mitgliedstaaten zugreifen können, einen Beitrag zur Übertragbarkeit der effizientesten Maßnahmen leisten. Darüber hinaus können die Thematischen Seminare auch als Forum für Erörterung und Beurteilung der Fortschritte dienen, die bei der Umsetzung der beschäftigungspolitischen Ziele der Strategie Europa 2020, ihrer Leitinitiativen und der ihnen zugrundeliegenden Leitlinien erzielt wurden, wie dies bei der früheren Lissabon-Strategie schon der Fall war.