



Europäisches Beschäftigungsobservatorium Bericht vom **Frühjahr 2006**



EUROPÄISCHE KOMMISSION

Egbert Holthuis (GD EMPL D/2)
Susana Pratt (GD EMPL D/2)

System-Netz

Österreich: Michael Wagner-Pinter
Synthesis Forschung Gesellschaft m.b.H.
Wien

Belgien: Peter van der Hallen
Steunpunt Werkgelegenheid, Arbeid en
Vorming K.U. Leuven
Leuven

Zypern: Louis N. Christofides
Universität von Zypern
Nikosia

Tschechische Republik: Daniel Münich
CERGE-EI
Prag

Dänemark: Per Kongshøj Madsen
CARMA, Universität Aalborg
Aalborg

Estland: Reelika Leetmaa
PRAXIS Center for Policy Studies
Tallinn

Finnland: Hannu Kaseva
Research Institute of the Finnish Economy
(ETLA)
Helsinki

Frankreich: Sandrine Gineste
Bernard Brunhes Consultants
Paris

Deutschland: Kurt Vogler-Ludwig
Economix Research & Consulting
München

Griechenland: Dimitris Karantinos
National Centre of Social Research
Athen

Ungarn: Almos Telegdy
CEU – Central European University
Budapest

Irland: Andrew Brownlee
Fitzpatrick Associates Economic Consultants
Dublin

Italien: Giuseppe Ciccarone
Fondazione G. Brodolini
Rom

Lettland: Alfreds Vanags
Baltic International Centre for Economic
Policy Studies
Riga

Litauen: Boguslavas Gruževskis
Institute of Labour and Social Research
Vilnius

Luxemburg: Franz Clément
CEPS/Instead
Differdange

Malta: Manwel Debono
Workers' Participation Development
Centre
Msida

Niederlande: Joop Schippers
VanDoorneHuiskes en Partners
Utrecht

Polen: Elżbieta Kryńska
IPISS – Institute of Labour and Social
Studies
Warschau

Portugal: Florindo Ramos
Re-Start Consulting
Porto

Slowakei: Luboš Vagač
Center for Economic Development
Bratislava

Slowenien: Miroljub Ignjatović
Universität Ljubljana
Ljubljana

Spanien: Elvira González Gago
Centro de Estudios Económicos Tomillo,
S.L.

Madrid

Schweden: Dominique Anxo
CELMS – Centre for European Labour
Market Studies
Göteborg

Vereinigtes Königreich: Eleanor Breen
GHK Consulting Ltd
London

Bulgarien: Pobeda Loukanova
Bulgarian Academy of Sciences
Sofia

Rumänien: Cătălin Ghinăraș
National Labour Research Institute
Bukarest

Türkei: Hakan Ercan
Middle East Technical University
Ankara

Norwegen: Knut Larsen
ECON Analyse AS
Oslo

MISEP-Netz

Österreich: Christine Holzer,
Bundesministerium für Wirtschaft und
Arbeit
Gudrun Nachtschatt, Arbeitsmarktservice
Österreich

Belgien: Joseph Remy, Ministère de
l'Emploi et du Travail

Zypern: Eleni Kalava, Ministerium für
Arbeit und Sozialversicherung
Savvas Procopides, Human Resource
Development Agency

Tschechische Republik: Miloš Tichý/
Stanislav Beneš, Ministerium für Arbeit
und Soziales

Dänemark: Leif Christian Hansen,
Nationale Arbeitsmarktbehörde

Estland: Kaili Järv/Ülle Marksoo,
Ministerium für soziale Angelegenheiten

Finnland: Marja-Riitta Pihlman/Marjukka
Piiparinen, Arbeitsministerium

Frankreich: Caroline Méchin, DGEFP,
Département synthèses, Ministère de
l'emploi

Catherine Hiles, ANPE

Deutschland: Arnold Hemmann,
Bundesministerium für Arbeit und
Soziales

Kurt Berlinger, Bundesagentur für Arbeit

Griechenland: Eirini Kalavrou,
Arbeitsministerium

Ungarn: Tibor Bors Borbély, Ministerium
für Beschäftigung und Arbeit
Oliver Demkó, Öffentlicher
Beschäftigungsdienst

Irland: Marie Dempsey, Ministerium für
Unternehmen, Handel und Beschäftigung
Kevin Quinn, FÁS

Italien: Antonella Buonopane/Alfredo
Ferrante, Ministero del lavoro

Lettland: Imants Lipskis,
Wohlfahrtsministerium, Abteilung Arbeit
Grieta Tentere, Staatlicher
Beschäftigungsdienst

Litauen: Rasa Malaiškienė, Ministerium
für Arbeit und soziale Sicherheit
Inga Buckaite, Nationale Arbeitsverwaltung

Luxemburg: Jean Hoffmann,
Administration de l'Emploi

Malta: Edwin Camilleri, Ministerium für
Bildung, Jugend und Beschäftigung

Niederlande: Martin Blomsma, Ministerie
van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Theo Keulen, Centrum voor Werk en
Inkomen

Polen: Beata Chromińska, Ministerium
für Wirtschaft, Arbeit und Sozialpolitik
Marcin Dygoń, Arbeitsverwaltung der
Woiwodschaft Rzeszów

Portugal: Pedro Bogalho, Ministerio do
Trabalho e da Solidariedade
Rosália Nunes, Employment and
Vocational Training Institute

Slowakei: Roman Brunovsky, Ministerium
für Arbeit, Soziales und Familie der
Slowakischen Republik

Slowenien: Damjana Kosir, Slowenischer
Beschäftigungsdienst

Spanien: Elvira Gonzalez Santamarta/
Marina Garcia Lopez, Ministerio de
Trabajo y Asuntos Sociales

Schweden: Maria Götherström,
Ministerium für Industrie, Beschäftigung
und Kommunikation

Bengt Härshammar, Nationale
Arbeitsmarktverwaltung (AMS)

Vereinigtes Königreich: Peter Sydserrff,
Jobcentre Plus

Bulgarien: Todor Krastev, Ministerium für
Arbeit und Sozialpolitik
Boyka Gyosheva, Beschäftigungsagentur

Rumänien: Cristina Mereuta,
Arbeitsministerium (MLSS)
Sonia Diaconescu, Nationale
Beschäftigungsagentur

Türkei: Ali Ercan Su, Ministerium für
Arbeit und soziale Sicherheit
Berrin Karabüber, Türkische
Beschäftigungsorganisation

Island: Frank Fridriksson, Direktion für
Arbeit

Norwegen: Ola Ribe, Ministerium für
Arbeit und Regierungsverwaltung

EBO-NETZWERKDIENTSTE

GHK Consulting Limited
30 St Paul's Square
Birmingham B3 1QZ, United Kingdom

Tel. (44-121) 233 89 00
Fax (44-121) 212 03 08
E-Mail: eeo@ghkint.com

Direktorin: Gill Whitting
Manager: Inga Pavlovaite/Caroline Lambert

Diese Veröffentlichung basiert auf
Beiträgen der System-Korrespondenten.
Die nationalen Beiträge unterliegen
der alleinigen Verantwortung des/der
Verfasser(s).

Europäisches Beschäftigungsobservatorium

Bericht vom Frühjahr 2006

Europäische Kommission

Generaldirektion Beschäftigung, soziale Angelegenheiten und Chancengleichheit
Referat D2

Manuskript abgeschlossen im Dezember 2006

Der Inhalt dieser Veröffentlichung spiegelt nicht unbedingt die Meinung oder Haltung der Generaldirektion „Beschäftigung, soziale Angelegenheiten und Chancengleichheit“ der Europäischen Kommission wider.

Falls Sie am Bezug des elektronischen Informationsbriefes „EEmail“ der Generaldirektion „Beschäftigung, soziale Angelegenheiten und Chancengleichheit“ der Europäischen Kommission interessiert sind, schicken Sie bitte eine E-Mail an empl-esmail@ec.europa.eu – der Informationsbrief erscheint regelmäßig in Deutsch, Englisch und Französisch.



1, 3: © European Communities

2, 4: © Stock exchange

***Europe Direct soll Ihnen helfen, Antworten auf Ihre
Fragen zur Europäischen Union zu finden***

**Gebührenfreie Telefonnummer (*):
00 800 6 7 8 9 10 11**

(*). Einige Mobilfunkanbieter gewähren keinen Zugang zu 00 800-Nummern oder berechnen eine Gebühr.

Zahlreiche weitere Informationen zur Europäischen Union sind verfügbar über Internet, Server Europa (<http://europa.eu>).

Bibliografische Daten befinden sich am Ende der Veröffentlichung.

Luxemburg: Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, 2007

ISSN 1725-5368

© Europäische Gemeinschaften, 2007

Nachdruck mit Quellenangabe gestattet.

Printed in Belgium

GEDRUCKT AUF CHLORFREI GEBLEICHTEM PAPIER

Inhaltsverzeichnis

Einführung.....	5
-----------------	---

Nationale Berichte über innovative Arbeitsmarktpolitik

Mitgliedstaaten

Österreich	Gender-Mainstreaming – im Blickpunkt des österreichischen Arbeitsmarktservice	15
Belgien	Neue Richtlinien für Massenentlassungen und die Umstrukturierung von Unternehmen.....	19
Zypern	Bemühungen zur Diversifizierung des Dienstleistungssektors und zur Stärkung des Forschungs- und Entwicklungssektors in Zypern	23
Tschechische Republik	Bildung und Arbeitsmarktergebnisse	27
Dänemark	Maßnahmen zur Bindung älterer Arbeitnehmer an den Arbeitsmarkt	37
Estland	Neue Arbeitsmarktdienste für Behinderte in Estland.....	43
Finnland	Übergangssicherheit: Unterstützung entlassener Arbeitnehmer beim Übergang in eine neue Beschäftigung	47
Frankreich	Der Neueinstellungsvertrag.....	51
Deutschland	Transfergesellschaften – ein wichtiges Instrument zur Umstrukturierung des Arbeitsmarkts ...	57
Griechenland	Präventivdienste und der Individualansatz zur Arbeitslosigkeit in Griechenland	63
Ungarn	Arbeitslosigkeit in Ungarn: Trends und Strategien	69
Irland	Koordinierter Ansatz für Kinderbetreuung und damit verbundene Aspekte	73
Italien	Die regionale Schülerdatei – ein Instrument gegen den vorzeitigen Schulabgang	79
Lettland	Die Beteiligung der staatlichen Arbeitsvermittlungsagentur Lettlands an EURES	83
Litauen	Jugendbeschäftigungszentren in Litauen	87
Luxemburg	Die individuelle Betreuung von Arbeitsuchenden.....	93
Malta	Steigerung der Erwerbsbeteiligung der Frauen durch betriebliche Kinderbetreuungseinrichtungen.....	99
Niederlande	Die niederländische „Lebenslaufregelung“ – Patentlösung oder Flop?	103

Polen	Rückgang der Arbeitslosigkeit in ländlichen Gebieten	107
Portugal	Die EQUAL-Grundsätze.....	119
Slowakei	Unterstützung für die Einstellung von Arbeitssuchenden.....	125
Slowenien	Projektlernen für junge Erwachsene	131
Spanien	Eine Analyse des trilateralen Abkommens über befristete Arbeitsverträge vom 9. Mai 2006	135
Schweden	Integration von Einwanderern und die schwedische Beschäftigungspolitik	143
Vereinigtes Königreich	Die „Regional Skills Partnerships“	149

Beitrittsländer

Bulgarien	Beschäftigungsförderung in den ärmsten Gemeinden Bulgariens.....	159
Rumänien	Änderung des Arbeitslosengeldsystems: Umstellung von einer Pauschalleistung auf eine beitragsbezogene Leistung	163

Beitrittskandidat

Türkei	Ausschluss vom Arbeitsmarkt: Die Steigerung der Beteiligung am städtischen Arbeitsmarkt erfordert mehr Bildung und besser qualifizierte Frauen	171
--------	--	-----

EWR-Land

Norwegen	Leistungsorientierte Finanzierungssysteme der aktiven Arbeitsmarktpolitik in Norwegen.....	181
----------	--	-----

Zusammenfassung

Einführung

Diese Zusammenfassung – vom Europäischen Beschäftigungsobservatorium (EBO) auf Grundlage der von den nationalen System-Arbeitsmarktexperten verfassten Berichte erstellt – gibt einen Überblick über innovative Arbeitsmarktmaßnahmen in 29 europäischen Ländern (25 EU-Mitgliedstaaten plus Bulgarien, Rumänien, die Türkei und Norwegen).

Die auf nationaler Ebene beobachteten Trends werden aus dem Blickwinkel der Entwicklungen und Prioritäten auf EU-Ebene und insbesondere der neuen Integrierten Leitlinien ⁽¹⁾ zur Neubelebung der Strategie von Lissabon betrachtet, die im April 2005 vorgeschlagen und im Juli 2005 vom Europäischen Rat gebilligt wurden. Im Folgenden werden die Maßnahmen einzelner Länder im Hinblick auf die Leitlinien Nr. 18 bis Nr. 24 zusammengefasst.

Leitlinie Nr. 18 – Förderung eines lebenszyklusorientierten Ansatzes in der Beschäftigungspolitik:

- In Österreich steht das Gender-Mainstreaming auf regionaler und lokaler Ebene weiterhin im Brennpunkt des Arbeitsmarktservice.
- In Dänemark wurden sogenannte „Seniorenmaßnahmen“ ergriffen, um ältere Arbeitnehmer länger auf dem Arbeitsmarkt zu halten.
- In Irland wurde ein koordinierter Ansatz für die Kinderbetreuung in die Wege geleitet.
- In Litauen werden junge Menschen mithilfe von Jugendbeschäftigungszentren in den Arbeitsmarkt integriert.
- In Malta will man durch die Einführung von Kinderbetreuungsmaßnahmen am Arbeitsplatz die Erwerbsbeteiligung der Frauen fördern.
- In den Niederlanden haben Arbeitnehmer dank der neuen Lebenslaufregelung die Möglichkeit, die auf Arbeit, Bildung, Freizeit und Betreuungsaufgaben verwendete Zeit zu variieren.
- In Slowenien wurde das „Projektlernen für junge Erwachsene“ eingeführt, ein präventives Bildungsprogramm für junge Leute im Alter von 15 bis 24 Jahren, die die Schule nicht beendet haben und arbeitslos sind.

Bewerberland

- In der Türkei wurde die Arbeitsmarktsituation der Frauen, insbesondere der gut ausgebildeten Städterinnen, analysiert, um zu ermitteln, welche Maßnahmen zur Förderung ihrer Erwerbstätigkeit erforderlich sind.

Leitlinie Nr. 19 – Gewährleistung integrativer Arbeitsmärkte:

- In Estland wurden neue Beschäftigungsdienste für Behinderte eingeführt.
- In Ungarn ist die Höhe der Arbeitslosenunterstützung jetzt an das frühere Gehalt des Leistungsempfängers gebunden; die Höhe der Unterstützung nimmt während der neunmonatigen Anspruchsdauer jedoch allmählich ab; wer nach drei Monaten eine neue Beschäftigung gefunden hat, erhält die Hälfte der restlichen Unterstützung als Bonus.
- In Luxemburg ließ man das Konzept der individuellen Betreuung von Arbeitslosen („Job Coaching“) wieder aufleben.
- In Polen werden ländliche Gebiete zur Verhinderung von Arbeitslosigkeit unterstützt.
- Die Anwendung der EQUAL-Grundsätze unterstützt die Ausarbeitung von Beschäftigungs- und Arbeitsmarktmaßnahmen für benachteiligte Menschen in Portugal.
- In der Slowakei wurde ein „Zuschuss für die Einstellung benachteiligter Arbeitsuchender“ bewilligt.
- In Schweden wurde das Programm „Arbeitsplatzeinführung“ zur Förderung der Beschäftigungsintegration von Einwanderern verlängert.

Beitrittsländer

- In Bulgarien soll das Programm „Überwindung der Armut“ die Beschäftigungslage in den ärmsten Regionen des Landes verbessern.
- In Rumänien wurden die Bestimmungen zur Arbeitslosenunterstützung geändert.

(1) Integrierte Leitlinien für Wachstum und Beschäftigung (2005 bis 2008), KOM(2005) 141 endg., Brüssel, 12. April 2005.

EWR-Land (Europäischer Wirtschaftsraum)

- In Norwegen wurden leistungsorientierte Finanzierungssysteme eingeführt, um den Mitarbeitern der öffentlichen Arbeitsverwaltung und externen Anbietern von Beschäftigungsdiensten einen stärkeren Anreiz zur Ermittlung von Personen zu geben, die mit der größten Wahrscheinlichkeit arbeitslos werden.

Leitlinie Nr. 20 – Bessere Aufeinanderabstimmung der Arbeitsmarktbedürfnisse:

- In Griechenland wurden Zentren für Beschäftigungsförderung eingerichtet und die griechische Anstalt für Arbeit umstrukturiert; Ziel ist die Umsetzung von Maßnahmen zur Verhinderung der Arbeitslosigkeit.

Leitlinie Nr. 21 – Förderung der Flexibilität und Beschäftigungssicherung sowie Reduzierung der Segmentierung am Arbeitsmarkt unter Berücksichtigung der Rolle der Sozialpartner:

- In Belgien wurden neue Regelungen für Massenentlassungen sowie Maßnahmen zur Verbesserung der Wiederbeschäftigungschancen betroffener Arbeitnehmer auf den Weg gebracht.
- In Finnland sucht man neue Wege zur Unterstützung von Arbeitnehmern, die entlassen wurden oder von Entlassung bedroht sind.
- Der französische „Neueinstellungsvertrag“ soll den Arbeitsmarkt flexibler gestalten.
- In Deutschland wird die Umstrukturierung des Arbeitsmarkts durch Transfergesellschaften für freigesetzte Arbeitnehmer unterstützt.
- Spaniens „Abkommen über mehr Wachstum und Beschäftigung“ wird die Beschäftigungssicherheit verbessern und die Flexibilität erhöhen.

Leitlinie Nr. 22 – keine neuen Maßnahmen

Leitlinie Nr. 23 – Steigerung und Optimierung der Investition in Humankapital:

- In Zypern ist man bestrebt, den Dienstleistungssektor zu diversifizieren sowie den Bildungssektor und den Bereich Forschung und Entwicklung zu fördern.
- In der Tschechischen Republik wurden Arbeitsergebnisse, d. h. Beschäftigung, Arbeitslosigkeit und Löhne, mit dem Bildungsniveau verglichen.
- Italien beabsichtigt die Reduzierung des frühzeitigen Schulabgangs mithilfe einer nationalen Schülerdatei.

- EURES-Lettland unterstützt die Freizügigkeit der Arbeitnehmer innerhalb Europas.

Leitlinie Nr. 24 – Anpassung der Bildungs- und Ausbildungssysteme an neue Qualifikationsanforderungen:

- Im Vereinigten Königreich wurden mehrere bedarfsorientierte Initiativen wie die Regional Skills Partnerships auf den Weg gebracht, um das Qualifikationsniveau zu heben und dem Bedarf der Arbeitgeber zu entsprechen.

1 Förderung der Erwerbsbeteiligung, Vergrößerung des Arbeitskräfteangebots und Modernisierung der sozialen Sicherungssysteme

1.1 Förderung eines lebenszyklusorientierten Ansatzes in der Beschäftigungspolitik (Leitlinie Nr. 18)

Die EU unterstützt bereits seit geraumer Zeit einen lebenszyklusorientierten Ansatz im Bereich der Beschäftigungspolitik, um die Erwerbsbeteiligung sämtlicher Altersgruppen zu fördern. Eine generationsübergreifende Anhebung des Beschäftigungsniveaus unterstützt eine integrative Wirtschaft und drosselt den deutlichen Rückgang der Erwerbsbevölkerung im arbeitsfähigen Alter. Überdies dürfte ein generationsübergreifender Ansatz zur Beschäftigungsförderung gewährleisten, dass eine ausreichende Anzahl von Menschen in Beschäftigung sind, um jene, die arbeitsunfähig sind, zu unterstützen.

1.2 Förderung der Jugendbeschäftigung

Die in Litauen und Slowenien ergriffenen Maßnahmen sind ein gutes Beispiel für einen innovativen und erfolgreichen Ansatz zur Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit. Die Probleme, denen sich die Jugendlichen beider Länder gegenübersehen, sind einander recht ähnlich: Jugendliche, die die Sekundarschule verlassen, sind von Arbeitslosigkeit bedroht, verfügen über unzureichende Arbeitsmarktinformation und haben wenig konkrete Vorstellungen von ihrer beruflichen Zukunft.

Um Abhilfe zu schaffen, wurden in **Litauen** die Jugendbeschäftigungszentren eingerichtet, die junge Menschen bei ihrem Eintritt in den Arbeitsmarkt unterstützen und sie über Beschäftigungsmöglichkeiten informieren sollen. Die Zentren bieten Berufsberatung und helfen bei der Planung der beruflichen Zukunft. Vor dieser Initiative wurden Jugendliche nicht ermuntert, sich noch während der Schulzeit über ihre beruflichen Optionen Gedanken zu machen. Der Besuch der Beschäftigungszentren ist freiwillig, um sie für Jugendliche attraktiver zu machen und sie zu animieren, frühzeitig ihre berufliche Laufbahn zu planen.

2005 profitierten über 186 000 Jugendliche von der Berufsberatung, 17 600 nutzten die computergestützte Datenbank mit beruflichen Informationen, 86 000 machten von der Stellensuche per Internet Gebrauch und 40 900 wurden individuell zu Arbeitsmarktfragen und ihrer beruflichen Zukunft beraten.

Slowenien verzeichnet hohe Abbrecherquoten an Sekundar- und Berufsschulen und somit auch eine hohe Zahl von Jugendlichen ohne grundlegende Qualifikationen, die auf dem Arbeitsmarkt nur sehr geringe Chancen haben. Viele Jugendliche nehmen jedoch zu einem späteren Zeitpunkt an Bildungskursen für Erwachsene oder an Beschäftigungsmaßnahmen teil.

Das „Projektlernen für junge Erwachsene“ (PLJE) wurde zur Förderung der Beschäftigungschancen, des Bildungsniveaus und der Qualifikationen von Arbeitslosen entwickelt, um professionelle und strukturelle Unterschiede auszugleichen.

Obwohl sich das PLJE-Programm mit einer relativ geringen Zahl junger Menschen befasst, stellt es ein erfolgreiches Beispiel aus der Praxis dar, da sich nur sehr wenige Projekte mit dieser Zielgruppe befassen. Dank dem Programm befinden sich 40 % der Teilnehmer in Bildung, 9 % in regulärer Beschäftigung, 15 % haben einen befristeten Arbeitsvertrag und 66 % zeigten sich motiviert, ihre Ausbildung zu einem späteren Zeitpunkt fortzusetzen.

1.3 Steigerung der Erwerbstätigkeit unter Frauen

Zur Steigerung der weiblichen Erwerbsquote ist es unerlässlich, die Geschlechterlücken im Bereich der Beschäftigung zu schließen.

Auf dem **österreichischen** Arbeitsmarkt bestehen erhebliche Unterschiede im Hinblick auf die Situation der Frauen und die der Männer. Frauen, die ihr Beschäftigungspotenzial realisieren möchten, sehen sich also mehreren Hindernissen gegenüber. Das österreichische Arbeitsmarktservice (AMS) hat sich in diesem Zusammenhang drei wichtige Ziele gesteckt: Förderung der

Erwerbsbeteiligung, der Beschäftigung und der Gehälter der Frauen. Die Verantwortung für die praktische Umsetzung dieser Ziele liegt bei den einzelnen Lokal- und Regionalbüros sowie bei der AMS-Zentrale. Zur Gewährleistung einer effektiven Umsetzung werden die Gleichstellungsmaßnahmen laufend überwacht.

2006 wurde ein Netz von Gleichstellungsvertretern sämtlicher Lokalbüros aufgebaut. Weitere erfolgreiche Maßnahmen umfassten die Beratung junger Frauen über ihre beruflichen Möglichkeiten und Anreize für junge Mütter zur Rückkehr in die Arbeitswelt (z. B. eine Beihilfe zur Kinderbetreuung). Diese Maßnahmen sollen das geschlechtsspezifische Lohngefälle reduzieren, das in traditionellen Frauenberufen am größten ist.

In **Irland** wurde die Nationale Strategie für Kinderbetreuung 2006-2012 auf den Weg gebracht, um Kinderbetreuungsmöglichkeiten zu verbessern und die Arbeitsmarktbeteiligung der Frauen zu fördern. Untersuchungen haben ergeben, dass ein hoher Prozentsatz der Mütter nur halbtags arbeitet, um den mit Vollzeitarbeit verbundenen relativen Anstieg der Kinderbetreuungskosten zu vermeiden. Man hofft, die Erwerbsquoten der Frauen mithilfe dieser und anderer Strategien zu verbessern.

In **Malta** liegt die Frauenerwerbsquote derzeit bei 37 %. Um die Quote zu erhöhen, wurden Kinderbetreuungseinrichtungen am Arbeitsplatz eingerichtet. Ziel ist die Bereitstellung hochwertiger, erschwinglicher und leicht zugänglicher Kinderbetreuungsmöglichkeiten, um mehr Müttern den Verbleib auf dem Arbeitsmarkt zu ermöglichen.

Bewerberland

In der **Türkei** wurde untersucht, welche Maßnahmen erforderlich sind, um Frauen in den Städten erfolgreich in den Arbeitsmarkt zu integrieren. In Stadtgebieten liegt die Frauenarbeitslosigkeit derzeit bei 26 %, und 44,5 % dieser Gruppe sind langzeitarbeitslos. Die Situation in der Türkei unterscheidet sich ganz beträchtlich von der in anderen Stadtgebieten der EU und ist noch immer einer erheblichen sozialen und wirtschaftlichen Neuordnung unterworfen. Folglich sind die politischen Entwicklungen auf EU-Ebene zwar von allgemeiner Bedeutung für die Türkei, angesichts der demografischen und arbeitsmarktpolitischen Gegebenheiten des Landes jedoch nicht immer relevant.

1.4 Steigerung der Arbeitsmarktbeteiligung älterer Arbeitnehmer

Die Unterstützung des aktiven Alterns, zu der Beschäftigungsanreize und die Verhinderung des vorzeitigen Ruhestands zählen, ist ein wichtiger Faktor zur Steigerung der niedrigen Erwerbsquote unter älteren Menschen.

In **Dänemark** verlassen viele ältere Arbeitnehmer den Arbeitsmarkt noch vor Erreichen des staatlichen Rentenalters. Sollte sich dieser Trend fortsetzen, wird die Erwerbsbevölkerung in den nächsten 50 Jahren abnehmen und die Zahl der Rentner deutlich steigen. Das wichtigste Instrument der Regierung sind die sogenannten „Seniorenmaßnahmen“, mit denen ältere Arbeitnehmer verstärkt in den Arbeitsmarkt integriert werden sollen. Sie umfassen:

- Finanzierung von Programmen, die die Arbeitsmarktintegration älterer Arbeitnehmer unterstützen,
- kostenloser Beratungsdienst für Arbeitgeber über Seniorenmaßnahmen,
- Kontaktnetze für ältere Arbeitslose,
- Websites und Kampagnen zur Förderung des aktiven Alterns,
- „Seniorenabkommen“, die den Vorruhestand weniger attraktiv machen.

1.5 Planung eines Lebenszyklusansatzes

Ein Lebenszyklusansatz zu Bildung, Lernen und Berufsplanung wird von allen Mitgliedstaaten in zunehmendem Maße als ein nachahmenswertes Beispiel anerkannt, das den Bürgern ermöglicht, ihre Bildung und Ausbildung flexibler zu gestalten.

Niederländische Arbeitnehmer haben dank der Lebenslaufregelung die Möglichkeit, auf die für Arbeit, Betreuungsaufgaben, Bildung und Freizeit verwandte Zeit mehr Einfluss zuzunehmen. Ferner gibt es ein Sparprogramm, bei dem ein Teil des Jahreseinkommens angespart werden kann, um spätere Freistellungszeiten zu finanzieren.

1.6 Schaffung integrativer Arbeitsmärkte und Gewährleistung, dass Arbeit für Arbeitsuchende – auch für benachteiligte Menschen – und für Nichterwerbstätige attraktiv ist und sich lohnt (Leitlinie Nr. 19)

Aktive Arbeitsmarktmaßnahmen werden gefördert, um Menschen mit besonderen Bedürfnissen zu helfen, Beschäftigungshindernisse zu überwinden und einen Arbeitsplatz zu finden.

In **Estland** wurden neue Beschäftigungsinitiativen für behinderte Menschen eingeführt. Gemäß dem Gesetz über Arbeitsmarktdienste und Unterstützungsleistungen

aus dem Jahr 2006 können sich Behinderte unabhängig vom Ausmaß ihrer Arbeitsunfähigkeit als arbeitslos melden und an aktiven Arbeitsmarktprogrammen beteiligen. Zudem haben alle Behinderten Anspruch auf einen persönlichen Aktionsplan für die Arbeitssuche. Das Gesetz sieht u. a. die folgenden vier Maßnahmen zur Beseitigung der Beschäftigungshindernisse vor, denen sich Behinderte gegenübersehen:

- Zuschüsse für Arbeitgeber für die behindertengerechte Anpassung von Arbeitsplatz und Ausstattung,
- Unterstützung behinderter Menschen bei Vorstellungsgesprächen durch Mitarbeiter der staatlichen Arbeitsverwaltung oder von ihr beauftragte Personen,
- kostenlose, bis zu dreijährige Bereitstellung besonderer Hilfsmittel und Ausstattung für Behinderte oder Arbeitgeber zur Verwendung am Arbeitsplatz,
- Helfer für Behinderte, die zusätzlicher Hilfe oder Betreuung bedürfen; die Helfer können bis zu ein Jahr lang in Anspruch genommen werden – im ersten Monat ganztägig, im zweiten Monat vier und ab dem dritten Monat zwei Stunden täglich.

1.7 Überprüfung der Anreize und Fehlanreize im Steuer- und Leistungssystem

In **Ungarn** wurden neue Maßnahmen zur Förderung der Attraktivität von Arbeit ergriffen, die Anreize für Arbeitnehmer und Arbeitgeber umfassen.

Zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit hat die ungarische Regierung die Bestimmungen für die Beihilfe zur Arbeitssuche geändert. Gemäß dem neuen System ist die staatliche Beihilfe an das letzte Gehalt des Empfängers gekoppelt und wird im Verlauf des neunmonatigen Anspruchs allmählich reduziert. Nach sechs Monaten werden einheitlich nur noch 60 % des gesetzlichen Mindestlohns gezahlt. Um die Arbeitslosen zur Arbeitssuche zu motivieren, erhalten diejenigen, die im zweiten Teil des Bezugszeitraums eine Arbeit finden, die Hälfte der eingesparten Beihilfe als Bonus.

Unternehmen, die einen Arbeitslosen, insbesondere ältere Arbeitnehmer, Langzeitarbeitslose, Frauen in Mutterschaftsurlaub, Betreuer und Jugendliche, einstellen, profitieren von einer Steuerbefreiung.

1.8 Beratung und Betreuung

In **Luxemburg** ließ der Luxemburgische Christliche Gewerkschaftsbund (LCGB) unter der Bezeichnung „Job

Coaching“ eine Art Mentoring-Konzept für Arbeitssuchende wiederaufleben, das von Mitgliedern und Nichtmitgliedern des LGCB genutzt werden kann. Der Mentor unterstützt den Arbeitssuchenden bei der Arbeitssuche und Kontaktaufnahme mit Arbeitgebern, hilft ihm beim Abfassen von Lebenslauf und Bewerbungsschreiben sowie bei der Vorbereitung auf ein Vorstellungsgespräch. In den zwei Monaten seit Projektbeginn haben sich 200 Interessenten vornehmlich aus dem Bau-, Transport- und Industriesektor an den LGCB gewandt.

1.9 Bekämpfung der Arbeitslosigkeit in ländlichen Gebieten

In **Polen** wurden spezielle Maßnahmen zur Neustrukturierung der Beschäftigung in ländlichen Gebieten ergriffen. Die Maßnahmen umfassen: finanzielle Unterstützung zur Entwicklung landwirtschaftlicher und ländlicher Gebiete; Umstrukturierung ehemaliger staatlicher Landwirtschaftsbetriebe; Förderung der Arbeitsbeschaffung in nichtlandwirtschaftlichen Tätigkeiten; Darlehen für Familien, die ihr eigenes Unternehmen gründen möchten; Investitionen in die technische Infrastruktur; Bildung, Ausbildung und Mikrodarlehen für die Landbevölkerung. Gleichzeitig wird mithilfe des „Entwicklungsplans für ländliche Gebiete 2004-2006“ eine ausgewogenere Entwicklung in ländlichen Regionen und die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit des Nahrungsmittel- und Agrarsektors angestrebt.

In **Portugal** wird mithilfe der „EQUAL-Grundsätze“ die Entwicklung von Beschäftigungs- und Arbeitsmarktmaßnahmen für benachteiligte Menschen unterstützt. Vor allem der Armut und den Niedriglohnbedingungen unter der ärmeren Bevölkerung soll ein Ende bereitet werden. Ein Beispiel für ein entsprechendes Projekt ist Codessus, eine Entwicklungspartnerschaft, deren erfolgreiche Praktiken bereits in anderen Ländern nachgeahmt wurden. Innovative Beispiele sind die Einbeziehung einzelner Unternehmen als Partner, Ausbildung am Arbeitsplatz im Transportsektor und die Förderung des Umweltbewusstseins innerhalb dieses Sektors mithilfe von „Umweltaufsehern“.

In der **Slowakei** wurde eine Beschäftigungsbeihilfe für die Einstellung benachteiligter Arbeitssuchender eingeführt, d. h. (Hoch-)Schulabgänger unter 25 Jahren, Arbeitnehmer über 50 Jahre, Langzeitarbeitslose, Behinderte, Alleinerziehende und Asylbewerber. Zweck der Initiative ist die Förderung von Arbeitsplätzen für gefährdete Bewerber mithilfe öffentlicher Subventionen. Arbeitgeber, die einen solchen Arbeitssuchenden mindestens 24 Monate lang beschäftigen, erhalten eine Beihilfe, um die Einstellungskosten zu decken. Dies gilt insbesondere für Regionen mit hoher Arbeitslosigkeit.

In **Schweden** werden bessere Bildungs- und Beschäftigungschancen für Immigranten geschaffen, um ihre

Integration in den Arbeitsmarkt zu unterstützen. Die Maßnahmen umfassen ein Projekt zur Arbeitseinführung sowie die finanzielle Unterstützung von Spezialagenturen, die Angehörigen ethnischer Minderheiten bei der Gründung eines eigenen Unternehmens unter die Arme greifen sollen. Die Regierung plant zudem verschiedene Antidiskriminierungskampagnen, um die Beschäftigung von Immigranten zu fördern.

EWR-Land

In **Norwegen** wurden leistungsorientierte Finanzierungssysteme für die Mitarbeiter der öffentlichen Arbeitsverwaltung sowie für externe Anbieter von Beschäftigungsdiensten eingeführt, um ihnen einen stärkeren Anreiz zur Ermittlung der am meisten von Arbeitslosigkeit bedrohten Personen zu geben, beruflich beeinträchtigten Menschen bei der Suche nach einem Arbeitsplatz zu helfen und den Beschäftigungseintritt von Arbeitssuchenden zu beschleunigen. Die Anreize beinhalten einen Stücklohn für den effektiven Einsatz der Maßnahmen für beruflich beeinträchtigte Menschen sowie Bonusse für die schnelle Bearbeitung von Anträgen auf Arbeitslosenunterstützung. Auch externe Anbieter von Beschäftigungsdiensten können einen Bonus erhalten, wenn sie Langzeitarbeitslosen und beruflich beeinträchtigten Arbeitssuchenden eine Beschäftigung vermitteln.

Beitrittsländer

In **Bulgarien** wurde zur Ankurbelung der Wirtschaftstätigkeit in den 13 ärmsten Gemeinden des Landes das Programm „Überwindung der Armut“ auf den Weg gebracht. Es umfasst Maßnahmen für benachteiligte Gruppen wie Jugendliche, Langzeitarbeitslose, Personen mit geringer Bildung oder ohne Qualifikationen sowie arbeitslose Angehörige ethnischer Minderheiten. Angeboten werden Kurse zur Verbesserung der Schreib- und Lesefähigkeit, Berufsausbildung und eine subventionierte Beschäftigung oder selbstständige Tätigkeit. Das Programm wird anhand anerkannter Projekte umgesetzt, die von den Arbeitgebern der jeweiligen Gemeinden entwickelt wurden.

In **Rumänien** wurde das System der Arbeitslosenunterstützung reformiert, um den Umfang der nichtregistrierten Arbeit zu reduzieren, die Teilnahme am formellen Arbeitsmarkt zu fördern und auf diese Weise das Grundprinzip der Sozialversicherung wiederherzustellen. Die Reform zielt auf eine stärkere und direktere Verknüpfung zwischen Beitragsbasis und Beitragsdauer einerseits und Leistungshöhe und Leistungsdauer andererseits. Personen, die bei der Nationalen Beschäftigungsbehörde als arbeitslos gemeldet sind und über einen Mindestzeitraum hinweg einen Beitrag gezahlt haben, können eine Arbeitslosenunterstützung für die Dauer von sechs bis zwölf Monaten beantragen.

1.10 Bessere Aufeinanderabstimmung der Arbeitsmarktbedürfnisse (Leitlinie Nr. 20)

Der Ausbau der Arbeitsmarktinstitutionen und insbesondere der Beschäftigungsdienste auf nationaler Ebene ist unerlässlich, um mehr Menschen in Beschäftigung zu bringen und eine mangelnde Übereinstimmung zwischen Angebot und Nachfrage vorherzusehen und zu vermeiden.

In **Griechenland** wurde die Umsetzung präventiver Maßnahmen mit der Einrichtung moderner Zentren für Beschäftigungsförderung (KPAs) und der Umorganisation der griechischen Anstalt für Arbeit (OAED) koordiniert. Der griechische Beitrag beschreibt den vor zehn Jahren in die Wege geleiteten Prozess der Modernisierung der öffentlichen Arbeitsverwaltung und nennt Optionen für deren weitere Entwicklung.

2 Verbesserung der Anpassungsfähigkeit von Arbeitskräften und Unternehmen

Die Beschäftigungsleitlinien (2005-2008) betonen, wie wichtig die Verbesserung der Kapazitäten für die Prognose und Bewältigung des sozialen und wirtschaftlichen Wandels in Europa ist. Sowohl Unternehmen als auch Arbeitnehmer werden ständig mit der Notwendigkeit konfrontiert, sich den neuen Technologien, dem Wandel der alten bzw. der Entstehung neuer Märkte anzupassen. Diese und andere Formen des Wettbewerbsdrucks sind unvermeidlich, doch zur Realisierung der damit einhergehenden wirtschaftlichen Vorteile müssen sich Arbeitgeber, Arbeitnehmer und die wichtigsten Arbeitsmarktinstitutionen, einschließlich der Sozialpartner, eindeutigen Herausforderungen stellen.

2.1 Schaffung eines ausgewogenen Verhältnisses zwischen Flexibilität und Beschäftigungssicherheit und Verringerung der Segmentierung am Arbeitsmarkt unter gebührender Berücksichtigung der Rolle der Sozialpartner (Leitlinie Nr. 21)

In **Belgien** wurden Maßnahmen im Zusammenhang mit Massenentlassungen und den Wiederbeschäfti-

gungschancen betroffener Arbeitnehmer ergriffen. Unternehmen müssen nun vor Umstrukturierung oder Abbau ihrer Belegschaft mehrere Kriterien erfüllen, so z. B. die Anhörung der Sozialpartner und die Ausarbeitung eines Sozialplans, um festzustellen, welche Mitarbeiter einer Überbrückungsrente zugeführt werden können und wer von aktiven Maßnahmen für über 45-Jährige (wie z. B. Beratung und Aktionsplan für die Arbeitsuche) profitieren würde. Arbeitnehmer, die über 45 Jahre alt sind oder für eine Überbrückungsrente in Frage kommen, sind zur Teilnahme an einem Wiederbeschäftigungsseminar verpflichtet. Wer nach sechs Monaten keinen neuen Arbeitsplatz gefunden hat, wird entlassen oder erhält, sofern er zwischen 50 und 55 Jahre alt ist, eine Überbrückungsrente, muss dem Arbeitsmarkt jedoch weiterhin zur Verfügung stehen. Überbrückungsrenten werden im Normalfall nur an über 58-jährige Arbeitnehmer gezahlt, sind aber je nach der im Sozialplan getroffenen Vereinbarung auch für Personen im Alter von 50, 52 oder 55 Jahren erhältlich, sofern sie von Firmenumstrukturierung betroffen und seit mindestens 20 Jahren berufstätig sind.

Eine neue in **Finnland** eingeführte Initiative zur Übergangssicherheit dient der Unterstützung von Arbeitnehmern, die entlassen wurden oder von Entlassung bedroht sind. Die Initiative bietet entlassenen Arbeitnehmern mit befristetem und unbefristetem Arbeitsvertrag größere finanzielle Sicherheit während des Übergangs von einem Arbeitsplatz zum nächsten und fördert die Kooperation zwischen Arbeitgebern, Arbeitnehmern und den Arbeitsbehörden.

Die Übergangssicherheit bietet finanzielle Anreize für entlassene Arbeitnehmer, die bereit sind, an einem Beschäftigungsprogramm zur Förderung ihrer Chancen bei der Arbeitsuche teilzunehmen. Genauer gesagt hat ein entlassener Arbeitsuchender mit mindestens dreijähriger Berufserfahrung bei demselben oder unterschiedlichen Arbeitgebern Anspruch auf volle Bezahlung während der Beurlaubung für die Arbeitsuche (die Dauer der bezahlten Beurlaubung ist abhängig von der Dauer des Beschäftigungsverhältnisses), ein Beschäftigungsprogramm (ein individueller Aktionsplan für die Arbeitsuche) und ein höheres Arbeitslosengeld.

In **Frankreich** können kleine Unternehmen mit weniger als 20 Beschäftigten den „Contrat Nouvelle Embauche“ (Neueinstellungsvertrag) nutzen. Der Vertrag soll den Arbeitsmarkt flexibler gestalten und kleinen Unternehmen die Einstellung neuer Mitarbeiter erleichtern.

Der Neueinstellungsvertrag unterscheidet sich von früheren Verträgen dadurch, dass er innerhalb einer zweijährigen Konsolidierungsphase ohne Angabe von Gründen seitens des Arbeitgebers gekündigt werden kann. Auch der Arbeitnehmer kann den Vertrag jederzeit ohne Einhaltung irgendwelcher Fristen beenden. Nach Ablauf der Konsolidierungsphase gelten dieselben Regeln wie für einen unbefristeten Vertrag.

Die bis dato verfügbaren Daten deuten darauf hin, dass der Vertrag bei zahlreichen Arbeitgebern auf positives Interesse gestoßen ist: Zwischen August und Dezember 2005 kündigten 270 000 Arbeitgeber an, den Neueinstellungsvertrag bei Rekrutierung eines neuen Mitarbeiters nutzen zu wollen. 71 % dieser Arbeitgeber waren im Tertiärsektor, 18 % im Bausektor und öffentlichen Auftragswesen und 11 % in der Industrie angesiedelt.

2.2 Bessere Antizipation und Bewältigung des Wandels einschließlich Wirtschaftsumstrukturierung

In **Deutschland** wurden Transfergesellschaften – Unternehmen, die einen von Schließung bedrohten Betrieb übernehmen – einer Prüfung unterzogen. Das System wurde nach der deutschen Wiedervereinigung entwickelt, um Arbeitnehmern während einer Übergangsphase eine Ausbildung und Arbeitsplatzsicherheit zu geben. Zuvor hatte man das Programm als Überbrückung zum Vorruhestand genutzt, während es jetzt die Aufgabe eines allgemeinen „Flexicurity“-Instruments übernimmt. Im Zuge der 2003 durchgeführten Hartz-Reform wurde die maximale Unterstützungsdauer von 24 auf 12 Monate verkürzt und die individuelle Chanceneinschätzung (Profiling) von Arbeitnehmern eingeführt.

Die Abfindung im Fall von Massenentlassung wird durch das Kündigungsschutzgesetz geregelt.

In **Spanien** wurden Verhandlungen zur Reduzierung der befristeten Beschäftigung bei gleichzeitiger Aufrechterhaltung der Flexibilität der Unternehmen und der Arbeitsplatzsicherheit für Arbeitnehmer geführt. Der Anteil der befristeten Beschäftigung, von der Frauen stärker betroffen sind als Männer, liegt in Spanien seit jeher bei mindestens 30 %.

Das „Abkommen über mehr Wachstum und Beschäftigung“ zielt auf die Steigerung der Arbeitsplatzstabilität und des Beschäftigungswachstums anhand folgender Maßnahmen:

- Förderung der Nutzung von unbefristeten Verträgen,
- Reduzierung der Dauer von aufeinanderfolgenden befristeten Verträgen, die ein Arbeitnehmer mit demselben Unternehmen abschließen kann (24 Monate anstelle von 30 Monaten),
- Verbesserung des Arbeitslosenschutzes und Steigerung der Effizienz der aktiven Arbeitsmarktmaßnahmen.

Arbeitgeber, die einen befristeten Vertrag in einen unbefristeten ändern, profitieren bis Januar 2007 von einer Reduzierung der Sozialbeiträge. Dies gilt für männliche Arbeitnehmer zwischen 16 und 30 Jahren und

für weibliche Arbeitnehmer, die seit mehr als fünf Jahren nicht erwerbstätig waren.

3 Steigerung der Investitionen in Humankapital durch Verbesserung von Bildung und Qualifikationen

Zur Förderung des Beschäftigungszugangs für sämtliche Altersgruppen und zur Steigerung von Qualität und Produktivität am Arbeitsplatz ist eine effektivere Investition in Humankapital und lebenslanges Lernen erforderlich, von der Bürger, Unternehmen, Wirtschaft und Gesellschaft in der EU profitieren können.

Ehrgeizige Ziele und höhere Investitionen reichen jedoch nicht aus. Um sichergehen zu können, dass die Nachfrage durch ein entsprechendes Angebot gedeckt werden kann, muss lebenslanges Lernen nicht nur erschwinglich und leicht zugänglich sein, sondern auch den geänderten Bedürfnissen angepasst werden. Die Anpassung der Bildungs- und Ausbildungssysteme an den Arbeitsmarktbedarf ist somit eine unabdingbare Voraussetzung.

3.1 Steigerung und Optimierung der Investition in Humankapital (Leitlinie Nr. 23)

Der Bericht über die Lage in der **Tschechischen Republik** beschreibt das tschechische Bildungssystem und vergleicht die Arbeitsmarktergebnisse mit dem allgemeinen Bildungsniveau.

In **Zypern** ist man um eine Diversifizierung des Dienstleistungssektors und die Stärkung des Forschungs- und Entwicklungssektors bemüht, um die Abhängigkeit von der Touristikbranche zu reduzieren. Dies hat Folgen für den Bildungssektor.

Der Bildungssektor soll anhand folgender Maßnahmen verbessert werden:

- Reduzierung der Devisen, die durch Auslandsstudien außer Landes fließen,
- Steigerung der Zahl der in Zypern studierenden ausländischen Studenten und des damit verbundenen Einkommens,

- Bereitstellung angemessener Bedingungen, die einen dynamischeren Forschungs- und Entwicklungssektor begünstigen.

Im tertiären Bildungssektor wurden beträchtliche Fortschritte anhand einer neuen Regelung erzielt, die es bestehenden Colleges erlaubt, Universität zu werden. Auch die Bildungs- und Ausbildungssysteme passen sich den neuen Gegebenheiten zunehmend an. Ziel ist es, das Jungunternehmertum zu fördern, Sekundarschulabgängern eine Berufsausbildung zu vermitteln und ihnen Möglichkeiten für informelles Lernen zu geben.

Die Zahl der frühen Schulabgänger in **Italien** liegt nach wie vor über dem Durchschnitt der EU-15. Zur Bekämpfung des Problems sind die einzelnen Regionalregierungen damit beauftragt, eine regionale Schülerdatei einzurichten, um dem vorzeitigen Schulabbruch entgegenzuwirken und die Koordination mit der öffentlichen Arbeitsverwaltung zu verbessern. Die Datei wird dazu dienen, das Ausmaß des vorzeitigen Schulabbruchs zu ermitteln und die staatlichen Hilfsmittel für Schulen zu kontrollieren. Gleichzeitig wird sie die Überwachung, Beurteilung und Erforschung dieses komplexen Problems ermöglichen.

Die **lettische** Arbeitsverwaltung beteiligt sich an EURES, um die Freizügigkeit der Arbeitskräfte in Europa zu unterstützen. Der lettische Arbeitsmarkt hat speziell mit einer Segmentierung der Wirtschaft und mangelnder Mobilität der Arbeitskräfte innerhalb des Landes zu kämpfen. Hinzu kommt die zunehmende Abwanderung ins Ausland. Entsprechend den EURES-Zielen wurden folgende Dienste bereitgestellt:

- eine kostenlose Online-Datenbank mit den Lebensläufen von Arbeitssuchenden und Stellenangeboten im Ausland,
- Berufsberatungsdienste und Schulungsangebote wie Beschäftigungsseminare,
- kostenlose Informationsbroschüren und Ratgeber mit häufig gestellten Fragen für Arbeitssuchende, die ins Ausland gehen möchten,
- Teilnahme an Forschungsprojekten im Bereich des Arbeitsmarkts.

Eine erste Bewertung der Maßnahmen von EURES-Lettland ist für Ende 2006 geplant. Die verfügbaren Daten deuten jedoch darauf hin, dass die Teilnahme erfolgreich war. 2004 ermöglichte EURES 4 531 Beratungen zu Beschäftigungsmöglichkeiten in der Europäischen Union und dem Europäischen Wirtschaftsraum. 2005 stieg diese Zahl auf 6 033.

3.2 Anpassung der Bildungs- und Ausbildungssysteme an neue Qualifikationsanforderungen (Leitlinie Nr. 24)

Die Förderung der nachfrageorientierten Ausbildung ist eines der Hauptziele der Leitlinie Nr. 24, damit der zukünftige Qualifikationsbedarf der Wirtschaft berücksichtigt und gedeckt werden kann.

Im **Vereinigten Königreich** wurde mit den Skills Strategy White Papers eine Reihe von Initiativen zur Anhebung des Qualifikationsniveaus in die Wege geleitet. In Zukunft wird der öffentliche Sektor in Partnerschaft mit den Arbeitgebern, die die dringlichsten Qualifikationslücken ermitteln, Ausbildungsangebote finanzieren und in Auftrag geben.

In diesem Zusammenhang bilden die Regional Skills Partnerships (RSPs) ein wichtiges Instrument der Regierung für die Ausarbeitung der regionalen Ziele und den Aufbau der erforderlichen Infrastruktur. Ihre Aufgabe besteht in der Förderung nachfrageorientierter Ausbildungsangebote im privaten, öffentlichen und gemeinnützigen Sektor einer jeden Region. Die RSPs selbst bieten keine Schulungen an. Sie spielen jedoch eine wichtige Rolle, wenn es darum geht, öffentlich geförderte Dienstleistungen in den Bereichen Erwachsenenbildung, Unternehmensförderung, Arbeitsmarkt und Produktivität mit den Prioritäten in Einklang zu bringen, die in den jeweiligen regionalen Wirtschaftsstrategien definiert sind.

Die an den RSPs beteiligten Partner haben größtmögliche Freiheit beim Aufbau der Gruppen- und Entscheidungsstrukturen, die die besonderen Bedürfnisse jeder Region und der dortigen Arbeitgeber reflektieren. Bisher scheinen die RSPs erfolgreich mit den Partnern sämtlicher Ebenen zu kooperieren, Ab 2005/06 werden jährliche Aktionspläne mit einer Reihe von Prioritäten erstellt, um den Fortschritt zu überwachen.

EBO-Bericht vom Frühjahr 2006

Nationale Berichte über
innovative Arbeitsmarktpolitik

Mitgliedstaaten

Österreich: Gender-Mainstreaming – im Blickpunkt des österreichischen Arbeitsmarktservice

1 Die Kluft zwischen Frauen und Männern

Zwischen der Position von Frauen und Männern bestehen auf dem österreichischen Arbeitsmarkt erhebliche Unterschiede. Einige davon sind in Österreich größer als im Rest der EU-25, andere sind kleiner, die meisten liegen jedoch recht nah am Durchschnitt der EU-25.

Die Unterschiede zeigen, dass Frauen Hindernissen gegenüberstehen, wenn sie ihr Beschäftigungspotenzial ausnutzen möchten, was der österreichischen Wirtschaft beträchtliche Wohlfahrtsverluste einbringt. Die Chancengleichheit für Frauen ist eklatant und verstößt gegen die Grundsätze der Einbeziehung, der Fairness und der Gleichbehandlung.

Die Zahlen im Kompendium von Indikatoren, das regelmäßig von der Europäischen Kommission erstellt wird (wenn auch mit einigem Zeitverzug), weisen für Österreich folgende geschlechtsspezifische Unterschiede aus:

- Bruttobeschäftigungsquote – 9,2 Prozentpunkte,
- Vollzeitbeschäftigungsquote – 22,0 Prozentpunkte,
- Arbeitslosenquote – 0,9 Prozentpunkte,
- Stundenverdienst (bei Beschäftigten mit einer Arbeitszeit von mehr als 15 Wochenstunden) – 20 Prozentpunkte.

Die schiere Größenordnung dieser Unterschiede (außer bei der Arbeitslosigkeit) stellt Österreich vor ein Problem. Vor allem das Gefälle beim Stundenverdienst (d. h. die prozentuale Differenz zum Stundenverdienst der Männer) deutet darauf hin, dass der österreichische Arbeitsmarkt Frauen weniger finanzielle Anreize dazu bietet, sich am Arbeitsleben zu beteiligen und in ihre lebenslange Beschäftigungsfähigkeit zu investieren.

Es ist jedoch nicht nur die Dimension der Unterschiede, die der Aufmerksamkeit bedarf. Noch weit beunruhigender ist die Tatsache, dass manche dieser Unterschiede

schon seit geraumer Zeit bestehen. Auch hier stellt die Gehaltsdifferenz das größte Problem dar, da sie in den vergangenen 30 Jahren kaum abgenommen hat.

2 Das Gleichstellungsprogramm des Arbeitsmarktservice

Das AMS (österreichisches Arbeitsmarktservice) sieht die durch die geschlechtsspezifischen Unterschiede entstehenden Wohlfahrtsverluste als ein Problem, das eine genaue Beobachtung und entschiedenes Handeln erfordert. Aus diesem Grund hat es Unterlagen zum Thema Gender-Mainstreaming erstellt, in denen die Ziele, Strategien und Maßnahmen für den Zeitraum 2002-2007 dargelegt sind. Da sich dieser Zeitraum nun seinem Ende zuneigt, werden die Ergebnisse und die Prognosen für die Zukunft mit Spannung erwartet. In diesem Sinne rückt das Gender-Mainstreaming nun an die Spitze der Prioritätenliste des AMS vor.

In den ursprünglichen Unterlagen zum Gender-Mainstreaming (und ihren zahlreichen Aktualisierungen) steht zu lesen, dass das AMS das Gender-Mainstreaming zunächst im eigenen Haus umsetzen muss, um die Ziele seiner breiter angelegten Programme und Maßnahmen wirksam zu unterstützen, die alle dazu dienen, Frauen dabei zu helfen, die Unterschiede am Arbeitsmarkt zu reduzieren. Aus diesem Grund befassen sich verschiedene Dokumente zum Gender-Mainstreaming separat mit der AMS und dem Gesamtarbeitsmarkt in Österreich.

Der innerorganisatorische Abschnitt behandelt die Prinzipien und Maßnahmen, die auf jeder Ebene der Organisation und in allen Aktionsbereichen umzusetzen sind. Im Wesentlichen wird angestrebt, mindestens 50 % Frauen an allen Aktivitäten der Organisationsentwicklung zu beteiligen. Darüber hinaus werden bestimmte Aktionen zur Beseitigung der Hindernisse vorgeschlagen, die den Mitarbeiterinnen des AMS bei der Beteiligung an der Organisationsentwicklung im Weg stehen könnten.

Insgesamt wird das Gender-Mainstreaming in diesen Dokumenten als Top-Down-Prozess verstanden, bei dem jede Managementebene direkt für die erzielten Ergebnisse verantwortlich ist. Für den österreichischen Arbeitsmarkt insgesamt geben die Dokumente das Ziel vor, die Arbeitsmarktbeteiligung, die Beschäftigung und die Einkünfte der Frauen zu erhöhen.

Um diese Ziele zu erreichen, hat sich das AMS Folgendes vorgenommen:

- Im Schnitt mindestens 50 % weibliche Teilnehmer in seinen Programmen und Maßnahmen zu haben;
- bei der AMS-Budgetierung für aktive Arbeitsmarktprogramme mindestens 50 % für Frauen einzuplanen;
- sicherzustellen, dass die Konzeption der Programme und Maßnahmen Frauen weder implizit noch indirekt benachteiligt;
- Programme und Maßnahmen für Frauen anzubieten, die mit Problemen zu tun haben, die auf dem österreichischen Arbeitsmarkt als „frauentypisch“ gelten;
- zu kontrollieren, wie das Gender-Mainstreaming umgesetzt wird;
- die Wirkung der unternommenen Aktivitäten zu bewerten.

Die Verantwortung für die praktische Umsetzung dieser Grundsätze liegt bei den einzelnen Lokal- und Regionalbüros sowie bei der AMS-Zentrale.

3 Leistungen und Erfolge

Im Frühjahr 2006 wurden die erzielten Fortschritte bewertet. Die meisten Lokal- und Regionalbüros sprachen von einem positiven und erkennbaren Effekt beim Gender-Mainstreaming innerhalb der Organisation. Wie es scheint, wurde ein stabiles Netz von Gleichstellungsvertretern aus allen Lokalbüros aufgebaut.

Bei den zählbaren Aspekten, etwa der Zahl der Frauen in Top-Positionen des AMS, waren die Ergebnisse weniger eindeutig. Nur zwei der neun Regionalbüros werden von Frauen angeführt, eines davon ist jedoch das Büro in Wien, die Regionalstelle mit der (bei weitem) höchsten Zahl an registrierten Arbeitsuchenden. Aus mehreren Lokalbüros war zu hören, der Anteil der Frauen in Führungspositionen reflektiere den Gesamtanteil der weiblichen Mitarbeiter in den jeweiligen AMS-Büros (in denen überwiegend Frauen beschäftigt sind).

Bei der Leistungserbringung und der Durchführung geschlechtsspezifischer Programme sahen die Regionalbüros für das Gender-Mainstreaming drei Punkte als besonders interessant an:

- die Beratung junger Frauen über ihre beruflichen Möglichkeiten,
- die Rückkehr von Müttern in die Arbeitswelt,
- die 50 %ige Beteiligungsquote von Frauen an aktiven Arbeitsmarktprogrammen.

Was die 50 %ige Beteiligungsquote angeht, hat das AMS beschlossen, diese als operatives Ziel auszugeben, das jeden Monat genauestens überprüft wird.

Grund für die Betonung der *beruflichen Möglichkeiten junger Frauen* ist das geschlechtsspezifische Lohngefälle, das in Berufszweigen, die traditionell von Frauen dominiert werden, sogar noch auffälliger ist. Aus diesem Grund möchte das AMS junge Frauen dazu bringen, Berufe zu ergreifen, die eine bessere Chance dafür bieten, mit den Männern gleichzuziehen. Ganz besonders empfiehlt das AMS technische Berufe (die für junge Frauen als „nicht traditionell“ gelten) als interessante Option auf allen Bildungs- und Qualifikationsebenen.

Ein wichtiger Bereich der AMS-Programme zielt auf *Mütter, die in die Arbeitswelt zurückkehren möchten*, und zwar deshalb, weil ein längeres Fernbleiben vom Arbeitsmarkt die berufliche Karriere einer Frau stark beeinträchtigen kann. Das AMS bietet Qualifizierungskurse, die besonders auf Frauen zugeschnitten sind, die wieder in den Arbeitsmarkt eintreten wollen. Frauen können zudem Geldzuwendungen für die Kinderbetreuung erhalten, falls ihr Verdienst nicht hoch genug ist, um die Kinderbetreuungskosten abzudecken.

Das Arbeitsmarktservice ist sehr daran interessiert herauszufinden, ob sich die Programme positiv auf das Gender-Mainstreaming auswirken. Aus diesem Grund hat die Organisation ihr eigenes Monitoringsystem (AMS-GM-Syndex) entwickelt, das die relative Position von Frauen und Männern auf dem österreichischen Arbeitsmarkt überprüft. Dieses Monitoringsystem stützt sich auf 20 Basisindikatoren, die mehrere Dimensionen in Bezug auf das Gender-Mainstreaming erfassen. Bislang hat sich das Gesamtausmaß der Ungleichheit zwischen Frauen und Männern (wie vom AMS-GM-Syndex gemessen) kaum verändert. Zwischen 1996 und 2004 wurde die Differenz (die 1996 bei 30 Indexpunkten lag) nur um einen Punkt verringert, und zwar als Resultat divergierender Entwicklungen bei verschiedenen Dimensionen der Ungleichheit, sodass die Zunahme in einem Bereich durch die Abnahme in einem anderen in etwa ausgeglichen wurde.

Die „Wirkung“ ist jedoch nicht das einzige Kriterium, nach dem die AMS-Aktivitäten zur Gleichstellung bewertet werden. Ein anderer Bereich ist z. B. die Unterstützung, die das AMS jungen Frauen zur Aufnahme eines Lehrverhältnisses nach dem Pflichtschulabgang bietet. Zu diesem für die Berufsausbildung kritischen Zeitpunkt werden junge Frauen offenbar weniger durch ihre Eltern unterstützt als junge Männer. Tatsächlich nutzt rund die Hälfte aller jungen Männer, die ein Ausbildungsverhältnis eingehen, bei der aktiven Suche nach einem Arbeitgeber die persönlichen Beziehungen der Eltern, um einen Ausbildungsplatz zu finden – bei den jungen Frauen ist dies nur ein Drittel. Das AMS gleicht diese Benachteiligung dadurch aus, dass es jungen Frauen (zu einem höheren Grad als jungen Männern) gestattet, sich für die Suche nach einem geeigneten Ausbildungsplatz registrieren zu lassen.

Interessanterweise hat die vom AMS gewährte Hilfestellung bei der Ausbildungsplatzsuche eine zweifache Wirkung auf das Gender-Mainstreaming:

- Erstens kommt, wie bereits erwähnt, diese Hilfestellung (relativ gesehen) einer größeren Zahl an jungen Frauen als jungen Männern zugute.
- Zweitens zeigt die Hilfestellung bei jungen Frauen größere Erfolge als bei jungen Männern – d. h., im Schnitt bringt die Hilfe durch das AMS jungen Frauen größere Vorteile.

Bei einer Bewertung der unterstützenden Maßnahmen für Mütter, die ins Arbeitsleben zurückkehren möchten, wurde die Fähigkeit der Frauen bestätigt, die ihnen angebotenen AMS-Programme besonders gut zu nutzen. Die Bewertung, die auf Gleichstellungsfragen ausgerichtet war, wurde mithilfe eines Kontrollgruppenvergleichs durchgeführt. Die Resultate zeigen, dass die Wirkungen beträchtlich waren:

- Die Differenz zwischen den Ergebnissen unter Frauen, die an unterstützenden Maßnahmen teilgenommen hatten, und denen in der Kontrollgruppe der Nichtteilnehmer war genauso hoch wie die Geschlechterdifferenz selbst. Anders ausgedrückt: Die Wirkung des Programms auf die Teilnehmer war in Bezug auf das Gender-Mainstreaming genauso hoch wie die Geschlechterdifferenz.

4 Schlussbemerkungen

Das österreichische Arbeitsmarktservice schenkt der Dimension des Gender-Mainstreamings bei seinen Aktivitäten große und dauerhafte Aufmerksamkeit:

- Innerhalb des AMS trägt jede Managementebene die Verantwortung dafür, dass die Ziele des Gender-Mainstreamings aktiv verfolgt werden; dies schließt eine regelmäßige Überprüfung und Berichterstattung ein.
- Für den gesamten österreichischen Arbeitsmarkt hat das AMS Maßnahmen und Programme eingerichtet, die besonders darauf abzielen, Frauen dabei zu helfen, zu den Männern aufzuschließen.

Die Bewertungen zeigen, dass die Aktivitäten in einigen der AMS-Programme auf zweifache Art positive Wirkungen entfalten:

- Erstens widmen die Programme Frauen größere Aufmerksamkeit als Männern, was die Wahrscheinlichkeit, dass Frauen an den Aktivitäten und Programmen des AMS teilnehmen, (im Vergleich zu Männern) erhöht.
- Zweitens bieten die Programme dem Konzept nach Frauen (relativ gesehen) größere Vorteile als Männern.

Der Erfolg der AMS-Aktivitäten auf das Gender-Mainstreaming ist:

- sehr hoch in Bezug auf die Arbeitsmarktbeteiligung,
- hoch in Bezug auf die Beschäftigung (basierend auf der Zahl der Tage pro Jahr, an denen ein Beschäftigungsverhältnis besteht),
- schwach in Bezug auf den Verdienst.

Von daher ist es unwahrscheinlich, dass das geschlechtsspezifische Lohngefälle in naher Zukunft verringert werden kann. Da dieses Gefälle in Österreich ziemlich hoch ist, wären seitens der Arbeitgeber größere Anstrengungen nötig, um die Einkommenslücke zu schließen.

5 Literaturhinweise

AMS, *Gleichstellungs- und Frauenförderungsprogramm des AMS (2002-2007)*, 2002.

AMS, *Gender-Mainstreaming im AMS: Wir fördern die Gleichstellung von Frauen und Männern auf dem Arbeitsmarkt*, 2003.

AMS, *Das Gleichstellungsmonitoring des Arbeitsmarktservice in: Orientierungsdaten für die österreichische Arbeitsmarktpolitik, Berichtsjahr 2004*, 2005.

AMS, Trägt das Arbeitmarktservice zur Gleichstellung von Frauen und Männern bei? Empirische Befunde aus der Pilotphase eines zielorientierten Wirkungsmonitorings, 2005.

AMS, Drei Jahre Gender-Mainstreaming: Evaluierung der Ergebnisse des Projekts zur Implementierung und Stabilisierung von Gender-Mainstreaming. Berichte von neun Landesgeschäftsstellen, 2006.

AMS, Arbeitsmarktpolitisches Frauenprogramm 2006-2008: Frauen in Handwerk und Technik, 2006.

Belgien: Neue Richtlinien für Massentlassungen und die Umstrukturierung von Unternehmen

1 Einführung und Ziele

Im Rahmen des Generationenpaktes und der politischen Debatte darüber, ältere Arbeitnehmer auf dem Arbeitsmarkt zu halten, hat die belgische Regierung im März 2006 ein neues Gesetz über Massentlassungen und die Umstrukturierung von Unternehmen auf den Weg gebracht.

Massentlassungen müssen nicht unbedingt dazu führen, dass ältere Arbeitnehmer einer „Überbrückungsrente“ zugeführt werden. Im Gegenteil, diese Arbeitnehmer sollen die Gelegenheit zur Wiederanstellung erhalten. Das Management muss daher gemeinsam mit den Sozialpartnern einen Sozialplan erarbeiten. Ein solcher Plan muss neben Überbrückungsrenten (die normalerweise für Personen ab 58 Jahren gedacht und bei Massentlassungen ausnahmsweise auch für Arbeitnehmer ab 50, 52 oder 55 Jahren gestattet sind) auch umfangreiche Maßnahmen für ältere Arbeitnehmer (45+) enthalten.

Bevor der belgische Arbeitsminister einem Unternehmen die Erlaubnis dazu erteilen kann, ältere Arbeitnehmer in die Überbrückungsrente zu entlassen und seinen Sozialplan umzusetzen, muss der regionale Arbeitsminister sicherstellen, dass der Plan umfangreiche aktive Maßnahmen vorsieht, und diese absegnen. Die regionalen Arbeitsminister wurden angewiesen, eine Liste mit Beurteilungskriterien und Vorgehensweisen zu erstellen. In diesem Frühjahrsbericht werden das neue, für ganz Belgien geltende Gesetz erklärt und die in Flandern ausgearbeiteten Kriterien und Vorgehensweisen erläutert.

2 Das belgische Gesetz über Massentlassungen und die wirtschaftliche Umstrukturierung von Unternehmen

2.1 Die sieben Schritte der wirtschaftlichen Umstrukturierung mithilfe von Überbrückungsrenten

Ein Unternehmen, das seinen Personalbestand verringern möchte, hat mehrere Schritte zu durchlaufen:

- Nach dem „Renault-Gesetz“ muss die Geschäftsleitung die Gewerkschaften unterrichten und anhören.
- Wenn die Entscheidung zur Entlassung von Mitarbeitern gefallen ist, muss ein Sozialplan ausgehandelt werden.
- Dabei muss die Firma als „Unternehmen im Umstrukturierungsprozess“ anerkannt und ausgewiesen werden. Für diese Anerkennung ist ein Sozialplan mit folgenden Punkten unabdingbare Voraussetzung:
 - o Alternativszenario zur Umstrukturierung und zum Personalabbau – d. h.: Lässt sich die Arbeit oder die Arbeitszeit anders aufteilen?
 - o Gibt es Mitarbeiter, die gewillt sind, mit einer fairen Abfindung auszuscheiden?

- o Welche Mitarbeiter können einer Überbrückungsrente zugeführt werden?
- o Welche aktiven Maßnahmen für Mitarbeiter über 45 Jahre sind vorgesehen, z. B. konkrete Möglichkeiten für ein Outplacement oder Beratung bezüglich der weiteren beruflichen Laufbahn?
- Der Sozialplan muss dem belgischen sowie dem zuständigen regionalen Arbeitsminister vorgelegt werden. Vor der Zustimmung durch den belgischen Arbeitsminister muss der für die Region zuständige Minister den Sozialplan bewerten. Diese Bewertung hängt entscheidend von der erwarteten Wirkung und dem Umfang der aktiven Maßnahmen ab. Der flämische Arbeitsminister hat zu diesem Zweck einen Bewertungsrahmen ausgearbeitet.
- Wird der Sozialplan positiv bewertet, darf das Unternehmen Mitarbeiter in die Überbrückungsrente entlassen, allerdings muss zuvor eine „Wiederbeschäftigungseinheit“ eingerichtet werden. Diese Einheit muss „individuelle Arbeitsberatungspläne“ erstellen.
- Falls diese nach sechs Monaten keine Erfolge zeitigen, können die Mitarbeiter in die Überbrückungsrente entlassen werden, wobei sie jedoch dem Arbeitsmarkt weiter zur Verfügung stehen müssen.
- Sollte ihnen zu einem späteren Zeitpunkt eine geeignete Stelle oder Berufsbildungsmaßnahme angeboten werden, sind sie dazu verpflichtet, diese anzunehmen.

2.2 Was ist unter „Massenentlassungen“ und einem „Unternehmen im Umstrukturierungsprozess“ zu verstehen?

Das belgische Recht definiert ein Unternehmen im Umstrukturierungsprozess als Unternehmen,

- das in zwei aufeinanderfolgenden Jahren hohe Verluste eingefahren hat;
- das über einen Zeitraum von einem Jahr eine Unterbeschäftigung aufweist, die rund 20 % der Arbeitszeit ausmacht;
- das von Massenentlassungen bedroht ist, die folgendermaßen definiert sind:

Definition von Massenentlassungen	
Beschäftigte insgesamt	Beschäftigte, die von Kündigung bedroht sind (*)
>=100	mindestens 10 %
21>=99	mindestens 10 Personen
12>=20	mindestens 6 Personen
1>=11	mindestens 50 %

(*) Zur Berechnung der Mitarbeiter, die von Kündigung bedroht sind, werden nur Beschäftigte herangezogen, die zum Ankündigungszeitpunkt der Massenentlassung mindestens zwei Jahre in dem Unternehmen tätig waren.

2.3 Wann sind die Voraussetzungen für eine Überbrückungsrente erfüllt?

Dem Generationenpakt zufolge können Personen ab 58 Jahren eine Überbrückungsrente erhalten. (Ein Branchentarifvertrag schreibt das Recht auf die konventionelle Überbrückungsrente fest.)

Bei Massenentlassungen können Mitarbeiter im Alter von 50, 52 oder 55 Jahren (je nach den im Sozialplan ausgehandelten Konditionen) aus dem Unternehmen ausscheiden, sofern sie die folgenden Bedingungen erfüllen:

- mindestens 20-jährige Berufstätigkeit,
- Betriebszugehörigkeit von mindestens einem Jahr zum Zeitpunkt der Ankündigung der Massenentlassung,
- Lebensalter von 50, 52 oder 55 Jahren zum Zeitpunkt der Ankündigung der Massenentlassung,
- Kooperation mit der Wiederbeschäftigungseinheit über sechs Monate mit einem individuellen Arbeitsberatungsplan für diesen Zeitraum.

Diese Kriterien sind deutlich strenger als vor der Debatte über den Generationenpakt.

2.4 Wie funktioniert die Wiederbeschäftigungseinheit?

Die Wiederbeschäftigungseinheit ist auf Firmen-, Branchen- oder subregionaler Ebene organisiert. Auf subregionaler Ebene übernimmt der Sozioökonomische Rat der Region (SERR) die Initiative, vor allem wenn kleine oder mittlere Unternehmen (KMU) im Spiel sind. Für die Koordinierung der Einheit sind die beteiligten Sozialpartner und die öffentliche Arbeitsverwaltung (ÖAV) in der jeweiligen Region (Flandern, Brüssel oder Wallonien)

verantwortlich. Als zentrale Figur fungiert der von der ÖAV beschäftigte Interventionsberater, der für alle praktischen Arbeiten in Verbindung mit den beteiligten Sozialpartnern zuständig ist.

Alle Beschäftigten über 45 Jahre sowie all die, die gewillt sind, im vereinbarten Alter (50, 52 oder 55 Jahre) eine Überbrückungsrente zu erhalten, müssen mit der Wiederbeschäftigungseinheit zusammenarbeiten. Für alle anderen von Kündigung bedrohten Mitarbeiter, die jünger als 45 Jahre sind, ist die Zusammenarbeit freiwillig.

Arbeitnehmer, die zur Zusammenarbeit mit der Wiederbeschäftigungseinheit verpflichtet sind, brauchen nicht zu arbeiten. Sie erhalten während der sechs Monate einen Mobilisierungsbonus (ihr normales Monatsgehalt). Allerdings müssen sie an der Ausarbeitung eines individuellen Aktionsplans und den darin vorgesehenen Maßnahmen teilnehmen. Das heißt, sie müssen Schulungen mitmachen und aktiv nach einer Stelle suchen. Falls sich innerhalb der sechs Monate kein Erfolg einstellt, werden sie entlassen. Alternativ dazu können sie eine Überbrückungsrente beziehen, sofern sie, je nach den im Sozialplan vorgesehenen Vereinbarungen, 50, 52 oder 55 Jahre alt sind. Diejenigen, die sich für die Überbrückungsrente entscheiden, sind verpflichtet, dem Arbeitsmarkt bis zum Alter von 58 Jahren zur Verfügung zu stehen. Wenn also jemand das Unternehmen mit 52 Jahren mit einer Überbrückungsrente verlässt und zwei Jahre später von der ÖAV ein Stellenangebot erhält, muss er diese Stelle annehmen.

3 Die regionale Komponente

Das Umstrukturierungsgesetz, das auch einige regionale Komponenten beinhaltet, gilt für jede Region. Die Einzelheiten wurden bisher nur von der flämischen Regierung ausgestaltet, die gemeinsam mit den Sozialpartnern eine regionale Checkliste und Pläne zum Ablauf wirtschaftlicher Umstrukturierungen erstellt hat. Um die Wiederbeschäftigungseinheiten zu unterstützen, stellt die flämische Regierung 23 neue Interventionsberater für die öffentliche Arbeitsverwaltung ein. Außerdem stehen Mittel aus dem flämischen Wiederbeschäftigungsfonds für den Aufbau eines Auffangnetzes für Arbeitnehmer zur Verfügung, die Umstrukturierungen in KMU zum Opfer fallen, die nicht genügend Finanzmittel für einen Sozial- oder Wiederbeschäftigungsplan oder die Einrichtung einer Wiederbeschäftigungseinheit besitzen. Der Fonds dient auch dazu, ein Outplacementverfahren für die Arbeitnehmer einzurichten. Dies geschieht in Form einer sektoralen oder (zwischen)regionalen Wiederbeschäftigungseinheit, die im Rahmen des SERR (siehe oben) auf Dauer eingerichtet wird.

3.1 Überprüfung des Sozialplans durch die Regionen

Bevor der belgische Arbeitsminister einen Sozialplan autorisieren kann, muss die zuständige Regionalregierung die darin enthaltenen aktiven Maßnahmen prüfen. Ohne diese Autorisation und regionale Prüfung wird eine Firma nicht als Unternehmen im Umstrukturierungsprozess anerkannt und kann ältere Arbeitnehmer nicht in die vorzeitige Überbrückungsrente entlassen.

Nach ihrer Sitzung am 19. Mai veröffentlichte die flämische Regierung eine Liste von Kriterien, anhand deren die im Sozialplan vorgesehenen aktiven Maßnahmen zu prüfen sind. Nach Meinung der flämischen Regierung und ihres Arbeitsministers muss ein Sozialplan mindestens folgende Details enthalten:

- die genaue Zahl der Mitarbeiter, die für eine vorzeitige Überbrückungsrente in Frage kommen,
- die genaue Zahl der Beratungsmaßnahmen, die diesen Arbeitnehmern neue Beschäftigungsmöglichkeiten eröffnen sollen,
- konkrete Unterrichtspläne,
- individuelle und zeitlich festgelegte Beratungsmaßnahmen.

Jeder Plan ist von einem Beratungsausschuss zu überprüfen, der von der Verwaltungsabteilung des flämischen Arbeitsministeriums gestellt wird. Der Ausschuss muss innerhalb von 14 Tagen eine Antwort formulieren.

3.2 Ablaufplan für wirtschaftliche Umstrukturierungen

Die flämische Regierung hat beschlossen, einen Ablaufplan für wirtschaftliche Umstrukturierungen zu entwickeln. Es ist geplant, den gesamten Ablauf detailliert zu beschreiben und nützliche Beispiele, darunter auch vorbildliche Sozialpläne, zu erarbeiten. Alle beteiligten Sozialpartner werden an der Ausarbeitung des Ablaufplans mitwirken.

3.3 Neue Interventionsberater

Die flämische Arbeitsverwaltung stellt 23 zusätzliche vollzeitäquivalente Interventionsberater ein. Gleich nach Einrichtung einer Wiederbeschäftigungseinheit organisieren sie das Führungsteam und leiten erste Schritte ein, um den von Kündigung bedrohten Arbeitnehmern zu helfen. Gemeinsam mit dem SERR arbeiten sie an der Umsetzung von Beratungsplänen, Schulungsmaß-

nahmen, Stellensuche und Berufsberatung für die betroffenen Arbeitnehmer mit.

3.4 Der flämische Wiederbeschäftigungsfonds als Interventionshilfe

Bei manchen Massenentlassungen – hauptsächlich in KMU – werden nicht die entsprechenden Maßnahmen getroffen, um die Rechte der betroffenen Arbeitnehmer auf ein Outplacement zu garantieren, meist weil es an den finanziellen Mitteln dafür fehlt. In Fällen, in denen offenkundig wird, dass das Management nicht in der Lage ist, die Entwicklung eines Sozialplans oder den Wiederbeschäftigungsprozess in Gang zu setzen, kann der flämische Wiederbeschäftigungsfonds aktiv werden.

Aufbau einer Wiederbeschäftigungseinheit entziehen können, wenn nur 61 Mitarbeitern gekündigt worden wäre.)

Vor kurzem haben Agfa Gevaert (rund 1 000 Entlassungen) und Tessenderlo Chemicals (rund 500 Entlassungen) ihre Absicht zur Restrukturierung angekündigt.

Für belgische Unternehmen, die Umstrukturierungen vornehmen, bedeutet das neue Gesetz den Vollzug einer kopernikanischen Wende – ein komplettes Umdenken, ein Wegbewegen von der Überbrückungsrente. Für Menschen, die nach einer Umstrukturierung eine Überbrückungsrente beziehen, bedeutet es, dass sie auf dem Arbeitsmarkt aktiv bleiben müssen. Eine genaue Analyse und Beobachtung der durch die ÖAV vermittelten Stellen sollte über die nächsten Jahre zeigen, wie „aktiv“ diese älteren Menschen wirklich sind und wie sehr sich die Arbeitgeber darum bemühen, älteren Menschen Stellen anzubieten.

4 Mittelausstattung

Das Gesamtbudget für die Wiederbeschäftigungseinheiten und die Interventionsberater liegt bei rund 2 Mio. EUR pro Jahr. Für die Erarbeitung des Ablaufplans ist eine einmalige Summe von 100 000 EUR vorgesehen.

6 Literaturhinweise

Sämtliche Informationen basieren auf offiziellen Regierungsdokumenten.

5 Anmerkungen und Bewertung

5.1 Bedeutung im Hinblick auf die EU-Leitlinien

In ihrem Novemberbericht 2003 sprach die Taskforce Beschäftigung die Empfehlung aus, Belgien solle „die Umstrukturierung von Unternehmen besser voraussehen und begleiten“. Die Europäische Kommission nahm diesen Punkt 2004 in ihre länderspezifischen Empfehlungen auf.

Die Leitlinie Nr. 20 („Flexibilität und Beschäftigungssicherheit in ein ausgewogenes Verhältnis bringen“) fordert darüber hinaus, die „Bewältigung des Wandels zu verbessern – einschließlich Wirtschaftsumstrukturierungen“. Das hier vorgestellte Konzept greift diesen Punkt direkt auf, ebenso wie der Generationenpakt und die Aktivierungsmaßnahmen für ältere Arbeitnehmer (ab 45 Jahren), die nun dazu motiviert werden sollen, dem Arbeitsmarkt länger zur Verfügung zu stehen.

Der erste Testfall ist die Restrukturierung bei Sylvania (Tienen), wo 67 von 628 Mitarbeitern entlassen wurden und im Juli 2006 die erste Wiederbeschäftigungseinheit entstand. (Sylvania hätte sich der Verpflichtung zum

Zypern: Bemühungen zur Diversifizierung des Dienstleistungssektors und zur Stärkung des Forschungs- und Entwicklungssektors in Zypern

1 Einführung und Ziele

Von der Unabhängigkeit im Jahr 1960 bis zum Jahr 1974 zählten die Bereiche Landwirtschaft, Weiterverarbeitung, Leichtindustrie und in zunehmendem Maße der Tourismus zu den Stützen der Wirtschaft in Zypern. Mit der Invasion im Jahr 1974 wurde der größte Teil der im Norden der Insel konzentrierten Tourismuseinrichtungen besetzt. Etwa 72 % der Touristenbetten und 40 % der Tourismuseinrichtungen (Restaurants, Cafés, Bars und Clubs) gingen verloren. Die Wiederbelebung und das sogenannte „Wirtschaftswunder“ basierten in erster Linie auf dem Wiederaufbau der Tourismusindustrie im Süden. Durch diesen Vorstoß und den darauf folgenden Rückgang in den Bereichen Landwirtschaft und Fertigungsindustrie verlor die Wirtschaft an Vielseitigkeit. Die Zahlen für das Jahr 2003 zeigen, dass der Anteil des Tourismus am Bruttoinlandsprodukt (BIP) bei 16 % lag und 13 % der Erwerbsbevölkerung in der Tourismusindustrie tätig waren. Die Abhängigkeit vom Tourismus hat sich seitdem noch verstärkt. Der Tourismus und sämtliche Dienstleistungen in diesem Bereich bilden die größte Quelle der Wertschöpfung und Beschäftigung in Zypern.

Die Lage könnte so bleiben, wenn die mangelnde Diversifizierung nicht zur Bedrohung wird. Der Golfkrieg im Jahr 1991 hat allerdings gezeigt, wie verwundbar die Wirtschaft Zyperns bei geopolitischen Ereignissen außerhalb der eigenen Grenzen reagiert. Im ersten Quartal des Jahres 1991 sank die Zahl der einreisenden Touristen im Vergleich zum gleichen Quartal im Vorjahr um 60 Prozentpunkte. Der Angriff auf New York und die darauf folgenden militärischen Operationen in Irak haben sich ebenfalls auf den Tourismusstrom nach Zypern ausgewirkt. Die Zahl der Besucher sank bis zum Jahr 2004, und die Einkünfte aus dem Tourismus stiegen erst wieder im Jahr 2005. Die Konkurrenz durch andere Reiseziele in der Region ist deutlich zu spüren, und die Regierung wirbt immer stärker für die Vorteile der Diversifizierung.

In Dokumenten (meist zur Tourismusindustrie) und weniger formellen Verlautbarungen verschiedener Foren kommt eine neue Strategie zum Ausdruck. Die Tourismusindustrie soll sich vom reinen „Sonne-und-Strand-Service“ lösen und speziellere Angebote mit höherer Wertschöpfung entwickeln. Weniger gut dokumentiert sind die Pläne, die darüber hinaus zu einer Stärkung und Diversifizierung des tertiären Bildungssektors und der Bereiche Forschung und Entwicklung (FuE) führen sollen. Das Vorantreiben von höher qualifizierten Dienstleistungen ist ein Schritt in die richtige Richtung: Erstens dürfen billige Arbeitskräfte aus Nicht-EU-Staaten nicht länger Vorrang vor teureren Arbeitskräften aus EU-Mitgliedstaaten haben; zweitens sind Zypriern, die nach der Invasion Nachteile durch den Verlust von physischem Kapital hatten, entschlossen, ihre Ausbildung, auch bei hohen Kosten, im Vereinigten Königreich oder in den Vereinigten Staaten zu absolvieren. Ein großes Angebot an qualifizierten Arbeitskräften käme dem Wechsel zu Dienstleistungen mit größerer Wertschöpfung entgegen und könnte diesen Wechsel vor allem in den Bereichen Bildung und FUE erleichtern.

Die oben erwähnten Bemühungen zur Diversifizierung der Wirtschaft werden im nächsten Abschnitt beschrieben. Danach folgen eine Bewertung des Erreichten und einige abschließende Bemerkungen.

2 Geplante und durchgeführte Programme

Im *Strategieplan zur Tourismusentwicklung 2003-2010* wird die Strategie zur Diversifizierung des Tourismus vorgestellt. Die Zahl der Touristen lag 2005 bei 2 470 000 und man geht davon aus, dass die praktische Grenze bei 3 500 000 im Jahr 2010 liegt. Man hofft, die durchschnittliche Aufenthaltsdauer auf 11,6 Tage anheben

und die Zahl der Besucher in den Monaten Januar-März sowie Oktober-Dezember steigern zu können, um so die Saisonabhängigkeit zu verringern. Neben einer Förderung der Mehrfachbesuche will man durch Angebote in den Bereichen Kultur, Konferenzwesen, Agro-Tourismus, Natur-, Sport-, Rad-, Wander-, Jacht- und Kreuzfahrt-tourismus noch zusätzliche Anreize für einen Zypern-Urlaub schaffen. Mit diesen Maßnahmen hofft man, die Ausgaben pro Besuch und somit auch die Gesamteinkünfte steigern zu können.

Mit der Umsetzung dieser Ziele wurde bereits begonnen: Jachthäfen und Golfplätze wurden erweitert, einige Einrichtungen des Agro-Tourismus haben ihren Betrieb aufgenommen und die Zahl der Besucher, die nicht nur wegen Sonne und Strand nach Zypern reisen, ist gestiegen. Der Tourismus aus Ländern, die nicht zu den traditionellen Kunden (Vereinigtes Königreich und Griechenland) zählen, wird gefördert und hat zu einem deutlichen Anstieg der Besucher aus Frankreich, den Niederlanden, Deutschland, der Russischen Föderation und anderen osteuropäischen Ländern geführt.

Ein zweiter, wichtiger Schritt in der neuen Diversifizierungsstrategie ist die Stärkung des Bildungssektors. Dadurch sollen erstens der Devisenabfluss durch im Ausland Studierende gesenkt, zweitens die Zahl der ausländischen Studenten und die damit verbundenen Einkünfte erhöht und drittens Bedingungen geschaffen werden, die den FuE-Sektor beleben. Diese Strategie wird im Lissabonner Reformprogramm für Zypern erwähnt, aber anscheinend in keinem einzigen Dokument ausgeführt.

Im tertiären Bildungsbereich wurden erhebliche Erfolge erzielt. Die Technische Universität Zypern macht Fortschritte und plant für das Jahr 2006 Ausgaben in Höhe von fast 9 Mio. CYP (15,7 Mio. EUR). Berufungsausschüsse wurden gebildet, Bewerbungsgespräche geführt und Empfehlungen für Berufungen ausgesprochen. In einigen Bereichen werden weitere Stellen ausgeschrieben. Das International Institute of Cyprus (ein gemeinsames Projekt mit der Harvarduniversität) soll zwischen 2005 und 2008 12,3 Mio. CYP (21,4 Mio. EUR) erhalten. Für das Zypern-Institut sollen zwischen 2005 und 2007 1,24 Mio. CYP (2,2 Mio. EUR) zur Verfügung stehen. Auch die Open University hat mit der Einstellung von Personal begonnen. Diese Initiativen erfolgen zusätzlich zur öffentlichen Unterstützung der Universität von Zypern, die auch weiterhin in neue Richtungen expandiert (Architektur, Biologie, Rechtswissenschaften). Darüber hinaus wurde die Gesetzgebung dahin gehend geändert, dass bereits bestehende Colleges die Möglichkeit erhalten, als Universitäten anerkannt zu werden. Drei Colleges durchlaufen gerade den entsprechenden Anerkennungsprozess.

Mit diesen Projekten sind die Ausgaben für FuE, gemessen als Prozentsatz des BIP, gestiegen. Das Verhältnis zwischen

den Ausgaben für FuE und dem BIP liegt zwar deutlich unter dem der Europäischen Union, hat sich jedoch von 0,18 % im Jahr 2002 auf 0,35 % im Jahr 2003 erhöht. Der Hauptanteil der Ausgaben (72 %) für FuE floss in den öffentlichen Sektor und kam dem tertiären Bildungsbereich und den Forschungszentren zugute. Für das Jahr 2005 lag die Zielvorgabe bei 0,45 % des BIP. Für 2008 werden 0,65 % und für 2010 1 % angestrebt.

Ein Instrument zur Steigerung des privatwirtschaftlichen Engagements im Bereich Forschung und Entwicklung bietet das Konzept der Gründungszentren. Das Programm zum Aufbau solcher Zentren im Bereich der Hochtechnologie wurde in Zypern im Rahmen der Neuen Industriepolitik (1999) beschrieben. Dabei wurden die Einrichtung eines oder mehrerer Gründungszentren und der Aufbau eines Zentrums für angewandte Forschung und Entwicklung in Bereichen der Hochtechnologie empfohlen.

Der erste Vertrag für ein Gründerzentrum wurde im April 2002 vergeben. Es handelt sich um ein Profitunternehmen, das neue Firmen mit innovativen Ideen und beim Aufbau von Unternehmen mit beschränkter Haftung unterstützt, bei denen sowohl der Ideengeber als auch das Jungunternehmen finanziell beteiligt sind (beide Parteien teilen sich Kapital und Regierungszuschüsse). Im März 2002 leitete das Ministerium für Handel, Industrie und Tourismus ein Verfahren ein, das zur Einrichtung vier weiterer Gründerzentren führte.

Bewerber für das Gründerzentrum müssen einen Unternehmensplan vorlegen. Hauptkriterien bei der Auswahl sind Innovation, technische Durchführbarkeit, die Möglichkeit, das Projekt in der vorgegebenen Zeit und im vorgegebenen finanziellen Rahmen zu entwickeln, die Eignung des Teams, die Marktfähigkeit in einem globalen Kontext sowie die Möglichkeit der Patentsicherung. Berücksichtigung finden die Bereiche IT, Telekommunikation, Elektronik, Biotechnologie, chemische Industrie, erneuerbare Energien und Umwelt. Dabei wird ein Regierungszuschuss von bis zu 120 000 CYP (etwas über 200 000 EUR) vergeben. Bisher liegen 27 Bewerbungen vor und 19 wurden angenommen. Zwölf der angenommenen Bewerbungen sind in der Durchführungsphase und sieben befinden sich noch in der Schwebe. Erfolgreiche Bewerber arbeiten bis zu zwei Jahre im Gründerzentrum.

Schließlich sind an dieser Stelle noch die Bemühungen zur besseren Anpassung des Bildungs- und Ausbildungssystems zu erwähnen. Aus dem Europäischen Sozialfonds (ESF) mitfinanzierte Maßnahmen sollen das Jungunternehmertum fördern und Sekundarschulabgängern Möglichkeiten für berufliche Ausbildung und informelles Lernen bieten. Eine Maßnahme im Rahmen von Ziel 3 der Strukturfonds, die auch durch den ESF mitfinanziert wird, soll den Unterstützungsbedarf älterer und behinderter Menschen ermitteln und dazu beitragen, dass sie ihre Fähigkeiten

auf dem Arbeitsmarkt anbieten können. Maßnahmen im Rahmen der Gemeinschaftsinitiative EQUAL, die vom ESF mitfinanziert werden, fördern flexible Beschäftigungsformen. All diese Initiativen orientieren sich an der allgemeinen Strategie zur Stärkung des Humankapitals und zur Erleichterung des Arbeitsmarktzugangs.

3 Leistungen und Erfolge

Da sowohl die Regierung als auch der private Sektor in der Tourismusbranche einiges an Erfahrungen vorweisen können, ist man in diesem Bereich der neuen Strategie auf dem richtigen Weg. Eine einheitliche Strategie wurde ausgearbeitet und schriftlich festgehalten, und es sind deutliche Fortschritte bei der Umsetzung erkennbar. Strittig bleibt allerdings, ob die Zielvorgabe von 3,5 Millionen Besuchern pro Jahr zu hoch liegt und somit zeigt, dass man doch nicht allzu entschlossen ist, stärker auf Qualität als auf Masse zu setzen.

Die Entwicklung im tertiären Sektor zeigt ein eher gemischtes Bild. Diesem Sektor kommt eine enorme Bedeutung zu, denn er bildet die Grundlage für die Entwicklung des FuE-Sektors. Hier bietet sich zusätzlich die Möglichkeit, dem Devisenabfluss zur Unterstützung im Ausland Studierender entgegenzuwirken und gleichzeitig ausländische Studenten ins Land zu bringen. Der Aufbau des tertiären Sektors bewirkt, dass vermehrt Fachpersonal (oft Heimkehrer) eingestellt wird, und man verspricht sich ein Anhalten dieses Trends. Diese Veränderung der Qualifikationsstruktur ist von großer Bedeutung.

Die Strategie weist allerdings innere Widersprüche auf. Die Universität besteht noch nicht lange, die Fakultät für Ingenieurwesen befindet sich noch im Aufbau und verfügt über keine festen Einrichtungen. Trotzdem wurde in einer anderen Stadt die neue Technische Universität von Zypern (TUCY) gegründet. Die Infrastruktur, die derzeit an der 14 Jahre alten Universität von Zypern aufgebaut wird, muss auch in der neuen Einrichtung entstehen (Verwaltung, Bibliotheken, Laboratorien, Betreuungseinrichtungen für Studenten usw.). Einige der Fakultäten der Universität von Zypern konnten kein ausreichend qualifiziertes Fachpersonal für freie Stellen finden, und dennoch entstehen an der TUCY vergleichbare Fakultäten (z. B. Betriebswirtschaft). Es mussten viele Gespräche auf höchster Ebene geführt werden, um zu vermeiden, dass an beiden staatlichen Universitäten die gleichen Fakultäten entstehen. Derweil bleibt die Universität von Zypern mit weniger als 4 000 Studenten eine kleine Universität.

Die Universität von Zypern verfügt sowohl über die quantitative als auch die qualitative Kapazität, gradu-

ierte ausländische Studenten anzulocken und dadurch die Qualität der Studierenden und Forschungsprogramme zu verbessern, eine internationale Universität zu werden, hoch qualifizierte ausländische Lehrkräfte für sich zu gewinnen und Devisen ins Land zu bringen. Es ist ihr jedoch nicht erlaubt, sich besonders um graduierte ausländische Studenten zu bemühen. Während es verständlich ist, dass in einer öffentlich finanzierten Einrichtung vor der Graduierung vorwiegend auf Griechisch unterrichtet wird, stoßen Sprachbeschränkungen auf der Postgraduierten-Ebene (wo die Fähigkeit, sich der internationalen Forschungsgemeinschaft anzuschließen, von großer Bedeutung ist) eher auf Unverständnis. Die privaten Colleges, die ihre Anerkennung als Universität erhalten, dürfen frei wählen und jeden Studiengang in jeder Sprache anbieten. Ihre Kapazität für Postgraduierten-Abschlüsse ist allerdings begrenzt.

Die Anerkennung der verschiedenen Einrichtungen erfolgt nicht immer nach einheitlichen Regeln. Einige Institutionen (z. B. das International Institute of Cyprus) entstehen ohne große Diskussionen oder Prüfungen, andere durchlaufen ein langes und schwieriges Verfahren. So beklagen sich z. B. die Colleges, die auf ihre Anerkennung als Universität hoffen, bitterlich über den bisherigen Ablauf des Verfahrens.

Forschungsrelevante Entscheidungen werden in zunehmendem Maße von der Stiftung für Forschungsförderung gefällt. Auch das Zypern-Institut wurde der Schirmherrschaft dieser Stiftung unterstellt, die zwar damit begonnen hat, den Wettbewerb in der Forschung zu fördern, gleichzeitig jedoch unter mangelnder Zielsetzung und Erfahrung und einer zu bürokratischen Sichtweise leidet. Die Stiftung versucht, die notwendigen Forschungsgebiete unabhängig von den Vorgaben der internationalen Forschungsgemeinschaft, denen jeder ernsthafte Wissenschaftler folgen muss, zu definieren. Anträge auf Forschungsförderung sind in griechischer Sprache vorzulegen, sodass ein internationales Gutachten ausgeschlossen ist. Forschungsverfahren werden übertrieben restriktiv und bürokratisch gehandhabt, und Wissenschaftler haben es somit schwer, Personal zu ersetzen oder Gelder im Laufe eines Projekts anderen Zwecken zuzuführen. Alle diese Praktiken weichen von der üblichen Arbeitsweise internationaler Wissenschaftsstiftungen ab.

Für eine Bewertung anderer Aspekte im Zusammenhang mit der Förderung von Forschung und Entwicklung ist es noch zu früh. Einzelheiten zu den im Rahmen der Gründerzentren geförderten Projekten sind schwer erhältlich. Noch kann man nicht beurteilen, welche der Projekte wirtschaftlich erfolgreich sein werden. Die Regierung weiß, dass die Erfolgsrate niedrig sein kann, hofft aber darauf, dass die positiven Effekte der wenigen erfolgreichen Projekte groß genug sein werden, um die ursprüngliche Förderung zu rechtfertigen. Es besteht

die Gefahr, dass ausgewählte Bewerber nicht viel mehr tun, als die Fördergelder aufzubrechen, und nur solche Anträge eingehen, bei denen der wirtschaftliche Erfolg sehr unwahrscheinlich ist (wenn das Bewerbungsverfahren schwierig und die Unterstützung im Vergleich zu den Erwartungen an die Projekte niedrig ist). Wie man im Auswahlverfahren mit diesen potenziellen Gefahren umgehen will, ist nicht klar. Insgesamt gesehen wiegen diese Probleme umso schwerer, als die Wirtschaft sich auf Dienstleistungen mit niedriger Wertschöpfung konzentriert und Zypern nur ein kleiner Produktionsstandort ist.

4 Schlussbemerkungen

Es gibt gute Gründe dafür, die Wirtschaft zu diversifizieren, indem man die Vielfalt im Tourismusbereich fördert und den tertiären Bildungssektor sowie den FuE-Bereich stärkt. In Bereichen wie dem Tourismus, in denen Zypern beträchtliche Erfahrungen und Erfolge vorweisen kann, ist das Vorgehen besser durchdacht und formuliert. In Bereichen wie dem tertiären Bildungssektor (die erste Universität öffnete erst 1992 ihre Tore) und im FuE-Sektor (in dem wenig Erfahrung vorhanden ist) erfolgen die Maßnahmen nur zögerlich, bürokratisch und wenig professionell. Es ist undenkbar, dass in diesen entscheidenden Bereichen einerseits wichtige Verpflichtungen eingegangen werden, andererseits aber keine offenen, professionellen, konkurrenzfähigen und nachvollziehbaren Verfahren zur Überwachung und Bewertung vorhanden sind. Äußerst ungewöhnlich ist zudem, dass der Stiftung zur Forschungsförderung keine Aufsichtsbehörde, bestehend aus international anerkannten Wissenschaftlern, zur Seite steht, die sie bei der Erreichung ihrer Ziele unterstützt und ihre Vorgehensweise lenkt.

Besonders entmutigend ist die Tatsache, dass Bürokraten und Politiker gar nicht erkennen, wie viele Probleme bei der Ausarbeitung und Ausführung dieser Pläne auftreten. Oft wird der Eindruck vermittelt, es sei möglich, eine qualitative hochwertige Bildung anzubieten und den FuE-Sektor aufzubauen, indem schlicht und einfach der Anteil des Forschungsetats am BIP angehoben wird. Die Entscheidungsträger scheinen nicht zu verstehen, dass Fortschritte in diesen Bereichen nur durch langfristige Planung und den Einsatz von Spitzenwissenschaftlern erzielt werden können. Diese kommen allerdings nur nach Zypern, wenn sie ihre Forschungsarbeit in dem internationalen und wettbewerbsstarken Kontext weiterführen können, der diesen Sektor auszeichnet.

5 Literaturhinweise

<http://agrino.org/hightech/> bietet Informationen über Gründerzentren.

Für Informationen über erfolgreiche Gründerzentren siehe <http://www.helixincubator.com/>

<http://www.ermis.org/MAIN/default.aspx> und <http://www.diogenes.com.cy/index.html>.

Cyprus Tourism Organisation, *Strategic Plan for Tourism Development 2003-2010*.

Republik Zypern, *New Industrial Policy*, 1999.

Republik Zypern, *Cyprus International Institute for the Environment and Public Health*, Juni 2004.

Republik Zypern, Finanzministerium, *Convergence Programme of the Republic of Cyprus 2004-2008*, Dezember 2004.

Republik Zypern, *The Cyprus Institute*, April 2005.

Republik Zypern, *National Lisbon Programme*, Oktober 2005.

Tschechische Republik: Bildung und Arbeitsergebnisse

1 Einführung und Ziele

Dieser Bericht beschreibt das tschechische Bildungssystem und untersucht die Beziehung zwischen Arbeitsergebnissen – Beschäftigung, Arbeitslosigkeit und Löhnen – und Bildungsstand. Bei Schlussfolgerungen über kausale Beziehungen auf Grundlage einfacher Gruppenvergleiche ist jedoch Vorsicht geboten, da diese kausalen Effekte nur begrenzt erforscht sind.

2 Bildungssystem

Das tschechische Bildungssystem ähnelt dem anderer mitteleuropäischer Länder ⁽²⁾, weist jedoch bei Verteilung der Schüler und Studenten auf unterschiedliche Ausbildungskategorien zwei wesentliche Besonderheiten auf. Obwohl die Tschechische Republik eine der höchsten Abschlussquoten für die Sekundarstufe II unter den OECD-Ländern verzeichnet, liegt der Anteil der Erwachsenen mit Hochschulabschluss mit 12 % unter den niedrigsten Europas. Die hohe Abschlussquote im Sekundarbereich beruht auf der hohen Beteiligung an Lehrstellenprogrammen und berufsbildenden Programmen. Weniger als 20 % der Schüler im Sekundarbereich besuchen eine allgemeinbildende Sekundarschule („Gymnasium“) – in typischen OECD-Ländern sind es 47 % ⁽³⁾.

Die tschechische Primarbildung schneidet in international vergleichbaren Tests für Schüler zwischen 10 und 15 Jahren wie PISA (Programme for International Student Assessment) und TIMSS (Trends in International Maths and Science Study) im Allgemeinen gut ab. Tschechische Schüler erzielen dabei insbesondere bessere Ergebnisse

als die Schüler durchschnittlicher OECD-Länder und der meisten neuen Mitgliedstaaten. Für Absolventen der Sekundarstufe II und Hochschulabsolventen der jüngeren Zeit liegen allerdings keine internationalen Daten vor und die Ergebnisse von Studien der erwachsenen Bevölkerung aus den 90er Jahren (Second International Adult Literacy Survey) sind weniger positiv, insbesondere was die Textanalysefähigkeiten betrifft.

Der Übergang von der zentralen Planwirtschaft hat zwei wesentliche Veränderungen im Bildungssystem mit sich gebracht. Erstens zeichnen heute Privatschulen für rund 20 % der Sekundarbildung verantwortlich. Zweitens ist im tertiären Bereich ein rasantes Wachstum zu verzeichnen: Private Hochschulen spielen eine minimale Rolle, doch die Zahl der Absolventen staatlicher Hochschulen hat sich zwischen 1989 und 2005 verdoppelt. Aufgrund der großen angestauten Nachfrage nach staatlicher Hochschulbildung wird jedoch jedes Jahr eine große Zahl von Studienbewerbern abgelehnt. Voraussichtlich wird lediglich ein Drittel der heutigen 19-Jährigen einen Hochschulabschluss erwerben, weniger als in den meisten OECD-Ländern, obwohl beinahe zwei Drittel der 19-Jährigen die Sekundarbildung mit der „Maturita“ abschließen, einer Prüfung, die zum Hochschulstudium berechtigt.

Positive Entwicklungen der letzten zehn Jahre wie der gestiegene Anteil von Schülern an allgemeinbildenden Sekundarschulen sind im Wesentlichen auf den Rückgang der jugendlichen Bevölkerung aufgrund niedriger Fruchtbarkeitsraten zurückzuführen. Trotz des Wachstums im tertiären Bereich sind tschechische Universitäten im EU-Vergleich stärker unterfinanziert (pro Kopf) als Sekundar- oder Primarschulen. Es ist unklar, ob die Struktur des tschechischen Bildungssystems durch eine starke politische Agenda beeinflusst wird ⁽⁴⁾.

⁽²⁾ Eurydice bietet eine ausführliche Beschreibung des Systems unter http://www.eurydice.org/ressources/eurydice/pdf/041DN/041_CZ_EN.pdf und http://www.eurydice.org/ressources/eurydice/pdf/047DN/047_CZ_EN.pdf.

Eine umfassende Übersicht über die Erfolge und Probleme des tschechischen Bildungssystems findet sich in Goglio (2006).

⁽³⁾ Angesichts dieser Bildungsstruktur überrascht es nicht, dass die tertiäre Bildung in der Tschechischen Republik im internationalen Vergleich eine starke soziale Schichtung aufweist. Die Chancenungleichheit zwischen Kindern von Eltern mit und ohne Hochschulabschluss ist hier sehr viel stärker ausgeprägt als beispielsweise in den USA oder in Finnland.

⁽⁴⁾ Der selbstverwaltete staatliche Tertiärbereich steht bei der Verbesserung der Ausbildungsqualität vor einer massiven Aufgabe und scheint unfähig, auf die veränderte Studiengangnachfrage zu reagieren. Trotz einiger Verbesserungen in der jüngsten Zeit gibt es noch immer kein wirksames Stipendienprogramm für benachteiligte Studenten.

Neben der hohen Abschlussquote im Sekundarbereich und der niedrigen Abschlussquote im Tertiärbereich gibt es noch eine Reihe weiterer Merkmale des tschechischen Bildungssystems, die für die Arbeitsmarktergebnisse relevant sind: der Mangel an Kindergärten für Kinder unter vier Jahren, das regional starre Angebot an Vorschuleinrichtungen und die ausgeprägte Einteilung der Schüler in Leistungsgruppen schon ab der sechsten Klasse. Ein weiteres Merkmal ist der deutliche Unterschied zwischen den Geschlechtern bei der Verteilung auf unterschiedliche Ausbildungskategorien. Mehr Frauen als Männer bestehen die Maturita-Prüfung und auch an tertiären Bildungseinrichtungen steigt der Anteil weiblicher Studenten seit einigen Jahrzehnten stetig an und liegt heute bei über 50 %. Dies ist vor allem darauf zurückzuführen, dass männliche Schüler sich häufiger für Lehrstellen- oder berufsbildende Programme entscheiden, die nicht zur Maturita führen und damit den Übergang in den tertiären Bereich ausschließen. Dies gilt selbst für Schüler und Schülerinnen mit vergleichbarer akademischer Eignung, wie Matějů und Straková (2006) zeigen. Daher betrachten wir in unserer Untersuchung der Arbeitsmarktergebnisse Männer und Frauen immer getrennt. Außerdem ist das berufliche Ausbildungssystem stark differenziert (nach Fachrichtung) und relativ starr. Dies führt in Verbindung mit geringer Mobilität zu einem erheblichen regionalen Ungleichgewicht.

Über das lebenslange Lernen in der Tschechischen Republik gibt es sehr viel weniger Informationen als über die Erstausbildung. Eine neuere Studie des Nationalen Observatoriums (NVF, 2005) stellt als eine der ersten einen internationalen Vergleich an. Demnach bleibt die Beteiligung am lebenslangen Lernen in der Tschechischen Republik verglichen mit der EU-15 sehr gering, unterscheidet sich aber nicht dramatisch von anderen neuen Mitgliedstaaten. Zwar liegt die Beteiligung am lebenslangen Lernen unter Personen mit hohem Bildungsstand nahe am Durchschnitt der EU-25, doch die Beteiligung unter Personen mit mittlerem Bildungsstand ist geringer als in anderen EU-Ländern und gering qualifizierte und benachteiligte Personen beteiligen sich praktisch gar nicht. Auch die Beteiligung Arbeitsloser ist im Vergleich zu anderen europäischen Ländern sehr niedrig, wahr-

scheinlich aufgrund der Einschränkungen der Umschulungsangebote der Arbeitsämter ⁽⁵⁾ und der mangelnden Betonung von Aktivierungsmaßnahmen für Arbeitslose im Sozialhilfesystem.

3 Arbeitsmarktergebnisse ⁽⁶⁾

Dieser Abschnitt beschreibt die Beziehungen zwischen Standardindikatoren des Arbeitsmarkterfolgs wie Beschäftigung und Löhnen und formeller Erstausbildung in der Tschechischen Republik. Dabei sollte nicht vergessen werden, dass dies die ursächlichen Beziehungen zwischen Bildung und Arbeitsmarkterfolg nur eingeschränkt widerspiegelt, da die beobachtete Heterogenität der Ergebnisse teilweise darauf zurückzuführen ist, dass Personen mit unterschiedlichen Fähigkeiten in Bildungssystem und Arbeitsmarkt in unterschiedliche Kategorien gelenkt werden.

3.1 Erwerbsbeteiligung, Beschäftigung und Arbeitslosigkeit (Arbeitskräfteerhebung)

Verschiedene vergleichende Erhebungen wie z. B. das EU-Kompendium 2006 ⁽⁷⁾ zeigen, dass die Erwerbs- und Beschäftigungsquoten in der Tschechischen Republik verglichen mit den meisten der zehn im Jahr 2004 beigetretenen neuen Mitgliedstaaten relativ hoch sind und in etwa dem Durchschnitt der EU-15 entsprechen ⁽⁸⁾. Die Beschäftigungsquoten für tschechische Frauen mit niedrigerem Bildungsstand schneiden im internationalen Vergleich besonders gut ab. Tabelle 1 bietet einen Überblick über Erwerbs-, Beschäftigungs- und Arbeitslosenquoten in der Tschechischen Republik nach Bildungsstand, Altersgruppe und Geschlecht für die Jahre 2003 und 2005. Die Angaben beruhen auf Zahlen des zentralen Statistikamts und der tschechischen Arbeitskräfteerhebung.

⁽⁵⁾ Die von den Arbeitsämtern angebotenen Umschulungskurse sind in der Regel von kurzer Dauer und auf Kurzeitarbeitslose ausgerichtet. Die Umschulungschancen steigen mit höherer Bildung.

⁽⁶⁾ Wie in Abschnitt 2 erwähnt, gibt es bei den Bildungsabschlüssen in der Tschechischen Republik Unterschiede zwischen den Geschlechtern. Da sich die Bildungsstruktur und die Bildungsinhalte über die Jahre, zum Teil durch den Zusammenbruch des kommunistischen Regimes bedingt, gewandelt haben, unterscheiden wir bei der Betrachtung bildungsbezogener Arbeitsmarktergebnisse nicht nur nach Geschlecht, sondern auch nach Alter.

⁽⁷⁾ Indicators for Monitoring the Employment Guidelines, 2006 Compendium, Europäische Kommission, Generaldirektion Beschäftigung, Soziales und Chancengleichheit.

⁽⁸⁾ Im zweiten Quartal 2005 lag die Erwerbsquote in der Altersgruppe der 15- bis 64-Jährigen für Männer bei 78,2 % und für Frauen bei 62,1 %. Dies entspricht in etwa den Quoten in der EU-15 (78,9 bzw. 63,1 %). Ähnlich sieht es bei den Beschäftigungsquoten aus: 73,3 % für Männer und 56 % für Frauen in der Tschechischen Republik gegenüber 72,9 bzw. 57,5 % in der EU-15.

Der Arbeitsmarkterfolg von Personen, die lediglich über Primarbildung verfügen, ist extrem gering, doch diese Gruppe ist sehr klein ⁽⁹⁾. Auch der Anteil erwachsener Erwerbspersonen mit tertiärer Bildung ist relativ klein. Damit dominieren die beiden Kategorien der Sekundarstufe II – Bildungsgänge mit und ohne Maturita-Abschluss – in den meisten Altersgruppen.

Wie erwartet verbessert höhere Bildung die Chancen auf Beschäftigung und Erwerbsbeteiligung und senkt das Risiko der Arbeitslosigkeit. Zwischen den drei Quoten und selbst zwischen den beiden Kategorien der Sekundarbildung zeigen sich jeweils deutliche Unterschiede. Nach Angaben des Ministeriums für Arbeit und Soziales (2006) haben 71 % der gemeldeten Arbeitslosen keine Maturita-Prüfung abgelegt ⁽¹⁰⁾.

Bei den Frauen ist die Beziehung zwischen Bildungsstand und Erwerbsquote unter älteren Frauen besonders ausgeprägt. Unter Frauen im Alter von 15 bis 29 Jahren ohne Maturita lag die Arbeitslosenquote im Jahr 2005 bei über 20 % (Tabelle 1). Diese Gruppe wies auch den größten Anstieg in der Arbeitslosigkeit zwischen 2003 und 2005 auf ⁽¹¹⁾. Es ist jedoch klar, dass das rasche Wachstum der tschechischen Wirtschaft sich in den steigenden Beschäftigungsquoten von Frauen mit mindestens Sekundarbildung in den beiden mittleren Altersgruppen widerspiegelt.

Tabelle 1 zeigt ein vergleichbares Muster für die Männer. Zwar liegen Erwerbs- und Beschäftigungsquoten der Männer in allen Alters- und Bildungsgruppen deutlich über denen der Frauen, doch die relativen Unterschiede zwischen den Gruppen sind ähnlich. Männer ohne Hochschulbildung, die ihre Erstausbildung in der Zeit des Kommunismus erworben haben, haben es auf dem Arbeitsmarkt besonders schwer. Insgesamt hat sich das Beschäftigungsprofil der Männer in den letzten drei Jahren kaum geändert.

Ein auffälliger Trend in Tabelle 1 ist, dass sich der verbesserte Zugang zur Erstausbildung ⁽¹²⁾ im Allgemeinen und zur Hochschulausbildung zwischen 2003 und 2005 erheblich auf die Erwerbs- und Beschäftigungsquoten junger Menschen ausgewirkt hat. Infolge dieser Entwicklung geben die Quoten für die Altersgruppe der 15- bis 29-Jährigen in Tabelle 1 ein irreführendes Bild der geänderten Arbeitsmarktsituation junger Arbeitnehmer ab, da die Gruppe junger Menschen, die sich nicht im Bildungssystem befinden, sich aus den weniger befähigten rekrutiert. Bei der Bildungsbeteiligung junger Menschen gibt es einen starken Aufwärtstrend (sie verbleiben länger im Bildungssystem), was kein politisches Problem ist, da sie insgesamt verstärkt am Arbeitsmarkt teilnehmen. Tabelle 2 bietet daher alternative Quoten, bei denen Personen der altersbezogenen Bevölkerungsgruppe, die sich in der Erstausbildung befinden, nicht berücksichtigt werden, um Verzerrungen zu vermeiden ⁽¹³⁾.

Die Erwerbs- und Beschäftigungsquoten der 20- bis 24-Jährigen sind fast so hoch wie die der mittleren Altersgruppen. Der Bildungsstand spielt bei jungen Frauen eine größere Rolle für den Arbeitsmarkterfolg als bei jungen Männern. Im Besonderen liegt bei den 20- bis 24-jährigen Frauen mit Sekundarbildung die Beschäftigungsquote der Frauen ohne Maturita bei 67 %, die Quote derjenigen mit Maturita dagegen bei 81 % (Tabelle 2).

Ab 60 Jahren fallen Erwerbs- und Beschäftigungsquoten steil ab, wie der untere Teil der Tabelle 2 zeigt, der Arbeitsmarktindikatoren für Altersgruppen nahe dem Rentenalter darstellt. Die Stärke des Rückgangs ist eng an den Bildungsstand geknüpft. In diesem Bereich gibt es keine genauen Untersuchungen, es gibt jedoch Hinweise darauf, dass ein Großteil der pensionierten Arbeitnehmer nach kurzer Zeit wieder in den Arbeitsmarkt eintritt. Dabei handelt es sich jedoch um Niedriglohnarbeitsplätze in weniger produktiven und anspruchsvollen Berufen. Die Erwerbs- und Beschäftigungsquoten älterer Personen

⁽⁹⁾ So verfügen etwa nur 8 % der Männer zwischen 15 und 29 Jahren und 4 % der Männer zwischen 30 und 34 Jahren lediglich über Primarbildung.

⁽¹⁰⁾ Die Produktivität und die entsprechenden Lohnsätze gering qualifizierter Arbeitnehmer sind wahrscheinlich nicht hoch genug, um mit der Sozialhilfe zu konkurrieren.

⁽¹¹⁾ Ob dies an der geänderten Struktur der Arbeitskräftenachfrage liegt oder an einem Wandel der Fähigkeiten derer, die es nicht auf eine Schule mit Maturita-Abschluss schaffen, bleibt offen. Ebenfalls unklar ist, welche Rolle die Fruchtbarkeitsquoten von Frauen mit unterschiedlichem Bildungsstand für die Erwerbs- und Arbeitslosenquoten tschechischer Frauen spielen.

⁽¹²⁾ Der Begriff „Erstausbildung“ umfasst alle Stufen formeller schulischer Bildung, die junge Menschen vor dem Vollzeiteintritt in den Arbeitsmarkt durchlaufen: neun Jahre grundlegende Schulbildung, drei bis vier Jahre Bildung in Sekundarstufe II und drei bis sechs Jahre Hochschulbildung. Nicht zur Erstausbildung gehört das lebenslange Lernen (Bildung, die erworben wird, wenn Arbeitnehmer aus dem Arbeitsmarkt in das Bildungssystem zurückkehren, oder Weiterbildung am Arbeitsplatz).

⁽¹³⁾ Damit werden Vollzeitstudenten an höheren beruflichen Bildungseinrichtungen, die länger als gewöhnlich bis zum Abschluss brauchen, nicht berücksichtigt. (Es kommt in der Tschechischen Republik häufig vor, dass die Einrichtung mitten in der Ausbildung gewechselt wird.) Aus Gründen der besseren Vergleichbarkeit für alle Altersgruppen und Geschlechter wurden auch Frauen im Mutterschafts- und Elternurlaub nicht berücksichtigt.

(insbesondere der 60- bis 65-Jährigen) spielen eine wichtige Rolle für die Aufrechterhaltung des umlagefinanzierten Altersversorgungssystems, für das eine schnellere Überalterung erwartet wird als in anderen EU-Ländern.

3.2 Andere Informationsquellen zu Beschäftigung und Arbeitslosigkeit

Die in Tabelle 1 und 2 dargestellten Daten über Arbeitsergebnisse aus der Arbeitskräfteerhebung können aus anderen Quellen ergänzt werden. Es ist verlockend, die Daten des Arbeitsamts zu verwenden, um offene Stellen nach Ausbildungsanforderungen zu analysieren. Doch diese Daten sind nicht zuverlässig, zum einen wegen der Kategorisierung von offenen Stellen für gering qualifizierte Arbeitnehmer und zum anderen, weil die Zahl und Struktur der gemeldeten Stellen sich erheblich geändert hat, seit Arbeitgeber, die offene Stellen nicht melden, mit Bußgeld belegt werden. Ebenso gestatten die vom Ministerium für Arbeit und Soziales veröffentlichten Zahlen keine Rückschlüsse auf die Zahl der Langzeitarbeitslosen nach Bildungsstand.

Die vom Nationalen Institut für technische und berufliche Ausbildung (NÚOV, 2005) ermittelten Arbeitslosenquoten (aufgeschlüsselt nach Region und Fachrichtung) für Personen, die in jüngster Zeit eine Schul- oder Lehrlingsausbildung abgeschlossen haben, bieten nützliche Informationen darüber, ob das Bildungssystem mit der Nachfrage am Arbeitsmarkt in Einklang steht⁽¹⁴⁾. Die gemeldete Arbeitslosigkeit unter diesen Personen ist hoch, ist aber in den letzten zwei Jahren vor dem Hintergrund des wirtschaftlichen Aufschwungs und der Verschärfung der Bedingungen für die Arbeitslosmeldung im Jahr 2004 zurückgegangen. Interessant ist, dass innerhalb derselben Schularten die Arbeitslosenquoten für die einzelnen Fachrichtungen ähnlich ausfallen⁽¹⁵⁾. Die Unterschiede zwischen den Schularten (Bildungsstufen) sind jedoch beträchtlich. Die niedrigste Arbeitslosigkeit findet sich unter Absolventen von Gymnasien mit Maturita, und selbst unter Absolventen technischer (berufsbildender) Schulen mit Maturita liegt die Arbeitslosenquote bei nur 12,2 %. Am anderen Ende der Skala liegen Lehrstellenprogramme mit einer Arbeitslosenquote von 32,6 % unter Absolventen kürzerer Programme.

Laut Trhliková et al. (2004) sind weniger als 50 % der erwerbstätigen jungen Menschen mit einem Bildungsabschluss der Sekundarstufe II in einem Beruf tätig, der ihrer Fachrichtung entspricht. In Verbindung mit den homogenen Arbeitslosenquoten für einzelne Fachrichtungen innerhalb der Schularten lässt dies darauf schließen, dass die fachbezogenen Lerninhalte von berufsbildenden und Lehrstellenprogrammen für die Beschäftigung eine geringere Rolle spielen als die allgemeinen Lerninhalte.

Nach Angaben des Ministeriums für Arbeit und Soziales (2006) entfielen im Jahr 2005 13 % des Budgets für aktive Arbeitsmarktmaßnahmen auf Umschulungsmaßnahmen für Arbeitslose. Der Arbeitsverwaltung zufolge sind die von den Bezirksarbeitsämtern organisierten Umschulungsprogramme eine wirksame Maßnahme zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit, da ein hoher Anteil der Umschüler einen neuen Arbeitsplatz findet. Inwieweit dies in kausalem Zusammenhang mit der Umschulung steht, ist jedoch unklar, da die Arbeitsverwaltung die selektive Beteiligung Arbeitsloser an Umschulungsmaßnahmen nicht berücksichtigt. Die wiederholte Aussage der Arbeitsverwaltung, dass die Umschulungsmaßnahmen auf gering Qualifizierte und Langzeitarbeitslose abzielen, steht in Widerspruch zu den vom Ministerium für Arbeit und Soziales veröffentlichten Zahlen. So liegt etwa der Anteil der Personen mit abgeschlossener Sekundarstufe II ohne Maturita an den Umschülern bei 40 %, obwohl über 70 % der Arbeitslosen zu dieser Gruppe gehören. Der Anteil der Langzeitarbeitslosen an den Umschülern liegt bei 23 %, obwohl über 40 % der Arbeitslosen Langzeitarbeitslose sind. Da die meisten Umschulungskurse weniger als drei Monate dauern, sind möglicherweise Kurzzeitarbeitslose mit besserer Beschäftigungseignung die optimale Zielgruppe. Es könnte jedoch sein, dass die hohe Beschäftigungsquote umgeschulter Personen auf ihre größeren Fähigkeiten zurückzuführen ist und nicht auf die Wirkung der Umschulungskurse selbst.

Tabelle 3 kombiniert die gruppenbezogenen Beschäftigungsquoten aus Tabelle 1 mit der Bildungsstruktur der tschechischen Bevölkerung und zeigt die Anteile der einzelnen Bildungsgruppen an der Gesamtbeschäftigung. Außerdem zeigt sie nach Bildungsgruppen aufgeschlüsselte Zahlen zu Arbeitszeiten⁽¹⁶⁾ und zu Löhnen, die das Thema des nächsten Abschnitts bilden.

⁽¹⁴⁾ Ein wichtiger Einwand gegen die Zuverlässigkeit dieser Zahlen ist jedoch, dass gering qualifizierte Absolventen häufig in der Schattenwirtschaft beschäftigt sind, während sie gleichzeitig Arbeitslosengeld und andere Sozialleistungen beziehen.

⁽¹⁵⁾ Zwar zeigen sich bei einigen Fachrichtungen Unterschiede, doch diese sind in Bezug auf die Schülerzahlen nicht signifikant.

⁽¹⁶⁾ Bei den Arbeitszeiten gibt es kaum Unterschiede zwischen den unterschiedlichen Bildungsgruppen oder zwischen Männern und Frauen, was zum Teil auf den geringen Anteil von Teilzeitarbeitsplätzen in der Tschechischen Republik zurückzuführen ist.

3.3 Löhne

Löhne sind neben den Beschäftigungschancen der wichtigste Indikator für den Arbeitsmarkterfolg. Tabelle 4 zeigt Unterschiede in den Stundenlöhnen für Arbeitnehmer mit unterschiedlichem Bildungsstand. Arbeitnehmer, die eine allgemeinbildende Sekundarschule besucht haben, dienen als Vergleichsgruppe ⁽¹⁷⁾. Die Tabelle zeigt, dass selbst Absolventen von Gymnasien, die keinen tertiären Bildungsgang aufnehmen, höhere Löhne erzielen als Absolventen anderer Sekundarschulen mit Maturita. Außerdem zeigt sich ein deutlicher Lohnnachteil für Personen ohne Maturita, der selbst bei Personen mit Primarbildung und Lehrlingsausbildung überraschend ähnlich ausfällt. Arbeitnehmer mit Primarbildung sind genauso produktiv wie Arbeitnehmer mit Lehrlingsausbildung. Arbeitnehmer mit höherer tertiärer Bildung erzielen dagegen fast doppelt so hohe Löhne wie Personen mit Sekundarbildung plus Maturita.

Die Tabelle zeigt außerdem ähnliche Bildungs-/Lohnunterschiede für junge Arbeitnehmer, wenn man Personen mit Sekundar- und niedrigerer Bildung vergleicht. Die geringeren Lohnunterschiede zwischen Absolventen von Hochschulen und Sekundarschulen sind hauptsächlich auf Unterschiede in der Berufserfahrung zurückzuführen ⁽¹⁸⁾. Laut Jurajda (2005), der diese Unterschiede zusammenfasst, ist die Bildungsrendite gemessen in Mincer-Lohnregressionen im internationalen Vergleich hoch und das Lohngefälle zwischen Arbeitnehmern mit Hochschul- und Sekundarbildung in der Tschechischen Republik besonders groß. Angesichts des relativ geringen Angebots an hochqualifizierten Arbeitskräften auf dem tschechischen Arbeitsmarkt ist dies nicht überraschend.

In diesem Zusammenhang sind noch einige weitere Aspekte erwähnenswert. Erstens gibt es bei den Löhnen der großen Gruppe von Arbeitnehmern mit Sekundarbildung, aber ohne Maturita, nur geringe Varianz (siehe Tabelle 3). Für die Löhne dieser Gruppe gelten Lohnuntergrenzen, die durch Regelungen zum gesetzlichen Mindestlohn und die verfügbare Sozialhilfe bestimmt werden. Zweitens sind die effektiven Grenzsteuersätze auf Arbeitseinkommen und die Steuern insgesamt für gering qualifizierte Arbeitnehmer mit niedrigen Löhnen sehr hoch. Geringfügige Änderungen bei der Einkommensteuer, die seit 2006 gelten, könnten sich jedoch

positiv auf die Beschäftigung gering qualifizierter Arbeitnehmer auswirken ⁽¹⁹⁾. Drittens gibt es Anzeichen dafür, dass trotz insgesamt niedriger Mobilität in der Bevölkerung Hochschulabsolventen häufiger in der Region oder Stadt ihrer Hochschule bleiben, was zu zunehmenden regionalen Unterschieden in Bezug auf die Bildung beitragen könnte.

4 Schlussbemerkungen und politische Agenda

Die Tschechische Republik verzeichnet allgemein ähnliche Beschäftigungsquoten wie die EU-15, es zeigen sich aber bemerkenswerte Unterschiede bei Löhnen und Beschäftigung in Bezug auf den Bildungsstand. Eines der Hauptprobleme ist der große Anteil von Lehrlingsprogrammen und berufsbildenden sekundären Bildungsgängen, die nicht zur Maturita führen. Es gibt kaum aktive Arbeitsmarktmaßnahmen, die auf gering qualifizierte Arbeitnehmer ausgerichtet sind.

Politisch gesehen scheint es an einer Strategie- und Projektkoordinierung zwischen dem Ministerium für Arbeit und Soziales und dem Ministerium für Bildung, Jugend und Sport zu fehlen. Die Einbeziehung von Sozialpartnern auf regionaler Ebene befindet sich in einem frühen Entwicklungsstadium. Seit kurzem sind die Regionalbehörden für die Verwaltung staatlich finanzierter Sekundarschulen verantwortlich. Es gibt Anzeichen dafür, dass lokale Interessengruppen Einfluss auf diese Behörden ausüben, um die bestehende Struktur im Sekundarbereich II zu erhalten, d. h., ein hoher Anteil berufsbildender und technischer Programme zulasten allgemeinbildender Programme.

Der tertiäre Sektor fällt in die Zuständigkeit des Ministeriums für Arbeit und Soziales. Tertiäre Bildungseinrichtungen sind in ihrer Verwaltung jedoch unabhängig und sehen sich übermäßiger Nachfrage von staatlich geförderten Studenten gegenüber. Das Ministerium für Arbeit und Soziales hat vor kurzem begonnen, Mittel abhängig von Umfang und Qualität der Forschungsarbeit an Universitäten zu verteilen, es ist aber nicht sicher, ob Konzept und Ausführung dieser Maßnahme erfolgreich

⁽¹⁷⁾ Die Zahlen beruhen auf einer Erhebung unter Arbeitgebern und entsprechen den Lohndaten der Sozialversicherungsbehörde. Die Ergebnisse sind nach Firmengröße gewichtet, um die unterschiedlichen Stichprobenwahrscheinlichkeiten zu berücksichtigen.

⁽¹⁸⁾ Um die geringere Berufserfahrung von Hochschulabsolventen gegenüber Absolventen von Bildungseinrichtungen der Sekundarstufe II zu berücksichtigen, werden in der letzten Zeile von Tabelle 4 die Durchschnittslöhne von Hochschulabsolventen zwischen 25 und 29 Jahren mit denen von Absolventen von Bildungseinrichtungen der Sekundarstufe II zwischen 20 und 24 Jahren verglichen (diese beiden Altersgruppen weisen in etwa dieselbe Berufserfahrung auf).

⁽¹⁹⁾ Unsere Bewertung der Situation vor dem Lissabon-Reformprogramm bietet weitere Einzelheiten zu dieser Frage.

sind. Eine neuere soziologische Erhebung hat gezeigt, dass die Bevölkerung mit der Struktur und den Inhalten des Bildungssystems zufrieden ist. Daher gibt es kaum politischen Reformdruck vonseiten der Studenten oder Bildungseinrichtungen (überbelegte Universitäten).

5 Literaturhinweise

Festová, J., *Nezaměstnanost absolventů škol se středním a vyšším odborným vzděláním – 2004*, NÚOV, Prag, 2004.

Festová, J. und Vojtěch, J., *Nezaměstnanost absolventů škol se středním a vyšším odborným vzděláním*, NÚOV, Prag, 2005.

Festová, J., Vojtěch, J. und Sukup, R., *Vývoj vzdělanostní a oborové struktury žáků ve středním a vyšším vzdělávání v ČR a v krajích ČR a postavení mladých lidí na trhu práce ve srovnání se situací v Evropské unii 2004/2005*, NÚOV, Prag, 2005 <http://www.nuov.cz/>.

Goglio, A., *Getting education right for long-term growth in the Czech Republic*, Economic Department Working Paper No 497, Paris, OECD, 2006.

Jurajda, S., *Czechs return to schooling: does the short supply of college education bite?* Tschechisches Wirtschafts- und Finanzjournal (Finance a úvěr), 2005, 55 (1-2), S. 83-95.

Matějů, P. und Straková, J. (Hg.), *(Ne)rovné šance na vzdělání: Vzdělanostní nerovnosti v České republice*, Academia, Prag, 2006.

MoL (2006), *Analýza vývoje zaměstnanosti a nezaměstnanosti v roce 2005*.

http://portal.mpsv.cz/sz/politikazamest/trh_prace

NVF, *Nerovnosti v účasti dospělých na dalším vzdělávání*, Arbeitspapier NOZV-NVF č. 1/2005.

http://www.nvf.cz/publikace/pdf_publicace/observator/cz/working_paper1_2005.pdf

NVF, *Uplatnění absolventů škol na trhu práce: 2005*, NÚOV, Prag, 2006. <http://www.nuov.cz/>

Sirovátka, T. et al., *Problémy trhu práce a politiky zaměstnanosti*, Masarykova Univerzita, Brno, Výzkumný ústav práce a sociálních věcí České republiky Národní vzdělávací fond, 2003.

Trhlíková, J., Úlovcová, H. und Vojtěch, J., *Přechod absolventů středních škol do praxe a jejich uplatnění – SOŠ I. etapa*, NÚOV, Prag, 2004.

Tabelle 1: Beschäftigungsindikatoren am tschechischen Arbeitsmarkt

FRAUEN								
Jahr	2003				2005			
Altersgruppe	15–29	30–44	45–59	60+	15–29	30–44	45–59	60+
A: Erwerbsquoten								
Primarstufe	9,1	72,7	58,6	2,2	9,2	70,8	60,3	1,9
Sekundarst. ohne Maturita	65,3	83,1	71,5	4,0	63,9	83,2	72,1	3,6
Sekundarst. mit Maturita	57,7	85,4	78,8	9,7	53,5	84,4	81,3	9,4
Tertiärstufe	73,9	83,8	89,1	21,6	70,7	83,3	91,5	.
B: Beschäftigungsquoten								
Primarstufe	5,0	53,5	50,0	2,1	5,1	49,1	49,7	1,7
Sekundarst. ohne Maturita	53,8	71,8	65,3	3,9	50,7	72,4	65,2	3,3
Sekundarst. mit Maturita	51,8	79,8	75,2	9,4	48,5	79,5	77,4	9,2
Tertiärstufe	69,0	81,7	88,3	21,3	65,7	82,4	89,8	21,6
C: Arbeitslosenquoten								
Primarstufe	45,3	26,5	14,8	3,3	44,6	30,6	17,5	8,9
Sekundarst. ohne Maturita	17,7	13,6	8,8	3,9	20,7	12,9	9,5	6,9
Sekundarst. mit Maturita	10,1	6,5	4,5	2,5	9,3	5,8	4,8	2,6
Tertiärstufe	6,7	2,5	0,9	1,4	7,0	1,1	1,8	.
MÄNNER								
Jahr	2003				2005			
Altersgruppe	15–29	30–44	45–59	60+	15–29	30–44	45–59	60+
A: Erwerbsquoten								
Primarstufe	15,0	81,4	72,4	4,0	13,7	82,9	71,6	.
Sekundarst. ohne Maturita	93,6	96,3	86,8	10,8	93,6	97,1	88,0	11,9
Sekundarst. mit Maturita	68,3	98,2	92,2	17,4	66,4	98,1	92,6	19,6
Tertiärstufe	89,4	98,6	96,6	32,4	87,9	98,7	97,5	32,8
B: Beschäftigungsquoten								
Primarstufe	9,9	61,1	59,3	3,9	7,9	56,3	56,9	4,6
Sekundarst. ohne Maturita	84,1	91,9	82,3	10,4	82,7	92,4	82,6	11,7
Sekundarst. mit Maturita	63,1	96,0	89,5	16,6	61,5	96,4	89,1	19,1
Tertiärstufe	84,9	97,6	95,2	31,8	84,7	97,3	95,5	32,2
C: Arbeitslosenquoten								
Primarstufe	34,2	25,0	18,1	3,1	41,9	32,0	20,5	.
Sekundarst. ohne Maturita	10,2	4,6	5,2	3,5	11,6	4,8	6,1	2,2
Sekundarst. mit Maturita	7,6	2,3	2,9	4,8	7,4	1,8	3,8	2,5
Tertiärstufe	5,0	1,1	1,5	1,7	3,7	1,5	2,1	1,6

Quelle: Zentrales Statistikamt, Zaměstnanost a nezaměstnanost v České republice podle výsledků výběrového šetření pracovních sil – roční průměry.

Tabelle 2: Altersspezifische Erwerbs-, Beschäftigungs- und Arbeitslosenquoten nach Bildungsstand und Geschlecht (4. Quartal 2004)

		BILDUNGSSTAND		
		ohne Maturita	mit Maturita	Tertiärbildung
Männer 20–24	Erwerbsquote	97,2	97,4	.
	Beschäftigungsquote	80,0	82,3	.
	Arbeitslosenquote	17,7	15,5	.
Frauen 20–24 (*)	Erwerbsquote	83,2	92,7	.
	Beschäftigungsquote	66,7	80,6	.
	Arbeitslosenquote	19,9	13,1	.
Männer 25–29	Erwerbsquote	97,3	98,2	99,7
	Beschäftigungsquote	90,6	95,2	97,7
	Arbeitslosenquote	6,9	3,1	2,0
Frauen 25–29 (**)	Erwerbsquote	77,1	89,1	95,0
	Beschäftigungsquote	61,8	82,9	93,7
	Arbeitslosenquote	19,8	6,9	1,4
Männer 50–54	Erwerbsquote	89,7	94,2	98,1
	Beschäftigungsquote	83,9	91,8	94,3
Frauen 50–54	Erwerbsquote	85,1	91,7	92,7
	Beschäftigungsquote	78,1	86,9	92,3
Männer 55–59	Erwerbsquote	79,7	86,4	96,9
	Beschäftigungsquote	75,1	82,7	94,7
Frauen 55–59	Erwerbsquote	40,1	55,8	76,4
	Beschäftigungsquote	36,3	53,5	74,8
Männer 60–64	Erwerbsquote	24,1	38,4	60,1
	Beschäftigungsquote	23,5	36,3	60,1
Frauen 60–64	Erwerbsquote	9,5	15,9	32,1
	Beschäftigungsquote	7,9	15,9	31,2

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage der Arbeitskräfteerhebung, 4. Quartal 2004.

Anmerkungen:

Die Zahl der Personen, die angaben, die Sekundarstufe II mit der Maturita abgeschlossen zu haben, beinhaltet keine in Tertiärbildung befindlichen Personen.

Die für die Gruppe der 20- bis 24-Jährigen mit Tertiärbildung genannten Quoten sind statistisch gesehen nicht repräsentativ.

(*) Ohne Berücksichtigung der 20- bis 24-jährigen Frauen in Mutterschafts- oder Elternurlaub (6 %).

(**) Ohne Berücksichtigung der 25- bis 29-jährigen Frauen in Mutterschafts- oder Elternurlaub (24 %)

Tabelle 3: Beschäftigungsanteil, entlohnte Arbeitszeit, durchschnittliche und mittlere Löhne 2005 (nach Geschlecht)

BILDUNGSSTAND	Beschäftigungsanteil [%]			Arbeitszeit (¹) [Stunden/Monat]			Durchschnittslohn (²) [EURO]			Mittlerer Lohn (²) [EURO]			Varianzkoeffizient
	Gesamt	Männer	Frauen	Gesamt	Männer	Frauen	Gesamt	Männer	Frauen	Gesamt	Männer	Frauen	
GESAMT	100,0	57,1	42,9	172,0	173,6	169,9	788	883	663	676	737	598	0,78
Primarstufe oder weniger	8,1	3,4	4,7	171,3	175,1	168,6	515	604	452	465	558	416	0,52
Sekundarstufe II ohne Maturita	39,0	26,6	12,4	173,0	175,1	168,7	615	675	489	584	643	458	0,39
Sekundarstufe II mit Maturita	35,2	16,6	18,6	171,2	172,2	170,2	810	919	713	727	825	664	0,59
Höhere berufliche Bildung und BA	2,1	0,9	1,2	172,2	172,7	171,7	917	1,079	788	801	948	723	0,62
MA	14,6	9,0	5,6	171,7	171,6	172,0	1,338	1,522	1,041	1,034	1,177	882	0,86

(¹) Reale vom Gehalt abgedeckte Arbeitszeit.

(²) Wechselkurs [CZK/EURO].

Quelle: ISPV – Informační systém o průměrných výdělích, <http://www.mpsv.cz/cs/1928>.

Tabelle 4: Prozentuale Unterschiede der Durchschnittslöhne nach Bildungsstand und Geschlecht

	Alter 20–24 MÄNNER – FRAUEN		Alter 25–29 MÄNNER – FRAUEN		Alter 15+ MÄNNER – FRAUEN	
	Sekundarstufe I (A, B, C)	-20,9	-24,7	-32,5	-41,2	-40,6
Lehrausbildung (E, H)	-15,8	-21,9	-26,0	-39,1	-33,2	-35,3
Berufsausbildung (D, J)	-22,1	-28,2	-34,4	-40,7	-33,0	-30,6
Technische Ausbildung mit Maturita und Zertifikaten (L)	-5,1	-10,0	-9,0	-22,9	-12,3	-15,3
Gymnasium (K) (~Basisgruppe)	0	0	0	0	0	0
Fachausbildung mit Maturita (M)	-2,4	0,4	-0,7	-8,0	-0,7	-0,7
Untere Tertiärstufe (N, R)	8,9	5,1	15,7	10,5	34,5	15,9
Obere Tertiärstufe (T)	9,1	7,5	35,0	33,1	81,8	79,5
(*)			80,9	83,2		

(*) Vergleicht Gruppen mit derselben Berufserfahrung.

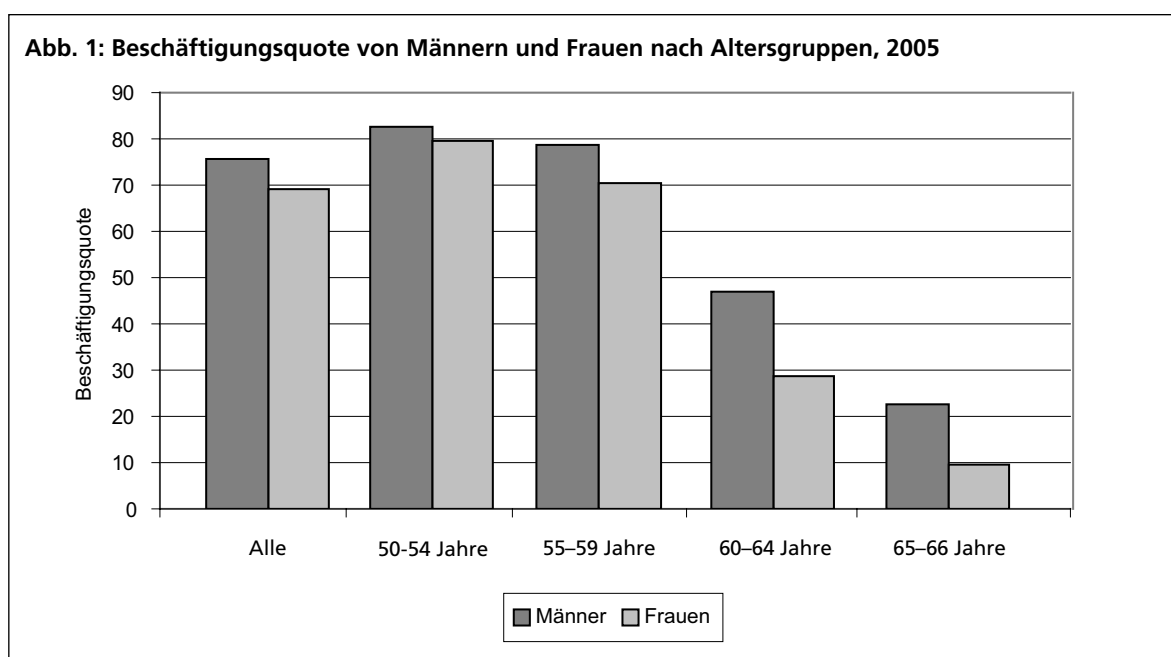
Quelle: Eigene Berechnungen basierend auf der ISPV Trexima-Datenbank, 2004.

Dänemark: Maßnahmen zur Bindung älterer Arbeitnehmer an den Arbeitsmarkt

1 Einführung und Ziele

Wie auch in anderen EU-Mitgliedstaaten stellt sich angesichts des demografischen Wandels die wichtige Frage, auf welche Weise ältere Arbeitnehmer im Arbeitsmarkt zu halten sind. Ein 2005 von der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) veröffentlichter Bericht zum Thema Bevölkerungsalterung und Beschäftigungspolitik zeigt, dass Dänemark in vielerlei Hinsicht für die Herausforderungen, die sich durch eine älter werdende Bevölkerung stellen, besser gerüstet ist als viele andere OECD-Staaten. Dies hängt damit zusammen, dass der Alterungsprozess weniger rasch vonstatten geht, die Erwerbsquoten älterer Menschen bereits zu den höchsten aller OECD-Staaten gehören und Fehlanreize, die einer längeren Erwerbstätigkeit entgegenstehen, sowie Hindernisse für die Beschäftigungsfähigkeit älterer Menschen bereits in Angriff genommen wurden. Trotzdem ziehen sich viele ältere Menschen in Dänemark weit vor Erreichen des offiziellen Rentenalters vom Arbeitsmarkt zurück. Falls nichts dagegen unternommen wird, wird die dänische Erwerbsbevölkerung in den nächsten 50 Jahren schrumpfen und die Zahl der Rentner deutlich ansteigen.

Bei Betrachtung der Beschäftigungsquoten stellt man fest, dass sich die Beschäftigungslage älterer Arbeitnehmer bis zum Alter von 59 Jahren nicht besonders von der anderer Altersgruppen unterscheidet. Abbildung 1 zeigt, dass die Beschäftigungsquote von Arbeitnehmern zwischen 50 und 59 Jahren sogar über dem Durchschnitt liegt. Für die Gruppe ab 60 Jahren ändert sich das Bild jedoch; ihre Beschäftigungsquote ist nur noch maximal halb so hoch wie die der jüngeren Altersgruppen. Diese Differenz wird häufig der freiwilligen Frührente zugeschrieben, die es Arbeitnehmern ab 60 Jahren erlaubt, sich mit einer Rente auf etwa dem Niveau der Arbeitslosenunterstützung zur Ruhe zu setzen, sofern sie bestimmte Bedingungen bei der Beitragszahlung und der Mitgliedsdauer in einer Arbeitslosenversicherung erfüllen. Auch die dänische Sozialstaatskommission konzentrierte sich in ihrem Abschlussbericht vom Dezember 2005 besonders auf die Rolle der freiwilligen Frührente und schlug eine schnelle Reduzierung des Programms vor (Velfærdskommissionen, 2005).



Quelle: Datenbanken des dänischen Statistikamts.

Es ist unbestritten, dass die Beschäftigung älterer Arbeitnehmer nicht nur eine Frage wirtschaftlicher Anreize ist; sie hängt auch mit dem Arbeitsumfeld zusammen, das Arbeitgeber älteren Arbeitnehmern bieten, und der Gefahr der Altersdiskriminierung. Die Entscheidung, in Rente zu gehen, wird also durch verschiedene wirtschaftliche sowie nichtwirtschaftliche Faktoren beeinflusst (Jensen, 2005). Wie der große politische Kompromiss bei den Sozialstaatsreformen im Juni 2006 zeigte, zielen die dänischen Konzepte darauf ab, Reformen im Bereich der wirtschaftlichen Anreize mit anderen Maßnahmen zu verknüpfen, die häufig unter dem Begriff „Seniorenmaßnahmen“ zusammengefasst werden.

Mithilfe verschiedener Kampagnen wurde versucht, diese Seniorenmaßnahmen zu stärken, zuletzt durch eine Initiative vom November 2005, in deren Mittelpunkt das Konzept der „Seniorenabkommen“ stand, die dazu dienen sollen, die Bedürfnisse von Arbeitgebern und älteren Arbeitnehmern in Einklang zu bringen. Ein weiteres Beispiel für einen neuartigen Ansatz ist die staatliche Unterstützung von „Seniornetzen“, Kontaktnetzen für ältere Arbeitslose, die versuchen, sich gegenseitig bei der Rückkehr ins Erwerbsleben zu helfen. In diesem Beitrag werden die neueren und innovativen Aspekte dieser nationalen Konzepte genauer untersucht. Neben Maßnahmen und Programmen für ältere Arbeitnehmer auf nationaler Ebene existieren auch zahlreiche Projekte auf regionaler oder lokaler Ebene, die auf ältere Arbeitnehmer ausgerichtet sind. Diese werden von privaten Organisationen, Lokal- und Regionalverwaltungen sowie aus dem Europäischen Sozialfonds (ESF) finanziert (siehe Website des ESF in Dänemark: www.socialfonden.net).

2 Überblick über die dänischen Maßnahmen für ältere Arbeitnehmer

Das Arbeitsministerium hat zusammen mit dem Ministerium für soziale Angelegenheiten seit Mitte der 90er Jahre mehrere Maßnahmen und Kampagnen zur Beschäftigung von Menschen gestartet, deren Beschäftigungsfähigkeit durch unterschiedliche Formen der Benachteiligung verringert ist. Die Sozialpartner haben diese Entwicklung unterstützt. In die meisten Kollektivvereinbarungen wurden seit 1995 sogenannte Sozialkapitel aufgenommen, durch die fast 90 % aller abhängig Beschäftigten abgedeckt sind. In diesen Kapiteln wird empfohlen, für benachteiligte Personen – ältere Arbeitnehmer eingeschlossen – besondere Konditionen bei der Beschäftigung (Arbeitszeit, Arbeitslohn usw.) vorzusehen.

Unter der Überschrift „Seniorenpolitik“ versucht das Arbeitsministerium seit Ende der 90er Jahre durch mehrere Initiativen, ältere Arbeitnehmer besser in den Arbeitsmarkt zu integrieren (Det Seniorpolitiske Initiativudvalg, 1999). Ältere Arbeitnehmer sind dabei gewöhnlich als Menschen über 50 Jahre definiert. Gegenwärtig enthalten diese Initiativen folgende Elemente:

2.1 Finanzierung von Programmen, die die Arbeitsmarktintegration älterer Menschen unterstützen

Es wurde ein Sonderfonds für Initiativen eingerichtet, die die Bindung älterer Arbeitnehmer an den Arbeitsmarkt sowie die Integration älterer Erwerbsloser unterstützen. Diese Unterstützung kann verschiedene Formen annehmen: Einflussnahme auf die Einstellungspraktiken von Firmen, Betonung der Qualifikationen älterer Arbeitnehmer oder allgemeine Informationskampagnen, um nachahmenswerte Beispiele aufzuzeigen. Als Empfänger der Sondermittel kommen private oder öffentliche Arbeitgeber, die Sozialpartner sowie andere Organisationen in Frage.

2.2 Kostenloser Beratungsdienst für alle Arbeitgeber über Seniorenmaßnahmen

Alle Arbeitgeber haben Zugang zu fünf kostenlosen Beratungsstunden, um eigene Maßnahmen für ältere Arbeitnehmer zu entwickeln, das Entwicklungspotenzial älterer Arbeitnehmer zu erforschen und Kontaktnetze für Arbeitgeber aufzubauen. Das Programm, dem zehn Beratungsunternehmen angeschlossen sind, wird von der Nationalen Arbeitsmarktbehörde finanziert. Die Beratungsfirmen bieten allgemeine Einführungen zu den möglichen Maßnahmen für ältere Arbeitnehmer, Bedarfsanalysen für solche Maßnahmen in den einzelnen Unternehmen sowie Beratung zum Einsatz sogenannter „Seniorenabkommen“ (Einzelvereinbarungen zwischen einem Arbeitgeber und einem älteren Arbeitnehmer zur Festlegung von dessen Aufgaben, Arbeitszeit, Gehalt usw.).

2.3 Kontaktnetze für ältere Arbeitslose

Eine weitere Neuheit, die sich über die vergangenen zehn Jahre ausgebildet hat, ist der Aufbau lokaler und regionaler Kontaktnetze für ältere arbeitslose Menschen – sogenannte „Seniornetze“. Die ersten Kontaktnetze dieser Art entstanden durch lokale Initiativen. Seit 2000 hat die Nationale Arbeitsmarktbehörde unter dem Motto „Selbstaktivierung für ältere Arbeitnehmer“ finanzielle Hilfen an Gruppen von Arbeitslosen über 50 Jahre vergeben,

um den Aufbau von Kontaktnetzen und Aktivitäten zur Entwicklung neuer Beschäftigungsfelder zu unterstützen. 2006 beliefen sich die Mittel dafür auf 1 Mio. EUR. In ganz Dänemark gibt es nun etwa 25 solcher Kontaktnetze zur Selbstaktivierung. Zwei von der Arbeitsmarktbehörde finanzierte Koordinatoren unterstützen diese Netze mit Beratung zur Organisation und zu konkreten Aktivitäten sowie durch die Förderung dieser Aktivitäten. Weiterhin wurde eine landesweite Internetpräsenz aufgebaut, die einen Überblick über die Kontaktnetze und deren Angebot vermittelt und Links zu den Internetseiten der einzelnen Netze für ältere Arbeitslose enthält (www.senior-erhverv.dk).

2003 fand eine Evaluierung der von der Arbeitsmarktbehörde im Jahr 2002 unterstützten Aktivitäten statt (Discus, 2003). Die Betrachtung von insgesamt 24 Kontaktnetzen mit über 1 800 Mitgliedern zeigte, dass etwa 500 Mitglieder im Verlauf des Jahres 2002 eine Stelle fanden. In den Netzen finden sich meist die ideenreicheren Arbeitslosen zusammen; zwei Drittel von ihnen haben eine längere Ausbildung genossen und über die Hälfte hatte zuvor Führungspositionen inne.

Um die Rückkehr ins Erwerbsleben zu unterstützen, bieten die Netze ihren Mitgliedern z. B. Hilfe beim Verfassen von Bewerbungen und Lebensläufen an. Außerdem stellen sie Kontakte mit der öffentlichen Arbeitsverwaltung (ÖAV) und mit lokalen Arbeitgebern her, etwa durch Betriebsbesichtigungen. Eine weitere wichtige Aufgabe liegt darin, das Interesse der Medien zu wecken, um Stellenangebote von öffentlichen und privaten Arbeitgebern anzulocken. Zusätzlich besitzen die Kontaktnetze als solche einen Wert, da sie ihren Mitgliedern soziale Begegnungen und Hilfe bei der Arbeitsuche auf traditionellen Wegen bieten.

Die Evaluierung ergab, dass 32 % der Arbeitsplätze durch herkömmliche Kanäle gefunden wurden, 22 % durch die vom Netz gebotenen Instrumente und Kontakte, 18 % durch eigene Beziehungen und 11 % durch Betriebsbesichtigungen.

2.4 Websites und Kampagnen

Ein wichtiges Instrument zur Umsetzung der vom Arbeitsministerium verfolgten Politik für ältere Arbeitnehmer ist eine spezielle Website (www.seniorpraksis.dk), die getrennte Bereiche für Arbeitgeber (z. B. Personalmanager), Betriebsratsmitglieder und Gewerkschaftsvertreter sowie für Arbeitnehmer aufweist. Die Website gibt einen Überblick über etliche der oben beschriebenen Programme und Aktivitäten. Darüber hinaus führt sie konkrete Instrumente sowie Fallstudien aus einzelnen Betrieben auf, die als Anstoß für die Entwicklung von Maßnahmen für ältere Arbeitnehmer auf betrieblicher Ebene sowie für Einzelvereinbarungen mit älteren Arbeitnehmern dienen können.

Auch die Internetseiten des Arbeitsministeriums und der Arbeitsmarktbehörde enthalten Abschnitte zu Maßnahmen für ältere Arbeitnehmer mit Informationen über verschiedene Programme und Finanzierungsmöglichkeiten. Von Zeit zu Zeit startet das Ministerium zudem besondere Medienkampagnen, die sich bestimmten Aspekten der Politik für ältere Arbeitnehmer widmen.

2.5 Vereinbarungen mit älteren Arbeitnehmern

Ein Beispiel einer solchen gezielten Aktion war die vom Arbeitsministerium Ende 2005 gestartete Werbekampagne für Vereinbarungen mit älteren Arbeitnehmern, die unter dem Motto stand: „Ein paar Jahre machen einen großen Unterschied“. Ein Seniorenabkommen mit einem älteren Arbeitnehmer ist ein Einzelabkommen zwischen einem Arbeitgeber und einem älteren Mitarbeiter, bei dem es darum geht, dem Arbeitnehmer attraktive Konditionen anzubieten, damit er im Unternehmen verbleibt, anstatt in Rente zu gehen (etwa in die freiwillige Frührente). Es gibt kein festes Format für solche Vereinbarungen, die verschiedene Aspekte des Arbeitslebens der älteren Mitarbeiter aufgreifen können, z. B.:

- flexiblere oder geringere Arbeitszeiten,
- neue Aufgaben mit neuen Herausforderungen oder weniger anstrengende Aufgaben,
- neue oder reduzierte Verantwortungsbereiche (z. B. durch die Umsetzung von einer Führungs- auf eine beratende Position),
- Weiterbildung, um die vorhandenen Qualifikationen im Hinblick auf die gegebenen oder neuen Aufgaben zu verbessern,
- flexiblerer Arbeitsvertrag (z. B. Teilzeitarbeit oder zeitlich befristeter Vertrag).

Wenn ältere Arbeitnehmer die Möglichkeit erhalten, eine Arbeit auszuüben, die sich stärker an ihren Fähigkeiten und Interessen orientiert und ein besseres Gleichgewicht zwischen Arbeit und Familie erlaubt, wird erwartet, dass ihr Austritt aus dem Arbeitsmarkt hinausgezögert wird.

Als Vehikel für die Kampagne wurden an erster Stelle die traditionellen Medien eingesetzt, z. B. TV-Werbepots und Anzeigen in Zeitungen und Magazinen. Zweitens wurden auf regionaler Ebene mehrere Treffen mit Arbeitgebern organisiert, bei denen der Arbeitsminister den Arbeitgebern eine Reihe konkreter Beispiele von erfolgreichen Vereinbarungen mit älteren Arbeitnehmern vorstellte. Die Gesamtkosten der Kampagne beliefen sich auf rund 1 Mio. EUR.

3 Evaluierung der Maßnahmen für ältere Arbeitnehmer auf betrieblicher Ebene

Wie von Discus (2003) aufgezeigt, gibt es eine Reihe von Berichten und Veröffentlichungen zur Evaluierung verschiedener Programme und Einzelprojekte. Eine kürzliche Untersuchung durch das dänische Sozialforschungsinstitut fasst die Ergebnisse vier groß angelegter qualitativer und quantitativer Studien darüber zusammen, auf welche Weise Unternehmen ältere Arbeitnehmer rekrutieren und an sich binden (Larsen, 2006).

Die Larsen-Studie fand heraus, dass fast die Hälfte aller privaten und öffentlichen Einrichtungen besondere Anstrengungen macht, um über 60jährige Arbeitnehmer im Unternehmen zu halten. Ein Viertel dieser Arbeitgeber berichtete von „hochgradigen“ Bemühungen. Das am meisten eingesetzte Instrument zur Bindung älterer Arbeitnehmer ist die Weiterbildung, gefolgt von verschiedenen anderen Instrumenten wie etwa Einzelgesprächen mit älteren Arbeitnehmern, der Zuteilung einfacherer Aufgaben und dem Einsatz flexiblerer Arbeitszeiten. Zwei Drittel der Betriebe setzen auf Einzellösungen (analog zum Konzept des Seniorenabkommens).

Insgesamt sind die Arbeitgeber der Ansicht, dass sich ihre Bemühungen auszahlen. Ein Fünftel aller Arbeitgeber erklärte, die Versuche, ältere Arbeitnehmer im Betrieb zu halten, seien in hohem Maße von Erfolg gekrönt gewesen. Ein weiteres Fünftel gab jedoch an, keine positiven Wirkungen erzielt zu haben. Die Studie zeigt auch, dass die Effekte lokaler Maßnahmen für ältere Arbeitnehmer eng mit dem Grad der Anstrengungen seitens der Arbeitgeber verbunden sind.

Als wichtigste Hindernisse für die Einstellung und Bindung älterer Arbeitnehmer nannten die Arbeitgeber:

- die fehlende Erwartung von Einstellungsproblemen in der Zukunft;
- den Mangel an finanziellen Ressourcen für Maßnahmen für ältere Arbeitnehmer oder die Ansicht, ältere Arbeitnehmer seien im Vergleich zu jüngeren zu teuer für das Unternehmen (etwa aufgrund altersbezogener Entgeltsysteme);
- die Empfindung, ältere Arbeitnehmer seien weniger motiviert, anpassungsfähig und gesund als jüngere Arbeitnehmer und hätten weniger Fachkompetenz;
- die Existenz der freiwilligen Frührente, die bei den Arbeitgebern zu der Erwartung führt, dass ältere

Arbeitnehmer mit hoher Wahrscheinlichkeit ihre Stelle nach relativ kurzer Zeit wieder aufgeben;

- die geringere Priorität, die ältere Arbeitslose bei der ÖAV genießen, und die Möglichkeit für ältere Arbeitnehmer, sich aufgrund der gegenwärtigen Regelungen einer Aktivierung zu verweigern (was sich durch die Sozialstaatsreformen vom Juni 2006 ändern wird).

4 Schlussbemerkungen

Die Motive für ein vorzeitiges Ausscheiden aus dem Arbeitsmarkt sind vielschichtig und haben sowohl wirtschaftliche als auch nichtwirtschaftliche Gründe. Während die öffentliche Debatte häufig auf die wirtschaftlichen Anreize verschiedener Rentenvereinbarungen konzentriert ist, besteht kein Zweifel daran, dass Maßnahmen für ältere Arbeitnehmer – die die Einstellung und Wahrnehmung sowohl der Arbeitgeber als auch der älteren Arbeitnehmer beeinflussen – ebenfalls eine potenziell wichtige Rolle dabei spielen, die Erwerbsbeteiligung älterer Arbeitnehmer zu erhöhen. Die Erfahrungen in Dänemark deuten an, dass es möglich ist, nationale Maßnahmen zu erarbeiten, die Wirkung zeigen und auf lokaler Ebene dabei helfen, ältere Arbeitnehmer auf dem Arbeitsmarkt aktiv zu halten. Wichtige Elemente dabei sind Kontaktnetze für ältere Arbeitnehmer, kostenlose Beratungsdienste für Arbeitgeber und Kampagnen zur Bewusstmachung der Instrumente, die auf betrieblicher Ebene eingesetzt werden können.

Die Evaluierungen zeigen nicht nur, dass solche Aktivitäten positive Wirkungen entfalten können, sondern auch, dass in einer Situation, in der mehr als die Hälfte aller Arbeitgeber bisher keine Anstrengungen dazu unternommen hat, ältere Mitarbeiter in der Organisation zu halten, noch Raum für Verbesserungen besteht. Obwohl ihre Zahl in den letzten Jahren gesunken ist – vielleicht auch als Resultat der bereits bestehenden Maßnahmen für ältere Arbeitnehmer –, ist die Fortsetzung dieses Trends über die kommenden Jahre ein Schlüsselziel der dänischen Politik für ältere Arbeitnehmer.

5 Literaturhinweise

Det Seniorpolitiske Initiativudvalg, Arbejdsministeriet, *Seniorerne og arbejdsmarkedet – nu og i fremtiden*, København, 1999.

Discus, *Evaluering. Arbejdsmarkedsstyrelsens Selvaktiveringspulje 2002*, April 2003.

Jensen, P. H., „Reversing the trend from ‚early‘ to ‚late‘ exit: push, pull and jump revisited in a Danish context“, *The Geneva Papers*, 2005, 30, S. 656-673.

Larsen, M., *Fastholdelse og rekruttering af ældre. Arbejdspladsernes indsats*, Socialforskningsinstituttet, København, 2006.

OECD, *Ageing and employment policies: Denmark*, OECD, Paris, 2005.

Velfærdskommissionen, *Fremtidens velfærd – vores valg*, København, 2005.

6 Relevante Websites

www.bm.dk

Beschäftigungsministerium – mit einem speziellen Abschnitt zur Seniorenpolitik

www.ams.dk

Nationale Arbeitsmarktbehörde – mit einem speziellen Abschnitt zur Seniorenpolitik

www.senior-erhverv.dk

Nationale Websites der Seniorennetze

www.seniorpraksis.dk

Sonderwebsite des Ministeriums zur Seniorenpolitik

www.socialfonden.net

Überblick über die vom ESF finanzierten Projekte

Estland: Neue Arbeitsmarktdienste für Behinderte in Estland

1 Einführung und Ziele

Dieser Artikel befasst sich mit einem neuen Paket aktiver Arbeitsmarktmaßnahmen zur Förderung der Beschäftigung behinderter Menschen in Estland. Das Paket wurde Anfang 2006 mit Inkrafttreten des neuen Gesetzes über Arbeitsmarktdienste und Unterstützungsleistungen eingeführt. Die in diesem Gesetz vorgesehenen Maßnahmen wurden im Rahmen eines Phare-Twinning-Projekts zur Beschäftigung behinderter Menschen erarbeitet und im Pilotversuch erprobt, das in Kooperation zwischen den Regierungen von Estland und dem Vereinigten Königreich 2003-2004 durchgeführt wurde⁽²⁰⁾. Dabei analysierten britische Experten die Situation von Behinderten auf dem estnischen Arbeitsmarkt und erteilten Empfehlungen für die Entwicklung von Arbeitsmarkt- und Rehabilitationsdiensten sowie die Schulung von Beamten und Arbeitgebern zur Unterstützung behinderter Menschen bei der Arbeitssuche (Europäische Kommission, 2004). Bis dahin hatte es für diese Zielgruppe keine besonderen Maßnahmen gegeben.

In Estland umfasst die Definition von Behinderten sowohl Menschen mit einer Behinderung als auch Menschen, die als dauerhaft erwerbsunfähig eingestuft wurden. Das Gesetz über Sozialleistungen für Behinderte definiert eine Behinderung als Verlust oder Abnormität einer anatomischen, physiologischen oder geistigen Struktur oder Funktion eines Menschen. Je nach Ausmaß der Behinderung werden mehrere Schweregrade unterschieden. Behinderte können auch dauerhaft erwerbsunfähig sein und eine Erwerbsunfähigkeitsrente beantragen⁽²¹⁾. Das Ausmaß der Erwerbsunfähigkeit und der Schweregrad der Behinderung werden durch den medizinischen Untersuchungsausschuss festgestellt, der zur Sozialversicherungsbehörde gehört.

Die Zahl der Personen, die aufgrund von Krankheit oder Behinderung nicht erwerbstätig waren, hat sich zwischen 1991 und 2002 mehr als verdoppelt. Nach der estnischen Arbeitskräfteerhebung von 2002, die einen

Anhang zum Thema „Gesundheit und Arbeitsfähigkeit“ enthielt, hatten 201 300 Personen im erwerbsfähigen Alter (15-64 Jahre) längerfristige Gesundheitsprobleme oder Behinderungen. Nur rund die Hälfte (96 500) dieser Personen wurden nach Arbeitsmarktkriterien als behindert eingestuft, da ihre Behinderungen oder Gesundheitsprobleme die Art oder den Umfang der Arbeit, die sie ausüben konnten, und/oder ihre Mobilität zwischen Wohnung und Arbeitsplatz beeinträchtigten. Von diesen Personen waren 71 300 nicht erwerbstätig, wobei die meisten (90 %) nicht arbeitslos, sondern wirtschaftlich inaktiv waren. Der Arbeitskräfteerhebung von 2002 zufolge lag die Beschäftigungsquote für Behinderte im erwerbsfähigen Alter in Estland bei 26 %, die Gesamtbeschäftigungsquote dagegen bei 62 %. Demnach hing die relativ niedrige Beschäftigungsquote der Behinderten vor allem mit der niedrigen Arbeitsmarktbeteiligung und dem Entmutigungseffekt zusammen und nicht mit hoher Arbeitslosigkeit (Europäische Kommission, 2004).

Nach den Unterlagen der Sozialversicherungsbehörde ist die Zahl der Behinderten außerdem gestiegen. Im Jahr 2005 bezogen rund 60 000 Personen eine Erwerbsunfähigkeitsrente – etwa 7 000 mehr als noch im Jahr 2000. Diese Zahl berücksichtigt jedoch nicht Behinderte im Rentenalter, da diese Altersrenten beziehen. Etwa 100 000 Personen erhielten im Jahr 2005 Beihilfe für behinderte Erwachsene (etwa 14 000 mehr als 2001) und rund 14 000 dieser Personen waren schwerstbehindert (Ministerium für soziale Angelegenheiten, 2005).

Demnach gibt es in Estland rund 60 000-90 000 Behinderte (etwa 9-14 % der Erwerbsbevölkerung), die als potenzielle Zielgruppe für die neuen aktiven Arbeitsmarktmaßnahmen angesehen werden können. Schätzungen zufolge sind in Estland rund 60 000-70 000 neue Arbeitsplätze erforderlich, um die Zielvorgabe der EU zu erfüllen und die Beschäftigungsquote bis zum Jahr 2010 auf 70 % zu steigern (von 64 % im Jahr 2005). Die Behinderten stellen damit eine wichtige Zielgruppe für die Steigerung der Gesamtbeschäftigungsquote dar.

⁽²⁰⁾ <http://www.pite.ee>

⁽²¹⁾ Weitere Informationen zur Definition von Behinderung und Erwerbsunfähigkeit sind dem Gesetz über Sozialleistungen für Behinderte und dem Gesetz über die staatliche Rentenversicherung zu entnehmen.

2 Organisation, Umsetzung und Finanzierung

Das neue Gesetz über Arbeitsmarktdienste und Unterstützungsleistungen hat drei wichtige Änderungen für behinderte Menschen eingeführt. Erstens können sich alle Behinderten unabhängig vom Ausmaß ihrer Erwerbsunfähigkeit arbeitslos melden ⁽²²⁾.

Zweitens werden alle Dienste auf Grundlage einer Einschätzung der individuellen Bedürfnisse angeboten. Beim ersten Kontakt bewertet ein Fallmanager die Qualifikationen und Fähigkeiten der Betroffenen sowie ihre Beschäftigungsaussichten und stellt dann einen individuellen Aktionsplan für die Arbeitsuche auf. In diesem Plan sind die notwendigen Schritte für die Arbeitsuche aufgeführt, einschließlich der Teilnahme an aktiven Arbeitsmarktmaßnahmen.

Drittens sieht das Gesetz 13 unterschiedliche Arbeitsmarktdienste vor, darunter vier neue aktive Arbeitsmarktmaßnahmen zur Beseitigung von Hindernissen für die Beschäftigung von Behinderten:

- Zuschüsse für Arbeitgeber für die behindertengerechte Anpassung von Arbeitsplatz und Ausstattung. Arbeitgeber können bis zu 50 % der Anpassungskosten erstattet bekommen, wenn der behinderte Arbeitnehmer seine Beschäftigung angetreten hat. Der Höchstzuschuss beträgt 30 000 EEK (rund 1 900 EUR) pro Arbeitsplatz. Wenn der Arbeitgeber das Beschäftigungsverhältnis innerhalb der ersten drei Jahre beendet, muss der Zuschuss zurückerstattet werden, außer wenn der Grund für die Beendigung eine Pflichtverletzung seitens des Arbeitnehmers, der Verlust des Vertrauens in den Arbeitnehmer oder eine anstößige oder unmoralische Handlung des Arbeitnehmers ist, oder der Arbeitnehmer aufgrund seiner Fähigkeiten oder seines Gesundheitszustands der Arbeit nicht gewachsen ist.
- Unterstützung behinderter Menschen bei Vorstellungsgesprächen durch Mitarbeiter der staatlichen Arbeitsverwaltung oder von ihr beauftragte Personen.
- Kostenlose, bis zu dreijährige Bereitstellung besonderer Hilfsmittel und Ausstattung für Behinderte oder Arbeitgeber zur Überwindung behinderungsbedingter Hindernisse am Arbeitsplatz. Die Ausstattung

soll dem behinderten Arbeitnehmer die Bewältigung seiner Arbeit ermöglichen und darf nicht der Arbeit im Allgemeinen oder dem täglichen Leben dienen.

- Helfer für Behinderte, die aufgrund ihrer Behinderung zusätzliche Hilfe oder Beratung benötigen. Diese Helfer können bis zu ein Jahr lang in Anspruch genommen werden, wenn der Arbeitnehmer einen unbefristeten Arbeitsvertrag hat. Ihr Einsatz ist begrenzt auf acht Stunden täglich im ersten Beschäftigungsmonat, vier Stunden täglich im zweiten Beschäftigungsmonat und zwei Stunden täglich während des übrigen Zeitraums. Die Vergütung für Helfer beträgt 40 EEK (rund 2,6 EUR) pro Stunde.

Daneben können Behinderte auch andere Dienste in Anspruch nehmen, wie z. B. Informationen über Arbeitssituation und Ausbildungsmöglichkeiten, Arbeitsvermittlung, berufliche Ausbildung, Berufsberatung, Existenzgründerzuschüsse für Arbeitslose, Lohnzuschüsse für Arbeitgeber, kommunale Beschäftigung, berufliche Grundbildung und Ausbildungsprogramme.

Diese Maßnahmen werden aus dem Staatshaushalt und dem Europäischen Sozialfonds (ESF) kofinanziert. Ende 2005 waren 11 aus dem ESF finanzierte Projekte für Behinderte in Ausführung. Eines der größten Projekte – „Entwicklung von Beschäftigungschancen für Behinderte“ – wird von der nationalen Arbeitsmarktbehörde durchgeführt. Das Projekt begann im Oktober 2004 und läuft bis Ende 2006. Es hat zwei Hauptziele (<http://www.tta.ee>):

- Die Integration von Behinderten in den Arbeitsmarkt mithilfe aktiver Arbeitsmarktmaßnahmen. Im Rahmen des Projekts beurteilen Fallmanager in Kooperation mit einem Netz von Experten (siehe nächster Punkt) die Fähigkeiten und Bedürfnisse der Behinderten und empfehlen geeignete aktive Arbeitsmarktmaßnahmen. Dies wird durch Programme zur Schaffung von Arbeitsplätzen begleitet.
- Die Schaffung eines Netzes zur Unterstützung der Wiedereingliederung Behinderter in den Arbeitsmarkt. Das Netz soll örtliche Arbeitsämter, Kommunalverwaltungen (einschließlich der Abteilungen für Sozialarbeit und Gesundheit), Hausärzte, Rehabilitationszentren, berufsbildende Schulen, Arbeitgeber, die Kammer für Behinderte, die Sozialversicherungsbehörde, die Rentenbehörde, Zentren für technische Hilfsmittel für Behinderte und den estnischen Verband für Physiotherapie vereinen. Neben der Unterstützung Behinderter soll das Netz Informationskampagnen organisieren, Beratungsdienste anbieten und Informationsmaterial erstellen.

⁽²²⁾ Bisher war das Recht, sich arbeitslos zu melden und an aktiven Arbeitsmarktprogrammen teilzunehmen, vom Umfang der Erwerbsunfähigkeit abhängig.

Es wird erwartet, dass 930 Arbeitslose an dem Projekt teilnehmen und dass 30 % von diesen ein Jahr nach der Teilnahme einen Arbeitsplatz gefunden haben werden.

3 Leistungen und Erfolge

Da die neuen Maßnahmen für Behinderte erst im Januar 2006 eingeführt wurden, sind derzeit noch nicht genügend Informationen verfügbar, um die Ergebnisse der Maßnahmen im Allgemeinen oder des Programms der nationalen Arbeitsmarktbehörde zu bewerten. Zudem war es in Estland bisher nicht üblich, die Wirksamkeit aktiver Arbeitsmarktprogramme zu bewerten, und die Wirkung solcher Programme bleibt im Allgemeinen ungewiss. Daher ist nicht klar, ob eine Bewertung der neu eingeführten Maßnahmen für Behinderte nach modernen statistischen und ökonometrischen Verfahren durchgeführt werden wird.

Nach den verfügbaren Zahlen der nationalen Arbeitsmarktbehörde waren im Zeitraum 2003-2004 bei den staatlichen Arbeitsverwaltungen 3 818 teilerwerbsunfähige Personen arbeitslos gemeldet. Ende Mai 2006 waren 1 409 Behinderte arbeitslos gemeldet. Diese Zahlen sind jedoch nicht vergleichbar, da die Definition behinderter Arbeitsloser sich geändert hat. Die meisten dieser Behinderten nahmen oder nehmen an unterschiedlichen Ausbildungsprogrammen (427 Personen) und Berufsberatung (250 Personen) teil. Nur 31 Behinderte haben mit Unterstützung von Helfern eine Beschäftigung aufgenommen und 10 haben Unterstützung bei Vorstellungsgesprächen erhalten. Die Bereitstellung besonderer Hilfsmittel und die Zuschüsse für Arbeitgeber zur behindertengerechten Anpassung von Arbeitsplatz und Ausstattung wurden überhaupt nicht in Anspruch genommen. Aus den Daten geht außerdem hervor, dass seit Januar 2006 insgesamt 272 Behinderte selbstständig oder über die staatliche Arbeitsverwaltung eine Beschäftigung gefunden haben. Damit haben bisher nur wenige Personen die speziellen Dienste für Behinderte genutzt. Ein Grund dafür könnte sein, dass zu wenig Informationen über die neuen Dienste verfügbar sind (Nationale Arbeitsmarktbehörde, 2006).

Da die Maßnahmen im Rahmen des Phare-Twinning-Projekts zur Beschäftigung behinderter Menschen in Kooperation mit Experten aus dem Vereinigten Königreich entwickelt wurden und auf Erfahrungen aus dem

Programm „Access to Work“ („Zugang zu Arbeit“, AtW) aufbauen⁽²³⁾, können die britischen Erfahrungen Anhaltspunkte für die mögliche Wirkung solcher Maßnahmen geben. Laut der Evaluierung des AtW-Programms durch das Institute for Employment Studies im Jahr 1997 gab die Hälfte der Teilnehmer an, dass das Programm ihnen sehr dabei geholfen habe, eine Beschäftigung zu finden, und ein Viertel, dass es ihnen ein wenig geholfen habe. Die Arbeitgeber standen dem Programm positiver gegenüber: Ein Sechstel von ihnen gab an, dass sie ohne das Programm behinderte Arbeitnehmer nicht weiterbeschäftigt hätten. Es wurden auch Mitnahmeeffekte festgestellt, doch diese waren im Vergleich zur ersten Evaluierung zurückgegangen. Außerdem gab es Anzeichen für eine latente Nachfrage nach der angebotenen Unterstützung. Ein signifikanter Anteil der Arbeitssuchenden hatte vor der Bewerbung nicht von dem Programm gewusst und hätte gerne früher Unterstützung erhalten (Hillage et al., 1998).

4 Schlussbemerkungen

Estland hat in den letzten Jahren erhebliche Anstrengungen unternommen, um die Beschäftigungschancen von Menschen mit Behinderung zu verbessern. Es gibt in Estland rund 60 000-90 000 Behinderte, deren Integration in den Arbeitsmarkt dazu beitragen würde, die Zielvorgaben der EU für Beschäftigung zu erfüllen, was nach Schätzungen etwa 60 000-70 000 zusätzliche Erwerbstätige erfordern würde.

Die systematische Entwicklung von Arbeitsmarktdiensten für Behinderte begann im Jahr 2003 mit einem Phare-Twinning-Projekt zur Beschäftigung behinderter Menschen, das in Kooperation zwischen den Regierungen von Estland und dem Vereinigten Königreich durchgeführt wurde. Im Januar 2006 wurden mit dem neuen Gesetz über Arbeitsmarktdienste und Unterstützungsleistungen eine neue Definition behinderter Arbeitsloser und spezielle Dienste für Behinderte gemäß den Empfehlungen der britischen Experten eingeführt.

Zur Evaluierung der Ergebnisse der neuen Maßnahmen ist es noch zu früh. Die verfügbaren Informationen deuten jedoch darauf hin, dass derzeit die meisten Behinderten nicht die speziellen, sondern allgemeine Dienste in Anspruch nehmen.

⁽²³⁾ „Access to Work“ ist ein Programm der britischen Arbeitsverwaltung, das behinderten Menschen helfen soll, einen Arbeitsplatz zu finden bzw. ihren Arbeitsplatz zu behalten. Es wurde 1994 eingeführt und vereinte eine Reihe separater Programme, die finanzielle Mittel für unterschiedliche Zwecke zur Verfügung stellten, z. B. für die Anschaffung besonderer Ausstattung, für die Anpassung von Arbeitsplätzen oder in Form von Fahrtkostenbeihilfen, um Behinderten dieselben Chancen wie ihren nicht behinderten Kollegen zu geben (<http://www.employment-studies.co.uk/summary/summary.php?id=a2w>).

5 Literaturhinweise

Europäische Kommission, *Bericht des Europäischen Beschäftigungsobservatoriums, Herbst 2004*, Europäische Kommission, Brüssel, 2004.

Ministerium für soziale Angelegenheiten, *Social sector in figures 2005*.

Hillage, J., Williams, M. und Pollard, E., *Evaluation of Access to Work*, Institute for Employment Studies, Brighton, 1998. <http://www.employment-studies.co.uk/summary/summary.php?id=a2w>

Gesetz über Sozialleistungen für Behinderte (Puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seadus), nachzulesen unter: <https://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?id=924204>.

Rentenversicherungsgesetz (Riikliku pensionikindlustuse seadus), nachzulesen unter: <https://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?id=925545>.

Gesetz über Arbeitsmarktdienste und Unterstützungsleistungen (Tööturuteenuste ja- toetuste seadus), nachzulesen unter: <http://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?id=948762>.

Nationale Arbeitsmarktbehörde, *Tööturuamet. Puuetega inimeste tööhõive edendamise*, nachzulesen unter <http://www.tta.ee/index.php?id=270>.

Nationale Arbeitsmarktbehörde, Statistiken über arbeitslose Behinderte, Mai 2006.

Finnland: Übergangssicherheit: Unterstützung entlassener Arbeitnehmer beim Übergang in eine neue Beschäftigung

1 Einführung und Ziele

Das wichtigste wirtschafts- und beschäftigungspolitische Ziel der finnischen Regierung ist es, die Zahl der Beschäftigten in der laufenden Legislaturperiode (2003-2007) um mindestens 100 000 zu steigern, was einem kumulativen Beschäftigungswachstum von etwas mehr als 4 % entspräche. Die Regierung will in allen 15 Zentren für Beschäftigung und wirtschaftliche Entwicklung die Beschäftigungsquote steigern und die Arbeitslosigkeit senken sowie regionale Unterschiede bei der Arbeitslosigkeit verringern. Ziel ist es, eine solide Grundlage für das Beschäftigungswachstum zu schaffen und bis 2011 eine Beschäftigungsquote von 75 % zu erreichen. Dies würde dazu beitragen, die finanzielle Nachhaltigkeit in einer Zeit zu sichern, in der die Sozialkassen durch eine schnell alternde Bevölkerung stark belastet werden.

Die Regierung hat erkannt, dass soziale Kohäsion und Erwerbsbeteiligung gefördert werden müssen, um das Ziel der Vollbeschäftigung zu erreichen. Dazu ist es wichtig, Arbeitslosigkeit zu verhindern und sicherzustellen, dass Personen, die ihren Arbeitsplatz verlieren, eng an den Arbeitsmarkt gebunden bleiben und schnell wieder eine Beschäftigung finden. Zu diesem Zweck wurde im Rahmen des zentralen Tarifabkommens, das Ende 2004 von den Sozialpartnern geschlossen wurde, die innovative Maßnahme der „Übergangssicherheit“ vereinbart, durch die die Wiederbeschäftigung von Personen beschleunigt werden soll, die aus wirtschaftlichen oder produktionsbezogenen Gründen entlassen wurden.

Die Übergangssicherheit bietet Arbeitnehmern, die aus befristeten oder unbefristeten Beschäftigungsverhältnissen entlassen werden, beim Übergang von einem Arbeitsplatz zum nächsten größere finanzielle Sicherheit und fördert die Zusammenarbeit zwischen Arbeitgebern, Arbeitnehmern und den Arbeitsmarktbehörden. Entlassene Arbeitssuchende, die mindestens drei Jahre lang beim selben oder bei verschiedenen Arbeitgebern beschäftigt waren, haben Anspruch auf volle Bezahlung während der Arbeitsuche (die Länge der bezahlten

Beurlaubung ist abhängig von der Dauer des Beschäftigungsverhältnisses), auf ein Beschäftigungsprogramm (einen individuellen Plan für die Arbeitsuche) und auf höheres Arbeitslosengeld. Damit steht diese innovative Maßnahme in Einklang mit einigen Aspekten der beschäftigungspolitischen Leitlinien der EU, wie etwa mehr Menschen in Arbeit zu halten und die Anpassungsfähigkeit der Arbeitskräfte und Unternehmen zu verbessern. Darüber hinaus stellt die Übergangssicherheit eine aktive und präventive Arbeitsmarktmaßnahme dar, da sie entlassenen Arbeitnehmern erhebliche finanzielle Anreize bietet, einem Beschäftigungsprogramm zuzustimmen, das ihre Aussichten auf einen neuen Arbeitsplatz verbessert. Damit unterstützt sie in gewissem Maße auch die Leitlinie Nr. 19. Insgesamt gesehen bedeutet die Maßnahme einen kleinen Schritt hin zum dänischen Beschäftigungsmodell, insbesondere was die Förderung der Wiederbeschäftigung angeht.

1.1 Organisation, Umsetzung und Finanzierung

Im Rahmen des trilateralen Tarifabkommens für die Jahre 2005-2007, das am 29. November 2004 unterzeichnet wurde, stimmte die Regierung einer Reihe von Steuersenkungen in Höhe von 1 % des Bruttoinlandsprodukts über drei Jahre zu. Dies war ein Zugeständnis an die zentralen Gewerkschaften, die maßvollen Lohnsteigerungen zugestimmt hatten. Man hofft, dass die maßvollen Lohnsteigerungen in Verbindung mit den Steuersenkungen zu Beschäftigungswachstum, niedriger Inflation und steigender Kaufkraft beitragen und die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen erhalten werden. Diese Vereinbarung zur Einkommenspolitik beinhaltet auch die Maßnahme der Übergangssicherheit, die Personen, die aus wirtschaftlichen oder produktionsbezogenen Gründen entlassen werden, größere Sicherheit bieten soll. Die Anfang Juli 2005 eingeführte Maßnahme bietet von Entlassung bedrohten Arbeitnehmern deutliche Vorteile, verursacht aber auch höhere Kosten für die Arbeitgeber: zum einen durch die bezahlte Beurlaubung

bung für die Arbeitsuche, zum anderen weil die Arbeitgeber für die Finanzierung des höheren Arbeitslosengelds verantwortlich sind, das im Rahmen der Maßnahme gezahlt wird.

An der Organisation und Umsetzung der Maßnahme sind die Arbeitgeber, das Arbeitsamt und die entlassenen Arbeitnehmer beteiligt. Im Rahmen des Kooperationsverfahrens für Entlassungen (zwischen dem Arbeitgeber und Arbeitnehmervertretern) muss der Arbeitgeber seinen Arbeitnehmern einen Verhandlungsvorschlag und eine Einschätzung des Umfangs der Entlassungen in schriftlicher Form vorlegen. Außerdem muss der Arbeitgeber das Arbeitsamt über den Beginn der Kooperationsverhandlungen in Kenntnis setzen. Wenn ein entlassener Arbeitnehmer zustimmt, informiert der Arbeitgeber das Arbeitsamt unverzüglich über Ausbildung, derzeitige Pflichten und Berufserfahrung des Arbeitnehmers. Dies soll dem Arbeitsamt helfen, ein Beschäftigungsprogramm für den Arbeitsuchenden aufzustellen. Wenn mindestens zehn Arbeitnehmer von Entlassung bedroht sind, muss der Arbeitgeber einen Aktionsplan aufstellen, aus dem hervorgeht, wie er diese Arbeitnehmer dabei unterstützen will, Beschäftigungs- und Ausbildungsmöglichkeiten zu finden und die Dienste der staatlichen Arbeitsverwaltung zu nutzen.

Sobald das Arbeitsamt informiert wird, dass Kooperationsverhandlungen begonnen haben, unterstützt es Arbeitgeber und Arbeitnehmer dabei, die Umsetzung der Übergangssicherheit in Gang zu setzen. Ausgebildete Berater des Arbeitsamts helfen den Arbeitnehmern dabei, ein sogenanntes Beschäftigungsprogramm aufzustellen. Dabei handelt es sich um einen individuellen Plan für die Arbeitsuche, der für eine schnelle Wiederbeschäftigung sorgen soll. Dazu werden z. B. berufliche und andere arbeitsmarktbezogene Bildungsmaßnahmen angeboten. Das Beschäftigungsprogramm beinhaltet auch eine Vereinbarung, mit der sich der Arbeitsuchende verpflichtet, selbstständig nach einer Beschäftigung zu suchen und dabei die Dienste der staatlichen Arbeitsverwaltung zu nutzen.

Nach Vereinbarung des Beschäftigungsprogramms hat der Arbeitsuchende Anspruch auf eine Erhöhung des Arbeitslosengelds, die sogenannte *Beschäftigungsprogrammzulage*, wenn er mindestens zehn Monate lang Mitglied einer Arbeitslosenkasse war. Die Erhöhung des Arbeitslosengelds ist erheblich und bietet daher einen großen finanziellen Anreiz zur Teilnahme an einem Beschäftigungsprogramm. Die Zulage beträgt 65 % der Differenz zwischen dem Tagesgehalt und dem täglichen Grundarbeitslosengeld des Arbeitnehmers. Übersteigt das Tagesgehalt eines Arbeitnehmers das tägliche Grundarbeitslosengeld um den Faktor 90 (2 084 EUR pro Monat), sinkt die Zulage auf 37,5 % des Betrags über diesem Schwellenwert.

Bei einem Arbeitnehmer mit einem Gehalt von 2 000 EUR monatlich würde das Arbeitslosengeld z. B. von 56 auf 70 % des Bruttogehalts steigen, was rund 280 EUR im Monat entspräche. Arbeitnehmer mit dem landesweiten Durchschnittseinkommen von 2 400 EUR monatlich würden eine Zulage von über 350 EUR erhalten und Arbeitnehmer mit Hochschulabschluss, die im Durchschnitt 3 350 EUR monatlich verdienen, eine Zulage von rund 500 EUR im Monat.

Beispiele für die Erhöhung des Arbeitslosengelds im Rahmen der Übergangssicherheit				
Bruttogehalt EUR/Monat	Einkommensbezogenes Arbeitslosengeld EUR/Tag		Prozentsatz des Bruttogehalts %	
	Normal	BPZ	Normal	BPZ
1 000	32,6	36,8	70,2	79,2
1 500	42,6	51,2	61,0	73,3
2 000	52,5	65,5	56,4	70,4
2 500	59,2	76,3	50,9	65,6
3 000	63,6	84,5	45,6	60,6

Anmerkung: BPZ = Beschäftigungsprogrammzulage.

Quellen: AKAVA, EK, ETLA.

Die Beschäftigungsprogrammzulage wird nicht automatisch gewährt, sondern nur wenn der Arbeitsuchende aktiv wird. Die Zulage kann bis zu 20 Tage lang bezogen werden, wenn der Arbeitsuchende selbstständig nach einer Beschäftigung sucht, und bis zu 185 Tage lang, wenn der Arbeitsuchende gemäß dem Beschäftigungsprogramm an Bewerbungstraining oder anderen arbeitsmarktbezogenen Bildungsmaßnahmen teilnimmt.

Ein weiterer Vorteil der Übergangssicherheit für den Arbeitnehmer ist, dass er während der Kündigungsfrist Anspruch auf bezahlte Beurlaubung (5-20 Tage) für die Suche nach einem neuen Arbeitsplatz hat. Die Länge des Beurlaubungsanspruchs hängt von der Dauer des Beschäftigungsverhältnisses ab (siehe nachstehende Tabelle). Die Beurlaubung kann auch auf kürzere Zeiträume aufgeteilt werden, solange ihre Gesamtdauer in Arbeitsstunden der Anzahl der vorgesehenen Beurlaubungstage entspricht. Die bezahlte Beurlaubung kann zur selbstständigen Arbeitsuche, zur Teilnahme an Vorstellungsgesprächen oder zur Inanspruchnahme von Vermittlungshilfediensten genutzt werden. Wenn ein Arbeitnehmer Anspruch auf ein Beschäftigungsprogramm hat, kann die bezahlte Beurlaubung auch für die Aufstellung des Beschäftigungsprogramms und die Teilnahme an darin vorgesehenen Maßnahmen, wie z. B. an arbeitsmarktbezogenen Bildungsmaßnahmen, genutzt werden. Arbeitnehmer mit befristeten Arbeitsverträgen haben keinen Anspruch auf bezahlte Beurlaubung, da ihr Arbeitsverhältnis ohne Kündigungsfrist endet.

Länge der bezahlten Beurlaubung im Rahmen der Übergangssicherheit		
Länge der bezahlten Beurlaubung	Kündigungsfrist	Dauer des Beschäftigungsverhältnisses
5 Tage	bis zu 1 Monat	bis zu 4 Jahre
10 Tage	2 bis 4 Monate	4 bis 12 Jahre
20 Tage	mehr als 4 Monate	mehr als 12 Jahre

Quelle: Arbeitsministerium.

Die Übergangssicherheit wird durch die Arbeitgeber und aus staatlichen Mitteln finanziert. Die Arbeitgeber finanzieren die Beschäftigungsprogramzulage durch höhere Beiträge zur Arbeitslosenversicherung. Nach jüngsten Schätzungen hätten normalerweise rund 30 000 Personen jährlich Anspruch auf das höhere Arbeitslosengeld. Man geht davon aus, dass die Hälfte dieser Personen selbstständig einen neuen Arbeitsplatz findet, sodass nur rund 15 000 Personen jährlich die Beschäftigungsprogramzulage erhalten würden. Unter diesen Voraussetzungen würden die Arbeitslosenversicherungsbeiträge der Arbeitgeber um 0,04 Prozentpunkte steigen (EK 2005). Die Arbeitgeber tragen außerdem die vollen Lohnkosten für die bezahlte Beurlaubung entlassener Arbeitnehmer.

Die Übergangssicherheit erfordert auch mehr Ressourcen bei den Arbeitsämtern. Diese müssen Berater ausbilden, damit sie im Rahmen des Beschäftigungsprogramms des entlassenen Arbeitnehmers Hilfe bei der Arbeitssuche, Arbeitsvermittlungsdienste, arbeitsmarktbezogene Bildungsmaßnahmen und andere Dienste zur Förderung beruflicher Fertigkeiten anbieten können. Für diese erweiterten Aufgaben der Arbeitsämter waren im Nachtragshaushalt 2005 der Regierung 24,7 Mio. EUR veranschlagt. Für das Jahr 2006 sind 49,6 Mio. EUR eingeplant. Mittel aus dem Europäischen Sozialfonds werden für diese Maßnahme nicht in Anspruch genommen.

2 Leistungen und Erfolge

Das beste vorhandene Instrument, um eine aktive Beteiligung entlassener Arbeitnehmer zu gewährleisten, ist der finanzielle Anreiz eines höheren Arbeitslosengelds bei Teilnahme an einem Beschäftigungsprogramm. Das Beschäftigungsprogramm kann die Aussichten auf einen neuen Arbeitsplatz wahrscheinlich zumindest langfristig verbessern. Andererseits entstehen den Arbeitgebern durch die höheren Beiträge zur Arbeitslosenversicherung und die bezahlte Beurlaubung höhere Kosten, was sich negativ auf die allgemeine Arbeitskräftenachfrage auswirken könnte. Der beste Indikator für die Wirkung

der Übergangssicherheit im Kompendium der Kommission ist der Indikator Nr. 17.8, *Übergänge nach Erwerbsstatus*, zur Überwachung der Nichterwerbstätigkeit. Da die Übergangssicherheit eine aktive und präventive Arbeitsmarktmaßnahme darstellt, die die Aussichten auf einen neuen Arbeitsplatz für entlassene Arbeitnehmer verbessert, sind in diesem Zusammenhang auch die Indikatoren Nr. 19.1 bis 19.5 interessant.

Derzeit scheint es, als hätte die Inanspruchnahme der Übergangssicherheit die Erwartungen nicht erfüllt. Ein Grund dafür könnte jedoch sein, dass die Arbeitskräftenachfrage im Jahr 2005 dank guter wirtschaftlicher Bedingungen die höchste Steigerung seit 2000 erfahren hat, sodass weniger Entlassungen als erwartet notwendig gewesen sein dürften. Die staatlichen Mittel überstiegen die Aufwendungen der Arbeitsämter zur Umsetzung der Übergangssicherheit im Jahr 2005 bei weitem. Nach Angaben des Arbeitsministeriums wurden rund 1,52 Mio. EUR für arbeitsmarktbezogene Bildungsmaßnahmen für 860 Personen ausgegeben. Die Arbeitslosengeldzuschläge für Personen mit Anrecht auf ein Beschäftigungsprogramm beliefen sich nach Schätzungen auf insgesamt 1,4 Mio. EUR. Diese Zahlen stiegen in den ersten fünf Monaten des Jahres 2006 an. In diesem Zeitraum entfielen 6 Mio. EUR auf arbeitsmarktbezogene Schulungen zur Unterstützung von 2 026 Personen und die Arbeitslosengeldzuschläge stiegen insgesamt auf geschätzte 5,5 Mio. EUR. Aus dem Arbeitsministerium wurden Klagen laut, dass besonders kleine und mittlere Betriebe nicht ausreichend über die Übergangssicherheit informiert seien. Zudem kennen nicht alle Arbeitgeber und Arbeitnehmer die Regelungen zur bezahlten Beurlaubung während der Kündigungsfrist, sodass viele entlassene Arbeitnehmer nicht einmal die Chance haben, sich für einen neuen Arbeitsplatz vorzustellen.

Da noch keine Untersuchungen auf Mikroebene vorliegen, ist es schwierig zu beurteilen, inwieweit die Übergangssicherheit verhindern konnte, dass gefährdete Arbeitnehmer in die Arbeitslosigkeit abrutschen und vielleicht längere Zeit arbeitslos bleiben. Aus der Literatur geht hervor, dass arbeitsmarktbezogene Bildungsmaßnahmen sich kurzfristig oft negativ auf die Wahrscheinlichkeit auswirken, einen Arbeitsplatz zu finden, während sich langfristig ein positiver Effekt zeigt. Einer neueren Studie von Kauhanen et al. (2006) zufolge gibt es z. B. erhebliche kurzfristige „Lock-in-Effekte“ (Teilnehmer an Bildungsmaßnahmen suchen nicht nach einer Beschäftigung, während Personen, die nicht an Bildungsmaßnahmen teilnehmen, aktiv nach Arbeit suchen). Langfristig wirken sich arbeitsmarktbezogene Bildungsmaßnahmen nach den Ergebnissen der Autoren dagegen positiv auf den Erfolg bei der Arbeitssuche aus. Die Autoren stellen zudem fest, dass berufliche Ausbildungsmaßnahmen die Wahrscheinlichkeit, einen Arbeitsplatz zu finden, stärker erhöhen als andere Bildungs-

maßnahmen. Die Übergangssicherheit bietet entlassenen Arbeitnehmern einen starken finanziellen Anreiz zur Teilnahme an einem individuellen Beschäftigungsprogramm für die Arbeitsuche, das auch arbeitsmarktbezogene Bildungsmaßnahmen und berufliche Qualifizierungsmaßnahmen beinhalten kann. Mögliche positive Effekte dieser Bildungsmaßnahmen werden erst nach einigen Jahren verstärkt sichtbar werden.

3 Schlussbemerkungen

Die Maßnahme der Übergangssicherheit fördert die schnelle Wiederbeschäftigung entlassener Arbeitnehmer und ist damit ein kleiner Schritt in Richtung des dänischen Beschäftigungsmodells, bei dem Aktivierungsmaßnahmen gezielt darauf ausgerichtet sind, Ausgrenzung zu verhindern und die Beschäftigungsfähigkeit von Arbeitslosen zu erhalten. Dänemark verzeichnet eine höhere Beschäftigungsquote und eine niedrigere Arbeitslosenquote als Finnland. Aufgrund der großen strukturellen Unterschiede zwischen Dänemark und Finnland – Dänemark ist z. B. erheblich kleiner und verfügt damit über eine höhere Arbeitskräftemobilität, hat liberalere Kündigungsregelungen, größere Lohnflexibilität und eine arbeitsintensivere Produktionsstruktur – ist es jedoch nicht möglich, aus den dänischen Erfahrungen Folgerungen für den finnischen Arbeitsmarkt abzuleiten.

Zwar kann man davon ausgehen, dass die Übergangssicherheit in Finnland insgesamt positive Effekte erzielen wird, doch es muss noch sehr viel mehr getan werden, um die Arbeitsmarktprobleme des Landes zu lösen. In der Regel ist ein umfassender Reformprozess einem schrittweisen Ansatz vorzuziehen, da ein solcher meist nur einigen Gruppen Vorteile bringt und gleichzeitig andere Gruppen mit höheren Kosten belastet. Dies führt zu Frustration und starken Gegenströmungen im Reformprozess. In diesem Fall verbessert die Übergangssicherheit die Lage der Entlassenen, steigert aber die Kosten für Betriebe, die Arbeitnehmer entlassen.

Die hohen Lohnnebenkosten in Finnland steigern die Kosten für alle Arbeitgeber und machen z. B. Dienstleistungen mit geringer Wertschöpfung sehr teuer, was das Potenzial für Beschäftigungswachstum in diesem arbeitsintensiven Sektor dämpft. Zudem schränkt ein starker Kündigungsschutz die Arbeitskräftefluktuation ein. Die Maßnahme der Übergangssicherheit würde wahrscheinlich in Verbindung mit einem umfassenden Reformprozess zur Erlangung einer größeren Flexibilität in diesen und vielen anderen Bereichen zu einem deutlich besseren Ergebnis für den Arbeitsmarkt führen.

4 Literaturhinweise

Hauptverband der finnischen Wirtschaft (EK), *Työllistymisen ja muutosturvan toimintamalli, muistio*, EK, Helsinki, 2005.

Website der Confederation of Unions for Academic Professionals (AKAVA), verschiedene Links: <http://www.akava.fi/>.

Helle, M., *Muutosturva voimaan kesällä*, Akavalainen 2/2005, Helsinki, 2005. http://www.akava.fi/upload/2005_%20Akavalainen_%20-lehti/muutosturva.pdf

Kauhanen, M., Lilja, R. und Savaja, E. (2006), *Työvoimapolitiittisen koulutuksenvaikutavuuskysynnän näkökulmasta*, Arbeitsministerium, Työpoliittinen tutkimus 313, Helsinki. [http://www.mol.fi/mol/fi/99_pdf/fi/06_tyoministerio/06_julkaisut/06_tutkimus/Tyoevoimapolitiittisen_koulutuksen_vaikutavuus_kysynnaen_naekoekulmasta_\(pdf\).pdf](http://www.mol.fi/mol/fi/99_pdf/fi/06_tyoministerio/06_julkaisut/06_tutkimus/Tyoevoimapolitiittisen_koulutuksen_vaikutavuus_kysynnaen_naekoekulmasta_(pdf).pdf)

Arbeitsministerium, *Muutosturva irtisanomistilanteissa*, Arbeitsministerium, Helsinki, 2005. http://www.mol.fi/mol/fi/99_pdf/fi/06_tyoministerio/06_julkaisut/05_esitteet/muutosturva_esiteteksti2005.pdf

Arbeitsministerium, *Työnantajan velvollisuudet muutosturvassa*, Arbeitsministerium, Helsinki, 2005. http://www.mol.fi/mol/fi/99_pdf/fi/06_tyoministerio/06_julkaisut/05_esitteet/muutosturva_esiteteksti2005.pdf

Arbeitsministerium, *Työllisyyskertomus vuodelta 2005*, Arbeitsministerium, Helsinki, 2006.

Telefoninterviews mit Mitarbeitern des Arbeitsministeriums, des Hauptverbands der finnischen Wirtschaft und des Zentralverbands finnischer Gewerkschaften, Juni 2006.

Tiainen, P., *Tanskan malli ja muutosturva*, Työpoliittinen Aikakauskirja 2/2005, Arbeitsministerium, Helsinki, 2005.

Työelämä, *Työelämän asiantuntijalehti 1/2005* (Fachzeitschrift zum Berufsleben), Arbeitsministerium, Helsinki, 2005. http://www.mol.fi/mol/fi/99_pdf/fi/06_tyoministerio/06_julkaisut/08_tyolama/tyolama1_05.pdf

Verschiedene Pressemitteilungen des Arbeitsministeriums, Website des Arbeitsministeriums: www.mol.fi.

Frankreich: Der Neueinstellungsvertrag

1 Einführung und Ziele

Der „Neueinstellungsvertrag“ (*contrat nouvelle embauche, CNE*) ist ein neuer Arbeitsvertrag speziell für Kleinunternehmen mit weniger als 20 Arbeitnehmern. Er wurde durch eine ministerielle Verordnung vom 2. August 2005 eingeführt. Da der französische Arbeitsmarkt weitgehend durch Gesetze reguliert wird, die von vielen als äußerst restriktiv empfunden werden, ist es Ziel dieses Vertrags, den Arbeitsmarkt zu flexibilisieren und geradliniger zu gestalten. So soll z. B. die Einstellung neuer Arbeitnehmer für Kleinunternehmen, die bei der Schaffung von neuen Arbeitsstellen die bedeutendste Rolle spielen, vereinfacht werden.

Am Anfang dieser Gesetzesentwicklung stand die Arbeit des Netzwerks „Tous pour l'emploi“ (Alle für Arbeit), das 2003 von Renaud Dutreil, dem Minister für kleine und mittlere Unternehmen, ins Leben gerufen wurde. Das Netzwerk, das 180 000 Fachleute – darunter Wirtschaftsprüfer sowie Vertreter der Handels- und Handwerkskammern, der Management-Zentren und aller Verbände, die an der Seite von Kleinstunternehmen arbeiten – an einen Tisch bringt, hat einen Einstellungsvertrag entworfen, der die Bedingungen für die Entlassung von Arbeitnehmern flexibilisiert. Dieser Entwurf diente dann als Vorlage für den CNE.

Bis zu diesem Zeitpunkt gab es nur zwei Hauptvertragsformen, und zwar:

- **den unbefristeten Arbeitsvertrag** (*contrat à durée indéterminée, CDI*), bei dem es sich um den allgemein üblichen Vertrag handelt. Er sieht gewöhnlich eine Probezeit von ein bis vier Wochen für Arbeiter und Aufsichtspersonal und von maximal sechs Monaten für leitendes Personal vor. Die Probezeit kann verlängert werden, wenn dies im Tarifvertrag so festgelegt wurde;
- **den befristeten Arbeitsvertrag** (*contrat à durée déterminé, CDD*), der nicht abgeschlossen werden darf, wenn eine Person Arbeiten verrichtet, die zu den normalen und ständig anfallenden Arbeiten in einem Unternehmen zählen. Der befristete Arbeitsvertrag darf nur zur Ausübung bestimmter befristeter Tätig-

keiten und nur in den vom Arbeitsgesetz vorgesehenen Fällen abgeschlossen werden [zur Vertretung eines Arbeitnehmers, bei vorübergehender Mehrarbeit oder Saisonarbeit, bei geförderten Verträgen und beim sogenannten „regelmäßig befristeten Vertrag“ (*CDD d'usage*)]. Die Probezeit darf bei einem sechsmonatigen Vertrag zwei Wochen nicht überschreiten. Bei langfristigeren Verträgen darf die Probezeit einen Monat nicht überschreiten und kann auch nicht verlängert werden.

Der CNE ist also eine neue Form des Arbeitsvertrags, denn er kann innerhalb der ersten zwei Jahre (Konsolidierungsphase) leichter gekündigt werden. Während dieser zwei Jahre kann der Arbeitgeber den Vertrag ohne Angabe von Gründen kündigen und auch der Arbeitnehmer kann den Vertrag jederzeit ohne Einhaltung von Fristen beenden. Nach Ablauf dieser zwei Jahre gelten die üblichen Bestimmungen eines unbefristeten Vertrags.

Weitere Unterschiede zwischen dem CNE, dem befristeten und dem unbefristeten Vertrag betreffen die Kündigung des Vertrags und die Folgen, die sich daraus ergeben. Die nachfolgende Tabelle verdeutlicht diese Unterschiede.

	Unbefristeter Vertrag	Befristeter Vertrag	CNE
Kündigung des Vertrags	Nach Ablauf der Probezeit muss der Arbeitgeber bei Kündigung des Vertrags den wirtschaftlichen oder persönlichen Grund für die Kündigung angeben. Der Arbeitgeber muss die tarifliche oder im Arbeitsvertrag festgelegte Kündigungsfrist einhalten.	Der Vertrag kann nur bei schwerwiegendem Fehlverhalten des Arbeitnehmers bzw. des Arbeitgebers, bei höherer Gewalt oder wenn beide Parteien darin übereinkommen gekündigt werden. Ist die Kündigung nicht gerechtfertigt, muss der Arbeitgeber dem Arbeitnehmer die verbleibenden Gehälter gegebenenfalls gemeinsam mit anfallenden Sonderzahlungen auszahlen.	Innerhalb von zwei Jahren kann der Arbeitgeber den Vertrag ohne Angabe von Gründen kündigen. Die Kündigungsfrist ist dabei abhängig von der Anzahl der Monate, die gearbeitet wurde (bis zu einem Monat keine Frist, bei ein bis sechs Monaten eine zweiwöchige Frist, über sechs Monate eine einmonatige Frist). Der Arbeitnehmer kann, ohne zu kündigen, jederzeit aus dem Vertrag ausscheiden.
Abfindungen, die im Falle einer Kündigung anfallen	Kündigt der Arbeitnehmer, hat er keinen Anspruch auf Arbeitslosengeld. Wird er entlassen, hat er Anspruch auf Abfindungen. Nach zwei Jahren Arbeit steht ihm für jedes Arbeitsjahr ein Zehntel des Monatsgehalts zu, nach zehn Jahren Arbeit erhöht sich dieser Anspruch um ein Fünftel und verdoppelt sich, wenn die Kündigung aus wirtschaftlichen Gründen erfolgt.	10 % des Bruttolohns, der ab Vertragsbeginn gezahlt wurde. Durch ein Tarifabkommen oder einen Tarifvertrag auf Subsektor-, Unternehmens- oder Betriebsebene kann dieser Prozentsatz auf 6 % begrenzt werden, wenn den Arbeitnehmern dafür ein Ausgleich, vor allem in Form eines bevorzugten Zugangs zu beruflicher Ausbildung, angeboten wird.	Außer in Fällen von schwerwiegendem Fehlverhalten beläuft sich die nach einer Kündigung vom Arbeitgeber zu zahlende Abfindung auf 8 % des gesamten Bruttoverdienstes, der ab Vertragsbeginn gezahlt wurde. Zusätzlich muss der Arbeitgeber 2 % dieser Gesamtsumme an die Assedic [Association pour l'Emploi dans l'Industrie et le Commerce (Arbeitslosenversicherungskasse für Industrie und Handel)] entrichten. Mit diesem Geld werden die Hilfsmaßnahmen der staatlichen Arbeitsvermittlungagentur für den Arbeitnehmer finanziert.

2 Organisation, Umsetzung und Finanzierung

Der CNE wurde sehr schnell durch ministerielle Verordnung und nicht auf dem langsameren Weg, d. h. durch Vorlage eines neuen Gesetzes in der Nationalversammlung (was parlamentarische Debatten erforderlich gemacht hätte), eingeführt. Der Vertrag scheint von den Arbeitgebern sehr schnell angenommen worden zu sein, denn zwischen August und Dezember 2005 wurden laut Aussage von ACOSS ⁽²⁴⁾ etwa 270 000 beabsichtigte Neueinstellungen auf der Grundlage dieses Vertrags angekündigt: 71 % im tertiären Sektor, 18 % im Bereich Bauwesen und öffentliche Arbeiten und 11 % in der Industrie.

Zwei Drittel der beabsichtigten Einstellungen konzentrierten sich auf sieben Wirtschaftsbereiche:

Sektor	Beabsichtigte Einstellungen 2005 (August-Dezember) in abnehmender Reihenfolge
Hotel- und Gaststättengewerbe	51 800
Baugewerbe	48 800
Einzelhandel	30 500
Beratungstätigkeiten	23 300
Serviceleistungen (ausgenommen Zeitarbeit)	16 800
Großhandel	12 800
Landwirtschaft und Lebensmittel	12 200
Insgesamt	196 200

Quelle: ACOSS.

⁽²⁴⁾ Agence centrale des organismes de sécurité sociale (zentrale Sozialversicherungsagentur).

Im Vergleich zu unbefristeten und befristeten Verträgen wird der CNE etwas häufiger im privaten und öffentlichen Bausektor genutzt. Der Anteil der Einstellungen auf Grundlage des CNE in diesem Sektor liegt leicht über dem für unbefristete oder befristete Verträge.

Der Erfolg des CNE lässt sich allerdings nur schwer bewerten. Einer Umfrage zufolge, die alle sechs Monate vom Netzwerk „Tous pour l'emploi“ in Firmen mit weniger als 20 Beschäftigten durchgeführt wird, wurden bis Ende April 2006 etwa 500 000 Neueinstellungsverträge (CNE) unterzeichnet. ACOSS hingegen gab an, dass Ende März 2006 nur 440 000 beabsichtigte Einstellungen auf Grundlage des CNE gezählt wurden. Gemeinsam mit dem Umfrageinstitut IFOP schätzt das Fiducial-Netzwerk den Anteil der CNE, die von Kleinstunternehmen zwischen August 2005 und März 2006 abgeschlossen wurden, auf 7 %. Das entspräche etwa 250 000 Neueinstellungsverträgen.

Nach Angaben von ACOSS soll es seit Einführung des CNE monatlich durchschnittlich 60 000 beabsichtigte Einstellungen auf der Grundlage dieses Vertrags gegeben haben. In den letzten Monaten ist diese Zahl jedoch rückläufig. Dieser Rückgang ist in erster Linie darauf zurückzuführen, dass der Erstanstellungsvertrag (CPE) (vergleichbar mit dem CNE, aber für Arbeitsmarkteinsteiger) aus dem Gesetz für Chancengleichheit herausgenommen wurde und erste Untersuchungsergebnisse des Arbeitsgerichts vorliegen. Im Mai 2006 gab es nur noch halb so viele beabsichtigte Einstellungen wie im Januar (36 300 im Gegensatz zu 63 500). Der Rechtsstatus des neuen Vertrags ist bisher also noch nicht eindeutig geklärt. In einem Urteil vom 28. April 2006 hat das Arbeitsgericht ⁽²⁵⁾ von Longjumeau den CNE z. B. wieder als normalen unbefristeten Vertrag (CDI) eingestuft, und zwar mit der Begründung, dass die ministerielle Verordnung, durch die er eingeführt wurde, gegen die Konvention Nr. 158 der Internationalen Arbeitsorganisation IAO verstößt. In einer Entscheidung vom 19. Oktober 2005 kam der französische Staatsrat zum gegenteiligen Schluss. Die Verordnung, mit der dieser Vertrag eingeführt wurde, sei alles in allem nicht „frei von Fehlern, die seine Wirksamkeit mindern oder aufheben können“, so meinen einige Experten, die darauf verweisen, dass „das Fehlen von Motivation nicht dem Fehlen eines Motivs gleichzusetzen ist“. Es handelt sich hier um einen „Missbrauch des Gesetzes“, ein Begriff, auf den sich das Berufungsgericht für gewöhnlich bezog, bis das Kündigungsgesetz von 1973 den Begriff des „wirklichen und ernsthaften Grundes“ einführte.

Die Umfrage des Netzwerks „Tous pour l'emploi“ zeigt, dass der Anteil der Einstellungen auf Grundlage des CNE zunimmt und bald 10 % übersteigen könnte. Laut einer Studie von DARES (Statistikabteilung im französischen Arbeitsministerium) liegt dieser Anteil eigentlich sogar bei 20 %, wenn befristete Verträge mit einer Dauer von weniger als einem Monat in der Statistik nicht berücksichtigt werden. Die Studie zeigt auch, dass vorwiegend Kleinstunternehmen mit weniger als fünf Angestellten und einem Umsatz von unter 90 000 EUR auf den CNE zurückgreifen. In diesem Bereich, so verdeutlicht die Studie, besteht noch ein großes Potenzial zur Nutzung des CNE, denn bislang wird er nur von 7 % der Kleinstunternehmen (fast 150 000 Unternehmen) genutzt.

Zu den weiteren Untersuchungsergebnissen von DARES gehört, dass der CNE häufiger in Verbindung mit Vollzeitverträgen (76 %) genutzt wird als der befristete Einstellungsvertrag (54 %). Der prozentuale Anteil der CNEs liegt in diesem Fall recht nahe bei dem von unbefristeten Verträgen (70 % mit Vollzeitvertrag).

Die Untersuchungen von DARES sind der Versuch einer ersten Bewertung des CNE und ergeben Folgendes ⁽²⁶⁾:

- In 67 % der Fälle werden neue Arbeitsstellen geschaffen.
- In 30 % der Fälle werden Arbeitnehmer ersetzt, die nicht mehr an diesen Arbeitsplatz zurückkehren.
- In 3 % der Fälle werden Arbeitnehmer für kurze Zeit ersetzt.

Diese Ergebnisse decken sich nahezu mit denen bei unbefristeten Verträgen, unterscheiden sich aber von den Zahlen bei befristeten Verträgen – 16 % dieser Verträge werden abgeschlossen, um einen Arbeitnehmer für kurze Zeit zu vertreten. Unter diesem Aspekt wird der CNE ähnlich wie der unbefristete Vertrag eingesetzt.

Zu den wichtigsten Gründen, aus denen ein Arbeitnehmer eher mit einem CNE als mit einer anderen Vertragsform eingestellt wird, zählen:

- Die Fähigkeiten der betreffenden Arbeitskraft können länger getestet werden. 80 % der befragten Arbeitgeber gaben an, dieser Grund sei wichtig bis sehr wichtig.

⁽²⁵⁾ Eine Einrichtung, die sich aus Arbeitnehmer- und Arbeitgebervertretern zusammensetzt und in Frankreich Rechtsprechungskompetenz in allen arbeitsrechtlichen Fragen zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern hat.

⁽²⁶⁾ DARES, „Le contrat nouvelles embauches“, 2006.

- Der Rückgang der Unternehmensauslastung ist mit weniger Risiken verbunden. In 70 % der Fälle wurde dieser Grund genannt.
- Der Verwaltungsaufwand bei einer Kündigung ist gering. Dieser Grund wurde in 70 % der Fälle genannt.

Die DARES-Studie ergab darüber hinaus, dass Firmen häufiger mit CNE als mit befristetem Vertrag einstellen, wenn die Unternehmensauslastung in den letzten zwölf Monaten stetig zugenommen hat oder nur schwer vorhersehbar ist. Firmen, deren Arbeitsaufkommen im Vorhinein schwer einschätzbar ist, stellen häufiger mit CNE als mit unbefristetem Vertrag ein. Die Unsicherheit bezüglich der zu erwartenden Unternehmensauslastung scheint ein entscheidender Faktor bei der Wahl des CNE zu sein.

3 Leistungen und Erfolge: gegensätzliche Beurteilungen

Die tatsächliche Zahl der Arbeitnehmer, die mit CNE eingestellt wurden, liegt – größtenteils aufgrund der Kündigungsquote – unter der von den Arbeitgebern angekündigten Zahl der beabsichtigten Einstellungen. Entgegen der Aussage des Premierministers, dass noch 90 % der auf Grundlage eines CNE eingestellten Arbeitnehmer in Beschäftigung sind, ergab eine DARES-Umfrage (3 000 Kleinstunternehmen wurden befragt), dass 30 % der Arbeitnehmer, die im Oktober 2005 mit einem CNE eingestellt wurden, im März 2006 nicht mehr in den betreffenden Unternehmen arbeiteten. Die meisten der Verträge wurden innerhalb der ersten drei Monate gekündigt. Daher liegt die aktuelle Zahl der CNEs nicht bei 500 000 – der Zahl der unterzeichneten Verträge –, sondern eher bei etwa 350 000. Laut Schätzungen des Fiducial-Netzwerks bestehen derzeit 250 000 solcher Verträge. **Diese Daten bestätigen, dass gegenwärtig keine genauen statistischen Angaben zur Zahl der Beschäftigten mit CNE vorliegen** ⁽²⁷⁾. Aus diesem Grund ist es schwierig, eine seriöse Bewertung vorzunehmen.

Die Kündigungsrate bei CNEs scheint relativ hoch. Der Studie von DARES zufolge liegt sie über der für unbefristete Verträge (20 %), aber unter der für befristete Verträge (35 %). Fast die Hälfte der Kündigungen mit CNE (45 %), so zeigt die Studie, gehen allein vom Arbeitnehmer aus, also niedriger als bei unbefristeten Verträgen

(61 %). 40 % der Kündigungen erfolgten dagegen durch den Arbeitgeber (18 % bei unbefristeten Verträgen), und die übrigen Verträge (15 %) wurden in gegenseitigem Einvernehmen beendet. 21 % der unbefristeten Verträge wurden nach Ablauf der Probezeit gekündigt, ein Grund, der bei den CNE nicht zum Tragen kommt.

Ging die Kündigung von den Firmen aus, wurde in 50 % der Fälle als Grund angegeben, dass das Profil des Arbeitnehmers nicht passe oder der betreffende Arbeitnehmer nicht geeignet sei; in 25 % der Fälle hieß es, die Unternehmensauslastung sei zurückgegangen.

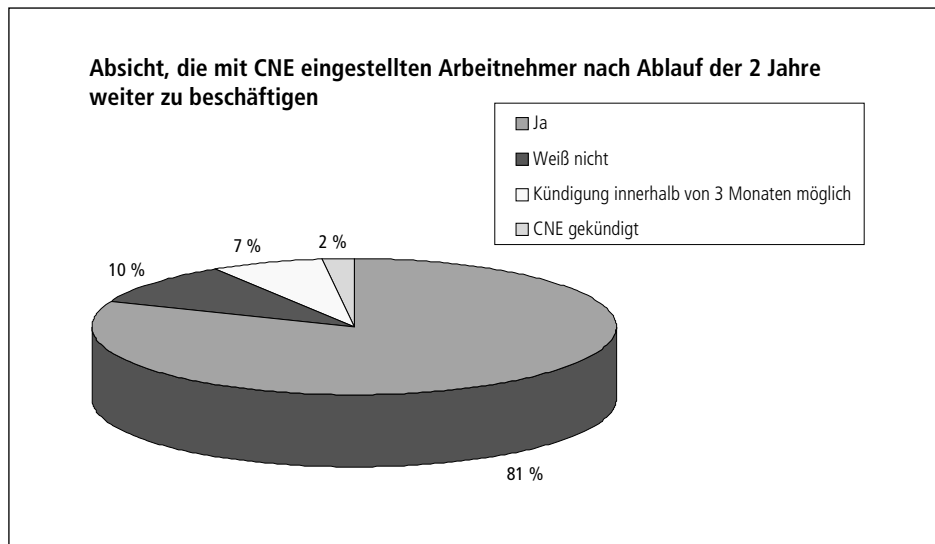
Diese Art von Vertrag scheint zudem einen recht hohen Substitutionseffekt zu haben. Auf die Frage aus der Dares-Studie: „Hätten Sie diese Arbeitsstelle besetzt, wenn es den CNE nicht gegeben hätte?“ antworteten 70 % der Geschäftsführer von Kleinstunternehmen, dass sie die Stelle zum gleichen Zeitpunkt besetzt, aber eine andere Vertragsform gewählt hätten. Die Arbeitnehmer wären dann in 44 % der Fälle mit unbefristetem, in 52 % der Fälle mit befristetem Vertrag und in 4 % der Fälle mit gefördertem Vertrag oder als Zeitarbeiter eingestellt worden.

Nur in 10 % der Fälle gaben die Geschäftsführer an, dass sie ohne CNE niemanden eingestellt hätten. In 20 % der Fälle konnten die Arbeitsstellen mit CNE schneller besetzt werden. Ohne CNE, so sagten die Arbeitgeber, hätten sie so lange gewartet, bis die betreffende Stelle unbedingt hätte besetzt werden müssen oder bis sich ein Kandidat mit einem anderen Profil beworben hätte.

Nach Aussage von DARES legen diese Ergebnisse anscheinend nahe, dass es sich bei 30 % der Einstellungen kurzfristig gesehen um zusätzliche Arbeitsstellen handelt: 20 % dieser Stellen werden vorzeitig eingerichtet und bei 10 % handelt es sich tatsächlich um neue Arbeitsstellen. Allerdings ist es nicht möglich, auf der Grundlage dieser Ergebnisse den tatsächlichen Einfluss des CNE auf die Schaffung von neuen Arbeitsstellen zu bewerten.

Eine Umfrage, die das Fiducial-Netzwerk in Zusammenarbeit mit dem Umfrageinstitut IFOP durchgeführt hat, kam in Bezug auf den erwähnten Substitutionseffekt zu anderen Ergebnissen. Dieser Studie zufolge wären 48 % der Einstellungen, denen der CNE zugrunde liegt, ohne ihn nicht zustande gekommen. Und nur 2 % der CNE sollen dieser Umfrage zufolge gekündigt worden sein. Darüber hinaus sollen 81 % der Kleinstunternehmen beabsichtigen, ihre neuen Arbeitskräfte nach Ablauf der Zweijahresfrist weiter zu beschäftigen (siehe Abbildung unten).

⁽²⁷⁾ Bisläng wurde die Erklärung zur Sozialstatistik, die einmal jährlich von den Firmen ausgefüllt werden muss, noch nicht geändert, um hier Abhilfe zu schaffen.



4 Schlussbemerkungen

Die oben vorgestellten Ergebnisse ermöglichen es uns beim derzeitigen Stand der Untersuchungen nicht, den positiven Effekt dieser neuen Vertragsform zu bewerten. Andererseits hat die Einführung des CNE den Vorteil, dass die Öffentlichkeit auf Veränderungen beim Arbeitsrecht und besonders beim einzelnen Arbeitsvertrag vorbereitet wird. Zu diesem Zweck wäre in dieser Frage eine parlamentarische Debatte notwendig gewesen. Auch wenn wir prinzipiell nicht dagegen sind, die ministerielle Verordnung (die eine schnelle Umsetzung ermöglicht) zu experimentellen Zwecken zu nutzen, sollte dies doch nur geschehen, wenn das Experiment auch ausgewertet werden kann. Die oben angeführten widersprüchlichen Ergebnisse führen uns die Grenzen des Experiments deutlich vor Augen. Weitere Ergebnisse werden für den Sommer erwartet (von Unedic und dem Handwerksverband) und werden es uns sicher ermöglichen, die anfängliche Analyse zu verbessern.

Zum jetzigen Zeitpunkt lässt sich nicht sagen, ob der CNE zu einem bleibenden Bestandteil des französischen Arbeitsrechts wird. Nachdem die Regierung im letzten Winter den CPE zurückziehen musste, sind die Gewerkschaften sehr versucht, eine neue Protestbewegung in Gang zu setzen. Aber sie warten vermutlich die Arbeitsgerichtsurteile ab, bevor sie umfassende Aktionen für den September ins Auge fassen. Warten wir's ab ...

5 Literaturhinweise

www.fiducial.fr

„Etude Flash TPE: Les dirigeants de TPE face à la sortie de crise du CPE“, April 2006 (im Rahmen dieser gemeinsam mit IFOP durchgeführten Einzelumfrage wurden 500 Kleinstunternehmen befragt).

„Baromètre Fiducial-IFOP de conjoncture des TPE“ (im Rahmen dieser Umfrage, die alle vier Monate von Fiducial im Zusammenarbeit mit IFOP durchgeführt wird, werden 1 000 Kleinstunternehmen befragt).

www.travail.gouv.fr

„Le contrat nouvelles embauches“, *Premières Informations, Premières Synthèses*, 25, 4. Juni 2006, DARES

www.acoss.urssaf.fr

„Étude sur les intentions d'embauche“, Direction de la statistique des études et de la prévision, Juni 2006

www.touspourlemploi.com

Observatoire de l'emploi, Pressemitteilung, 12. Juni 2006.

Deutschland: Transfergesellschaften – ein wichtiges Instrument zur Umstrukturierung des Arbeitsmarkts

1 Ziele

Infolge massiver Outplacement-Aktionen durch ostdeutsche Firmen nach der Wiedervereinigung entstand die Idee, Arbeitnehmer in Beschäftigungsgesellschaften zu überführen, die in der Übergangsphase Arbeitsplätze sichern und Schulungen anbieten sollten. Die meisten dieser Arbeitsplätze wurden vom Staat durch Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen finanziert. Parallel dazu wurde vor allem in Westdeutschland das Instrument der Strukturkurzarbeit dazu genutzt, die durch Firmenschließungen entstandenen Arbeitsmarktrisiken zu reduzieren. Allerdings führte die „passive“ Nutzung dieses Instruments – das vor allem den Weg in den vorzeitigen Ruhestand ebnete – dazu, dass das gesamte Instrumentarium einer Reform unterzogen wurde. 1998 wurden Schulungsmaßnahmen für in Strukturkurzarbeit befindliche Arbeitnehmer verpflichtend, um ihre Weitervermittlung zu verbessern. Durch die Hartz-Reform von 2003 wurde die Leistungsgewährung von 24 auf maximal 12 Monate verkürzt und das individuelle Profiling von Arbeitnehmern eingeführt (Hartz III).

Diese Entwicklungen wurden in besonderem Maße von der Theorie der Übergangsarbeitsmärkte beeinflusst, die sich besonders mit den Übergangsphasen individueller Berufswege befasst und für solche Phasen öffentliche Hilfen fordert. Durch das Instrument der Kurzarbeit wurde über Jahrzehnte hinweg das zyklische Auf und Ab bei der Beschäftigung in Deutschland absorbiert. Der neue Ansatz reagiert nun auf betriebliche und sektorale Einbrüche und den Strukturwandel auf den Arbeitsmärkten. Im Mittelpunkt stehen die Fortbildung und Umschulung besonders gefährdeter Arbeitnehmer. Die Transferkurzarbeit, wie sie seit der Hartz-Reform genannt wird, soll die Beschäftigungsflexibilität durch die Verringerung der Arbeitsmarktrisiken erhöhen. Sie ist somit ein typisches „Flexicurity“-Instrument.

2 Organisation, Umsetzung und Finanzierung

2.1 Gesetzliche Bestimmungen

Die Existenz von Transfergesellschaften beruht auf zwei im Kündigungsschutzgesetz enthaltenen Rechtsgrundsätzen: der Abfindungsregelung im Fall von Massenentlassungen und der Bestimmung über die Zahlung von Transferleistungen im Sozialgesetzbuch.

2.1.1 Abfindungszahlungen

Nach dem Kündigungsschutzgesetz (§ 17) sind Entlassungen von mehr als 30 Mitarbeitern innerhalb von 30 Tagen sowohl der örtlichen Agentur für Arbeit als auch dem Betriebsrat anzuzeigen. Die örtliche Agentur für Arbeit kann die Entlassungen unter Berücksichtigung der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerinteressen und unter Bezugnahme auf die Lage des betroffenen Sektors und des regionalen Arbeitsmarkts um maximal zwei Monate hinauszögern.

Der Betriebsrat ist zu unterrichten über:

- die Gründe für die geplanten Entlassungen,
- die Zahl und die Berufsgruppen der zu entlassenden Arbeitnehmer,
- die Zahl und die Berufsgruppen der in der Regel beschäftigten Arbeitnehmer,
- den Zeitraum, in dem die Entlassungen vorgenommen werden sollen,
- die vorgesehenen Kriterien für die Auswahl der zu entlassenden Arbeitnehmer,
- die für die Berechnung etwaiger Abfindungen vorgesehenen Kriterien.

Der Betriebsrat hat das Recht, mit dem Arbeitgeber über die Entlassungen zu verhandeln und Maßnahmen zu ihrer Verhinderung oder zur Linderung ihrer Folgen zu ergreifen. Vergleichbare Rechte bestehen bei Betriebsänderungen wie etwa der Schließung von Firmenstandorten, Zusammenschlüssen oder Aufspaltungen. Außerdem muss der Betriebsrat involviert werden, wenn die Arbeit grundlegend reorganisiert oder wenn neue Technologien eingeführt werden sollen. Falls es zu Konflikten zwischen Arbeitgeber und Betriebsrat kommt, trifft ein Schlichtungsausschuss die Entscheidung.

Bei der Auswahl der zu entlassenden Arbeitnehmer ist deren Bedürfnis nach sozialer Sicherung Vorrang vor ihrer Rentabilität einzuräumen, wie im Kündigungsschutzgesetz (§ 1) vorgesehen. Eine Kündigung gilt als sozial ungerechtfertigt, wenn der Arbeitgeber die Dauer der Betriebszugehörigkeit, das Lebensalter, die Unterhaltspflichten und die Schwerbehinderung des Arbeitnehmers nicht oder nicht ausreichend berücksichtigt hat. Allerdings können Mitarbeiter, die für das Unternehmen unentbehrlich sind, von diesem Auswahlprozess ausgenommen werden. Dem Betriebsrat obliegt die Pflicht, die Auswahl zu kontrollieren.

Im Falle einer Betriebsänderung muss mit dem Betriebsrat ein Sozialplan ausgehandelt werden, um die Nachteile der Betriebsänderung für die Arbeitnehmer auszugleichen. Diese Verpflichtung gilt für Betriebe, in denen mehr als 500 Arbeitnehmer beschäftigt oder mehr als 60 Entlassungen geplant sind. Unternehmen, die in den vergangenen vier Jahren gegründet wurden, sind von dieser Bestimmung ausgenommen.

Der Sozialplan muss u. a. die Höhe der Abfindungen und Umzugsentschädigungen und die Übernahme von Fortbildungskosten regeln. Bei der Entscheidung über die Entlassungen sind das Einkommen, die Dauer der Betriebszugehörigkeit und das Lebensalter zu berücksichtigen. Über diese grundsätzlichen Regelungen hinaus können alle sonstigen Punkte frei zwischen dem Unternehmen und dem Betriebsrat vereinbart werden. Manchmal (wie etwa kürzlich bei der AEG in Nürnberg) treten die Beschäftigten in Streik, um eine angemessene Vereinbarung durchzusetzen.

2.1.2 Transferleistungen

Eine besondere Form der Arbeitslosenunterstützung ist das Transferkurzarbeitergeld, das Beschäftigte erhalten, die von Firmenschließungen betroffen sind. Es besteht aus zwei Arten von Leistungen:

- **Transfermaßnahmen**, die die Reintegration der Beschäftigten in den ersten Arbeitsmarkt unterstützen sollen. Diese Maßnahmen werden zu 50 % bzw. mit maximal 2 500 EUR bezuschusst;

- **Transferkurzarbeitergeld**, das für eine Höchstdauer von 12 Monaten gewährt wird. Wie bei der normalen Arbeitslosenunterstützung werden zwischen 60 % und 67 % des letzten Nettogehalts ausbezahlt. Als Voraussetzung für diese Leistungsart müssen die von der Firmenschließung betroffenen Arbeitnehmer in einer eigenständigen Gesellschaft zusammengefasst werden. Sämtliche Arbeitnehmer müssen sich einer Bewertung ihrer Vermittlungschancen (Profiling) unterziehen, damit die Wahrscheinlichkeit ihrer Weitervermittlung bestimmt werden kann.

Den genannten Regelungen zufolge sind drei Parteien an der Finanzierung von Massenentlassungen beteiligt:

- Die Arbeitgeber müssen Abfindungen zahlen, denen individuelle und soziale Kriterien zugrunde liegen.
- Die staatliche Arbeitslosenversicherung unterstützt die Übergangsphase durch Transferleistungen.
- Die Beschäftigten verzichten auf einen Teil ihres Nettoeinkommens.

Zur Finanzierung von Orientierungs- und Fortbildungskursen sowie der Fahrtkosten der Teilnehmer setzt die staatliche Arbeitslosenversicherung Mittel aus dem Europäischen Sozialfonds (ESF) ein. Nach einer Auswertung des von der Bundesagentur für Arbeit verwalteten ESF-Programms nahmen im Zeitraum 2000-2004 insgesamt 42 600 Personen an solchen Schulungsmaßnahmen teil (Deeke, 2005).

2.2 Transfergesellschaften

Ausgehend von diesen Instrumenten sind in Deutschland umfangreiche Outplacement-Aktivitäten in Gang gekommen. Im Zuge des rapiden Produktionsabbaus haben Großunternehmen und Personalberatungsfirmen die Transfergesellschaft zu einem wichtigen Restrukturierungsinstrument entwickelt. Während dieser Zweig der Personalberatung zunächst rein auf Führungskräfte ausgerichtet war, wird er heute für die verschiedensten Arten von Fachpersonal sowie für gesamte Belegschaften von Firmen oder Firmenstandorten genutzt. Nach einer vom Bundesverband Deutscher Unternehmensberater durchgeführten Studie haben 30-40 % aller deutschen Großunternehmen in den letzten Jahren Outplacement-Leistungen in Anspruch genommen.

Grundsätzlich existieren zwei Arten von Outplacement-Instrumenten, wie in Tabelle 1 dargestellt.

Die Transfergesellschaft ist das umfassendste Outplacement-Instrument; sie basiert auf der Gründung eines

Tabelle 1: Outplacement-Instrumente

Instrument	Kosten	Zielgruppe
Outplacement		
Einzelne Mitarbeiter werden auf die Stellensuche vorbereitet und an potenzielle Arbeitgeber weitervermittelt. Dies geschieht während der Kündigungszeit.	2 500-5 000 EUR pro Mitarbeiter, finanziert zu: <ul style="list-style-type: none"> • 50 % vom Arbeitgeber, • 50 % aus der staatlichen Arbeitslosenversicherung 	Arbeitnehmer mit hoher Vermittlungswahrscheinlichkeit
Transfergesellschaft		
Diejenigen Beschäftigten, die während der Kündigungszeit keine neue Stelle finden, wechseln auf freiwilliger Basis in die neu gegründete Transfergesellschaft über. Dort sind sie drei bis zwölf Monate lang untergebracht. Den Beschäftigten werden Outplacement-Leistungen und Fortbildung zuteil.	80 % des letzten Nettogehalts: <ul style="list-style-type: none"> • 60-67 % davon kommen aus der staatlichen Arbeitslosenversicherung (als Kurzarbeitergeld) • den Rest zahlt der Arbeitgeber in Form von Zusatzgehältern und anderen Kosten, die oftmals im Austausch für kürzere Kündigungsfristen und geringere Abfindungen finanziert werden. 	Arbeitnehmer mit geringerer Vermittlungswahrscheinlichkeit

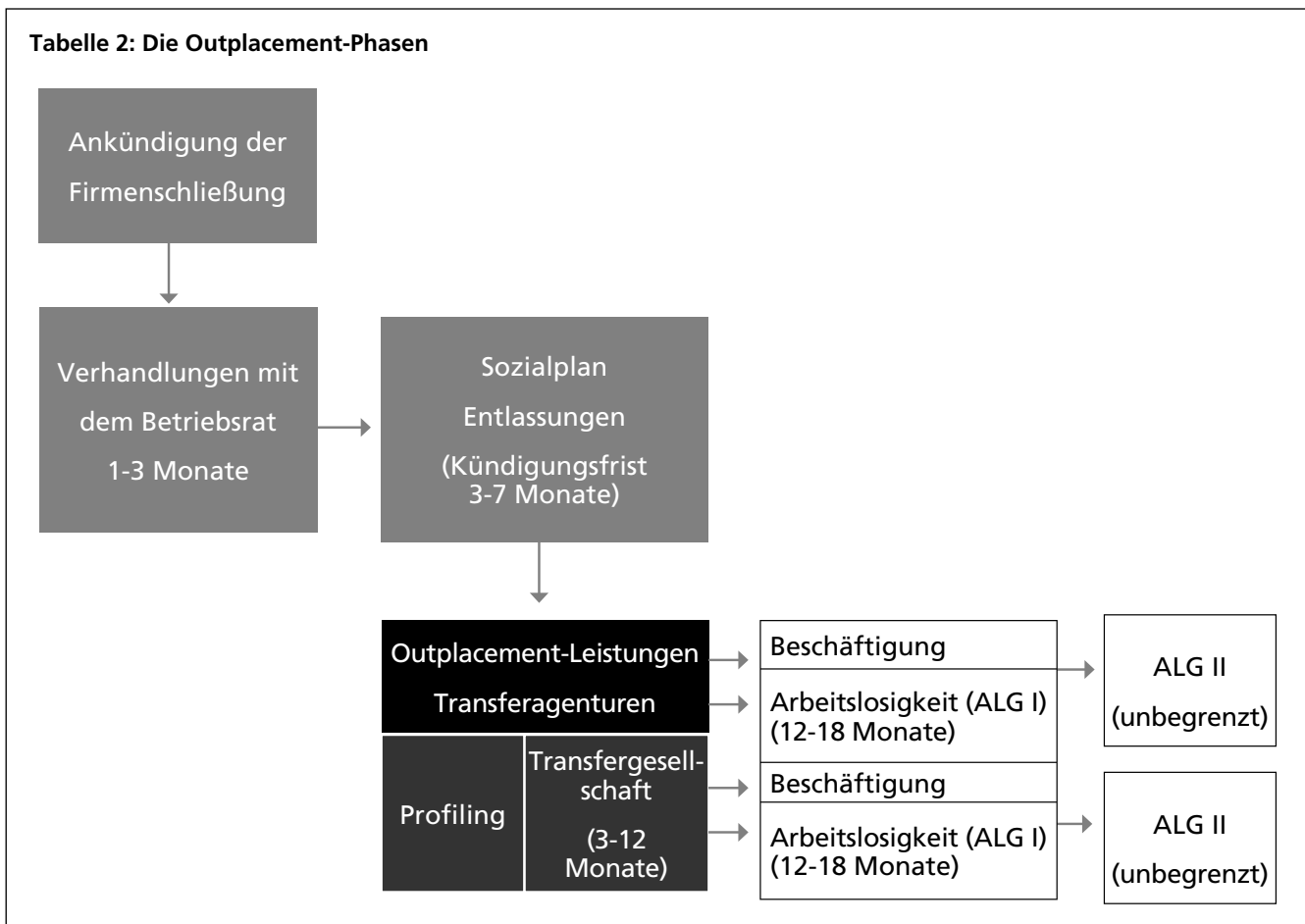
Quelle: Karent (2005)..

Nachfolgeunternehmens, das die Geschäfte des Unternehmens weiterführt, das geschlossen werden soll. Gestützt auf Arbeitslosenleistungen und andere staatliche Übergangsgelder garantiert die Transfergesellschaft

eine begrenzte Zeit lang das Einkommen der Mitarbeiter und bietet ihnen Outplacement-Dienste an.

Tabelle 2 zeigt ein Diagramm des Gesamtverfahrens.

Tabelle 2: Die Outplacement-Phasen



Quelle: Karent (2005).

Wenn die Entscheidung über die Schließung eines Unternehmens oder Standorts gefallen ist, nimmt die Firmenleitung, wie oben beschrieben, die Verhandlungen mit dem Betriebsrat auf. Innerhalb von drei Monaten münden diese in einen Sozialplan, der die Zahl der Entlassungen und die Höhe der Abfindungen festlegt. Sobald der Sozialplan vereinbart ist, kann das Outplacement beginnen. In Einzelgesprächen werden Arbeitnehmerprofile erstellt und die Arbeitnehmer so weit wie möglich an andere Arbeitgeber weitervermittelt. Diese Aufgaben werden häufig von Transferagenturen übernommen.

Durch die Gründung einer Transfergesellschaft kommen die Beschäftigten in den Genuss von Fortbildungsmaßnahmen und – dies ist besonders wichtig – einer Verlängerung der Bezugszeit ihres Arbeitslosengelds auf 24-30 Monate bei vergleichbaren Einkommensbedingungen. Das Risiko, im Falle einer Massenentlassung arbeitslos zu werden, wird dadurch wesentlich vermindert.

Durch den freiwilligen Übergang in eine Transfergesellschaft geben die Beschäftigten einen Teil ihrer Ansprüche auf die Einhaltung der Kündigungsfrist und auf Abfindungen auf. Bei einem vorzeitigen Ausscheiden aus der Transfergesellschaft wird ihnen allerdings die Restabfindung ausbezahlt. Arbeitnehmer, die die Transfergesellschaft verlassen, um eine neue Stelle anzutreten, bevor ihr befristeter Vertrag ausläuft, werden mit einer Turbo- oder Sprinterprämie belohnt.

Zu den Outplacement-Leistungen gehört es, die Beschäftigten über Entlassungen, Sozialpläne und Beschäftigungsmöglichkeiten zu informieren. Außerdem wird ein Bewerbungstraining, verbunden mit einem Kompetenz-Profiling, durchgeführt. Mit den Mitarbeitern finden Einzelgespräche über ihre Beschäftigungschancen und Bewerbungsstrategien statt. In Großunternehmen werden für diese Aufgaben gewöhnlich Jobcenter eingerichtet.

Normalerweise erhalten die Beschäftigten 80 % ihres letzten Nettoeinkommens. 60-67 % davon kommen als Überbrückungsgeld von der Bundesagentur für Arbeit. Zusätzlich dazu zahlen die Arbeitgeber:

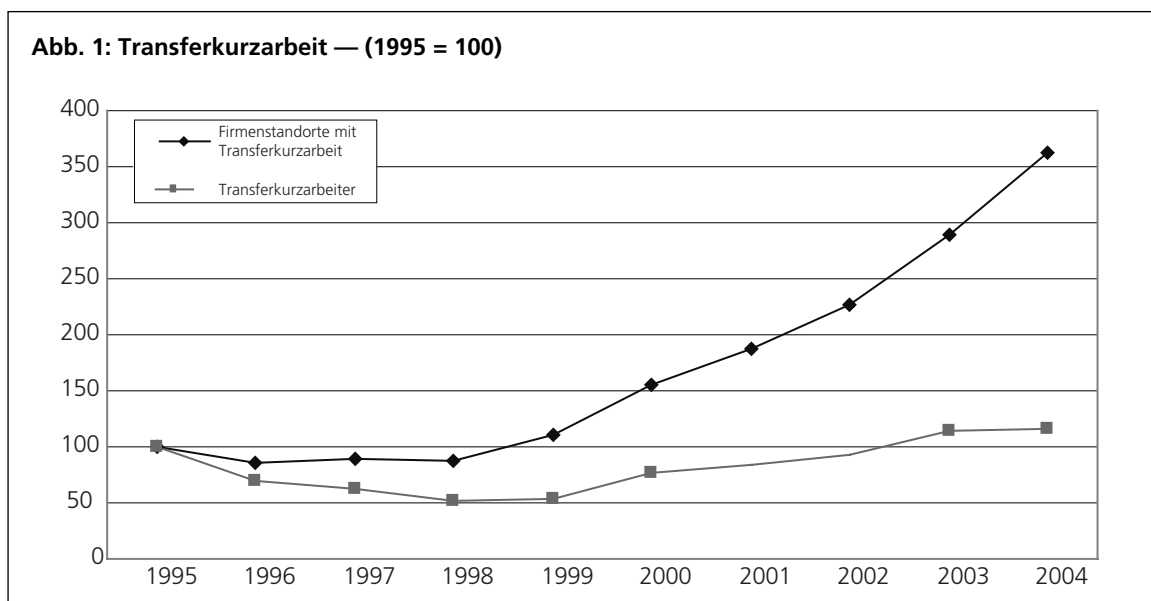
- ein Zusatzgehalt (13-20 %) zur Aufstockung auf 80 %,
- Sozialversicherungsbeiträge,
- Fortbildungskosten,
- die Verwaltungskosten der Transfergesellschaft.

All dies macht zusammen 50 % der vorherigen Arbeitskosten aus. In vielen Fällen werden diese Kosten durch kürzere Kündigungsfristen und geringere Abfindungen gegenfinanziert.

2.3 Die Verbreitung der Transferkurzarbeit

Es gibt keine statistischen Belege für die Zahl der Transfergesellschaften in Deutschland. Im Gegensatz dazu ist die Zahl der Unternehmen, die von Transferkurzarbeit Gebrauch machen, gut dokumentiert, ebenso wie die Zahl der Arbeitnehmer, die solcherart beschäftigt sind. Deren Zahl geht nicht nur auf Transfergesellschaften zurück, sondern auch auf den Einsatz dieses Instruments bei Aufspaltungen oder Teilschließungen von Firmenstandorten. Den Statistiken für Nordrhein-Westfalen zufolge sind 90 % aller Transferkurzarbeiter in Transfergesellschaften beschäftigt [Gesellschaft für innovative Beschäftigungsförderung (GIB)], 2005).

Wie Abbildung 1 zeigt, hat sich die Transferkurzarbeit mit Einführung der neuen Bestimmung im Jahr 1998 rapide



Quelle: Bundesagentur für Arbeit, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB).

ausgebreitet. 2004 lag die Zahl der Firmenstandorte, die sich dieses Instrument zunutze machten, 3,6-mal höher als 1998. Die Zahl der Transferkurzarbeiter erhöhte sich in diesem Zeitraum auf mehr als das Doppelte.

Die Transferkurzarbeit erreichte 2004 in allen Betriebsstätten in Westdeutschland, wo sie als Instrument eingesetzt wurde, einen Anteil von 8,4 % und stieg damit seit 1998 stetig an. Der Anteil der Transferkurzarbeiter erhöhte sich auf 24 % aller Kurzarbeiter. In Ostdeutschland war der Anteil der Betriebsstätten mit Transferkurzarbeit geringer (5,2 %). Das Gleiche gilt für den Prozentsatz der Transferkurzarbeiter (17 %).

Den GIB-Statistiken für Nordrhein-Westfalen zufolge machen vor allem größere Unternehmen von Transferkurzarbeit Gebrauch: 30 % aller Transferprojekte fanden in Firmen mit 500 oder mehr Beschäftigten statt; mittlere Unternehmen mit 60 bis 500 Beschäftigten hatten einen Anteil von 56 %. Dagegen waren Kleinunternehmen mit weniger als 60 Beschäftigten nur zu 14 % vertreten. Dies weist auf eine starke Ausrichtung zugunsten größerer Unternehmen hin. Darüber hinaus wurde festgestellt, dass 53 % der Beschäftigten in Transfergesellschaften über 50 Jahre alt und insgesamt 82 % männlichen Geschlechts waren. In Nordrhein-Westfalen wird die Personalstruktur dieser Gesellschaften also von Zielgruppen dominiert, die auf dem Arbeitsmarkt Probleme haben.

3 Leistungen und Erfolge

Der starke Anstieg im Bereich der Transferkurzarbeit lässt sich mit den finanziellen Anreizen für die Betriebe, aber auch mit der Verlängerung der Bezugszeit von Arbeitslosengeld für die Arbeitnehmer erklären. Die Unternehmen profitieren von geringeren Arbeitskosten während der Kündigungszeit und der Abmilderung sozialer Konflikte, die sich aus Firmenschließungen ergeben. Die Beschäftigten profitieren von Arbeitsvermittlungs- und Fortbildungsangeboten sowie dem längeren Bezug staatlicher Leistungen.

Über die Erfolge von Transfergesellschaften ist bisher jedoch kaum etwas bekannt. Interessanterweise finden sich im Zwischenbericht zur Evaluierung der Hartz-Reformen mangels Daten keine Ergebnisse zur Transferkurzarbeit (BMAS, 2006). Die europäische Studie *Managing institutional restructuring in Europe (MIRE)*, die sich auch mit deutschen Transfergesellschaften befasst,

läuft noch bis Herbst 2006. Andere Quellen liefern nur begrenzte Informationen über dieses Thema.

Die GIB-Daten (2005) weisen aus, dass die problematische Personalstruktur der Transfergesellschaften in Nordrhein-Westfalen die Wahrscheinlichkeit eines Wiedereintritts in den Arbeitsmarkt verringert. Während der Kündigungszeit konnten die Transferagenturen 41 % der Beschäftigten weitervermitteln. Allerdings fanden nur 35 % derjenigen, die bis zum Ende in einer Auffanggesellschaft verblieben, eine Anstellung, 59 % von ihnen blieben arbeitslos. Lediglich 2 % gründeten ein neues Unternehmen, weitere 2 % befanden sich in Weiterbildung. Diese Ergebnisse sind eine Folge der schwierigen Arbeitsmarktsituation in Nordrhein-Westfalen und können somit als Hinweis auf die Probleme in anderen Gegenden mit hoher Arbeitslosigkeit gewertet werden. Es ist zu erwarten, dass die Vermittlungsquoten in den einzelnen Regionen recht unterschiedlich sind. Vor allem in Regionen mit jüngeren und hoch spezialisierten Arbeitnehmern ist von besseren Vermittlungsquoten auszugehen.

Eines der Hauptziele der Reform der Transferleistungen war, mehr Kurzarbeiter in Fortbildungsmaßnahmen unterzubringen, und zwar besonders dort, wo der Arbeitsplatzverlust nicht abzuwenden ist. Berechnungen des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung zufolge konnte dieses Ziel erreicht werden. Vor 1998 bot nur eine Minderheit der Unternehmen den freigesetzten Arbeitskräften Fortbildungsmaßnahmen an; dies hat sich von Grund auf geändert. Im Jahr 2001 organisierten 70 % der Unternehmen Fortbildungen, gleichzeitig stieg der Anteil der Kurzarbeiter in Weiterbildungsprogrammen auf rund 50 % (IAB, 2006, S. 179). Da jedoch unklar ist, was genau gemessen wurde – die geplante oder die tatsächliche Teilnahme –, sind die genannten Zahlen mit Vorsicht zu interpretieren.

Die Praxis hält neben positiven auch negative Beispiele bereit. In einem kritischen Bericht über das Opelwerk in Bochum enthüllte das Fernsehmagazin *Monitor*, dass die Transfergesellschaft kaum irgendwelche Vermittlungs- oder Fortbildungsanstrengungen unternahm. Die Transfergesellschaft der HypoVereinsbank (HVB) dagegen brachte entlassene Arbeitnehmer nicht nur in den Arbeitsmarkt zurück, sie wurde gar zu einem internen Vermittlungsdienst innerhalb der Bank aufgebaut. *TransFair* und *HVB Profil* fungieren nun als Vermittlungsdienste innerhalb der HypoVereinsbank⁽²⁸⁾. Beide sind Zeitarbeitsvermittlungen, deren 600 Beschäftigte operativen Dienststellen zugewiesen werden. Darüber hinaus bieten sie ihren Mitarbeitern Weiterbildung, Coaching und Beratung an. Angaben der Bank zufolge konnten die internen

⁽²⁸⁾ Diese Beschreibung beruht auf Fallstudien, die *Economix* für die Europäische Stelle zur Beobachtung des Wandels (EMCC) durchgeführt hat – *TransFair and HVB Profil: The internal organisation of HypoVereinsbank's placement and temporary work agency*.

Zeitarbeitsagenturen nicht nur zur Lösung kurzfristiger Probleme beitragen, sondern auch zur Verbesserung des Veränderungsmanagements. Durch ihre Tätigkeit wurde die Projektarbeit gefördert, der Vermittlungsprozess verbessert und die Flexibilität der Personalressourcen erhöht. Allerdings beschränkt sich dieses Instrument auf die im Unternehmen verbliebenen Mitarbeiter; es bietet kaum Hilfen bei der Vermittlung in den externen Arbeitsmarkt und schafft auch keine zusätzlichen Arbeitsplätze.

Die für freigesetzte Arbeitskräfte intendierten Leistungen wie Profiling, Weiterbildung und Arbeitsvermittlung werden mit Sicherheit für den Erfolg der Transfergesellschaften entscheidend sein. Die Negativbeispiele existierender Transfergesellschaften haben eine lebhaft Debatte darüber ausgelöst, auf welche Art und Weise die Qualitätsstandards der Leistungen gewährleistet werden können. Diese Standards müssen mit den nächsten Reformschritten umgesetzt werden.

4 Literaturhinweise

BMAS, „Die Wirksamkeit moderner Dienstleistungen am Arbeitsmarkt. Bericht 2005 der Bundesregierung zur Wirkung der Umsetzung der Vorschläge der Kommission“, *Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt*, BMAS, Berlin, 2006.

Deeke, A., *Das ESF-BA-Programm im Kontext der arbeitsmarktpolitischen Neuausrichtung der Bundesagentur für Arbeit*, IAB-Kurzbericht 25/2005, IAB, Nürnberg, 2005. <http://www.iab.de/asp/internet/dbdokShow.asp?pkyDoku=k051019n04>

European Monitoring Centre on Change, *TransFair and HVBProfil: The internal organisation of HypoVereinsbank's placement and temporary work agency*, EMCC, Dublin, 2005. <http://www.emcc.eurofound.eu.int/publications/2005/ef0548enC1.pdf>

GIB, *Beschäftigtentransfer in Nordrhein-Westfalen*, GIB, 2005. http://www.gib.nrw.de/de/download/data/Ausw_BT_2_2003.pdf

Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, *IAB Handbuch Arbeitsmarkt*, Campus, Frankfurt, 2006.

Institut für Arbeit und Technik (in Vorbereitung), *Managing institutional restructuring in Europe* (MIRE).

Karent (2005), *Studie zu Abfindungen und Outplacementberatung*, Hamburg. <http://www.karent.de/outplacementberatung.html>

Griechenland: Präventivdienste und der Individualansatz zur Arbeitslosigkeit in Griechenland

1 Einführung und Ziele

Die öffentlichen Arbeitsverwaltungen (ÖAV) sind eine maßgebliche Einrichtung auf dem europäischen Arbeitsmarkt. Seit 2000 wird von den Arbeitsverwaltungen der einzelnen Länder im Rahmen der Beschäftigungsleitlinien erwartet, dass sie ihre Aktivierungs- und Präventivstrategien auf möglichst effektive Weise umsetzen. Für die Mitgliedstaaten bedeutet dies, dass sie ihre ÖAV entsprechend modernisieren. Um eine effektive Arbeitsmarktintegration zu gewährleisten, sind Arbeitslose laut den Leitlinien wieder in Arbeit zu bringen, bevor sie sechs Monate (junge Menschen) bzw. zwölf Monate (Erwachsene) bei der ÖAV gemeldet waren. Dies erfordert einen individuellen Aktionsplan, der dem Arbeitsuchenden neben einer Unterstützung bei der Arbeitsuche auch Möglichkeiten zur Teilnahme an Ausbildungsmaßnahmen, subventionierter Beschäftigung, Arbeitsplatzprogrammen oder einen Anreiz zur Gründung eines eigenen Unternehmens bietet. Wie auch die früheren Leitlinien fordert die Leitlinie Nr. 20 der Integrierten Leitlinien für Wachstum und Beschäftigung 2005-2008 die Mitgliedstaaten dazu auf, ihre Arbeitsmarktinstitutionen und insbesondere die Beschäftigungsdienste zu konsolidieren und zu modernisieren, um eine größere Transparenz der Beschäftigungs- und Ausbildungsmöglichkeiten auf nationaler und europäischer Ebene zu gewährleisten. Die ÖAV ist zudem ein wichtiger Akteur im Kampf gegen die Langzeitarbeitslosigkeit, bei der Verhinderung von Fachkräfteknappheit und bei der Förderung der Arbeitskräftemobilität und der lokalen Entwicklung.

In Griechenland geht die Umsetzung eines präventiven Maßnahmenpakets, das ein frühzeitiges Eingreifen gewährleisten soll, Hand in Hand mit der Errichtung adäquater und moderner Zentren für Beschäftigungsförderung (KAPs) und der Umstrukturierung der Griechischen Anstalt für Arbeit (OAED), der wichtigsten Regierungsagentur für die Umsetzung der Beschäftigungspolitik. Dieser Artikel soll einen Überblick über die Modernisierung der öffentlichen Arbeitsverwaltung in Griechenland geben, ein Verfahren, das bereits seit knapp einem Jahrzehnt im Gange ist.

2 Organisation, Umsetzung und Finanzierung

Bis zu den 90er Jahren lagen Ausarbeitung und Durchführung der aktiven Arbeitsmarktpolitik größtenteils in den Händen einer einzigen Regierungsorganisation: der OAED. Die OAED hatte verschiedene Aufgaben, die drei wichtigsten waren jedoch die Bereitstellung von Sozialleistungen, Beschäftigungsdiensten und Ausbildung. Die OAED besaß eine stark zentralisierte Struktur und, von einigen Ausnahmen abgesehen, auch das Monopol bei der Arbeitsvermittlung. In den 90er Jahren wandelte sich das Bild enorm. Die steigende Arbeitslosigkeit in Verbindung mit einer Langzeitarbeitslosigkeit von bislang unbekanntem Ausmaß, umfassende Umstrukturierungen und der Zustrom nicht registrierter Einwanderer zwangen die OAED, auf die neue Situation zu reagieren und ihre Arbeitsweisen effektiver zu gestalten. Die Modernisierung der ÖAV und die Bereitstellung individueller Dienste für Arbeitslose (wie im Gesetz 2434/1996 vorgesehen) waren zwei der Maßnahmen, mit denen man der neuen Situation auf dem Arbeitsmarkt gerecht werden wollte. Ab 1998 wurde das staatliche Monopol im Bereich der Beschäftigungsdienste teilweise abgeschafft, und bestimmte Arbeitnehmerkategorien konnten die Dienste privater Beschäftigungsagenturen in Anspruch nehmen. Schließlich war eine Reihe von Regierungsabteilungen und -agenturen mithilfe von EU-Mitteln in der Lage, sich in stärkerem Maße der Konzeption und Bereitstellung proaktiver Maßnahmen zu widmen. Die meisten dieser Maßnahmen zielten auf die Ausbildung, aber auch auf Beratung und Betreuung, Arbeitspraktika, Einstellungsförderung und Unternehmensgründung. Zwar ist die OAED auch jetzt noch die Agentur mit der größten Verantwortung für die Arbeitsmarktintegration von Arbeitslosen, doch besteht eine größere Vielfalt an aktiven Maßnahmen.

Nach Inkrafttreten des Gesetzes 2434/1996 wurden mehrere KAPs eingerichtet. Die Entwicklung einer geeigneten Arbeitsweise und insbesondere die Ausarbeitung

eines einheitlichen Verfahrens für den präventiven Ansatz der Zentren ging aus verschiedenen Gründen jedoch nur schleppend voran. Die Verzögerungen bei der Einrichtung moderner Beschäftigungsdienste während dieser Zeit (1999-2002), die der Gründung der KPAs zugeschrieben wurden, waren größtenteils auf die administrative Umstrukturierung der OAED zurückzuführen, die zu jenem Zeitpunkt erfolgte, sowie auf die Ungewissheit bezüglich der institutionellen Ausrichtung der KPAs. Die Umstrukturierung der OAED war bereits im Nationalen Aktionsplan für 2000 vorgesehen und wurde schließlich durch das Gesetz 2956/2001 versuchsweise in die Tat umgesetzt. Im Rahmen der administrativen Umstrukturierung wurden einige wichtige Funktionen drei der OAED angegliederten Firmen übertragen, die als Privatunternehmen agieren sollten (mit der OAED als alleinigem Aktionär). Die erste Firma, Professional Training SA, sollte die Ausbildungsmaßnahmen der OAED organisieren und umsetzen. Die zweite Firma, Employment Observatory Research – Informatics SA (PAEP SA), sollte den Markt beobachten, ein Informationssystem zur Erfassung der Aktivitäten der OAED einrichten und Arbeitsmarktstudien erstellen. Die Aufgabe der dritten Firma, Manpower Support Services SA, bestand in der Einrichtung der KPAs und der Umsetzung präventiver und individueller Maßnahmen zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit. Diese dritte Firma stieß bei ihrer Gründung jedoch auf rechtliche Probleme und wurde gemäß Gesetz 3144/2003 wieder aufgelöst. Die Einrichtung und Leitung der KPAs wurde danach einer speziell zu diesem Zweck gegründeten Verwaltungseinheit innerhalb der OAED, genannt Special Service-KPAs, übertragen.

Anfang 2001 betrieb die OAED ein umfassendes Netz an Einrichtungen, die Beschäftigungsdienste anboten. Das Netz bestand aus 114 lokalen Zweigstellen, 13 separaten Zentren für Beschäftigungsförderung (KPAs) und zwei Arbeitsämtern⁽²⁹⁾. Von den 114 lokalen Zweigstellen waren 14 ausschließlich für die Arbeitslosenversicherung und 100 für allgemeine Beschäftigungsdienste sowie Sozialleistungen zuständig. Weitere 37 KPAs, die die Räumlichkeiten der lokalen Zweigstellen teilten, stellten die gesamte Servicepalette bereit (allgemeine und individuelle Beschäftigungsdienste sowie Versicherung)⁽³⁰⁾. Auch die 13 separaten KPAs boten sowohl allgemeine als auch individuelle Beschäftigungsdienste, während sich die beiden Arbeitsämter auf die allgemeinen Dienste beschränkten.

Die Umstrukturierung der OAED und insbesondere die Gründung der Special Service-KPAs hat die Modernisierung spürbar vorangetrieben. Sie wurde zu einer Art Wendepunkt, an dem die unterschiedlichsten Probleme rechtlicher, administrativer und technischer Art endlich aus dem Weg geräumt wurden. Zudem hatte man einen Aktionsplan entworfen, der neben einzelnen Zielen auch Fristen für die anstehenden Aufgaben festlegte. Der Plan erstreckte sich über einen Zeitraum von zwei Jahren (2004-2006), und die Fortschritte wurden in Halbjahresberichten dokumentiert.

Der Nationale Aktionsplan 2004 nannte wichtige neue Maßnahmen zur Modernisierung der ÖAV, die das Engagement für einen präventiven und individuellen Ansatz zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit erneut unterstrichen. Seit 2003 haben sich die Fortschritte beschleunigt, und dank einem koordinierten Vorgehen in verschiedenen Bereichen ist das moderne ÖAV-Netz größtenteils fertiggestellt.

Zunächst wurden einige neue KPAs eingerichtet und einige bereits existierende lokale Beschäftigungsdienste von Grund auf aktualisiert, um das ÖAV-Netz zu vollenden. Inzwischen umfasst das Netz 119 ÖAV-Zweigstellen (80 KPAs plus 39 lokale Beschäftigungsdienste). Die KPAs sind in Städten und allgemein in Gebieten mit einem beträchtlichen Aufkommen an Arbeitsangebot und -nachfrage zu finden. Die lokalen Beschäftigungsdienste versorgen dagegen abgelegene Kleinstädte des Landes. Auch die Aufgaben der KPAs wurden genauer definiert. Sie wurden angewiesen, sich ausschließlich auf Vermittlungsdienste zu konzentrieren [individuelle Beschäftigungshilfe und Leitung der Arbeitsmarktprogramme der OAED⁽³¹⁾], sodass die Verwaltung von Sozialleistungen (Arbeitslosenunterstützung und andere Leistungen) und die Vermittlungsdienste nun von separaten Institutionen gehandhabt werden. Durch diese Trennung wird riskiert, dass die beiden Stellen unterschiedliche Ziele verfolgen (d. h. Aktivierung der Arbeitslosen einerseits und Feststellung des Anspruchs auf Sozialleistungen andererseits), was eine stärkere Zusammenarbeit erforderlich macht. Die Integration der drei wichtigsten Funktionen, a) Vermittlung und Beratung, b) Zahlung der Arbeitslosenunterstützung und c) Leitung der Arbeitsmarktprogramme, stellt eine zukünftige Option für die ÖAV dar. Die lokalen Beschäftigungsdienste handhaben derzeit neben den Beschäftigungsdiensten auch die Bereitstellung von Sozialleistungen.

⁽²⁹⁾ Siehe auch *Operational plan for the modernisation of OAED, Deliverable No 1, Part VI*, Dezember 2000, S.37.

⁽³⁰⁾ Zu den allgemeinen Beschäftigungsdiensten gehören die Verwaltung des Arbeitslosenregisters sowie die Überwachung von Neueinstellungen und Arbeitsplatzverlusten; individuelle Beschäftigungsdienste umfassen die Chanceneinschätzung von Arbeitslosen, Arbeitsvermittlung und Unterstützung bei der Arbeitssuche.

⁽³¹⁾ Jedoch ausschließlich Handhabung der finanziellen Aspekte, die sich aus der Leitung aktiver Arbeitsmarktprogramme ergeben – eine Aufgabe, die die lokalen Zweigstellen der OAED übernehmen.

Um Arbeitslose besser beurteilen und wirksame Strategien ausarbeiten zu können, wurde die Chanceneinschätzung eingeführt. Die KPAs unterteilen ihre Kunden in vier verschiedene Gruppen: 1. Arbeitssuchende, die nur geringfügiger Unterstützung bedürfen, da sie voraussichtlich ohne große Probleme einen Arbeitsplatz finden; 2. Arbeitssuchende, die vor der Arbeitssuche begrenzt unterstützt werden müssen (z. B. eine kurzfristige Ausbildung); 3. Arbeitssuchende mit Qualifikationsdefiziten, die intensive Hilfe benötigen, und 4. schwervermittelbare Kandidaten, für deren Vermittlung Zusatzdienste erforderlich sind (z. B. Hilfsdienste für von Ausgrenzung bedrohte Personen).

Statistische Daten wurden anfangs nur unzureichend erfasst (man hatte Griechenland bereits mehrmals die Verbesserung seiner Systeme zur Erfassung gemeldeter Arbeitsloser empfohlen). Schließlich entwickelte das der OAED angegliederte Unternehmen PAEP ein Informationssystem, das im Oktober 2003 in Betrieb genommen wurde. Das System beinhaltet Schätzungen zu registrierten Arbeitslosen und ermöglicht die Beurteilung der Aktivierungsbemühungen.

Die OAED hat sich kürzlich intensiv um die personelle Besetzung der KPAs bemüht. Derzeit werden die KPAs und die lokalen Beschäftigungsdienste von schätzungsweise 460 Beschäftigungsberatern und mindestens ebenso vielen Beamten bemannt. Zu den Hauptaufgaben der Beschäftigungsberater zählen ausführliche Interviews mit Arbeitslosen, Entwurf und Überwachung der individuellen Aktionspläne, Aufeinanderabstimmen von Arbeitskräfteangebot und -nachfrage sowie die Beobachtung des offenen Stellenmarkts. Die Beamten verwalten das Arbeitslosenregister, leiten die aktiven Arbeitsmarktmaßnahmen und überwachen die Zahl der Neueinstellungen und Arbeitsplatzverluste. Die Berater und andere Mitarbeiter der ÖAV wurden auf solchen Gebieten wie Job-Matching, darunter auch Kontaktaufnahme mit Arbeitgebern und die Bekanntgabe offener Stellen, geschult.

Die Modernisierung der griechischen ÖAV wurde durch die EU-Strukturfonds unterstützt. Im Verlauf der zweiten Programmperiode [Zweites Gemeinschaftliches Förderkonzept (GFK), 1994-1999] wurden im Rahmen des operationellen Beschäftigungsprogramms 49 KPAs geschaffen. Im Rahmen der laufenden Programmperiode (Drittes GFK, 2000-2006) sind weitere 31 KPAs entstanden.

3 Leistungen und Erfolge

Den von PAEP gelieferten Daten zufolge hatte bis März 2004 nur ein geringer Prozentsatz der registrierten Arbeitslosen an einem ausführlichen Interview und der Ausarbeitung eines persönlichen Aktionsplans teilgenommen. Genauer gesagt hatte man mit 19 886 arbeitslosen Männern (9,52 % aller arbeitslosen Männer) und 55 486 arbeitslosen Frauen (15,81 % aller arbeitslosen Frauen) ein ausführliches Gespräch geführt. Im Anschluss daran wurde für 8,2 % der arbeitslosen Männer und für 13,48 % der arbeitslosen Frauen ein Aktionsplan aufgestellt. Zwei Jahre später traf dies (ausführliches Interview und persönlicher Aktionsplan) auf die überwiegende Mehrheit der gemeldeten Arbeitslosen zu. Laut PAEP-Daten (Stand: März 2006) hatte man mit 271 813 Personen, d. h. mit 70,51 % aller Arbeitssuchenden, ein Gespräch geführt. Für 64,28 % aller Arbeitssuchenden war zudem ein Aktionsplan aufgestellt worden. Man schätzt, dass bis Ende 2006 die gesamte Zielbevölkerung von den neuen Vereinbarungen profitiert. Diese beeindruckende Leistung zeugt von einer enormen Mobilisierung der Akteure auf sämtlichen Ebenen (Sachbearbeiter, Berater, politische Führung) und sollte nicht unterschätzt werden.

Anfang 2001 führte der KPA-Projektleiter – ein privates Beratungsunternehmen, das von der OAED damit beauftragt worden war, die Umsetzung der neuen Strukturen zu unterstützen – eine vorläufige Bewertung der neuen Beschäftigungsdienste für das Jahr 2000 durch. Hierzu wurden u. a. 21 Indikatoren zur Leistungsbeurteilung erstellt und detaillierte Informationen über verschiedene Aspekte der tagtäglichen Arbeit der KPAs gesammelt ⁽³²⁾. Die wichtigsten Ergebnisse dieser Bewertung für das Jahr 2000 sind wie folgt:

- Pro Monat besuchten durchschnittlich 259 532 Arbeitslose die 50 KPAs, die in Betrieb waren, um sich arbeitslos zu melden oder ihre Meldung zu erneuern. Die Zahl der Neumeldungen schwankte zwischen 26 000 im April und 54 000 im Oktober und November. Diese Fluktuation reflektiert die Tatsache, dass die Beschäftigung des Landes starken saisonalen Schwankungen unterliegt.
- Die Gesamtzahl der den 50 KPAs gemeldeten Neueinstellungen wird auf 497 986 geschätzt, d. h. im Durchschnitt wurden pro Monat schätzungsweise 41 499 Personen eingestellt. Die tatsächlichen Zahlen schwankten jedoch zwischen 27 000 im Dezember

⁽³²⁾ Von diesen Indikatoren beziehen sich zehn auf Input und Output und neun auf Erfolge (Ergebnisse). Die beiden übrigen messen die Bemühungen der Belegschaft.

und 57 000 im Mai. Auch hier wird der saisonale Charakter der Beschäftigung deutlich.

- Die Zahl der gemeldeten Stellenangebote wurde auf 53 777 geschätzt (10,79 % aller Neueinstellungen), das entspricht einem Durchschnitt von 4 481 Stellenangeboten pro Monat.
- Die Beschäftigungsberater verwiesen 54 401 Arbeitslose zu Vermittlungszwecken an Organisationen – geringfügig mehr Personen als die Zahl der verfügbaren Stellen (53 777). 31 700 Arbeitslose erhielten eine Stelle, von denen die überwiegende Mehrheit (28 963, rund 91,36 % der Gesamtzahl) allerdings im Rahmen einer aktiven Arbeitsmarktmaßnahme (insbesondere Lohnsubventionen und Unterstützung bei einer selbstständigen Tätigkeit) beschäftigt wurde. 16 567 Arbeitslose wurden an ein Ausbildungsprogramm verwiesen (in den meisten Fällen anscheinend ein OAED-Programm). 6 239 von ihnen nahmen schließlich an einer Ausbildung teil.

Auf Grundlage dieser Schätzungen gelangte man zu dem Schluss, dass sich der „Marktanteil“ der KPAs (Stellenangebote als Prozentsatz aller Neueinstellungen) auf 10,65 % belief und zwischen 7,5 % im Januar und 15 % im August rangierte. Die Zahl der Vermittlungen als Prozentsatz der gemeldeten Stellenangebote wurde auf 61,27 % geschätzt. Dies ist jedoch kein zuverlässiger Indikator für die Beurteilung der Einschaltung in den offenen Arbeitsmarkt, da er auch Vermittlungen in aktive Arbeitsmarktmaßnahmen umfasst. Bleibt die Vermittlung in aktive Maßnahmen unberücksichtigt, sinken die Werte dramatisch. Genauer gesagt sinkt das Verhältnis zwischen Vermittlungen und freien Stellen auf 5,74 % und das Verhältnis zwischen Vermittlungen und der Gesamtzahl der Neueinstellungen auf nur 0,57 %. Diese Ergebnisse zeigen, dass die aktiven Arbeitsmarktmaßnahmen ein wesentliches Instrument zur Unterstützung Arbeitsloser sind und es außerdem erforderlich ist, den Anteil der KPAs am offenen Arbeitsmarkt zu erhöhen.

Ein ähnliches Bild ergibt sich aus einer Untersuchung der Daten, die zur Beurteilung der Tätigkeit der KPAs in der Zeit von September 2003 bis April 2004 von PAEP gesammelt wurden⁽³³⁾. In dieser Zeit wurden Aktionspläne für 25 256 Arbeitslose entworfen. Die meisten von ihnen wurden in subventionierter Beschäftigung (10 259 Arbeitslose, 40,6 % der Gesamtzahl) und in Ausbildungsmaßnahmen (9 835 Personen, 38,8 %) untergebracht. Die Zahl der Vermittlungen in den offenen Arbeitsmarkt belief sich auf 1 918 (7,6 % der Gesamtzahl). Personen, die eine Unterstützung zur Aufnahme einer selbstständigen Tätigkeit erhielten oder an Programmen zum Erwerb von

praktischer Erfahrung teilnahmen, vervollständigten das Bild (10,5 % bzw. 2,36 %).

Die jüngste Evaluierung der KPAs wurde 2005 im Rahmen einer Zwischenbewertung des operationellen Plans „Beschäftigung und Berufsausbildung 2000-2006“ vorgenommen. Hauptgegenstand dieser Evaluierung war eine Reihe qualitativer Aspekte der angebotenen Vermittlungsdienste, die anhand von Umfragen unter Zweigstellenmitarbeitern, Arbeitgebern und Kunden beurteilt wurden. Die Ergebnisse dieser Untersuchung bilden trotz begrenzter Datenmengen und -zuverlässigkeit eine nützliche Grundlage für das Verständnis der derzeitigen Lage und zukünftigen Herausforderungen. Unter Arbeitgebern war die Kundenzufriedenheit gut, unter Arbeitslosen dagegen mäßig. Die Mehrheit der letztgenannten Gruppe (60 %) blieb trotz der gebotenen Dienste ohne Beschäftigung. Sie machten jedoch den Konjunkturrückgang und allgemeinen Arbeitsplatzmangel und nicht die Ineffektivität der Beschäftigungsberater für ihre Lage verantwortlich. Wie erwartet fanden die meisten der verbliebenen arbeitslosen Kunden schließlich mithilfe einer aktiven Arbeitsmarktmaßnahme eine Beschäftigung. Ein Mangel an Arbeitsmarktinformation, begrenzte Kenntnisse bezüglich der von anderen Organisationen gebotenen Beschäftigungs- und Ausbildungsmöglichkeiten und die oftmals enormen Probleme bei der Vermittlung älterer Arbeitsloser gehören ebenfalls zu den erwähnenswerten Ergebnissen der Evaluierung.

4 Schlussbemerkungen

Nach einem zögerlichen Start ist es Griechenland gelungen, ein modernes ÖAV-Netz zu errichten, das in der Lage ist, einen präventiven und individuellen Ansatz zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit zu verfolgen und den Grundstein für einen hochwertigen Service sowohl für Arbeitslose als auch für Arbeitgeber zu legen. Griechenlands Bemühungen, das öffentliche Image der ÖAV zu verbessern, wurden auf umfassende Weise von den EU-Strukturfonds unterstützt.

Die in diesem kurzen Beitrag angesprochenen Punkte verweisen u. a. auf zukünftige Optionen für die weitere Entwicklung. Sinnvolle künftige Maßnahmen könnten sein: Zusammenlegung von Sozialleistungen und Vermittlungsfunktion; Umgestaltung der KPAs zu einem Komplettanbieter; Integration von Information, professioneller Beratung und Vermittlung; verstärkte Zusammenarbeit mit anderen Organisationen, die Unterstützung bei der Arbeitsuche bieten. Vor allem aber sollte sich die OAED darum bemühen, die Zahl der den KPAs

⁽³³⁾ Siehe: www.paep.org.gr

gemeldeten Stellenangebote zu erhöhen – und zwar mithilfe entsprechender Marketingstrategien und eines effektiven Abgleichs von Arbeitssuchenden und offenen Stellen, um den Arbeitgebern die bestmöglichen Kandidaten zur Verfügung zu stellen.

5 Literaturhinweise

Employment Observatory-Research, Informatics, SA (PAEPSA): <http://www.paep.org.gr/gr/index.php>.

Karantinos, D., *The Preventative and Individualized Approach and the Relevant Statistical System in Greece*. Bericht für die Generaldirektion Beschäftigung, 2001.

Griechische Anstalt für Arbeit (OAED), *Operational plan for the modernisation of OAED, Deliverable No 1*, Dezember 2000.

Griechische Anstalt für Arbeit (OAED), *Study on the frame of operation of a model KPA*, Athen 2001.

Ministerium für Beschäftigung und sozialen Schutz, *Interim Evaluation of the Operational Programme Employment 2000-2006*, Athen 2005.

Ministerium für Beschäftigung und sozialen Schutz: <http://www.ypakp.gr/>

Arbeitsministerium, Nationaler Aktionsplan, 2000.

Arbeitsministerium, Nationaler Aktionsplan, 2004.

Griechische Anstalt für Arbeit (OAED), *Strategic Plan 2004-2006*, Athen 2004.

Griechische Anstalt für Arbeit (OAED): <http://www.oaed.gr/>

Ungarn: Arbeitslosigkeit in Ungarn: Trends und Strategien

1 Einführung

Die wichtigste Veränderung auf dem ungarischen Arbeitsmarkt ist die stetige Zunahme der Arbeitslosigkeit in den letzten beiden Jahren. Von ihrem Höchststand von 12,1 % im Jahr 1993 ging die Arbeitslosigkeit bis 2001 kontinuierlich auf 5,7 % zurück (Abbildung 1). Sie blieb drei Jahre lang ungefähr stabil, bevor sie 2005 um einen Prozentpunkt anstieg und dann im ersten Quartal 2006 auf einen Wert von 7,7 % kletterte. Obwohl man Ungarn nicht als Land mit hoher Arbeitslosigkeit bezeichnen kann (der EU-25-Durchschnitt lag 2005 bei 7,8 %), bietet die steigende Arbeitslosenquote Grund zur Sorge, vor allem da gleichzeitig ein Wirtschaftswachstum von über 4 % pro Jahr verzeichnet wurde. Der vorliegende Bericht zeigt die Trends und möglichen Ursachen der Arbeitslosigkeit sowie die Maßnahmen zu ihrer Reduzierung und deren wahrscheinliche Effekte auf.

2 Die Entwicklung der Arbeitslosigkeit

Im Jahr 2004 lag die durchschnittliche Arbeitslosenquote bei 6,1 %, bevor sie im Verlauf des Jahres 2005 auf 7,2 % anstieg. Zu dieser Steigerung um 1,1 Prozentpunkte kamen im ersten Quartal 2006 weitere 0,5 % hinzu, sodass die Quote auf 7,7 % stieg ⁽³⁴⁾. Neben der Zahl der 323 600 Arbeitslosen ist auch die Zahl der Nichterwerbstätigen (Personen ohne Arbeit, die zwar arbeitsfähig sind, aber keine Arbeit suchen) mit 98 700 relativ hoch. Zwischen Nichterwerbstätigkeit und Arbeitslosigkeit besteht natürlich ein Unterschied. Würde man die Nichterwerbstätigen in die Arbeitslosigkeit mit einbeziehen, ergäbe sich eine Arbeitslosenquote von 9,6 % ⁽³⁵⁾.

Ein wichtiges Merkmal ist die Dauer der Arbeitslosigkeit. Eine kurzzeitige Arbeitslosigkeit kann durchaus mit der Suche nach einer Stelle in Verbindung stehen, dagegen ist

eine längerfristige Arbeitslosigkeit aus mehreren Gründen schädlich: Die Betroffenen können den Mut verlieren und die aktive Arbeitsuche einstellen, ihre Kompetenzen können sich verschlechtern oder gar obsolet werden, außerdem müssen sie mit einer Stigmatisierung durch die Arbeitgeber rechnen. Der Anteil der ungarischen Arbeitslosen, die bereits längerfristig ohne Arbeit sind, ist erheblich – insgesamt 41,6 % sind länger als ein Jahr arbeitslos.

Welche Personen leiden unter Arbeitslosigkeit, und in welchen demografischen Kategorien war 2005 ein Anstieg zu verzeichnen? 2004 waren die Arbeitslosenquoten von Männern und Frauen gleich hoch, ein Jahr darauf lag die Arbeitslosigkeit bei den Frauen jedoch um einen halben Prozentpunkt über der der Männer (Tabelle 1). Nach Ausbildungskategorien betrachtet, wies die Gruppe der Personen mit maximal acht Schuljahren den höchsten Anstieg auf; ihre Arbeitslosenquote erhöhte sich innerhalb eines Jahres von 12,3 % auf 15,6 %. Personen mit Berufsschulbildung (eine weitere Kategorie von Arbeitnehmern mit vergleichsweise geringem Bildungsgrad) wiesen 2005 eine um einen halben Prozentpunkt höhere Arbeitslosenquote als im Vorjahr auf (ein Anstieg von 6,9 % auf 7,4 %), und bei Sekundarschulabsolventen wurde eine leichte Zunahme von 4,7 % auf 4,9 % verzeichnet. In der Gruppe der höher Gebildeten war die Arbeitslosenquote mit 2,3 % unverändert.

Die Verteilung nach Altersgruppen zeigt, dass die Arbeitslosigkeit am stärksten in der Gruppe der 20- bis 24-Jährigen anwuchs (von 13,4 % auf 17,5 % oder um 4,1 Prozentpunkte). Die zweitgrößte Zunahme verzeichnete die jüngste Alterskohorte (15-19 Jahre), in der sich die Arbeitslosenquote um 2,9 Prozentpunkte von 34,9 % auf 37,8 % erhöhte. Die Gruppe der 25- bis 29-Jährigen erlebte einen Anstieg von 1,7 % (von 6,5 % auf 8,2 %), während die Arbeitslosigkeit in den älteren Kohorten um 0,7-0,9 % nach oben ging.

Die Änderung der Arbeitslosenquote war regional unterschiedlich. Die beiden Regionen im Osten des Landes (die Nördliche und die Südliche Tiefebene) wiesen mit fast

⁽³⁴⁾ Von März bis Mai 2006 sank die Arbeitslosenquote um 0,4 Prozentpunkte. Ohne eine längere Zeitreihe lässt sich jedoch nur schwer einschätzen, ob diese Abnahme eine Abwärtsbewegung einleitet oder durch saisonale Effekte verursacht wurde.

⁽³⁵⁾ Die Zahl der „entmutigten“ Arbeitnehmer wird seit 2003 mit rund 100 000 bis 110 000 angegeben.

zwei Prozentpunkten den größten Anstieg auf. In West- und Süd-Transdanubien betrug die Zunahme 1,3 % bzw. 1,5 %. In der Landesmitte (Mittel- und Nord-Ungarn sowie Mittel-Transdanubien) lag der Anstieg bei unter einem Prozentpunkt. Erwähnenswert ist, dass die Arbeitslosenquote in Nord-Ungarn nicht besonders stark nach oben ging, obwohl 2004 und 2005 dort die höchste Arbeitslosigkeit gemessen wurde.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Zunahme der Arbeitslosigkeit um 1,1 Prozentpunkte nicht gleichmäßig auf die verschiedenen demografischen Gruppen verteilt war. Frauen, nicht besonders qualifizierte Menschen und junge Arbeitnehmer wurden im Verlauf des Jahres 2005 am ehesten arbeitslos. In Regionen mit hoher Arbeitslosigkeit war der Anstieg der Arbeitslosenquote nicht ausgeprägter als in Regionen mit relativ geringer Arbeitslosigkeit.

Wo liegen die Ursachen für die Zunahme der Arbeitslosigkeit in einer Zeit, da sich die ungarische Wirtschaft um mehr als 4 % ausdehnte? Es wäre möglich, dass neue Technologien hoch qualifizierte Arbeitnehmer erforderten und daher junge und ungebildete Menschen keine ausreichende Qualifikation für eine Anstellung mitbrachten. Es wäre auch möglich, dass Wirtschaftszweige, die auf gering qualifizierte Arbeitnehmer setzen, geschrumpft sind, allerdings wird diese Hypothese durch die Daten kaum gestützt: In der Landwirtschaft sowie im Transport-, Lager- und Kommunikationswesen gingen zwar rund 20 000 Arbeitsplätze verloren, gleichzeitig stieg jedoch bei Handel und Reparatur sowie im Hotel- und Gaststättengewerbe die Zahl der Arbeitsplätze um etwa 45 000 an (Ungarisches Statistikamt, 2006).

Auf der Angebotsseite könnte das Wirtschaftswachstum dazu führen, dass Menschen aus der Nichterwerbstätigkeit in die Arbeitslosigkeit überwechseln, falls sie glaubten, dass mehr Arbeitsplätze zur Verfügung stünden als zuvor. Gleichzeitig wurden, wie unten beschrieben, mehrere Maßnahmen eingeführt, um bei der Senkung der Arbeitslosigkeit zu helfen. Die vorhandenen Daten unterstützen diese Hypothesen zu einem gewissen Grad: Zwischen 2004 und 2005 war der Rückgang bei der Zahl der Nichterwerbstätigen etwa genauso hoch wie die Zunahme bei den Arbeitslosenzahlen. Allerdings sind es die entmutigten Arbeitnehmer, die am ehesten dazu neigen, aktiv zu werden, und ihre Zahl wies 2005 nicht nach unten – im Gegenteil, sie stieg von 2004 auf 2005 leicht an, und zwar von 109 200 auf 110 800 (und ging erst im ersten Quartal 2006 zurück). Daraus lässt sich schließen, dass der Anstieg bei der Arbeitslosenquote verschiedene Gründe hat. Würde man die Zahl der Menschen betrachten, die von einem Beschäftigungsstatus in einen anderen übergangen, könnte man mehr über die Ursachen des Anstiegs sagen.

3 Maßnahmen zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit

Die ungarische Regierung hat sowohl aktive als auch passive Arbeitsmarktmaßnahmen eingesetzt, um die steigende Arbeitslosigkeit zu bekämpfen. Die vielleicht wichtigste war die Regeländerung bei der Arbeitslosenunterstützung, mit der versucht wurde, Arbeitslose effektiver zur Stellensuche zu bewegen als zuvor. Nach dem neuen System berechnet sich die Arbeitslosenunterstützung nach dem letzten Gehalt des Empfängers und nimmt dann schrittweise während des neunmonatigen Anspruchszeitraums ab. Vor dieser Änderung erhielten arbeitslose Menschen während des gesamten Zeitraums denselben Betrag (maximal 44 000 HUF). Unter dem neuen System ist die staatliche Beihilfe in den ersten drei Monaten an das letzte Gehalt des Empfängers gekoppelt und liegt zwischen 60 % und 120 % des gesetzlichen Mindestlohns⁽³⁶⁾. In den darauf folgenden sechs Monaten werden einheitlich 60 % des gesetzlichen Mindestlohns gezahlt. Um den Fehlanreiz zu verringern, den der Leistungsbezug mit sich bringt (erkennbar an der mangelnden Motivation zur Stellensuche), erhalten diejenigen, die im zweiten Teil des Bezugszeitraums Arbeit finden, die Hälfte der eingesparten Beihilfe als Bonus. Nach Auslaufen der Arbeitslosenunterstützung haben Arbeitslose Anspruch auf eine „Beihilfe für Arbeitsuchende“ in Höhe von 40 % des Mindestlohns. Die Arbeitsuche ist jedoch keine Vorbedingung für den Erhalt der Beihilfe.

Mehrere Maßnahmen im neuen Arbeitslosenbeihilfesystem dürften für mehr Gerechtigkeit sorgen und zudem die Fehlanreize verringern, die Menschen davon abhalten, sich um Arbeit zu bemühen. Das neue System ist gerechter, da es die Höhe der Arbeitslosenunterstützung genau wie die vom Arbeitnehmer entrichtete Arbeitslosenversicherung an dessen Gehalt ankoppelt. Die schrittweise Verringerung der Beihilfe sowie der Bonus, der im Fall einer Beschäftigung gezahlt wird, dürften die Motivation, sich um eine Stelle zu bemühen, erhöhen.

Das neue System wird durch eine aktive Arbeitsmarktmaßnahme ergänzt, die den Fehlanreiz, sich während des Bezugs staatlicher Leistungen nicht auf Arbeitssuche zu begeben, weiter senkt. Die Maßnahme gilt für Personen, die aktiv nach einer Stelle suchen. Die Regierung hat darüber hinaus versprochen, Arbeitsuchende effizienter durch die Arbeitsämter zu unterstützen, als dies bisher der Fall war. Die Wirkung dieser Strategie ist nur schwer zu beurteilen, da sie davon abhängen wird,

⁽³⁶⁾ Der gesetzliche Mindestlohn beträgt 62 500 HUF. Arbeitnehmer haben Anspruch auf die Beihilfe, wenn sie vor dem Verlust ihrer Stelle mindestens ein Jahr lang beschäftigt waren.

welche Ressourcen für die Verwaltung und Unterstützung arbeitsuchender Menschen zur Verfügung gestellt werden. Insgesamt betrachtet weisen die Neuerungen Ähnlichkeiten mit den Systemen in Nordeuropa auf, wo die Beihilfen beträchtlich sind, gleichzeitig jedoch die Stellensuche gefördert wird und rigoros geregelt ist. Leistungsempfänger darauf zu überprüfen, ob sie eine Stelle suchen oder nicht, ist jedoch ein teures Unterfangen. Zudem beschreibt das ungarische System nicht, inwieweit sich die Pflichten der Arbeitsämter ändern und ob sie zur Erfüllung ihrer neuen Aufgaben mit zusätzlichen Geldern ausgestattet werden.

Eine weitere vielfach genutzte aktive Arbeitsmarktmaßnahme ist die Steuerbefreiung für Unternehmen, die Arbeitslose einstellen. Diese wird in Ungarn für verschiedene Kategorien von Arbeitslosen gewährt: Langzeitarbeitslose über 50 Jahre, Frauen, die im Mutterschaftsurlaub sind (oder ein Familienmitglied pflegen), und Personen unter 30 Jahren. Betriebe, die Langzeitarbeitslose einstellen, müssen bis zu einer Summe von 130 % des gesetzlichen Mindestlohns weder Lohnsummensteuer noch Sozialversicherungsbeiträge zahlen (was 32 % des Bruttoeinkommens ausmacht), falls die Beschäftigung mindestens ein Jahr lang garantiert wird. Für Frauen im Mutterschaftsurlaub können die Sozialversicherungsbeiträge neun Monate lang um 50 % gesenkt werden. Das Auswahlkriterium hierfür ist, dass die neue Stelle innerhalb eines Jahres nach Beendigung des Mutterschaftsurlaubs angetreten wird und die Beschäftigung für drei Monate nach Auslaufen der Beihilfe garantiert ist. Betriebe, die Berufsanfänger einstellen, sind ebenfalls von einem Teil der Lohnsummensteuer befreit. Statt der üblichen 32 % zahlt der Arbeitgeber im ersten Arbeitsjahr lediglich 15 % und im zweiten 25 % der Lohnsummensteuer. Diese Beihilfe wird bis zu einem Gehalt von 90 000 HUF gewährt ⁽³⁷⁾.

Viele wissenschaftliche Arbeiten haben gezeigt, dass sich diese aktiven Arbeitsmarktmaßnahmen positiv auf die Beschäftigungswahrscheinlichkeit von Menschen in den Gruppen auswirken, auf die die Maßnahmen ausgerichtet sind ⁽³⁸⁾. Es können sich aber auch erhebliche indirekte Folgen ergeben. Arbeitgeber, die wissen, dass sie eine Steuervergünstigung erhalten, wenn sie Arbeitnehmer aus bestimmten benachteiligten Gruppen einstellen, könnten beschließen, Mitarbeiter zu entlassen und stattdessen Personen aus den geförderten Gruppen einzustellen. Ein solcher Verdrängungseffekt wurde in

mehreren wissenschaftlichen Arbeiten nachgewiesen, die herausfanden, dass der Effekt beträchtlich ist und die Beschäftigungswirkungen aktiver Arbeitsmarktmaßnahmen stark verringert. Trotz dieses Verdrängungseffekts haben diese Maßnahmen den Vorteil, dass sie die Beschäftigung benachteiligter Gruppen fördern und zusätzliche Bewegung auf dem Arbeitsmarkt erzeugen dürften. Dies ist hilfreich, wenn es die Zahl der Arbeitnehmer senkt, die längerfristig ohne Arbeit sind.

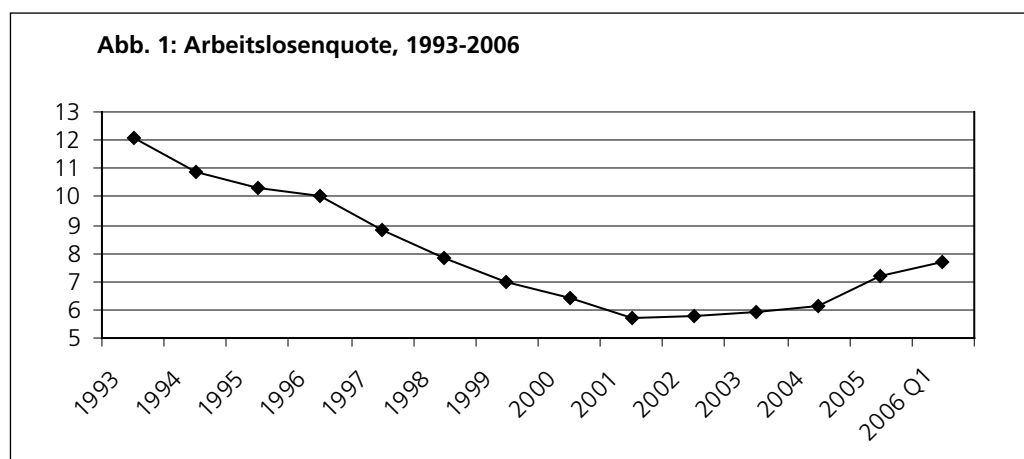
Um die Erwerbsteilnahme zu erhöhen, hat die Regierung außerdem mehrere gesetzliche Beschränkungen aufgehoben, die verhinderten, dass Teilnehmer an Sozialprogrammen beschäftigt werden konnten. Erstens darf nun jeder Arbeitslosengeldempfänger nach Ablauf der ersten drei Bezugsmonate eine befristete Arbeit annehmen, ohne die staatliche Beihilfe zu verlieren. Diese Änderung ist sehr willkommen, da sie den mit der Beihilfe verbundenen Fehlanreizen entgegenwirkt, die dazu führten, dass Arbeitnehmer befristete Stellen bisher ausschlugen. Zweitens dürfen Eltern, die Kindergeld erhalten, ab dem ersten Geburtstag ihres Kindes nun einer Vollzeitbeschäftigung nachgehen (bisher durften sie nur Teilzeit arbeiten) ⁽³⁹⁾. Das Kindergeld beträgt 25 800 HUF. Da diese Zulage allen Personen mit einem Kleinkind zur Verfügung steht, unabhängig von ihrem Beschäftigungsstatus, werden Familien mit Kleinkindern also recht großzügig unterstützt. Dies führt möglicherweise zu einer Erhöhung des Arbeitskräfteangebots – gleichzeitig belastet es den Staatshaushalt enorm.

Zuletzt sollte noch eine Maßnahme Erwähnung finden, die die Wirkung all der Maßnahmen, mit denen die Beschäftigungswahrscheinlichkeit arbeitsloser Menschen erhöht werden soll, deutlich schmälern könnte. Es handelt sich um die stete Anhebung des gesetzlichen Mindestlohns, der 2006 auf 62 500 HUF (also um 9,6 %) erhöht wurde. Dem Gesetz nach sind weitere Zunahmen vorgesehen: 2007 soll der Mindestlohn auf 65 500 HUF und 2008 auf 69 000 HUF ansteigen. Wie im vorigen Kapitel aufgezeigt ist, treibt dies die Arbeitskosten für die Menschen am unteren Ende der Qualifikationsskala, die ohnehin am meisten von Arbeitslosigkeit bedroht sind, in die Höhe. Die hohen Arbeitskosten für diese Arbeitnehmer verringern deren Chancen auf eine Anstellung noch weiter. Langfristig gesehen ist es möglich, dass die Firmen sie durch Kapital ersetzen werden, vor allem da der gesetzliche Mindestlohn vermutlich Jahr für Jahr weiter steigen wird.

⁽³⁷⁾ Das Programm gilt für Berufsanfänger unter 25 und alle Hochschulabsolventen unter 30 Jahren. Während ich die Zuschüsse für Berufsanfänger ohne höheren Bildungsabschluss stark befürworte, halte ich es für fragwürdig, junge Menschen mit Hochschulabschluss, die meist leicht eine Stelle finden, finanziell zu unterstützen.

⁽³⁸⁾ Ein Übersichtsartikel über die Befunde zu europäischen aktiven Arbeitsmarktmaßnahmen findet sich bei Kluge (2006).

⁽³⁹⁾ Dieses universelle Kindergeld wird drei Jahre lang an Personen vergeben, die vor der Geburt ihres Kindes nicht in Arbeit waren. Personen, die vor der Geburt des Kindes eine Stelle hatten, haben Anspruch auf eine andere, gehaltsabhängige Beihilfe, die zwei Jahre lang gewährt wird.



Quelle: Ungarisches Statistikamt, Stadat-Datenbank.

Tabelle 1: Arbeitslosenquoten nach Geschlecht, Bildung, Alter und Region, 2004 und 2005

	2004	2005	Veränderung (in Prozentpunkten)
Gesamt	6,1	7,2	1,1
Geschlecht			
Männer	6,1	7,0	0,9
Frauen	6,1	7,5	1,4
Bildung			
≤ 8 Schuljahre	12,3	15,6	3,3
Berufsschulbildung	6,9	7,4	0,5
Weiterführende Schule	4,7	4,9	0,2
Universität	2,3	2,3	0,0
Alter			
15-19	34,9	37,8	2,9
20-24	13,4	17,5	4,1
25-29	6,5	8,2	1,7
30-39	6,0	6,8	0,8
40-49	5,0	5,7	0,7
50-59	3,9	4,8	0,9
Region			
Mittel-Ungarn	4,5	5,2	0,7
Mittel-Transdanubien	5,6	6,3	0,7
West-Transdanubien	4,6	5,9	1,3
Süd-Transdanubien	7,3	8,8	1,5
Nord-Ungarn	9,7	10,6	0,9
Nördliche Tiefebene	7,2	9,1	1,9
Südliche Tiefebene	6,3	8,2	1,9

Quelle: Telegdy (2006); die Zahlen beziehen sich auf die Bevölkerung zwischen 15 und 74 Jahren.

4 Literaturhinweise

Eurostat-Homepage zum Arbeitsmarkt http://epp.eurostat.cec.eu.int/portal/page?_pageid=1996,45323734&_dad=portal&_schema=PORTAL&_screen=welcomeref&_open=/&_product=STRIND_EMPLOI&_depth=2

Ungarisches Statistikamt, Stadat-Datenbank: http://portal.ksh.hu/portal/page?_pageid=38,333387&_dad=portal&_schema=PORTAL

Ungarisches Statistikamt, *Labour Market Outlook 2004*, Ungarisches Statistikamt, Budapest, 2005. <http://portal.ksh.hu/pls/ksh/docs/hun/xftp/idoszaki/munkerohelyz/munkerohelyz04.pdf>

Ungarisches Statistikamt, *Labour Force Survey 2005*, Ungarisches Statistikamt, Budapest, 2006. <http://portal.ksh.hu/pls/ksh/docs/hun/xftp/idoszaki/munkerohelyz/munkerohelyz05.pdf>

Kluve, J., *The effectiveness of European labour-market policy*, IZA Discussion Paper Nr. 2018, Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit, Bonn, 2006. <http://www.iza.org/>

Telegdy, Á., „A költségvetési bérpolitika hatásai“. In: *A magyar foglalkoztatáspolitikai átfogó értékelése az Európai Foglalkoztatási Stratégia kontextusában, az elmúlt öt év tapasztalatai alapján*, 2005.

Telegdy, Á., „Labour-market trends in Hungary“. In: K. Fazekas (Hg.), *The Hungarian labour market 2005*, Institute of Economics, HAS, Budapest, 2006.

Irland: Koordinierterer Ansatz für Kinderbetreuung und damit verbundene Aspekte

1 Einführung und Ziele

1.1 Einführung und Hintergrund

Das starke Wirtschaftswachstum seit Mitte der 90er Jahre beruhte auf verschiedenen Faktoren. Ein Hauptgrund war jedoch der erhebliche Anstieg des Arbeitskräfteangebots in dieser Zeit. Durch den Rückgang der Arbeitslosenquote, neu immigrierte Arbeitskräfte und einen deutlichen Anstieg der Erwerbsquote ist das Arbeitskräfteangebot in Irland von 1,43 Millionen im Jahr 1994 auf 2,07 Millionen im Jahr 2006 gestiegen. Besonders signifikant war der Anstieg der Frauenerwerbsquote, die im Zeitraum 1990-2006 von 35,8 % auf 52,2 % anstieg. Das ist natürlich erfreulich. Dennoch muss man sehen, dass die Arbeitsmarktbeteiligung der Frauen von einer aus sozialen, wirtschaftlichen und kulturellen Gründen sehr niedrigen Basis aus gestiegen ist. Es besteht also noch Spielraum für eine weitere kräftige Steigerung.

Die irische Frauenerwerbsquote ist im Vergleich zu anderen EU-Mitgliedstaaten weiterhin niedrig: Für die Altersgruppe der 15- bis 64-Jährigen beträgt sie 60,8 %, während die entsprechende Zahl für die EU-25 62,5 % beträgt. Offensichtlich bestehen weiterhin Barrieren, die der wirtschaftlichen Betätigung der Frauen Grenzen setzen. In erster Linie betreffen diese die Bereitschaft der Eltern, während der Kindererziehung erwerbstätig zu sein. Die Rückkehr auf den Arbeitsmarkt ist abhängig von der Verfügbarkeit und den Kosten der Kinderbetreuung und dem Angebot an flexiblen Arbeitspraktiken sowie davon, ob die Leistungen des Wohlfahrtssystems genügend Anreiz für die Rückkehr bieten oder nicht. Wie in Tabelle 1 aufgezeigt, betreut ein großer Teil der Eltern/Sorgeberechtigten an Werktagen noch nicht schulpflichtige Kinder und Kinder im Grundschulalter. Sehr häufig sind die Betreuer Verwandte, die unentgeltlich tätig sind. Ein kleinerer Anteil sind Verwandte, die

für die Betreuung bezahlt werden. Hinzu kommt noch, dass 2005 12,1 % der Familien bezahlte Betreuungskräfte für Kinder unter dem Grundschulalter beschäftigt (d. h. Betreuung außerhalb von Einrichtungen).

	Noch nicht Schulpflichtige		Grundschüler	
	2002	2005	2002	2005
Elternteil/Sorgeberechtigter	62,1%	59,7%	78,0%	78,5%
Unentgeltlich tätiger Verwandter	10,5%	11,5%	9,2%	9,7%
Entgeltlich tätiger Verwandter	4,6%	4,5%	3,2%	2,6%
Entgeltlich tätiger Betreuer	12,0%	12,1%	7,5%	6,5%
Krippe/Montessori	9,3%	10,1%	1,4%	1,4%
Sonstige	1,6%	2,2%	0,8%	1,3%
Gesamt	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Quelle: Zentrales Statistikamt (CSO), Vierteljährliche landesweite Haushaltsumfrage (QNHS), 2005.

Als wichtiger Grund für die geringe Erwerbsquote wurde der Mangel an bezahlbarer Kinderbetreuung angeführt. Die Nachfrage nach Kinderbetreuung hat entsprechend dem oben erwähnten Anstieg der Partizipation zugenommen. Das Angebot hat jedoch nicht mithalten, sodass die Preise für bestehende Kinderbetreuungsangebote gestiegen sind. Die durchschnittlichen Kosten, die jedem Haushalt mit noch nicht schulpflichtigen Kindern pro Woche für die Kinderbetreuung entstehen, erhöhten sich von 106,37 EUR im Jahr 2002 auf 131,35 EUR im Jahr 2005⁽⁴⁰⁾.

⁽⁴⁰⁾ CSO, QNHS-Sonderuntersuchung 1. Quartal 2005, 2006.

1.2 Der politische Rahmen

Der nationale Entwicklungsplan 2000-2006 greift das Thema Kinderbetreuung auf und führt zum Equal Opportunities Childcare Programme (EOCP), das mit einem Budget von 500 Mio. EUR ausgestattet ist. Das EOCP unterstützt drei Maßnahmen: Kapitalzuschüsse für Kinderbetreuungseinrichtungen, Fördermittel für Personalkosten und ein Programm zur Qualitätsverbesserung. Es wird anerkannt, dass die Situation durch das EOCP im Laufe des Programmzeitraums verbessert wurde. Man sieht jedoch zunehmend ein, dass die Kinderbetreuung eine zentrale Komponente der nationalen Politik sein muss, um die erforderlichen Fortschritte bei der Steigerung der Erwerbsquote zu erzielen und das Arbeitskräfteangebot und Wirtschaftswachstum nachhaltig zu steigern. Diese Entwicklung ist auch im Hinblick auf die EU-Beschäftigungsleitlinien erforderlich. Wenn – wie in den Leitlinien Nr. 17 und Nr. 18 vorgesehen – Umfang und Qualität der Beschäftigung gesteigert und ein stärker am ganzen Lebenszyklus orientierter Beschäftigungsansatz gefunden werden sollen, ist das Kinderbetreuungsangebot eine wesentliche Voraussetzung:

- „Ausrichtung der Beschäftigungspolitik auf Vollbeschäftigung, auf Steigerung der Arbeitsplatzqualität und Arbeitsproduktivität und auf Stärkung des sozialen und territorialen Zusammenhalts“,
- „Förderung eines lebenszyklusorientierten Ansatzes in der Beschäftigungspolitik“.

Die nationale Kinderbetreuungsstrategie 2006-2010 startete im Dezember 2005. Ihr Ziel ist mehr und bessere Kinderbetreuung, die den Bedürfnissen der Kinder und ihrer Eltern gerecht wird. Dies lässt sich in verschiedene Bereiche aufgliedern:

- Mutterschutzurlaub,
- Zuschüsse für die frühe Kinderbetreuung,
- Ausbildung von Kinderbetreuungskräften,
- Nationales Investitionsprogramm für die Kinderbetreuung.

In Abschnitt 2 dieses Berichts wird die Organisation, Umsetzung und Finanzierung der Strategie detaillierter betrachtet. In Abschnitt 3 geht es um die Instrumente, durch welche die effektive Durchführung des Programms sichergestellt wird. Wir untersuchen, welche Indikatoren sich dafür eignen, den Fortschritt zu erfassen, und berücksichtigen die jüngsten wohlfahrtspolitischen Entwicklungen, Interventionen und Vorschläge im Hinblick auf die Vereinbarkeit von Arbeits- und Familienleben. Abschnitt 4 enthält eine kurze Zusammenfassung der Schlussfolgerungen.

2 Umsetzung und Finanzierung

2.1 Organisation und Finanzierung

Die nationale Kinderbetreuungsstrategie 2006-2010 stellt eine planmäßige und koordinierte Reaktion auf alle Aspekte der Kinderbetreuung sowie die zunehmende Arbeitsmarktbeteiligung der Eltern dar. Dies ist kein Ad-hoc-Programm mit projektbezogenen Interventionen zu bestimmten Punkten. Vielmehr zielt die Strategie darauf ab, Synergien zwischen Arbeitsgepflogenheiten, dem Wohlfahrtssystem, der Steuerpolitik, den Infrastrukturinvestitionen, der Verbesserung des Qualifikationsniveaus, dem Engagement in der Gemeinschaft und dem ehrenamtlichen Sektor sicherzustellen sowie Anreize für unternehmerische Projekte in diesem Zusammenhang zu geben, um die gewünschten Arbeitsmarkteffekte zu erzielen. Die vorgeschlagenen Hauptentwicklungen lassen sich wie folgt zusammenfassen:

2.1.1 Mutterschutzurlaub

Ab März 2006 erhalten die Mütter nach der Geburt zusätzliche vier Wochen bezahlten Mutterschutz, womit der Mutterschutzurlaub auf insgesamt 22 Wochen erhöht wird. Ab 2007 gibt es weitere vier Wochen bezahlten Mutterschutz, sodass insgesamt ein Anspruch auf sechs Monate Mutterschutzurlaub für Mütter Neugeborener besteht. Gleichzeitig wird der unbezahlte Mutterschutz 2006 und 2007 um jeweils vier Wochen verlängert. Damit verdoppelt sich dieser Anspruch auf 16 Wochen.

2.1.2 Zuschüsse für die frühe Kinderbetreuung

Eine Direktzahlung in Höhe von 1 000 EUR jährlich, steuer- und abgabenfrei, steht allen Eltern für jedes Kind bis zu dessen 6. Geburtstag erwerbsunabhängig zu. Dies ist eine zusätzliche Zahlung, die unabhängig vom bestehenden Kindergeld geleistet wird. Obwohl es dazu gedacht ist, den Familien bei der Bezahlung der Kinderbetreuung zu helfen, wird nicht kontrolliert, ob es zu diesem Zweck verwendet wird oder nicht.

2.1.3 Ausbildung von Kinderbetreuungskräften

Bis 2010 sind Finanzmittel für die Förderung der Ausbildung von Kinderbetreuungskräften vorgesehen. Insgesamt sollen mehr als 17 000 qualifizierte Kinderbetreuer ausgebildet werden. Man schätzt, dass etwa 10 000 zusätzliche Kinderbetreuungskräfte gebraucht werden, um eine neue Infrastruktur aufzubauen und das Leistungsangebot auszuweiten. Das nationale Kinderbetreuungsprogramm bildet den Rahmen für künftige Aktivitäten, die auf den Grundsätzen basieren, die in dem vom Nati-

onalen Koordinierungsausschuss für Kinderbetreuung herausgegebenen Dokument „*Quality childcare and lifelong learning a model framework for education, training and professional development in the early childhood care and education sector*“ umrissen sind. Dies betont den Bedarf an flexibler, multidisziplinär ausgerichteter und lernerorientierter Bildung und Ausbildung unter Wahrung des kinderorientierten Ethos.

2.1.4 Nationales Investitionsprogramm für die Kinderbetreuung

Dieses Programm zielt darauf ab, die lokale Planung und hochwertige Kinderbetreuungsangebote, die auf die Bedürfnisse des Kindes und seiner Familie abgestimmt sind, aktiv finanziell zu fördern. Das neue, über mehrere Jahre angelegte Investitionsprogramm, das darauf abzielt, bis 2010 rund 50 000 zusätzliche Kinderbetreuungsplätze zu schaffen, ist das Nachfolgeprogramm zum früheren Investitionsmechanismus des EOCP. Investitionen in den Ausbau der Kinderbetreuungsinfrastruktur und die Verbesserung und den Ausbau hochwertiger Kinderbetreuung werden finanziell gefördert. Unter anderem beinhaltet dies folgende Maßnahmen:

- neue Kapitalzuschüsse für private Kinderbetreuungsanbieter. Antragsteller können bis zu 100 000 EUR Zuschuss zu den Kapitalkosten für den Aufbau einer Kinderbetreuungseinrichtung in Gegenden mit nachweislichem Kinderbetreuungsbedarf erhalten;
- Finanzierung von örtlichen/gemeinnützigen Organisationen, die Kinderbetreuungseinrichtungen aufbauen, wenn es in der Gegend einen nachweislichen Kinderbetreuungsbedarf gibt. Die Höhe der Fördermittel bemisst sich jeweils nach der Zahl der Plätze, die die Gruppen anzubieten beabsichtigen. Maximal kann ein Zuschuss von einer 1 Mio. EUR gewährt werden;
- Gewährung von Kapitalzuschüssen an Tagesmütter sowie Eltern-Kind-Gruppen für die Gründung und Erweiterung von Kinderbetreuungseinrichtungen;
- Gewährung von Zuschüssen zur Deckung der Personalkosten örtlicher Kinderbetreuungsanbieter.

2.1.5 Steuervergünstigung

Zur Förderung der nationalen Kinderbetreuungsstrategie hat die Regierung mit dem Haushalt für 2006 eine neue Steuervergünstigung für Tagesmütter eingeführt. Die Steuervergünstigung sieht vor, dass Tagesmütter, die bis zu drei Kinder bei sich zuhause betreuen, für diese Dienstleistung steuerfrei bis zu 10 000 EUR einnehmen können.

2.2 Umsetzung und Finanzierung

Die Modalitäten für die Durchführung und Finanzierung der koordinierten Kinderbetreuungs politik sind je nach Maßnahme sehr verschieden. Die Änderungen des Mutterschutzurlaubs wurden durch Gesetzesänderungen vorangetrieben. Die Kosten der Steuervergünstigung, die sich in den ersten Jahren voraussichtlich auf bis zu 4 Mio. EUR jährlich belaufen, werden vom Staatshaushalt getragen. Der Zuschuss für die frühe Kinderbetreuung wird vom Ministerium für Soziales und Familie als zusätzliche Maßnahme zum bestehenden Kindergeld eingeführt. Die Zusatzzahlung wird allen, die bereits Kindergeld erhalten, automatisch gewährt.

Die Umsetzung der verschiedenen Komponenten des nationalen Investitionsprogramms für die Kinderbetreuung ist etwas komplizierter. Insgesamt liegt die Zuständigkeit für die Umsetzung auf nationaler Ebene beim Büro des Staatssekretärs für Kinder (OMC). Verwaltet wird das Programm von der staatlichen Behörde Pobal (früher bekannt unter dem Namen Area Development Management Ltd.). Dabei baut sie auf den Erfahrungen auf, die sie in ähnlicher Rolle bei der Umsetzung des EOCP sowie bei der Leitung und Verwaltung nationaler Finanzierungsinitiativen gewonnen hat. Auf lokaler Ebene werden die Aktivitäten zur Umsetzung von den Kinderbetreuungs ausschüssen geplant, die in Städten und Grafschaften eingerichtet werden. Die entsprechenden Anträge werden auf nationaler Ebene genehmigt. In diesen Prozess wird auch die National Voluntary Childcare Organisation einbezogen.

Das Programm zur Ausbildung von Kinderbetreuern steht unter der Leitung des OMC, das in Partnerschaft mit der Nationalen Behörde für Ausbildung und Beschäftigung (FÁS) (gefördert durch das Ministerium für Unternehmen, Handel und Beschäftigung), den Berufsbildungsausschüssen, der National Voluntary Childcare Organisation und dem Centre for Early Childhood Care and Education an der Ausarbeitung eines effektiven Ausbildungsprogramms arbeiten wird. Das OMC arbeitet zudem gemeinsam mit dem Ministerium für Bildung und Wissenschaft ein neues Programm für soziale Eingliederung aus. Dieses Programm (*Delivering Equality of Opportunity in Schools*) zielt darauf ab, die bestehenden Kinderbetreuungsprogramme in benachteiligten Gemeinwesen zu verbessern. Das Ministerium für Gesundheit und Kinder hat bekräftigt, dass es sich für die Verbesserung der Kinderbetreuungsstandards im Vorschulbereich einsetzen und Gesundheit, Sicherheit und Wohlergehen der Kinder im Vorschulalter fördern will. Der Health Service Executive ist dafür verantwortlich, diese Dienste zu inspizieren und zu überwachen.

Die Umsetzung der nationalen Kinderbetreuungsstrategie erfordert somit den Aufbau koordinierter Partnerschaften und Verwaltungs- und Finanzierungsmoda-

litäten zwischen verschiedenen Ministerien, Behörden, Gemeinwesen und gemeinnützigen Organisationen und anderen Strukturen. So ist sichergestellt, dass bei der Deckung des Kinderbetreuungsbedarfs ein ganzheitlicher Ansatz verfolgt wird. Die Strategie deckt sowohl laufende Ausgaben als auch Kapitalinvestitionen. Insgesamt ist für den Zeitraum 2006-2010 eine Investition von 2,65 Mrd. EUR vorgesehen. Jede dieser Maßnahmen wird voraussichtlich folgende Kosten mit sich bringen:

Mutterschutzurlaub	85 Mio. EUR jährlich
Zuschüsse für die frühe Kinderbetreuung	353 Mio. EUR jährlich
Ausbildung von Kinderbetreuungs Kräften	4 Mio. EUR jährlich
Nationales Investitionsprogramm für die Kinderbetreuung	575 Mio. EUR über fünf Jahre

Diese Strategie wird ausschließlich vom Finanzminister ohne jede Beteiligung des Europäischen Sozialfonds finanziert. Dadurch unterscheidet sie sich von früheren Investitionen in die Kinderbetreuung im Rahmen des EOCP, die zum Teil im Rahmen des Nationalen Entwicklungsplans für die Jahre 2000-2006 durch den EU-Strukturfonds finanziert worden waren. Die Strategie baut auf einen Großteil dieser vom ESF kofinanzierten Aktivitäten auf. Dabei wird anerkannt, dass noch mehr getan werden muss, um den nationalen Kinderbetreuungsbedarf voll zu decken. Der Beitrag des Strukturfonds ist in den letzten Jahren aufgrund der kräftigen wirtschaftlichen Entwicklung zurückgegangen. Somit war es eine ganz natürliche Entwicklung, mit den Mitteln des Nationalstaats eine ganzheitliche Strategie zu entwickeln, zu finanzieren und zu implementieren.

3 Leistungen und Erfolge

3.1 Mechanismen zur Sicherstellung effektiver Ergebnisse

Das Büro des Staatssekretärs für Kinder (OMC) spielt bei der Umsetzung der neuen koordinierten Kinderbetreuungs politik eine zentrale Rolle. Dies wird dazu beitragen, alle Hauptbetroffenen zusammenzubringen und eine strategische Reaktion auf den Kinderbetreuungsbedarf umzusetzen. Früher litt das Kinderbetreuungsangebot darunter, dass es keine zusammenhängenden Strategien gab, die alle relevanten Aspekte und deren wechselseitige Beziehungen berücksichtigte. Die Entscheidungen wurden vielmehr unabhängig voneinander getroffen, ohne darüber nachzudenken, welche weiteren Maßnahmen für eine effektive Implementierung erforderlich wären. (Beispiele dafür waren etwa

isoliert getroffene Entscheidungen bezüglich neuer Kinderbetreuungseinrichtungen, über Ausbildung und Angebot von Betreuungskräften, über Anreize für den Aufbau neuer Kinderbetreuungseinrichtungen oder über zusätzliche Wohlfahrtsmaßnahmen.) Der Staatssekretär für Kinder ist jetzt für Kinderschutz und Wohlfahrt, für die Kleinkinderbetreuung und -bildung, für die Jugendgerichtsbarkeit sowie für die Gesamtberücksichtigung aller Aspekte der weiteren Entwicklung der Strategie zuständig.

Daneben gibt es einen weiteren Mechanismus zur Umsetzung der Strategie: 33 Kinderbetreuungs Ausschüsse auf städtischer/Grafschaftsebene, die vor Ort Netzwerke ausbauen und koordinieren. Darüber hinaus sind zusätzliche Finanzmittel für die Finanzierung der Kinderbetreuung, Ausbildung und Förderung der Betreuung von Kindern im Vorschulalter geplant. Zur Überwachung des Fortschritts wurden genaue Ziele festgelegt: Es sollen 50 000 zusätzliche Kinderbetreuungsplätze entstehen, darunter 5 000 Plätze für die Betreuung nach der Schule und 10 000 Vorschulplätze für Drei- bis Vierjährige.

Abgesehen von diesen Erfolgskennzahlen hat die Kommission jedoch eine Reihe weiterer Indikatoren festgelegt, welche sich direkter auf den Arbeitmarkteffekt beziehen, den man sich von der Strategie verspricht. Man hofft, dass die künftige Überwachung und Evaluierung der weiteren Entwicklung der Strategie diese Maßnahmen berücksichtigt. Die relevantesten Indikatoren wären 18.9, 18.10 und 17.7, die sich wie folgt zusammenfassen lassen:

- 18.9 Anteil der Personen, die gerne arbeiten würden, aber mangels Kinderbetreuungsangebot nicht auf der Suche nach Arbeit sind oder Teilzeit arbeiten (aufgeteilt nach Geschlecht);
- 18.10 Kinder, die mindestens 30 Stunden wöchentlich (im Rahmen einer formellen Vereinbarung außerhalb der Familie) betreut werden, ausgedrückt als Anteil aller Kinder derselben Altersgruppe;
- 17.7 Frauenerwerbsquote.

Abgesehen von der Festlegung von Ergebnisindikatoren scheint man der Festlegung von Indikatoren (wie denen, die im Kompendium als Grundlage für die künftige Überwachung und Evaluierung der Strategie vorgeschlagen werden) wenig Beachtung geschenkt zu haben. Der Strategie käme ein solcher Ansatz jedoch zweifellos zugute, da diese Indikatoren auf die wichtigen, für das Wirtschaftswachstum relevanten Arbeitsmarktaspekte der Kinderbetreuung deuten. Ein Beispiel: Eine jüngst von der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) herausgegebene Studie zu Irland hat gezeigt, dass viele Mütter in Irland Teilzeit arbeiten, weil bei einer Vollzeitarbeit ein Großteil ihres

Verdienstes durch Kinderbetreuungskosten und zusätzliche Steuern aufgezehrt würde. Dies ist ein Merkmal, das unter Indikator 18.9 erfasst würde. Für diese Art von Überwachung muss man aktiv regelmäßige Untersuchungen durchführen. Einen solchen Schritt sollte man jedoch in Erwägung ziehen, um die Beziehung zwischen Politik und Arbeitsmarkteffekt genau zu erfassen.

3.2 Andere politische Maßnahmen mit Auswirkungen auf die Leistung

Die nationale Kinderbetreuungsstrategie kann nicht funktionieren, wenn sie isoliert betrieben wird. Effektiv wird sie nur sein, wenn sie zusammen mit anderen Interventionen erfolgt, die den Anstieg der Erwerbsquote fördern. Die Wohlfahrtspolitik ist unerlässlich um festzustellen, ob mehr bezahlbare Kinderbetreuungsangebote die gewünschte Wirkung zeigen und die Eltern zur Rückkehr auf den Arbeitsmarkt ermutigen. Eine Reihe vorgeschlagener oder umgesetzter Wohlfahrtsreformen, die auf die Aktivierung und Steigerung der Arbeitsmarktbeteiligung zugeschnitten sind, wird helfen, den Arbeitsmarkteffekt der Strategie zu verstärken. Es lohnt sich, auf diese Änderungen einzugehen.

Erstens wurde im Haushalt 2006 beschlossen, die obere Einkommensgrenze für die Beihilfe für Alleinerziehende (*One Parent Family Payment*) anzuheben. Durch diese ab dem 1. Juni 2006 wirksame Anhebung können Alleinerziehende wöchentlich bis zu 375 EUR verdienen (zuvor lag diese Schwelle bei 82 EUR pro Woche). Von den 80 000 Alleinerziehenden, die diese Zahlung beziehen, haben derzeit 60 % eine Vollzeit- oder Teilzeitbeschäftigung. Etliche Tausend werden jetzt Anspruch auf eine Zahlung haben, und alle Empfänger, die bereits arbeiten, werden ihre Einkommen weiter steigern können. Dies dürfte diejenigen, die zurzeit nicht erwerbstätig sind, ermuntern, eine Beschäftigung aufzunehmen, ohne ihren Sozialleistungsanspruch zu verlieren. Außerdem dürfte dies den Übergang von Teilzeit- zu Vollzeitarbeit fördern.

Daneben wurde die wöchentliche Einkommensgrenze für die Zahlung der Familienzulage angehoben. Sie wird Geringverdienern mit Familie gezahlt. Dies kommt den 16 650 Familien zugute, die zurzeit diese Leistung beziehen. Außerdem dürften jetzt weitere 5 000 Familien die Voraussetzungen für diese Leistung erfüllen. Die Steigerungen werden sich für die Empfänger auf eine um 19 bis 282 EUR höhere wöchentliche Einkommensgrenze belaufen. Dies zielt darauf ab, die Erwerbstätigkeit zu fördern und einen Anreiz zur Beibehaltung eines bestehenden Beschäftigungsverhältnisses zu geben.

Diese Wohlfahrtsreformen sind unbedingt erforderlich, um den Arbeitsmarkteffekt der nationalen Kinderbetreuungsstrategie zu verstärken. Zusammen mit dem

signifikanten Ausbau bezahlbarer Kinderbetreuung, der im Rahmen der Strategie weiter vorangetrieben werden soll, und den auf anderen Strategiemaßnahmen beruhenden zusätzlichen Sozialleistungen für Familien mit Niedrigeinkommen (Zuschuss zu früher Kinderbetreuung, Mutterschutzansprüche) dürften diese Reformen dazu beitragen, den Eltern Anreize zur Erwerbstätigkeit zu geben.

3.3 Beurteilung des Erreichten

Eine Beurteilung des durch die nationale Kinderbetreuungsstrategie 2006-2010 Erreichten ist zurzeit noch nicht möglich, weil wir uns noch in einer frühen Umsetzungsphase befinden. Es ist jedoch möglich, zu einigen Aspekten Stellung zu nehmen und die potenziellen Auswirkungen einzuschätzen, die durch die einzelnen Maßnahmen realisiert werden sollen.

Die Verlängerung des Mutterschutzes ist ein wichtiger Schritt. Alle Maßnahmen, die auf flexiblere Beschäftigungsmuster für die Eltern hinauslaufen, dürften sich günstig auf die Arbeitsmarktbeteiligung auswirken. Auch Steuervergünstigungen für Tagesmütter dürften klare Vorteile hinsichtlich des Ausbaus des Kinderbetreuungsangebots bieten, insbesondere für unabhängige Anbieter. Dadurch wird für diejenigen, die ihre Kinder ungern in großen Kinderbetreuungseinrichtungen abgeben möchten, eine Lücke geschlossen.

Das Nationale Investitionsprogramm für die Kinderbetreuung ist die zentrale Komponente dieser Strategie, die zu einem erheblichen Ausbau der Kinderbetreuungseinrichtungen in Irland führen wird. Die Modalitäten für Leitung, Verwaltung und Betrieb dürften die effektive Implementierung sicherstellen. Kinderbetreuungsausschüsse auf städtischer oder Grafschaftsebene dürften sicherstellen, dass die Vorschläge vor Ort entwickelt werden und auf die Bedürfnisse der örtlichen Gemeinde abgestimmt sind. Diese Ausschüsse haben bereits mit der strategischen Überprüfung des lokal bestehenden vorrangigen Kinderbetreuungsbedarfs begonnen. Manche haben Zweifel, wie weit die Kapazitäten der örtlichen und ehrenamtlichen Organisationen reichen, um auf lokaler Ebene neue Kinderbetreuungseinrichtungen zu finanzieren und aufzubauen. Man hofft, dass sie ausreichend Unterstützung erhalten, um diese Aufgabe erledigen zu können.

Die jüngst von der OECD herausgegebene Studie *Economic Surveys Ireland* untersuchte die Hindernisse, die Frauen von der Erwerbstätigkeit abhalten. Dabei wurde eine Reihe von Aspekten bezüglich des in der neuen Strategie enthaltenen Nationalen Investitionsprogramms für die Kinderbetreuung und des Zuschusses für die frühe Kinderbetreuung angesprochen. Die Studie begrüßte die neuen Investitionen sowie das Ziel, bis 2010 rund 50 000

zusätzliche Kinderbetreuungsplätze zu schaffen, merkte jedoch an, dass es Schwierigkeiten geben könnte, den Bedürftigsten vorrangigen Zugang zur örtlichen Kinderbetreuung zu gewähren. Es wurde empfohlen, die vorrangige Versorgung von Familien mit zwei berufstätigen Elternteilen zu gewährleisten. Außerdem wurde angemerkt, dass der Zuschuss für die frühe Kinderbetreuung nicht von solchen Voraussetzungen abhängig ist.

Der Zuschuss für die frühe Kinderbetreuung scheint umstritten. Seine Hauptschwäche scheint zu sein, dass er nicht zwingend für Kinderbetreuungsdienste verwendet werden muss. Man könnte die Auffassung vertreten, dass er auf das Einkommen einen regressiven Effekt hat. Wenn alle Haushalte mit Kindern unter 6 Jahren unabhängig von ihrem relativen Reichtum denselben Betrag von 1 000 EUR erhalten, so haben die Familien, die wegen der Kinderbetreuungskosten am stärksten eingeschränkt sind, keinerlei Vorteil. Es ist zwar zu begrüßen, dass Kinderbetreuung dank diesem Zuschuss für alle erschwinglicher geworden ist. Die fehlende Kontrolle seiner Verwendung wirft jedoch die Frage auf, ob er eine effektive Verbesserung des Zugangs zu Kinderbetreuungsangeboten ermöglicht. Außerdem wird es unmöglich sein, etwaige diesbezügliche Effekte zu überwachen. Tatsächlich ist die Überwachung und Evaluierung dieser Strategie ein grundsätzliches Problem. Niemand scheint daran gedacht zu haben, Zielvorgaben für die Auswirkungen auf die Arbeitsmarktbeteiligung festzulegen oder zu überwachen, inwieweit die Maßnahmen die Bedürfnisse der Eltern erfüllen. Die Ziele konzentrieren sich allein auf die Bereitstellung der Leistung. Man muss hoffen, dass mit der vereinbarten Strategie und dem Beginn der Umsetzung Mechanismen eingeführt werden können, mit denen die Auswirkungen auf die Deckung des Kinderbetreuungsbedarfs unter dem Aspekt des Arbeitsmarkts geprüft und überwacht werden können.

Zurzeit besteht die Sorge, dass der Bestand an qualifiziertem Personal für die Kinderbetreuung nicht ausreicht. Solche Schwierigkeiten würden durch die Strategie und die damit einhergehenden anderen nationalen Maßnahmen weiter verstärkt, falls die Strategie die gewünschte Wirkung zeigen und die Eltern zur Rückkehr auf den Arbeitsmarkt ermutigen sollte. Das Ausbildungsprogramm, das derzeit vom OMC, der FÁS, den Berufsbildungsausschüssen, der National Voluntary Childcare Organisation und dem Centre for Early Childhood Care and Education entwickelt wird, muss schnell vereinbart und umgesetzt werden. Ohne starke Fokussierung und Investitionen in eine hochwertige Ausbildung für Kinderbetreuungskräfte dürfte die Effektivität der Maßnahmen auf dem Gebiet der Kinderbetreuung leiden.

4 Schlussbemerkungen

Obwohl die in diesem Aufsatz erörterten einzelnen Maßnahmen größtenteils positive Entwicklungen sind, bietet die nationale Kinderbetreuungsstrategie 2006-2010 vor allem einen anderen, innovativen Aspekt: die Koordinierung dieser Maßnahmen zur Entwicklung eines ganzheitlichen Lösungsansatzes für die Kinderbetreuungsprobleme, die der Arbeitsmarktbeteiligung in Irland entgegenstehen. Erstmals gibt es eine Politik, die darauf zugeschnitten ist, alle Hauptprobleme von Angebot und Nachfrage zu lösen: Feststellung der Bedürfnisse auf lokaler Ebene, signifikanter Ausbau der Infrastruktur, Verbesserung des Qualifikationsniveaus, finanzielle Hilfen, damit die Kinderbetreuung für alle bezahlbar ist, Anreize für Gründung und Ausbau von Unternehmen im Kinderbetreuungssektor und Förderung der Einbeziehung örtlicher Anbieter und des gemeinnützigen Sektors in die Kinderbetreuung. Durch diesen umsichtigen strategischen Ansatz, der durch allgemeine Entwicklungen im Wohlfahrtsbereich unterstützt wird, dürfte dieses Programm den gewünschten Effekt erzielen, das Angebot an Kinderbetreuungseinrichtungen sowie die Nutzung dieser Einrichtungen und letztendlich die Arbeitsmarktbeteiligung zu steigern. Dies wiederum ist ein wichtiger Beitrag zur Umsetzung der wichtigen EU-Beschäftigungsleitlinien.

5 Literaturhinweise

CSO, *Quarterly National Household Survey, childcare, Quarter 1, 2005*, CSO, Mai 2006.

OECD, *Economic Surveys Ireland, Volume 2006/3*, OECD, Paris, März 2006.

Office of the Minister for Children, *National Childcare Strategy 2006 to 2010. A guide for parents/A guide for providers*, OMC, Dublin, 2006.

Department of Justice, Equality and Law Reform, *Quality childcare and lifelong learning: model framework for education, training and development in the early childhood care and education sector*, Department of Justice, Equality and Law Reform, Dublin, 2002.

Pobal-Website: www.pobal.ie

Website des National Children's Office: www.nco.ie

Website des Office of the Minister for Children: www.omc.gov.ie

Italien: Die regionale Schülerdatei – ein Instrument gegen den vorzeitigen Schulabgang

1 Einführung und Ziele

In Italien ist der vorzeitige Schulabgang weiterhin ein wichtiges Thema, auch wenn die Zahl der vorzeitigen Schulabgänger nach dem Eurostat-Indikator von 35 % im Jahr 1994 auf 22 % 2005 und beim Vergleich mit dem EU-15-Durchschnitt von 22 % 1996 auf 17 % 2005 gesunken ist. Das Phänomen ist komplex und erfordert eine Reihe von Eingriffen, etwa beim Schul- und Ausbildungswesen (um sich vorzeitiger Schulabgänger anzunehmen und den Bildungszugang zu verbessern), bei der Regulierung des Arbeitsmarkts (insbesondere der Lehrlingsausbildung) und bei den politischen Konzepten für junge Menschen allgemein.

In den vergangenen zehn Jahren hat Italien sein Arbeitsmarktrecht (Vertragsarten, Einstellungsregelungen, Arbeitsvermittlungsagenturen) und die schulische und berufliche Bildung umgestaltet. Die Kompetenzverlagerung von der Zentralregierung auf die regionale Ebene ging aufgrund institutioneller Konflikte zwischen der Zentralverwaltung und den Kommunalverwaltungen jedoch nur langsam voran. Vor allem bei der Reform der Schul- und Berufsausbildung fehlte es an Vereinbarungen, sodass der gesamte Prozess wenig effektiv war.

Die Gesetze zum Arbeitsmarkt und zum Bildungswesen wurden kürzlich auf nationaler Ebene von zwei verschiedenen Regierungen zweimal novelliert. Die beiden Reformen, die eine 1997 (Gesetz Nr. 196), die andere 2003 (Gesetz Nr. 30, gesetzesvertretendes Dekret Nr. 276) verabschiedet, enthalten unterschiedliche Elemente, sind in vielerlei Hinsicht jedoch fast identisch. In beiden Fällen wird insbesondere der öffentlichen Arbeitsverwaltung die Verantwortung für den Umgang mit vorzeitigen Schulabgängern zugewiesen.

Die Gesetzgebung zur schulischen und beruflichen Bildung wurde in den Jahren 1999 (Gesetz Nr. 9 und Gesetz Nr. 144, § 68) und 2000 (Dekret Nr. 257) abgeändert. Danach wurden diese Gesetze von der neuen Regierung wieder abgeschafft und 2003 (Gesetz Nr. 53) sowie 2005 (gesetzesvertretendes Dekret Nr. 76) neue Rechtsvorschriften verabschiedet. Die wichtigsten Auswirkungen dieser komplizierten Vorgänge sind in der

Primarstufe und im unteren Sekundarbereich ersichtlich, wohingegen keine größeren Initiativen im Hinblick auf die Sekundarstufe II und die berufliche Bildung eingeleitet wurden. Mit beiden Reformen wurde versucht, den vorzeitigen Schulabgang zu reduzieren und die Beschäftigungsfähigkeit junger Arbeitnehmer zu verbessern. Als Ziel wurde vorgegeben, bis 2010 mindestens 85 % aller 22-Jährigen einen Abschluss der Sekundarstufe II zu vermitteln und die Zahl der vorzeitigen Schulabgänger auf 10 % zu senken.

Die Bekämpfung des vorzeitigen Schulabgangs ist ein entscheidender Bestandteil jeder Strategie, die auf die Integration von Menschen mit besonderen Problemen beim Arbeitsmarktzugang abzielt, da vorzeitige Schulabgänger gering qualifiziert und oftmals behindert sind oder aus Immigrantenfamilien oder ethnischen Minderheiten stammen.

Dieser Beitrag beschreibt eine neuartige Initiative in der Region Venetien: die Anagrafe Regionale degli Studenti (AROF) (regionale Schülerdatei) – eine Datenbank mit Informationen zu den 14- bis 18-jährigen Einwohnern Venetiens. Sie enthält Daten zu ihrem Schul- und Ausbildungsweg in staatlichen Schulen, Privatschulen und Ausbildungszentren sowie zu ihren Ausbildungserfahrungen. Mithilfe der Datenbank lassen sich vorzeitige Schulabgänger identifizieren und deren Namen und Adressen an die Arbeitsverwaltung weiterleiten, die dann geeignete Ausbildungswege organisieren kann, ohne darauf warten zu müssen, dass die jungen Menschen um Hilfe nachsuchen. Dieses Vorgehen ist besonders deshalb nützlich, da Personen mit Schul- und Ausbildungsproblemen häufig Schwierigkeiten damit haben, Beratung und Hilfe zu suchen.

Venetien ist eine der ersten Regionen in Italien, die eine solche regionale Schülerdatei eingerichtet hat. Dies liegt nicht nur nicht an der proaktiven Einstellung der Regionalregierung, sondern auch an der Tatsache, dass der vorzeitige Schulabgang und die Gefahr eines unterqualifizierten Arbeitskräftepotenzials gravierende Probleme für die Region darstellen. Im Schuljahr 2003/04 z. B. besuchten 89 % aller 14- bis 18-Jährigen die Sekundarstufe II, drei Prozentpunkte weniger als im Landesdurchschnitt. In den ersten beiden Klassen der Sekundarstufe

Im genannten Schuljahr 1 624 vorzeitige Schulabgänger registriert (2,5 % aller Dateieinträge), in den beiden nächsten Klassen waren es 1 101 (2,4 % aller Dateieinträge). Relativ wenige dieser jungen Menschen sind in der Lage, in irgendeiner Art von Berufsausbildung einzusteigen.

Das Bruttoinlandsprodukt der Region stieg 2005 um moderate 0,1 %. Dies entsprach dem Landesdurchschnitt, lag jedoch unter dem Durchschnittswert der Regionen in Nordostitalien (0,5 %). Venetien ist noch immer eine der reichsten italienischen Regionen mit einem relativ weit verbreiteten Wohlstand. Allerdings gingen die Exporte in den vergangenen Jahren zurück, insbesondere bei traditionellen italienischen Produkten. Die Wettbewerbsfähigkeit ist in vielen Fällen rückläufig, was eine Neupositionierung am Markt und Veränderungen beim Produktionsspektrum erfordert. Das verarbeitende Gewerbe in Venetien besteht vorwiegend aus kleinen und mittleren Unternehmen (KMU), die nicht immer in der Lage sind, sich den Globalisierungsherausforderungen und Produktionsverlagerungen zu stellen. Überdies ist es in Venetien schwierig, in bestimmten Produktionszweigen Fachpersonal zu finden. Schulen und Ausbildungszentren vermitteln nicht immer die richtigen Fähigkeiten für den sich rasch wandelnden Arbeitsmarkt. Andererseits suchen KMU in Venetien häufig Mitarbeiter mit geringer Bildung, jedoch Fach Erfahrung, die durch eine Ausbildung am Arbeitsplatz erworben wurde. Dies erhöht die Probleme junger Menschen beim Eintritt in den Arbeitsmarkt. Ein weiteres Problem stellen Arbeitslose mit geringer Qualifikation und Ausbildung dar, die mit Immigranten aus Osteuropa, Asien und Afrika konkurrieren, was zu sozialen Spannungen und sozialer Ausgrenzung führt.

2 Organisation, Umsetzung und Finanzierung

Der vorzeitige Schulabgang lässt sich nur dann effektiv bekämpfen, wenn schulische und berufliche Bildung und aktive Arbeitsmarktmaßnahmen koordiniert werden. In Italien wird diese Koordination durch zahlreiche Faktoren auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene erschwert. Die nationale Kommunalgesetzgebung z. B. ist unklar und aufgrund des noch in Gang befindlichen Dezentralisierungsprozesses weiteren Änderungen unterworfen. Nichtsdestotrotz haben die Regionalregierungen mehrere interessante Initiativen eingeleitet, die positive Formen der politischen Koordination zutage förderten. Gesetz Nr. 144/1999 überträgt den Regionalregierungen die Zuständigkeit für die Einrichtung regionaler Dateien zur Verringerung des vorzeitigen Schulabgangs und für eine bessere Koordinierung mit der Arbeitsverwaltung.

Gesetz Nr. 53/2003 beschreibt zwei Ziele für die nationale Schülerdatei: den Umfang des vorzeitigen Schulabgangs zu eruieren und die staatlichen Ressourcen für die Schulen zu kontrollieren. Die vom Bildungsministerium verwaltete nationale Schülerdatei hat neben den regionalen Dateien Bestand. Die Zentralregierung und die Regionalverwaltungen müssen sich über ihre jeweiligen Aufgaben verständigen, um doppelte Arbeit und die Verschwendung von Mitteln zu vermeiden.

Im Jahr 2000 schloss die Region Venetien ein Abkommen mit der Regionalen Bildungsbehörde (der Niederlassung des Bildungsministeriums in der Region) und mit den Provinzen zum Aufbau einer regionalen Schülerdatei. Veneto Lavoro, die venetische Behörde, die mit der Erforschung, Überwachung und Bewertung regionaler Arbeitsmarktmaßnahmen beauftragt ist, erhielt die Zuständigkeit für die Organisation und Umsetzung des Prozesses, der zur Einrichtung der Datei führte. Die regionale Schülerdatei besitzt folgende Merkmale:

- Die Daten sind mit den von der Arbeitsverwaltung gesammelten Daten kompatibel.
- Die Originaldaten werden direkt in den Schulen und Ausbildungszentren erhoben.
- Die erfassten Daten (individuelle Mikrodaten und allgemeine statistische Daten) werden an alle betroffenen Stellen weitergeleitet (Arbeitsverwaltung, Provinzen, regionale Bildungsbehörde, Schulen und Ausbildungszentren).
- Die Schulen (über 700) und Ausbildungszentren liefern die Daten und nutzen die Datenbank zur Erfüllung ihrer Überwachungs- und Bewertungsaufgaben.
- Die Arbeitsverwaltung kann mit Jugendlichen in Kontakt treten, die keine schulische oder berufliche Ausbildung durchlaufen, um ihnen Hilfe anzubieten und sie bei der Wahl schulischer oder beruflicher Ausbildungsoptionen zu unterstützen.
- Die Stadtverwaltungen werden demnächst Einwohnerdaten liefern, um die Daten aus Schulen, Ausbildungszentrum und Lehrstätten zu ergänzen und zu verifizieren.

Die regionale Schülerdatei besitzt drei außerordentlich positive Aspekte:

- Sie füllt eine Informationslücke und gibt der Arbeitsverwaltung die Möglichkeit, das Problem des vorzeitigen Schulabgangs konkret anzupacken.
- Sie ist ein eindrucksvolles organisatorisches Unterfangen, beruhend auf einer Vereinbarung zwischen mehr als 1 800 Einrichtungen und Organen, wobei

die aufgrund ihres Lehrstellenangebots beteiligten Firmen noch nicht mitgerechnet sind.

- Sie ermöglicht den Aufbau eines Apparats, der wirklich in der Lage ist, die Überwachung, Bewertung und Erforschung des Phänomens des vorzeitigen Schulabgangs zu übernehmen.

Die Erstellung und Pflege der regionalen Schülerdatei ist ein kollektiver Lernprozess, bei dem versucht wird, aufeinander abgestimmte Lösungen für das Problem des vorzeitigen Schulabgangs zu finden. Dies erfordert vollkommen neue Arbeitsweisen. Die beteiligten Mitarbeiter hatten im Vorfeld keinerlei Erfahrungen mit groß angelegten Kooperationen, da zuvor jede Organisation ihre eigenen internen Regelungen und Verfahrensweisen hatte und nur wenig Gelegenheit zur Zusammenarbeit über die regionale und lokale Ebene hinweg bestand, die zudem nicht einfach zu bewerkstelligen war. Darüber hinaus nimmt nun in der Hierarchie, anders als bisher, die Regionalregierung die führende Rolle ein. Zusätzlich zu diesen institutionellen Schwierigkeiten konnten zwei beachtliche Probleme mit Erfolg angegangen werden: die unterschiedlich strukturierten Informationssysteme, zu denen auch die Software in den verschiedenen Einrichtungen zählte, und die begrenzten IKT-Kenntnisse der Mitarbeiter in den staatlichen Schulen.

Die Region Venetien hat die Aufgabe, alle privaten und öffentlichen Gruppen zu koordinieren, die zu der vereinten Datenbank beitragen, die vormals fragmentiert und nicht besonders bedienerfreundlich war. Um die Bedeutung dieses Projekts richtig einschätzen zu können, darf man nicht vergessen, dass:

- die Schulen (230 Schulen der Sekundarstufe II und 369 Schulen der Sekundarstufe I) der Zentralregierung unterstehen und nicht dazu verpflichtet sind, der Regionalregierung Daten zu übermitteln;
- die privaten Ausbildungszentren, die Verträge mit der Regionalregierung oder den Provinzen besitzen, Daten für Verwaltungszwecke oder die Kontrolle öffentlicher Ausgaben liefern, die einer anderen Datenbank als der regionalen Schülerdatei zugeführt werden;
- die Einwohnerdaten in den Stadtverwaltungen (davon gibt es in Venetien 581) und den regionalen Gesundheitsämtern erhoben werden;
- die Arbeitsverwaltungen (insgesamt 46 in der Region) den Provinzen unterstehen, während die Regionalregierung für die allgemeine Koordination verantwortlich ist. Die Arbeitsverwaltungen hatten zuvor keinerlei Kontakt mit den Schulen.

Ein wichtiger Aspekt bei dem Projekt ist, dass die Region Venetien daran interessiert ist, die Daten der regionalen

Schülerdatei für verschiedene Zwecke zu verwenden, etwa für die Untersuchung und Erforschung der schulischen und beruflichen Ausbildung und des vorzeitigen Schulabgangs. Ein Forschungshindernis liegt in den Datenschutzbestimmungen, weshalb Venetien die Zusammenarbeit mit einer Reihe spezialisierter Forschungszentren aufgenommen hat.

Die für die regionale Schülerdatei verantwortlichen Mitarbeiter sind in der Arbeitsbehörde von Venetien tätig. Das interne Personal besteht aus einem hauptamtlichen Leiter und zwei Teilzeitbeschäftigten. Jedes Jahr werden Verträge für Beratungsleistungen an Firmen vergeben, die auf Datenmanagement und Softwareherstellung spezialisiert sind. Eine Zusammenarbeit mit Unternehmen, Gewerkschaften und anderen nichtstaatlichen Organisationen ist nicht vorgesehen.

Die der Region zur Verfügung gestellten Gelder stammen aus dem regionalen operationellen Programm des Europäischen Sozialfonds (ESF) 2000-2006, und zwar aus den Zuschüssen für Strukturen und Systeme (Bestimmung C1). Für 2006-2007 wurden finanzielle Mittel in Höhe von 70 000 EUR an die Region vergeben.

3 Leistungen und Erfolge

Der erste Schritt zum Aufbau der regionalen Schülerdatei ist die Organisation des Datenflusses aus den Schulen der Sekundarstufe I und II. Dieser Prozess läuft in mehreren Phasen ab:

- Im Februar und März senden die Schulen der Sekundarstufe I Daten über Schüler, die aus der Sekundarstufe I ausscheiden und in die Sekundarstufe II überwechseln oder das Bildungssystem verlassen, zur Aufnahme in die Datei.
- Im Juni und Juli teilen die Schulen der Sekundarstufe I die Ergebnisse der Abschlussprüfungen und die Namen der Schüler mit, die nicht in die Sekundarstufe II überwechseln, sondern in der Sekundarstufe I verbleiben.
- Im September liefern die Schulen der Sekundarstufe II die Namen von Schülern, die nicht konsequent am ersten Jahr in der höheren Schule teilnehmen.
- Von Oktober bis Juni geben die Schulen der Sekundarstufe II die Namen von Schulabbrechern weiter.

Danach werden die Daten in der regionalen Schülerdatei verglichen und diejenigen Jugendlichen ermittelt, die aus der Sekundarstufe II ausgeschieden sind. Gleichzeitig wird überprüft, ob sie an beruflichen Bildungsmaßnahmen teilnehmen, um diejenigen zu identifizieren, die weder zur Schule gehen noch an Ausbildungsprogrammen der Arbeitsverwaltung teilnehmen.

Die Effizienz der Datenerhebung wird durch den ständigen Kontakt zwischen dem regionalen Koordinationsbüro und den in den Schulen mit der Datenerhebung befassten Mitarbeitern gewährleistet.

Die nächsten Schritte – die Beurteilung der Gründe für den vorzeitigen Schulabgang und die Identifizierung geeigneter Lösungen – fallen in die Zuständigkeit der Arbeitsverwaltung, wobei die Regionalregierung die Arbeit der öffentlichen Arbeitsämter prüft und überwacht.

Der beste Indikator für den Erfolg des Projekts ist die Zahl der Jugendlichen unter 18 Jahren, die die Arbeitsverwaltung nach ihrem Ausscheiden aus dem Schul- und Ausbildungssystem in schulischen oder berufsbildenden Maßnahmen unterbringen kann. Zur Erinnerung: Im Kompendium der Europäischen Kommission wird als Indikator die Quote des vorzeitigen Schulabgangs benutzt, also das zahlenmäßige Verhältnis zwischen:

- Personen im Alter von 18 bis 24 Jahren, die die beiden nachstehenden Bedingungen erfüllen: i) ihre höchste Qualifikation (schulisch oder beruflich) liegt nach ISCED (Internationale Standardklassifikation des Bildungswesens) auf Stufe 0, 1 oder 2; ii) auf Befragung geben sie an, dass sie in den vier Wochen vor der Erhebung an keinerlei schulischen oder berufsbildenden Maßnahmen teilgenommen haben,
- und der Gesamtpopulation in dieser Altersgruppe.

Bislang liegen keine Gesamtbewertungen vor, aber es gibt einige Daten über die Fortschritte beim Aufbau der regionalen Schülerdatei. Am Ende des Schuljahrs 2005/06 standen Informationen zu mehr als 80 % der Jugendlichen zur Verfügung; überdies war die Datei an die ESF-Datenbank zu Berufsbildungsmaßnahmen angekoppelt.

Venetien ist eine der wenigen Regionen in Italien, in denen der Aufbau der regionalen Schülerdatei abgeschlossen ist. Für eine Region, die eine hohe Quote beim vorzeitigen Schulabgang und eine Sekundarabschlussquote unter dem Landesdurchschnitt hat, ist dies ein wichtiger Schritt nach vorn bei der Umsetzung von Maßnahmen zur Bekämpfung von Unterqualifizierung, Jugendarbeitslosigkeit und sozialer Ausgrenzung.

4 Schlussbemerkungen

Die betrachtete Maßnahme, die als Paradebeispiel guter Arbeitsmarktpraktiken gelten kann, demonstriert, dass die Effizienz der Arbeitsmarktmaßnahmen von der Einrichtung lokaler Informationssysteme und deren

Design, Organisation und dem gezielten Mitteleinsatz abhängt. Der Aufbau einer Struktur wie der regionalen Schülerdatei erfordert wichtige Änderungen bei:

- der Einstellung der Mitarbeiter in den verschiedenen Institutionen und Einrichtungen in Bezug auf Koordination und Kooperation;
- der Anpassungsgeschwindigkeit der organisatorischen Struktur (wer macht was und warum) von Institutionen, die an langsame Prozesse gewöhnt sind und vornehmlich auf Anforderungen durch nationale Gesetze reagieren;
- den IKT-Systemen, die zur Handhabung der Verwaltungsdaten der einzelnen Institutionen eingesetzt werden.

Diese Faktoren erklären zum großen Teil, warum nicht alle italienischen Regionen dieselbe Begeisterung für den Aufbau einer regionalen Schülerdatei aufgebracht haben.

5 Literaturhinweise

<http://www.venetolavoro.it/servlet/dispatcherServlet?load=struttura1.jsp&ind=arof&int=/portal/html/v4/servizi/arof/presentazionearof.html&msx=barralaterale.html&mdx=menuarof.html&bric=AROF %20| %20Presentazione>

Kurze Beschreibung der AROF (Anagrafe Regionale degli Studenti)

http://www.venetolavoro.it/servlet/dispatcherServlet?load=struttura1.jsp&ind=osservatoriomdl&int=/portal/html/v4/osservatorio/rapporto_annuale/rapp_06.html&msx=barralaterale.html&mdx=menuosservatoriomdl.html&bric=Osservatorio %20e %20ricerche %20| %20Rapporto %20Annuale %20| %20Rapporto %202006

Bericht von 2006 über den regionalen Arbeitsmarkt der Region Venetien

<http://win.istruzioneveneto.it/sole24ore/VENETOS CUOLA1.pdf>

<http://win.istruzioneveneto.it/sole24ore/VENETOS CUOLA2.pdf>

Eine Analyse des venetischen Bildungs- und Ausbildungssystems

http://win.istruzioneveneto.it/usr1/intese/intesa_obbl form.shtml

Regionale Vereinbarung zur Einrichtung der AROF

Lettland: Die Beteiligung der staatlichen Arbeitsvermittlungsagentur Lettlands an EURES

1 Einführung und Ziele

EURES ist eine EU-Agentur, die die staatlichen Arbeitsvermittlungsdienste der einzelnen Mitgliedstaaten und der Mitglieder des Europäischen Wirtschaftsraums (EWR) miteinander in Kontakt bringt, um die Freizügigkeit für Arbeitnehmer in Europa zu fördern. Durch die Unterzeichnung des Beitrittsvertrags am 16. April 2003 übernahm Lettland alle Verpflichtungen eines Mitgliedstaats in Bezug auf die Umsetzung der Freizügigkeit für Arbeitskräfte innerhalb der EU-Grenzen. Daraus ergab sich u. a. auch die Verpflichtung, die lokalen Arbeitsvermittlungsagenturen in das EURES-Netzwerk zu integrieren und so die soziale und berufliche Freizügigkeit weiter voranzutreiben. Den Verordnungen gemäß begann die staatliche Arbeitsvermittlungsagentur (SAV) 2003 mit der Durchführung verschiedener Maßnahmen zur Verbesserung ihrer Kapazitäten. Dazu zählten die Zusammenarbeit mit den Arbeitsvermittlungsdiensten Dänemarks und Irlands, ein Leonardo-da-Vinci-Programm und die Verbesserung der Fremdsprachenkenntnisse der Bediensteten. Nach dem EU-Beitritt am 1. Mai 2004 trat die SAV dem EURES-Netzwerk bei.

Zu den dringendsten Problemen des Arbeitsmarkts in Lettland gehören die fortschreitende Segmentierung der Wirtschaft, die mangelnde Mobilität der Arbeitskräfte innerhalb des Landes und die zunehmende Abwanderung ins Ausland. Der Lohndruck in einigen Gegenden ist dadurch sehr hoch (in Riga, wo die Löhne am höchsten sind, beträgt die registrierte Arbeitslosigkeit 4,4 %), sodass sich dort schon das Problem des Arbeitskräftemangels stellt. In anderen Regionen dagegen herrscht eine sehr hohe Arbeitslosigkeit (28 % registrierte Arbeitslosigkeit in Latgale, der ärmsten Region Lettlands). EURES ist ein Arbeitsmarktinstrument, mit dem einige dieser Probleme angegangen werden sollen, und ein integraler Bestandteil der Pläne und Aktivitäten der SAV. Laut Aktionsplan der SAV für den Zeitraum 2004-2007 ist es Aufgabe des EURES-Führungsteams und der Koordina-

toren im Wohlfahrtsministerium, die Freizügigkeit für Arbeitskräfte innerhalb der EU zu fördern und zu garantieren. Die Ziele von EURES lauten:

- Arbeitsuchende mit Informationen und Ratschlägen zu Beschäftigungsmöglichkeiten, Arbeitsbedingungen und zur sozialen Situation in den EU- und EWR-Staaten zu versorgen;
- die Arbeitgeber bei der Suche nach geeigneten Arbeitskräften zu unterstützen;
- den Arbeitnehmern und Arbeitgebern in Grenzregionen mit Informationen und Ratschlägen zur Seite zu stehen.

Zur Umsetzung dieser Ziele in Lettland bietet EURES verschiedene Dienstleistungen an. Dazu zählen die kostenlose Nutzung einer Datenbank mit Lebensläufen von Arbeitsuchenden, die mit den Stellenangeboten im Ausland (durch das paneuropäische EURES-Netzwerk) und in Lettland (die SAV hat die EURES-Datenbank integriert) vernetzt ist, Berufsberatung, verschiedene Bildungsangebote wie Beschäftigungsseminare, Informationsbroschüren und Ratgeber mit den wichtigsten Antworten auf Fragen von Arbeitsuchenden, die ins Ausland gehen, und die Einbindung in lettische Projekte zur Untersuchung des Arbeitsmarkts.

EURES beteiligt sich außerdem mit Sonderprogrammen aktiv am Zustandekommen internationaler Abkommen zur Förderung der Freizügigkeit für Arbeitskräfte. Die Abwanderung von heimischen Arbeitskräften nach Westeuropa bewerten viele allerdings negativ, und anstatt EURES und die SAV für ihre Anstrengungen zu loben, gibt man ihnen die Schuld an der zunehmenden Auswanderung von Arbeitskräften und den daraus resultierenden negativen Auswirkungen.

2 Organisation, Umsetzung und Finanzierung

EURES-Lettland ist so aufgebaut, dass in jeder Zweigstelle der SAV EURES-Beauftragte tätig sind, die sich nur mit Fragen zu EURES beschäftigen. Derzeit gibt es einen geschäftsführenden Leiter, der von einem EURES-Koordinator unterstützt wird. Auf der nächsten Managementebene arbeiten fünf Linienmanager, von denen je einer für die vier wichtigsten Regionen Lettlands und für Riga zuständig ist, und sieben EURES-Berater. Darüber hinaus arbeiten 28 EURES-Assistenten in jedem Bezirk Lettlands. Einige Aufgaben im Rahmen von EURES werden von Bediensteten der SAV übernommen. Besonders auf der Bezirksebene arbeiten die SAV, EURES und die Gemeindeverwaltungen bei der Umsetzung lokaler Projekte eng zusammen.

Die Mittel für die EURES-Maßnahmen in Lettland kommen vorwiegend aus zwei Geldtöpfen: dem Haushalt der SAV und dem Europäischen Sozialfonds (ESF). Tabelle 1 verdeutlicht die Verteilung der Mittel, aufgeschlüsselt nach Verwendungszweck und Herkunft der Gelder.

Jahr	EURES-Gehälter (EUR)	Gesamtausgaben (EUR)	ESF-Beitrag (EUR)
2004	51 000	186 000	150 000
2005	72 000	181 000	130 000
2006	82 000	177 000	130 000

Quelle: EURES-Aktionsplan 2004-2007.

SAV und EURES haben eine Reihe von internationalen Abkommen unterzeichnet, die zu einer wirksamen Förderung der Freizügigkeit von Arbeitskräften beitragen sollen. Bislang wurden Kooperationsabkommen mit den Arbeitsvermittlungsagenturen in Deutschland, Estland, Irland und Österreich abgeschlossen.

Darüber hinaus tragen spezielle Projekte dazu bei, dass zusätzliche Beschäftigungsmöglichkeiten entstehen. Eines davon ist eine in Irland verbreitete Maßnahme, die Ausbildung und Arbeit miteinander verbindet. Das Projekt entstand in Zusammenarbeit mit der irischen Behörde für Ausbildung und Beschäftigung (FÁS) und bietet arbeitslos gemeldeten Letten die Möglichkeit, sich im Hotel- und Gaststättengewerbe von Irland ausbilden zu lassen und dabei Arbeitserfahrungen zu sammeln. Die Teilnehmer an der Maßnahme können ein international anerkanntes Ausbildungszertifikat des irischen Rates zur Vergabe von weiterführenden Bildungs- und Ausbildungsabschlüssen (FETAC) erwerben. Die Maßnahme

dauert 13-16 Wochen und wurde zuletzt zwischen Januar und April 2006 durchgeführt. Im Rahmen eines anderen Kooperationsprojekts mit Deutschland werden Stellen in speziellen Bereichen, so z. B. in der Pflege, Landwirtschaft und im Metzgerei- und Bäckereihandwerk angeboten.

Seit dem Stichtag der EU-Erweiterung gewährten von den EU-15-Staaten nur Irland, Schweden und das Vereinigte Königreich den Arbeitskräften aus den neuen osteuropäischen Mitgliedstaaten uneingeschränkte Freizügigkeit. Einige der älteren Mitgliedstaaten führten Beschränkungen ein, weil sie einen massiven Zustrom billiger Arbeitskräfte aus dem Osten befürchteten. Am 1. Mai 2006 öffneten dann auch Belgien, Finnland, Frankreich (teilweise), Portugal und Spanien ihre Grenzen für Arbeitnehmer aus den neuen Mitgliedstaaten, was sich sicherlich positiv auf den Erfolg von EURES auswirken wird.

Weil die SAV die Aufhebung bestehender Beschränkungen erwartete, hat sie gemeinsam mit EURES schon vorab begonnen, Profile der einzelnen Mitgliedstaaten des Europäischen Wirtschaftsraums für ihre Website zu erstellen. Für registrierte Arbeitslose veröffentlicht die SAV in Lettland jeden Monat einen Überblick über ein weiteres Land. Dazu zählen nützliche Internet-Adressen sowie Informationen über Beschäftigungsmöglichkeiten (Saison- und Nichtsaisonarbeit), Arbeitsvermittlungsdienste, Einwanderungsbestimmungen und Meldeverfahren, Sozialversicherung, Steuern und andere wichtige Themen. Derzeit werden auf der Website der SAV 16 europäische Länder vorgestellt.

EURES hält regelmäßig Beratungs- und Informationsveranstaltungen in ganz Lettland ab. Erwähnenswert ist eine von der SAV durchgeführte und von EURES finanzierte Veranstaltung, die im Sommer 2005 in der Stadt Valka (Valga) stattfand. Valka liegt an der Grenze zwischen Estland und Lettland und wird von Bevölkerungsgruppen aus beiden Ländern bewohnt. Zu Zeiten der Sowjetunion arbeiteten viele Letten in den Textilunternehmen im estnischen Teil und viele Esten im Maschinenbausektor im lettischen Teil der Stadt. Nach der Unabhängigkeit wurde die Stadt geteilt und diese Verbindung wurde unterbrochen. Der EU-Beitritt bietet nun den Arbeitskräften aus beiden Teilen der Stadt die Möglichkeit der Freizügigkeit, die bisher allerdings noch kaum entwickelt wurde. Seit der Initiative von SAV und EURES besteht ein Abkommen über die Zusammenlegung der Datenbanken mit offenen Stellen, wodurch ein erster Schritt zur Reintegration des lokalen Arbeitsmarkts vollzogen wurde.

3 Leistungen und Erfolge

Bislang wurden das EURES-Programm und seine Erfolge in Lettland noch nicht offiziell bewertet. Für das Jahr 2006 ist allerdings eine solche Bewertung vorgesehen. Die

Arbeit von EURES orientiert sich direkt an der Beschäftigungsleitlinie Nr. 20, deren Ziel es ist, die Bedürfnisse des Arbeitsmarkts besser aufeinander abzustimmen. Der Indikator 20.1 für die Transparenz bei Stellenangeboten ist deshalb der wichtigste Bewertungsmaßstab. Da keine offizielle Bewertung vorgenommen wurde, stützt sich die nachfolgende Bewertung auf Informationen von EURES-Beratern und Leitern und auf Pressemitteilungen zur Arbeit von EURES, die auf der Website der SAV veröffentlicht wurden. Zusätzlich wurden Informationen aus lettischen Tageszeitungen berücksichtigt, die verdeutlichen, wie Arbeitgeber die Arbeit von EURES in Lettland bewerten.

Dem EURES-Aktionsplan 2004-2007 zufolge stützt sich das Programm auf acht Prioritäten, die in unterschiedlicher Art und Weise dazu beitragen sollen, Arbeitgeber und Arbeitnehmer besser über Angebote zu informieren und ihr Bewusstsein dafür zu schärfen. An der Umsetzung einiger dieser Prioritäten wurde gearbeitet, andere bestehen nach wie vor nur auf dem Papier.

Die zweite Priorität bezieht sich direkt auf den Indikator 20.1, d. h. bis Ende 2005 sollten alle bei der SAV registrierten freien Arbeitsstellen im gesamten EU-/EWR-Raum zugänglich gemacht werden. Dieses Ziel wurde teilweise umgesetzt. Hierzu wurde eine nationale Datenbank mit aktuellen Informationen zu freien Stellen und mit den Bewerbungsangaben von Arbeitssuchenden eingerichtet. Arbeitssuchende müssen nicht mehr persönlich in den lokalen Stellen der SAV vorstellig werden, da alle Informationen auch online abrufbar sind. Dieser Service besteht noch nicht in englischer Sprache, aber alle Angaben zu freien Stellen im EURES-Netzwerk sind in jeder lokalen Stelle der SAV erhältlich. Dies gilt auch für Zusatzinformationen, die für Arbeitslose, die ins Ausland gehen möchten, von Nutzen sind. Im Jahr 2004 konnten nur die Hauptstellen der SAV diesen Service anbieten, heute verfügen alle lokalen Zweigstellen über Informationen zu den EURES-Angeboten. 2004 konnten die EURES-Berater deshalb schon 4 531 und 2005 sogar 6 033 Beratungsgespräche zu Arbeitsmöglichkeiten in der EU und im Europäischen Wirtschaftsraum führen.

Es wurde viel getan, um die Arbeitgeber über die Möglichkeiten von EURES in Kenntnis zu setzen (Priorität fünf: Ausweitung der Zusammenarbeit mit den Arbeitgebern). 2005 wurden in den größten Städten Lettlands, darunter Riga, Cesis, Valmiera, Rezekne und Liepaja etwa zehn Seminare abgehalten, um das Interesse der Arbeitgeber für EURES zu wecken. Nach Meinung der EURES-Leiter waren die Seminare sehr informativ, da viele Arbeitgeber zuvor nur wenig über die Möglichkeiten wussten, Arbeitnehmer aus dem EU- und EWR-Raum für eine Beschäftigung in Lettland zu gewinnen. Die Seminare konnten also das Wissen der Arbeitgeber über die Ziele und Möglichkeiten von EURES erweitern. Die Arbeitgeber, die an den Seminaren teilnahmen, fanden das Angebot von EURES nützlich, und dies besonders bei der Suche nach qualifi-

zierten Arbeitnehmern für Bereiche, in denen in Lettland derzeit Fachkräftemangel herrscht.

Ein weiteres Ziel ist die stärkere Zusammenarbeit mit den Sozialpartnern und den internationalen Einrichtungen innerhalb des EURES-Netzwerks. Zu diesem Zweck beteiligt sich EURES-Lettland am EURES-Netzwerk und verbessert die Zusammenarbeit mit Kollegen der ausländischen EURES-Agenturen. Ziel dieser Zusammenarbeit ist es, die Besonderheiten der ausländischen Arbeitsmärkte kennenzulernen und die Probleme und den Bedarf auf dem eigenen vorzustellen. Zwischen 2004 und 2005 kam es zu vielen Treffen mit Kollegen aus Dänemark, Estland, Irland und Litauen. Dadurch konnte der Service der SAV bei der Vermittlung von Stellen an ausreisewillige Arbeitssuchende beschleunigt und verbessert werden. Die Zusammenarbeit mit ausländischen Stellen beschränkt sich jedoch nicht nur auf die Förderung der Freizügigkeit, sondern umfasst auch den Ausbildungsbereich. Ein Beispiel dafür ist die oben angesprochene Zusammenarbeit mit der irischen Behörde FÁS, die es Arbeitssuchenden aus Lettland ermöglicht, an Kursen zum Restaurantmanagement teilzunehmen. Die erfolgreichen Teilnehmer erhalten nach Abschluss der Ausbildung ein Diplom und unter Umständen eine Stelle im irischen Gastgewerbe.

Die Zusammenarbeit mit der dänischen EURES-Agentur klappt besonders gut. Im September 2005 nahm Liga Ruluka, die geschäftsführende Leiterin von EURES-Lettland, an einer Konferenz in Dänemark teil, bei der es um Beschäftigungsmöglichkeiten für Saisonarbeit in Dänemark ging. Dabei kam es zu vielen Treffen mit ausländischen Arbeitnehmern, bei denen ermittelt werden sollte, wie zufrieden diese mit der Arbeit und den Arbeitsbedingungen in Dänemark sind. Dies zu ermitteln ist besonders wichtig, weil immer mehr Letten Saisonjobs in Dänemark annehmen. Im September 2005 gab es 406 Bewerber und die Tendenz ist steigend.

Während man beim Aufbau der internationalen Zusammenarbeit sehr erfolgreich war, wurde – wenn überhaupt – nur wenig bei der Ausweitung der Zusammenarbeit mit den Sozialpartnern erreicht. Die Zusammenarbeit beschränkt sich, wie nicht anders zu erwarten, mehr oder weniger darauf, Informationen über freie Arbeitsstellen zusammenzutragen und EURES durch gemeinsame Initiativen unter den Arbeitgebern bekannter zu machen. Im Wesentlichen beschränkt sich die Zusammenarbeit von EURES-Lettland und anderen Sozialpartnern darauf, zweimal jährlich die Lebens- und Arbeitsbedingungen ausländischer Arbeitnehmer in Lettland zu untersuchen und ausländischen Kollegen darüber Bericht zu erstatten.

Die Arbeit von EURES verbessert natürlich die Abstimmung der Bedürfnisse von Arbeitgebern und Arbeitnehmern. Das gilt besonders für Arbeitnehmer, die auch bereit sind, ins Ausland zu gehen. Viele Arbeitgeber in Lettland sind allerdings nicht sehr angetan von dem

EURES-Angebot. In einem Artikel vom 11. November 2005 beschuldigt die Wirtschaftszeitung „Dienas Bizness“ EURES, die Auswanderung zu fördern: Sie schrieb, dass „dieser Service sich nachteilig auf die Wirtschaft Lettlands auswirke“. Dieses Beispiel beschreibt deutlich, was man in Lettland vom EURES-Angebot hält. Daraus ergibt sich, dass mehr dafür getan werden muss, die Ziele von EURES zu erklären. Die Arbeitgeber in Lettland ziehen billigere Arbeitskräfte aus Weißrussland und der Ukraine solchen aus Westeuropa vor. Die aktuelle Arbeitsgesetzgebung schreibt die Zahlung eines Bruttolohns in Höhe von 212 LVL pro Monat an Arbeitnehmer aus diesen Ländern vor (das entspricht dem offiziellen Durchschnittslohn in Lettland für das Jahr 2005), was den Arbeitgebern in Lettland als zu hoch erscheint. Das eigentliche Problem des lettischen Arbeitsmarkts sind nicht die EURES-Maßnahmen zur Verbesserung der Freizügigkeit, sondern eher die niedrigen Löhne und die geringe Produktivität im eigenen Land.

4 Literaturhinweise

EURES-Aktionsplan 2004-2007

EURES-Website:

www.europa.eu.int/eures/home.jsp?lang=lv

SAV-Pressemitteilung: www.nva.lv

Website des Wohlfahrtsministeriums: www.lm.gov.lv

Telefoninterview mit dem örtlichen EURES-Leiter Guntra Zariņa

Litauen: Jugendbeschäftigungszentren in Litauen

1 Einführung und Ziele

Das erste litauische Jugendbeschäftigungszentrum (JBZ) zur Integration von jungen Menschen in den Arbeitsmarkt entstand im September 1999 innerhalb der Struktur des Arbeitsamtes von Wilna. Jugendbeschäftigungszentren wurden eingerichtet, weil ein Viertel der Besucher des Arbeitsamtes zum damaligen Zeitpunkt der Altersgruppe der 16- bis 25-Jährigen entstammte. Seit einigen Jahren liegt die Arbeitslosenquote junger Menschen in Litauen deutlich über dem Durchschnitt. Eine Umfrage unter jungen Menschen ergab, dass der Mangel an Informationen einer der Gründe für die Jugendarbeitslosigkeit war.

Die Einrichtung von JBZs diene verschiedenen Zwecken. In erster Linie sollte die Jugendbeschäftigungsquote angehoben werden. Gleichzeitig sollte aber auch in anderen Bevölkerungsgruppen das Wissen um Beschäftigungsmöglichkeiten, um das Angebot der litauischen Arbeitsämter und um die Arbeitsmarktlage verbessert werden. Jugendliche sollten besser über berufliche Möglichkeiten informiert und die arbeitslose Bevölkerung ganz allgemein sensibilisiert werden. All diese Punkte zielten darauf ab, die Gesamtbeschäftigung zu verbessern. Zum damaligen Zeitpunkt war dies besonders wichtig, weil die Arbeitslosenquote in Litauen bei etwa 10-12 % lag.

Auf der politischen Ebene war die Zustimmung zum Aufbau von Jugendbeschäftigungszentren leider nicht sehr groß, denn sie erforderten zusätzliche Mittel, Ausbildungsmaterial (auf der Grundlage einer Sozialmethodik) und Software sowie gut ausgebildetes Personal. Außerdem waren die Erfolge der JBZs und ihr positiver Einfluss auf die Arbeitsaufnahme junger Arbeitsloser nicht vorhersehbar.

Aus den oben angeführten Gründen begann der Aufbau der neuen JBZs erst 2002. Im Jahr 2006 hatten insgesamt sechs JBZs ihre Arbeit in den folgenden Städten aufgenommen: Wilna, Kaunas, Šiauliai, Klaipėda, Panevėžys und Alytus.

Ziel der JBZs ist die Unterstützung folgender Gruppen:

- Berufseinsteiger,
- Schüler und Studenten, die Arbeit suchen und ihren Berufsweg planen,
- Lehrer und Dozenten in Bildungs- und Ausbildungseinrichtungen, Eltern sowie Bedienstete von Jugendorganisationen und staatlichen Einrichtungen,
- Arbeitgeber,
- sonstige Sozial- und Arbeitsmarktpartner, die zur Anhebung der Jugendbeschäftigung beitragen wollen und können.

Hauptziel der JBZs ist es, die Wettbewerbschancen junger Menschen auf dem Arbeitsmarkt zu erhöhen, indem:

- Bedingungen geschaffen werden, die es jungen Menschen ermöglichen, den Arbeitsmarkt besser zu verstehen;
- sie zeitiger bei der Arbeitsuche oder bei der Wahl von Ausbildungseinrichtungen unterstützt werden;
- Informationen, Beratung, Berufsberatung, soziale und psychologische Unterstützung und andere Dienste angeboten werden.

Die Arbeit der JBZs basiert auf freiem Zugang zu Informationen, Beratung, Vorstellung von Berufsbildern und Berufsberatung für junge Menschen. Für andere Bevölkerungsgruppen bestehen keine Beschränkungen. Die Zentren bieten den Besuchern umfassendes Informationsmaterial über Berufsbilder, Ausbildungseinrichtungen, Arbeitsgesetzgebung, Veröffentlichungen zu Jugendorganisationen in Litauen, Informationen über die Teilnahme an Jugendbeschäftigungs- und aktiven Arbeitsmarktprogrammen und über Beschäftigungsmöglichkeiten im Ausland.

Die Jugendbeschäftigungszentren bieten computergestützte Stellensuche, Gruppenaktivitäten, z. B. in Jugendbeschäftigungsclubs, Berufsberatung und Unterricht in den Grundlagen der Unternehmensorganisation. Das Hauptziel der Arbeit besteht darin, die Jugendlichen zur Beschäftigungsaufnahme zu motivieren und ein besseres Bildungsniveau zu erzielen.

Neben diesen Tätigkeiten erwartet man von den JBZs auch ein Zusammenwirken mit Arbeitsmarkt- und Sozialpartnern, die Durchführung von Pilotprojekten zur Förderung von Jugendbeschäftigungsinitiativen, die Integration von jungen Fachkräften in das Programm „Talentbank“ und die Entwicklung von neuem Material zur Jugendbeschäftigung und zur Arbeitsmarktintegration.

Legt man die EU-Beschäftigungsleitlinien zugrunde, erkennt man, dass sich die Arbeit der JBZs stark an der Mehrzahl der Leitlinien (Nr. 17 bis Nr. 24) zu Beschäftigung und Arbeitsmarktentwicklung orientiert. Im Mittelpunkt der Arbeit steht die Vermittlung von jungen Arbeitslosen, und alle Aktivitäten der JBZs dienen diesem Ziel. Da sie Informationen zu allgemeinen Beschäftigungsmöglichkeiten in ganz Litauen und im Ausland verbreiten, fördern sie die Mobilität der jungen Menschen.

Die Arbeit der JBZs wirkt sich auch positiv auf die unter Leitlinie Nr. 18 genannten Maßnahmen aus, mehr Menschen in Arbeit zu bringen und zu halten. Jungen Menschen und anderen Bevölkerungsgruppen wird Berufsberatung und Berufsplanung angeboten und man ist bemüht, die Arbeitsmotivation – in einigen Fällen auch durch Arbeitsvermittlung – zu verbessern. Wie bereits erwähnt, begünstigt die Arbeit der Jugendbeschäftigungszentren die Flexibilität der Jugendlichen auf dem Arbeitsmarkt (Leitlinie Nr. 21 und Nr. 22). Außerdem fördert sie Investitionen in das Humankapital (Leitlinie Nr. 23 und Nr. 24) und verbessert deren Wirksamkeit.

Es ist wichtig zu wissen, dass junge Menschen in Litauen zuvor nicht dazu angehalten wurden, sich schon in der Schule Gedanken über ihre berufliche Laufbahn zu machen. Daher entscheiden sich 70-80 % der Schulabgänger⁽⁴¹⁾ für eine beliebige Ausbildungseinrichtung oder hören auf den Rat der Eltern. Das hat allerdings Auswirkungen auf ihre Ausbildungs- und Arbeitsmotivation. Die JBZs betreiben eine Politik der offenen Tür, kooperieren mit Lehrern und organisieren Besuche von Ausbildungseinrichtungen. Ein Besuch des JBZ ist unkompliziert, Formalitäten und Kontrollen entfallen. Das macht diese Einrichtung für junge Menschen interessant und ermuntert sie dazu, früher über ihr Berufsleben nachzudenken.

Auch die Motivierung der Arbeitslosen ist wichtig. Entscheidende Faktoren dabei sind ein Bewusstsein für den Arbeitsmarktbedarf und eine angemessene Einschätzung der Fähigkeiten des Einzelnen.

2 Organisation, Umsetzung und Finanzierung

Die Leitung und Verwaltung der Jugendbeschäftigungszentren erfolgt auf nationaler Ebene. Auf regionaler Ebene (Distrikt) können die JBZs ihre Aufgaben eigenständig organisieren und Beziehungen zu Interessensvertretern aufbauen. Die Zusammenarbeit mit Schulen, Gemeinden, Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden sowie die Teilnahme an Pilotprojekten erfolgt nicht zentral, sie untersteht der Initiative des Personals vor Ort und ist abhängig von den Besonderheiten des regionalen Arbeitsmarkts.

In den Jugendbeschäftigungszentren arbeiten Begleitgremien für junge Menschen auf freiwilliger Basis. Sie setzen sich aus Vertretern der Ausbildungseinrichtungen, der Arbeitgeber, der Gewerkschaften und der Nichtregierungsorganisationen für Jugendliche zusammen. Wichtigstes Ziel dieser Gremien ist es, die Aktivitäten der JBZs dem tatsächlichen Arbeitsmarktbedarf anzupassen. Gemeinsam mit den JBZs beteiligen sich die Sozialpartner an Gruppenuntersuchungen, besuchen zusammen mit Bediensteten der JBZs Schulen, organisieren Unternehmensbesuche für junge Menschen und führen soziale Projekte durch (z. B. zur Unterstützung von jungen Behinderten).

Die Jugendbeschäftigungszentren und andere Arbeitsvermittlungsstellen in Litauen werden durch den Beschäftigungsfonds finanziert, der seine Mittel aus dem staatlichen Sozialversicherungsfonds bezieht. Der Seimas (das Parlament von Litauen) prüft derzeit allerdings die Einführung eines neuen Gesetzes zur Beschäftigungsförderung, mit dem die Finanzierung der Arbeitsvermittlungsagenturen (einschließlich der JBZs) ab 2010 auf den Staatshaushalt übertragen würde.

Im Mittelpunkt der Arbeit der JBZs standen im Jahr 2005 die Verbesserung der Qualität und des Zugangs zu Informationen und zur Berufsberatung, die Intensivierung der Zusammenarbeit mit den Sozialpartnern und die Organisation von Veranstaltungen für Jugendliche. 186 000

⁽⁴¹⁾ Untersuchungen unter Jugendlichen, die vom Institute of Labour and Social Research zwischen 2001 und 2005 durchgeführt wurden. Verschiedene Veröffentlichungen, siehe Literaturhinweise.

Personen nutzten in diesem Jahr den Informations- und Beratungsservice der Jugendbeschäftigungszentren.

2005 nutzten 17 600 Besucher die Terminals der JBZs mit Berufsinformationen, und etwa 86 000 nutzten die Möglichkeiten der internetgestützten Arbeitsuche. 40 900 Einzelgespräche zu den Themen Arbeitsmarkt und Berufsplanung wurden durchgeführt.

Besucher der JBZs nahmen auch an Arbeitsmessen und Treffen mit Arbeitgebern teil. Schulen, Universitäten und Colleges wurden regelmäßig besucht, um vor Ort Berufsmöglichkeiten zu diskutieren, die Arbeit der JBZs vorzustellen und Studenten und Hochschulabsolventen dazu aufzufordern, sich in die Datenbank der „Talentbank“ der Arbeitsämter aufnehmen zu lassen.

Einige Beispiele für die Zusammenarbeit der JBZs im Jahr 2005

In Zusammenarbeit mit dem Berufsbildungszentrum von Alytus organisierten die Bediensteten des JBZ von Alytus Berufstage für Schüler mit Videoschulung zum Thema „Wie stelle ich mich vor?“, einer Konferenz zum Thema „Entscheide dich heute für deine Zukunft“ und Handwerkswettbewerben zur Förderung von praktischen Berufen.

In Zusammenarbeit mit den Nichtregierungs-einrichtungen für Jugendliche organisierte das JBZ von Kaunas ein Seminar zum Thema „Effektive Kommunikation“. Den Jugendlichen wurde vermittelt, wie sie sich auf Vorstellungsgespräche vorbereiten sollen. Außerdem wurden die Grundlagen des Schreibens von Berichten besprochen. Das JBZ von Kaunas beteiligte sich auch an dem Projekt „Der Einfluss von Nichtregierungseinrichtungen auf die Berufsplanung“, das von der Stadtverwaltung und dem Rat für Jugendangelegenheiten in Kaunas finanziert wurde.

In Klaipėda besuchten junge Arbeitslose kostenlose Englischkurse, die im Arbeitsamt angeboten wurden. Das JBZ von Klaipėda hielt diese Kurse im Rahmen eines Vertrags mit der Christlichen Hochschule Litauens ab.

Das JBZ von Wilna organisierte eine Diskussionsrunde zum Thema: „Beitrag der NROs zur Förderung der Jugendbeschäftigung“. An der Veranstaltung nahmen Vertreter der Agentur für Internationale Jugendkooperation, des psychologischen Beratungszentrums für Jugendliche und des Business-Clubs für junge Menschen teil.

Mit Mitteln aus dem Europäischen Sozialfonds beteiligen sich die JBZs als Partner an der Gemeinschaftsinitiative EQUAL „Verbesserung der Jugendbeschäftigung in Litauen“ und „Ein Ausweg für dich“.

3 Leistungen und Erfolge

Um sicherzustellen, dass die JBZs effizient arbeiten, und um die Erfahrungen der einzelnen JBZs bestmöglich einsetzen zu können, sammelt die litauische Arbeitsverwaltung Informationen zur Arbeit der JBZs. Neben der Zahl der Besuche und Beratungen werden auch Zahl und Art der gemeinsamen Veranstaltungen, die Zusammenarbeit mit den Sozialpartnern und die Beteiligung an gemeinsamen Veranstaltungen protokolliert.

Um bewerten zu können, ob die Maßnahmen der JBZs dem Bedarf der Bevölkerung/Besucher gerecht werden ⁽⁴²⁾, wurde 2005 eine Umfrage durchgeführt, die ergab, dass 80 % der Besucher das Angebot der JBZs zur selbstständigen Arbeitsuche positiv bewerteten.

Der Indikator der Europäischen Kommission zu „Präventivangeboten (für junge Arbeitslose)“ (Schlüsselindikator Nr. 19.3) entspricht am ehesten den Aktivitäten der JBZs. Die Anwendung wird aber erschwert:

- a) durch die nicht verbindliche Kontrolle der Besucher von JBZs,
- b) weil der Indikator 19.3 für arbeitslose junge Menschen berechnet wurde und die JBZs sich um junge Menschen kümmern, die arbeiten, arbeitslos sind oder sich in Ausbildung befinden.

Die Arbeit der JBZs hat vielleicht einen gewissen Einfluss auf die Schlüsselindikatoren 17.1 und 18.1, aber es ist unmöglich, den Einfluss dieser Arbeit auf den Anstieg der Jugendbeschäftigungsquoten und die Senkung der Jugendarbeitslosigkeit zu bewerten.

Eine Bewertung der Arbeit der JBZs wird auch dadurch erschwert, dass die Besucher nicht verbindlich kontrolliert werden müssen. Dementsprechend ist es auch nicht möglich zu bewerten, inwieweit das Angebot der JBZs die Beschäftigung von jungen Menschen, ihre Teilnahme an Ausbildungsprogrammen oder an Maßnahmen des Arbeitsamtes beeinflusst. Eine Berechnung der relevanten Indikatoren könnte zu einer besseren Bewertung der Ergebnisse der JBZs beitragen – z. B. Anteil der jungen Arbeitslosen, die, gemessen an allen jugendlichen

⁽⁴²⁾ Liugienė D., Jaunimui – *tikslinės darbo biržos paslaugos (Angebote der Arbeitsverwaltung speziell für Jugendliche)*, Darbo Biržos Naujienos, Nr. 9, (94), 2005.

Arbeitslosen, die Dienste der JBZs in Anspruch nehmen; die durchschnittliche Besucherzahl pro Angestellten in den JBZs; die durchschnittlich pro Angestellten/Besucher auf Gruppenarbeit verwendete Stundenzahl; die durchschnittliche Zahl von Veranstaltungen/Treffen pro JBZ-Angestellten. Allerdings würden die meisten dieser Indikatoren nicht explizit die Wirksamkeit der Arbeit der JBZs im Hinblick auf ihre Ziele widerspiegeln, sondern böten nur die Möglichkeit, die Arbeit der einzelnen JBZs miteinander zu vergleichen.

Das Angebot der JBZs lässt sich folgendermaßen unterteilen:

3.1 Für junge Menschen

- Zugängliche Informationen – Informationen über den Arbeitsmarkt, freie Stellen, die Möglichkeiten, eine Berufsausbildung oder Umschulung zu absolvieren, Leistungen des Arbeitsamtes, Ausbildung im Ausland, die Möglichkeiten zur Teilnahme an speziellen Programmen für Jugendliche;
- persönliche Beratung – Einzelberatung bei Fragen zum Arbeitsmarkt, zum Erwerb von Fachkenntnissen und zur Optimierung der Wettbewerbsfähigkeit auf dem Arbeitsmarkt;
- Vermittlung – für bestimmte Gruppen von arbeitslosen Jugendlichen (ehemalige Straffällige, behinderte Menschen);
- Aufbau einer Datenbank im Rahmen des Programms „Talentbank“ – die Beteiligung von hoch qualifizierten Arbeitssuchenden, reiferen Studenten, College- und Hochschulabsolventen an diesem Programm;
- Berufsinformation und Berufsberatung – Informationen zu Ausbildungseinrichtungen auf allen Ebenen, zu Zulassungsbedingungen und Ausbildungsmethoden, zu Berufsbildern, die auf dem Arbeitsmarkt gefragt sind (Beschreibungen, Videos), und Berufseignungstests;
- Informationsservice – ein telefonischer Informationsservice, der detaillierte Angaben zum Angebot der JBZs und des Arbeitsamtes in Wilna, zum Meldeverfahren, zur Teilnahme an Beschäftigungsprogrammen, zu offenen Arbeitsstellen und Möglichkeiten finanzieller Beihilfe/Unterstützung bietet.

3.2 Für Arbeitgeber

Es bestehen drei verschiedene Serviceangebote für Arbeitgeber: Meldung offener Arbeitsstellen, Bewerberauswahl, Organisation der Bewerbungsgespräche.

Zusätzlich können Angestellte der JBZs in Firmen eingeladen werden, um über die vom Beschäftigungsfonds geförderten Tätigkeiten, Förderverfahren, Umschulungsmöglichkeiten für Arbeitnehmer und die staatlich finanzierten Anreize bei der Jugendbeschäftigung zu informieren.

3.3 Für Partner

Das Angebot für Partner umfasst Organisationsleistungen in verschiedenen Bereichen und Zusammenarbeit mit Schulen, Sozialpartnern und Jugendorganisationen.

Obwohl die Maßnahmen der JBZs insgesamt positiv bewertet werden, sind die folgenden Punkte erwähnenswert:

- Die Informationen zu Berufen und zur Arbeitsmarktlage, die in den JBZs genutzt werden, sind nicht auf dem neuesten Stand.
- Das Angebot der JBZs sollte stärker auf den Einzelnen zugeschnitten werden. Da keine Meldepflicht besteht, ist das Angebot nicht strukturiert oder zielgerichtet.
- Die Maßnahmen der JBZs sind nicht hinreichend in das staatliche Ausbildungs-, Berufsinformations- und Berufsberatungssystem integriert. Es bestehen keine regelmäßigen Kontakte, durch die Informationen auf den neuesten Stand gebracht werden könnten, Schulen werden nicht regelmäßig besucht, zielgerichtete Untersuchungen und die Zusammenarbeit mit den Sozialpartnern erfolgen zweckgebunden und sporadisch.

Mit ihrer Arbeit liefern die JBZs trotzdem einen wichtigen Beitrag und ergänzen die Maßnahmen der litauischen Arbeitsverwaltung. Die Arbeit reflektiert zudem die Anliegen der EU-Beschäftigungsleitlinien. Überdies wäre es empfehlenswert, noch ein mobiles JBZ einzurichten, damit auch entferntere liegende Schulen und Ansiedlungen erreicht werden können. Schließlich sollte man die Wirksamkeit der Arbeit der JBZs bewerten und den direkten Kontakt zu Arbeitgebern fördern, die das JBZ nutzen.

4 Schlussbemerkungen

Insgesamt gesehen sind die Jugendbeschäftigungszentren in Litauen Einrichtungen zur Weitergabe von Berufsinformationen. Sie schaffen die Voraussetzungen dafür, dass junge Menschen sich früher auf dem Arbeitsmarkt integrieren, und helfen ihnen bei der Bewältigung von Problemen, die ihre persönliche Beschäftigungsfähigkeit einschränken. Die JBZs kooperieren eng mit

staatlichen und nichtstaatlichen Jugendorganisationen, Bildungs- und Ausbildungseinrichtungen, Arbeitgebern, Unternehmensorganisationen, örtlichen Behörden und anderen Einrichtungen.

Besucherkontrollen sind nicht verbindlich. Damit steht das Angebot nicht nur jungen Menschen, die beim Arbeitsamt gemeldet sind, sondern auch anderen Gruppen, und besonders Schülern und Studenten zur Verfügung. Alle Angebote der Jugendbeschäftigungszentren sind kostenfrei.

5 Literaturhinweise

Jugendbeschäftigungszentrum in Alytus:
<http://www.ldb.lt/alytus/YEC.html>

Institute of Labour and Social Research, *Darbo jėgos konkurencingumo politikos tobulinimas Lietuvai integruojantis į Europos Sąjungą*, Forschungsbericht, ILSR, Wilna, 2001.

Institute of Labour and Social Research, *Aukštą išsilavinimą turinčių specialistų konkurencingumas Lietuvos darbo rinkoje*, Forschungsbericht, ILSR-MES, Wilna, 2004.

Institute of Labour and Social Research/Litauische Arbeitsverwaltung, *Jaunimo integravimas į darbo rinką. Aktualūs socialinės politikos klausimai*, ILSR-LLE, Wilna, 2001.

Institute of Labour and Social Research/Litauische Arbeitsverwaltung, *Profesinio mokymo nauda, vertinant įsidarbinimą per 90 dienų po mokymo baigimo*, Forschungsbericht, ILSR-LLE, Wilna, 2005.

Jugendbeschäftigungszentrum in Klaipėda: http://www.ldb.lt/klaipeda/struk_ir_kont/struk_ir_kont_p.html

Projekt des Litauischen Rates für Jugendorganisationen, *Lietuvos jaunimo užimtumo tobulinimas*. <http://www.lijot.lt/equal/index.php>

Litauische Arbeitsverwaltung, *Lietuvos darbo birža – 15 metų*, LLE, Wilna, 2006.

Liugienė, D., *Jaunimui – tikslinės darbo biržos paslaugos*, Darbo Biržos Naujienos, Nr. 9, (94), 2005.

Profesinio informavimo centras – jaunimui ir suaugusiems paklausiai profesijai pasirinkti, Darbo Biržos Naujienos, Nr. 4, (101), 2006.

Jugendbeschäftigungszentrum in Šiauliai, Diskussionsrunde: <http://mokymocentras.lt/naujienos/2006/>

Jugendbeschäftigungszentrum in Wilna:
<http://www.ldb.lt/YEC/>

Luxemburg: Die individuelle Betreuung von Arbeitsuchenden

Das Konzept der individuellen Betreuung (Mentoring) von Arbeitsuchenden ist in Luxemburg nicht neu. Es erhielt jedoch einen neuen Impuls, seit einer der größten Gewerkschaftsverbände das Konzept im April 2006 unter dem Namen „Job-Coaching“ wieder aufleben ließ. Der vorliegende Bericht befasst sich mit den Anfängen des Konzepts sowie seiner Entwicklung und Neugestaltung. Darüber hinaus werden die Ergebnisse und die Fragen untersucht, die das Konzept aufwirft.

1 Die Ursprünge des Mentoring-Konzepts

Das Konzept der individuellen Betreuung von Arbeitsuchenden geht auf den Anfang der 90er Jahre zurück⁽⁴³⁾. Schon 1993 machte die Association Luxembourgeoise des Ingénieurs (ALI) ausgiebig von diesem Ansatz Gebrauch. Durch eine Stellungnahme des Koordinationsausschusses der Nationalen Tripartite⁽⁴⁴⁾ vom 3. Mai 1995 wurde dieser Art von Initiative praktisch der Status einer Beschäftigungsmaßnahme verliehen. In der Stellungnahme hieß es: „Die Regierung schlägt vor, einen persönlichen Aufruf an Persönlichkeiten des öffentlichen Lebens, an Service-Clubs sowie an all diejenigen zu richten, die aufgrund ihrer Qualifikationen, ihrer Erfahrung, ihres Berufsstands oder ihrer Interessen in der Lage sind, einen oder mehrere Arbeitslose aufzunehmen, um ein aktives persönliches Interesse an deren Einbindung in den Arbeitsmarkt zu demonstrieren. Dieser Ansatz erfordert eine dauerhafte Zusammenarbeit zwischen den ‚Mentoren‘ und der Arbeitsverwaltung ...“

Als die Stellungnahme veröffentlicht wurde, zielte die Maßnahme nicht nur auf die Beschäftigung einer bestimmten Kategorie von Arbeitnehmern ab, auch wenn junge Menschen die Hauptzielgruppe darstellten. Zur damaligen Zeit hatte die Arbeitsverwaltung (ADEM) mit verschiedenen Service-Clubs Kontakt aufgenommen, um das Konzept voranzutreiben, das im Wesentlichen aus einer persönlichen Einzelberatung von Arbeitsuchenden bestand. Auf diese Weise wurden der Rotary Club, die Lions und die Luxembourg Senior Consultants (LSC) involviert.

Von 1995 an war das Ganze folgendermaßen organisiert: Die ADEM schickte den Service-Clubs eine Liste mit Arbeitsuchenden, die für ein Mentoring in Frage kamen. Einige Arbeitsuchende wandten sich mit ihrer Anfrage auch direkt an diese Clubs. Am häufigsten erschienen die Kandidaten direkt zum Vorstellungsgespräch bei den Clubs. Ziel der Maßnahme war es, Kandidaten über Stellenangebote zu informieren, sie beim Aufsetzen präsentabler Lebensläufe zu unterstützen und auf Vorstellungsgespräche und Einstellungstests vorzubereiten. Das Ziel war nicht, ihnen Arbeit zu vermitteln. Es ging vielmehr um Orientierung und Beratung, wobei verschiedene Organisationen Arbeitsuchenden bei ihren Bemühungen konkrete Unterstützung bieten sollten.

Zur Durchführung des Mentorings brachte die ADEM viele Arbeitsuchende, die diese Art von Hilfe akzeptierten, mit Service-Clubs zusammen⁽⁴⁵⁾.

Die Ergebnisse, die dieses neue Konzept erzielte, blieben jedoch hinter den Erwartungen zurück, sodass es nach 1998 vollkommen verschwand. Die unten genannten

⁽⁴³⁾ F. Clément, *Problématique du chômage et politiques de l'emploi. Perspectives d'avenir pour le Grand-Duché de Luxembourg, Rapport d'ensemble* (Differdange: CEPS/Instead, September 1997), S. 150-151.

⁽⁴⁴⁾ Der Koordinationsausschuss der Nationalen Tripartite wurde durch ein Gesetz vom 24. Dezember 1977 ins Leben gerufen, um der Regierung Maßnahmen zu ermöglichen, die das Wirtschaftswachstum ankurbeln und die Vollbeschäftigung erhalten sollten. Die Organisation und Arbeitsweise des Ausschusses sind in der großherzoglichen Verordnung vom 26. Januar 1978 geregelt. In Fällen, die die Sozialpartner unmittelbarer betreffen, ist der Ausschuss dazu befugt, über die behandelten Themen mit Blick auf Umsetzung der folgenden Maßnahmen zu beraten: Beschränkung der Überstunden, Ausweitung des Sicherungssystems bei Teilarbeitslosigkeit auf Unternehmen mit Strukturproblemen sowie Senkung der Produktionskosten zur Erhaltung von Arbeitsplätzen. Der Ausschuss ist auch dazu ermächtigt, eine Stellungnahme zu den Maßnahmen abzugeben, die auf eine Arbeitsplatzerhaltung abzielen. Im Rahmen seiner Beratungsaufgaben untersucht er u. a. die wirtschaftliche und soziale Gesamtlage und nimmt eine Analyse zur Natur der Arbeitslosigkeit vor.

⁽⁴⁵⁾ Arbeitsministerium, *Rapport d'activité 1996*, Luxemburg, März 1997, S. 145.

Zahlen⁽⁴⁶⁾ belegen das beschränkte Ausmaß des Programms. In den fünf Jahren zwischen 1993⁽⁴⁷⁾ und 1997 wurden 157 Personen von ALI und LSC betreut – im Durchschnitt also 31,4 pro Jahr. Es sollte allerdings erwähnt werden, dass die ADEM mehr als 157 Personen an die Service-Clubs weiterleitete, nicht alle von ihnen reagierten jedoch auf das angebotene Mentoring. 128 der 157 waren junge Menschen, die damit 81,5 % aller Fälle ausmachten. Eine Reihe von jungen Menschen erhielt auf diese Art auch eine Stelle, auch wenn dies, wie bereits erwähnt, nicht das Endziel des Programms war. Die Zahlen dazu:

Service-Clubs	Zahl der Kandidaten	Anteil der Stellenvermittlungen
ALI	84	80,9%
LSC	44	63,6%

Von den insgesamt 128 jungen Menschen lebten 2,3 % außerhalb von Luxemburg. 71,8 % derjenigen, die in Luxemburg ansässig waren, waren luxemburgische Staatsbürger, 28,2 % wiesen eine andere Nationalität auf; 88,3 % waren Männer, 11,7 % waren Frauen. Zum damaligen Zeitpunkt wurden, eingedenk der Art der Service-Clubs, die das Mentoring übernahmen, keine besonderen Qualifikationsprobleme festgestellt. Die von der ALI betreuten jungen Menschen waren alle Ingenieure. Auch die von der LSC Betreuten wiesen einen hohen Bildungsgrad auf: 27,3 % von ihnen hatten einen Hochschulabschluss, 72,7 % hatten verschiedene Ausbildungen absolviert.

Die jungen Menschen, die in Arbeit vermittelt werden konnten, kamen in ganz unterschiedlichen Bereichen unter. Bei 22,9 % von ihnen konnte allerdings nicht ermittelt werden, wo sie Arbeit fanden. Dies hing mit Defiziten in der Verwaltung der Maßnahme zusammen. Entweder verlor die ADEM den Kontakt mit diesen jungen Menschen oder diese versäumten es, die Service-Clubs davon zu unterrichten, was aus ihnen geworden war.

2 Ein Neuanfang für das Mentoring-Konzept

Das Mentoring-Konzept wurde trotz seiner in der Vergangenheit eher bescheidenen Resultate kürzlich vom Luxemburgischen Christlichen Gewerkschaftsbund (LCGB) (48) unter dem Namen „Job-Coaching“ wieder neu belebt. Vor Beschreibung der Details dieser Initiative ist es wichtig, den Gesamtkontext dieser Wiederaufnahme darzulegen. Die Führungsebene des LCGB beschloss die Aufnahme des Konzepts als Folge einer Welle von Unternehmensumstrukturierungen in Luxemburg, die seit Anfang 2006 rund 1 000 Arbeitsplätzen gekostet hat.

Im Folgenden wird die Struktur beschrieben, die der LCGB dem Programm gegeben hat⁽⁴⁹⁾. Um Arbeitssuchende bei der Stellensuche zu unterstützen, hat der LCGB die Vermittlungstätigkeit, die er nach eigener Aussage „schon immer eher unstrukturiert durchgeführt hat“, verstärkt und systematisiert. Durch den Aufbau eines Betreuernetzes aus männlichen und weiblichen Mentoren, die Festlegung der erforderlichen Abläufe und die Zuteilung der benötigten Ressourcen versucht der LCGB, konkret und systematisch bei der Verringerung der Arbeitslosigkeit und der Vermittlung von Arbeitssuchenden mitzuhelfen. Anders als die Initiativen Mitte der 90er Jahre ist das Job-Coaching auf die Stellenvermittlung ausgerichtet.

Von dem Programm sollen sowohl in Luxemburg ansässige Menschen wie auch Grenzarbeitnehmer profitieren. Das Job-Coaching richtet sich an eine potenzielle Zielgruppe von über 15 000 Arbeitssuchenden. Der LCGB bietet allen potenziellen Arbeitnehmern Hilfe an – an erster Stelle den eigenen Mitgliedern, allerdings auch Nichtmitgliedern. Die Organisation macht keine Arbeitsplatzversprechen, hat jedoch vor, alles in ihrer Macht Stehende zu tun, um Arbeitssuchenden konkrete Unterstützung anzubieten.

Menschen, die eine Arbeit suchen, können mit dem LCGB über eine besondere Rufnummer in Kontakt treten. Sie erhalten dann einen Termin für eine Kompetenzprüfung durch die Mitarbeiter der Organisation. Als Nächstes wird ein Termin mit einem Mentor vereinbart, der sich um die Stellenvermittlung kümmert, Kontakte zu Arbeitgebern herstellt, die Arbeitssuchenden gegebenenfalls in Rich-

⁽⁴⁶⁾ F. Clément, op. cit., S. 151-160.

⁽⁴⁷⁾ Ab diesem Jahr sind Zahlen für die ALI verfügbar, die – zur Erinnerung – seit 1993 diese Art Programm verfolgte.

⁽⁴⁸⁾ Lëtzebuurger Chrëschtliche Gewerkschafts-Bond.

⁽⁴⁹⁾ L. Duraisin, „Coacher le retour à l'emploi“, *Le Quotidien indépendant luxembourgeois*, 13. April 2006, S. 14 (www.lcgb.lu).

tung Weiterbildung lenkt und sie bei allen Aspekten der Arbeitsuche unterstützt. Die Initiative sieht auch individuelle Hilfe beim Aufsetzen von Lebensläufen, Verfassen von Bewerbungsschreiben und der Vorbereitung auf Vorstellungsgespräche vor. Außerdem soll das Programm Arbeitsuchenden in ihrer nicht selbst verschuldeten Lage moralische Unterstützung bieten.

Potenzielle Arbeitgeber können von sich aus mit dem LCGB oder ihnen bekannten Gewerkschaftssekretären Kontakt aufnehmen, um Stellen zu melden, die für die Arbeitsuchenden in Frage kommen, die an den LCGB herangetreten sind. Aus all dem sollte sich eine Dynamik entwickeln, die den Stellensuchenden in die Arbeitswelt verhilft.

Die 50 (männlichen und weiblichen) Mentoren sind Gewerkschaftssekretäre, Berater, Aktivisten, externe Fachleute sowie Persönlichkeiten des öffentlichen Lebens. Jeder Mentor betreut drei Arbeitsuchende.

Das LCGB-Programm läuft erst seit zwei Monaten. Es ist daher noch zu früh, um konkrete Schlussfolgerungen zu ziehen. Trotz der erst ein- bis zweimonatigen Erfahrungen mit dem Job-Coaching zeichnen sich jedoch einige Dinge bereits klar ab⁽⁵⁰⁾. Im bisherigen Programmzeitraum haben sich fast 200 Personen an den LCGB gewandt, und zwar nicht nur von Umstrukturierungen betroffene Arbeitnehmer, sondern auch Menschen, die schon lange eine Stelle suchen und hoch motiviert sind. 20 Personen bzw. 10 % der Arbeitsuchenden wurde in dieser Zeit eine Anstellung vermittelt. Nach Aussage des für das Job-Coaching zuständigen LCGB-Beauftragten liegt dieses Ergebnis „weit unter den Erwartungen“. Der Beauftragte glaubt auch, dass die Zahl der Mentoren verdoppelt werden müsse. Auch die Zahl der Stellenangebote ist noch zu gering, weshalb der LCGB die Arbeitgeber dazu aufruft, ihre offenen Stellen dem Verband zu melden. Die bisherigen Stellenangebote kamen vorwiegend aus den Bereichen Bau, Transport und Industrie.

Obwohl das Programm erst kurze Zeit im Einsatz ist, hat es bereits ein wichtiges Problem ans Licht gebracht: das Qualifikationsniveau der Arbeitsuchenden. Offenbar klafft eine enorme Lücke zwischen den in den Stellenangeboten geforderten Qualifikationen und dem niedrigen Ausbildungsniveau derer, die am Job-Coaching teilnehmen. Die ausgeschriebenen Stellen erfordern ein Qualifikationsniveau, das die derzeit betreuten Arbeits-

uchenden nicht erfüllen. Damit stellt sich erneut die Frage nach der Aus- und Weiterbildung.

Das individuelle Mentoring von Arbeitsuchenden erfüllt die Integrierte Leitlinie Nr. 18 der europäischen Beschäftigungsstrategie: „Arbeitsuchende und benachteiligte Menschen besser in den Arbeitsmarkt [zu] integrieren“.

3 Eine besondere Form der Governance

Die vom Gewerkschaftsbund LCGB initiierte Maßnahme ist Teil des weit umfassenderen Rahmens, der durch das Gesetz von 1999 über den ersten nationalen Beschäftigungsplan für Luxemburg geschaffen wurde⁽⁵¹⁾. Dieses Gesetz hob das Vermittlungsmonopol der ADEM auf, das ihr 1976 per Gesetz zugestanden worden war⁽⁵²⁾. In Artikel 14 des Gesetzes von 1976 stand: „Das Recht auf Arbeitsvermittlung im Sinne des vorliegenden Gesetzes fällt ausschließlich der Arbeitsverwaltung zu.“ 1999 war der Wortlaut folgender: „Die Arbeitsvermittlung im Sinne des vorliegenden Gesetzes fällt in die Zuständigkeit der Arbeitsverwaltung. Die uneingeschränkte Erbringung grenzüberschreitender Dienstleistungen innerhalb des Europäischen Wirtschaftsraums wird hierdurch nicht berührt ...“ In Beantwortung einer parlamentarischen Anfrage dazu betonte der Arbeitsminister im Mai, dass „die ADEM auch weiterhin eine entscheidende Rolle bei der Arbeitsvermittlung spielt“. Die Job-Coaching-Initiative des LCGB ist nach Auskunft des Ministers eines der „neuartigen Konzepte, die im Kampf gegen die Arbeitslosigkeit unerlässlich sind“⁽⁵³⁾.

Ein weiterer Hintergrund für die Initiative findet sich in der allgemeinen politischen Erklärung über die Prioritäten der Regierung, die der Premierminister der Abgeordnetenversammlung am 12. Oktober 2005 vorlegte. Dort wird darauf hingewiesen, dass sogenannte Beschäftigungsinitiativen häufig kritisiert würden, dass ihre Handhabung eingehend geprüft werde, sie aber weiterbestehen würden. Grundsätzlich bieten diese Initiativen Menschen Arbeit, die nicht – oder noch nicht – die geringste Chance darauf haben, eine Anstellung auf dem regulären Arbeitsmarkt zu finden. In der Erklärung heißt es: „Die Abschaffung der Beschäftigungsinitiativen würde zu einer Reihe von Arbeitslosen führen, die nicht

⁽⁵⁰⁾ „Guider le demandeur d'emploi“, *Le Quotidien indépendant luxembourgeois*, 2. Juni 2006, S. 3.

⁽⁵¹⁾ Gesetz vom 12. Februar 1999 über die Einrichtung eines Nationalen Aktionsplans für Beschäftigung 1998, A, 13, 23. Februar 1999.

⁽⁵²⁾ Gesetz vom 21. Februar 1976 über die Organisation und Arbeitsweise der Arbeitsverwaltung, das einen nationalen Beschäftigungsausschuss einsetzte, A, 7, 26. Februar 1976.

⁽⁵³⁾ „L'ADEM n'a plus de monopole“, *Le Quotidien indépendant luxembourgeois*, 27. Mai 2006.

die geringste Chance auf Arbeit hätten, und den Familien derjenigen jungen Menschen, denen solche Beschäftigungsinitiativen geholfen haben, große Probleme bereiten.“⁽⁵⁴⁾

Die Job-Coaching-Initiative hat daher ihren Platz in diesem – in Luxemburg hoch entwickelten – Bereich der Governance, wobei Gewerkschafts- und Arbeitgeberverbände große Handlungsfreiheit bei der Beschäftigungsförderung besitzen. Diese Sachlage leistet einen bedeutenden Beitrag dazu, die europäischen Empfehlungen zu erfüllen, nach denen die Sozialpartner in beschäftigungspolitische Maßnahmen einbezogen werden sollten.

4 Schlussbemerkungen

Aus der obigen Darstellung lassen sich nur schwer Schlussfolgerungen ziehen. Die 1995 begonnenen und drei Jahre später wieder aufgegebenen Mentoring-Initiativen hatten, gemessen an der Zahl der Menschen, die durch sie Arbeit fanden, nur geringen Erfolg. Die neue, 2006 gestartete Initiative ist noch zu jung, um eine verlässliche Bewertung vorzunehmen.

Allerdings fallen bereits mehrere Dinge auf. Das Ziel der ergriffenen Maßnahmen hat sich 2006 gegenüber 1995 geändert. Während es 1995 nur um die Beratung der Arbeitssuchenden ging, hat sich das Ziel des Job-Coaching seit damals deutlich hin zu deren Vermittlung in den Arbeitsmarkt verschoben. Auch beim Ausbildungsniveau der Personen, die am Mentoring Interesse zeigen, weisen die beiden Initiativen keinerlei Ähnlichkeiten auf. Darüber hinaus hat sich die Lage offenbar grundlegend gewandelt: Die Zahl derer, die sich innerhalb eines Monats beim LCGB gemeldet haben, scheint anders als vor zehn Jahren eher auf eine akute Beschäftigungskrise hinzuweisen. Ein Punkt bleibt jedoch unklar: Es ist nicht zu entdecken – weder für 1995 noch für die jetzige Initiative –, wie das konkrete Vorgehen aussieht. Es lässt sich kaum erkennen, wie die Mentoren agieren. Bedienen sie sich z. B. des Einflusses von Menschen in Schlüsselpositionen? Kurzum: Es existiert noch immer ein beträchtliches Maß an Verwirrung, was die konkret ergriffenen Maßnahmen angeht. Leider waren wir nicht in der Lage, dies genauer zu erforschen.

Dennoch hat die Job-Coaching-Initiative erneut ein Schlaglicht auf das Problemspektrum geworfen, das in Luxemburg hinsichtlich der Integrierten Leitlinien Nr. 22 – „die Investitionen in Humankapital steigern und optimieren“ – und Nr. 23 – „die Aus- und Weiterbildungssysteme auf neue Qualifikationsanforderungen ausrichten“ – anzutreffen ist⁽⁵⁵⁾. So werden etwa erneut Ausbildungsfragen aufgeworfen, und man ist an die Empfehlung erinnert, die Luxemburg 2004 von der Europäischen Kommission erhielt: „mehr und effizienter in Humankapital und das lebenslange Lernen [zu] investieren“⁽⁵⁶⁾.

Das Land hat zugegebenermaßen Initiativen dahingehend entwickelt. Erstens bietet die Abteilung Berufsberatung innerhalb der ADEM einen Service hauptsächlich für junge Menschen an, die Entscheidungen über eine Ausbildung treffen müssen, die ihren akademischen Fähigkeiten und persönlichen Interessen entspricht. Die Aktionen der Berufsberatung sind dabei nicht nur auf die jungen Menschen ausgerichtet, sondern auch auf deren Eltern sowie auf alle jene, die auf dem Arbeitsmarkt aktiv sind oder waren und einen Beruf finden oder ihre Berufslaufbahn verändern möchten. Die Abteilung Berufsberatung hat die Aufgabe, sie bei dieser schwierigen Entscheidung zu unterstützen. Konkret besteht die Hilfe vor allem darin, örtliche Berufsinformationszentren aufzusuchen, die die Genannten über die zahlreichen und mannigfachen Gewerbe und Berufe in den Unternehmen sowie über die angebotenen Ausbildungsmöglichkeiten informieren. Ebenfalls erwähnenswert ist die in den Schulen stattfindende Ausbildungsberatung. Neben den Lehrern sind in den Schulen und den allgemeinen und technischen Gymnasien psychologische und bildungsberatende Einrichtungen in diesem Bereich aktiv.

Zweitens bieten auch nichtstaatliche Organisationen Berufsberatung und Informationsdienste an, etwa die Handelskammern sowie Berufsverbände auf Arbeitgeber- und Arbeitnehmerseite. Dies unterstützt und ergänzt die auf anderen Ebenen unternommenen Bemühungen.

Zusammenfassend ist allerdings zu sagen, dass die Initiativen in dieser Richtung verbessert und koordiniert werden müssen, damit Mentoring-Initiativen in Zukunft größerer Erfolg beschert ist. Das Problem der Aus- und Weiterbildung bleibt in Luxemburg weiter aktuell.

⁽⁵⁴⁾ Allgemeine politische Erklärung der Luxemburger Regierung 2005 (www.gouvernement.lu).

⁽⁵⁵⁾ *Integrierte Leitlinien für Wachstum und Beschäftigung (2005-2008)*, KOM(2005) 141 endg.

⁽⁵⁶⁾ Empfehlung des Rates vom 14. Oktober 2004 zur Durchführung der Beschäftigungspolitik der Mitgliedstaaten (2004/741/EG).

5 Literaturhinweise

Clément, F., *Problématique du chômage et politiques de l'emploi. Perspectives d'avenir pour le Grand-Duché de Luxembourg. Rapport d'ensemble* (Differdange: CEPS/Instead, September 1997).

Empfehlung des Rates vom 14. Oktober 2004 zur Durchführung der Beschäftigungspolitik der Mitgliedstaaten (2004/741/EG).

Duraisin, L., „Coacher le retour à l'emploi“, *Le Quotidien indépendant luxembourgeois*, 13. April 2006.

Allgemeine politische Erklärung der Luxemburger Regierung 2005.

Integrierte Leitlinien für Wachstum und Beschäftigung (2005-2008), KOM(2005) 141 endg., Brüssel, 12. April 2005.

Gesetz vom 21. Februar 1976 über die Organisation und Arbeitsweise der Arbeitsverwaltung, das einen nationalen Beschäftigungsausschuss einsetzte, A, 7, 26. Februar 1976.

Gesetz vom 12. Februar 1999 über die Einrichtung eines Nationalen Aktionsplans für Beschäftigung 1998, A, 13, 23. Februar 1999.

Luxemburger Ministerium für Arbeit und Beschäftigung, *Rapport d'activité 1996*, Luxemburg, März 1997.

„L'ADEM n'a plus de monopole“, *Le Quotidien indépendant luxembourgeois*, 27. Mai 2006.

„Guider le demandeur d'emploi“, *Le Quotidien indépendant luxembourgeois*, 2. Juni 2006.

Malta: Steigerung der Erwerbsbeteiligung der Frauen durch betriebliche Kinderbetreuungseinrichtungen

1 Einführung und Ziele

Maltas Ziel ist es, die Erwerbsquote der Frauen, die derzeit bei 37 % [Nationales Statistikamt (NSO), 2006] liegt, zu verbessern. Laut nationalem Reformprogramm (Regierung von Malta, 2005) soll die Beschäftigungsquote der Frauen bis 2010 auf 41 % angehoben werden. Die niedrige Teilnahme der Frauen am Arbeitsmarkt ist in Malta sehr auffällig. Eine im Januar 2006 vom Nationalen Statistikamt durchgeführte Studie ergab, dass familiäre Pflichten und Kinderbetreuung die Hauptgründe für die berufliche Inaktivität der 45- bis 64-jährigen Frauen sind. Etwa 12 % der Beschäftigten mit Kinderbetreuungspflichten gaben zudem an, dass sie in den Ferien der Kinder, oder wenn die Betreuungsmöglichkeit ausfällt, auf ihren Urlaub zurückgreifen oder besondere Absprachen am Arbeitsplatz treffen müssen (NSO, News Release 24/2006).

Die maltesische Gesellschaft befindet sich im Wandel, und während die Kinder traditionell im familiären Umfeld betreut wurden, wird dies heute immer schwieriger. Gemeinsam mit anderen Interessenvertretern führt die Regierung deshalb verschiedene Maßnahmen durch, die gewährleisten sollen, dass allen Frauen die Unterstützung und auch die Einrichtungen zur Verfügung stehen, die es ihnen ermöglichen, ihrer Verantwortung in der Familie und am Arbeitsplatz gerecht zu werden. Dazu gehören u. a. eine Verbesserung der Betreuungseinrichtungen und eine Revision der Besteuerung, damit Arbeit sich lohnt.

Die Employment and Training Corporation (ETC), die für Beschäftigung und Berufsbildung zuständige Behörde, koordiniert derzeit ein vom Europäischen Sozialfonds (ESF) finanziertes Projekt zur Steigerung der Erwerbsbeteiligung der Frauen durch betriebliche Betreuungsdienste. Hierzu steht ein Budget in Höhe von 910 392 EUR zur Verfügung. Ziel des Projekts ist es, zugängliche, bezahlbare und qualitativ gute Betreuungsdienste am Arbeitsplatz anzubieten, damit mehr Mütter auf dem

Arbeitsmarkt bleiben können. Auf diese Weise sollen die Beschäftigungsquote der Frauen angehoben und Ausbildung und lebenslanges Lernen gefördert werden.

Kindertageseinrichtungen sind für Malta etwas relativ Neues. Die ersten entstanden in den späten 90er Jahren. Erst seit kurzem werden sie nicht mehr nur im Zusammenhang mit Kindergärten gesehen. Für diese Einrichtungen besteht allerdings nach wie vor keine Verpflichtung zum Erwerb einer Lizenz. Einige Interessenvertreter arbeiten gemeinsam an einer Verbesserung der Qualitätsstandards in Betreuungseinrichtungen. Dabei ist es auch hier Ziel der Bemühungen, die Beschäftigungsquote der Frauen zu verbessern und übermäßigen familiären Belastungen entgegenzuwirken.

Seit 2002 werden die Betreiber von Kinderbetreuungseinrichtungen dazu aufgefordert, Kontakt zum technischen Ausschuss für Kindertagesbetreuung aufzunehmen. Aufgabe des Ausschusses ist es, nationale Kinderbetreuungsmaßnahmen zu planen und umzusetzen sowie Richtlinien und Standards für Kindertagesstätten festzulegen. Die Betreuungsstandards für Kindertageseinrichtungen wurden kürzlich angenommen und werden in naher Zukunft veröffentlicht.

Das oben erwähnte ESF-Projekt gliedert sich in zwei Teile. Für die Umsetzung der angestrebten Ziele ist die Qualität der vorschulischen Bildung und Betreuung von entscheidender Bedeutung. Teil eins des Projekts sieht deshalb die Ausbildung von Personal für die Arbeit mit Kindern unter drei Jahren vor. Die Kursteilnehmer müssen 300 Stunden Theorie zum Thema frühkindliche Entwicklung und Methoden der Kinderbetreuung absolvieren. Die praktische Ausbildung (500 Stunden) wird begleitet und erfolgt in einer bereits bestehenden privaten Betreuungseinrichtung oder einem Kindergarten. Die Ausbildung wird von geeignetem Fachpersonal durchgeführt. Zwei der Ausbilder haben einen Master-Abschluss in Psychologie und frühkindlicher Entwicklung und vermitteln den theoretischen Teil der Ausbildung. Die Kinderbetreuer lernen, die soziale Entwicklung der Kinder in solchen

Bereichen wie Autonomie, Aufmerksamkeit, Kooperation und soziale Interaktion mit anderen Kindern zu fördern. Zwei ausgebildete Krankenschwestern unterrichten den Bereich Gesundheit und Hygiene. Derzeit werden 150 Kinderbetreuer in diesem Diplom-Kurs ausgebildet, der voraussichtlich im Dezember 2006 endet.

Teil zwei des Projekts ist ein Anreizpaket, das Unternehmen kleiner und mittlerer Größe dazu ermutigen soll, Betreuungseinrichtungen am Arbeitsplatz aufzubauen. Zu den Anreizen zählen:

- eine finanzielle Starthilfe zur Anpassung der Räumlichkeiten für Kinder und Kleinkinder,
- eine finanzielle Starthilfe zum Kauf von Spielzeug und Einrichtungsgegenständen,
- die Zahlung der Hälfte des Gehalts von ausgebildeten Kinderbetreuern während der gesamten Projektdauer (für bis zu drei Betreuer pro Einrichtung).

Die Räumlichkeiten am Arbeitsplatz müssen bestimmten baulichen Anforderungen genügen. Vor Inbetriebnahme einer Kinderbetreuungseinrichtung muss deshalb bei der Umwelt- und Planungsbehörde (Malta Environment and Planning Authority, MEPA) eine Baugenehmigung eingeholt werden. Die MEPA hat kürzlich ein neues Richtlinienpaket für Einrichtungen zur Betreuung von Kindern unter drei Jahren herausgegeben. Die Richtlinien sollen gewährleisten, dass Kindertagesstätten an geeigneter Stelle errichtet werden, alle nötigen Leistungen erbringen und sich nicht negativ auf die Nachbarschaft auswirken. Gute Tagesbetreuungseinrichtungen unterstützen Mütter, die auf dem Arbeitsmarkt bleiben oder auf den Arbeitsmarkt zurückkehren möchten. Die Richtlinien, die in enger Zusammenarbeit mit dem Ministerium für Familie und soziale Solidarität entstanden, wurden zwecks öffentlicher Anhörung veröffentlicht und warten noch auf ihre ministerielle Anerkennung.

Im Hinblick auf die Finanzierung gilt, dass die Hälfte des Gehalts für Kinderbetreuer während der Dauer des ESF-Projekts an den Arbeitgeber gezahlt wird. Das Ende des Projekts ist für Dezember 2006 vorgesehen. Im Rahmen des Lehrlingsprogramms erhalten Kinderbetreuer für die gesamte Projektdauer ihr Gehalt von der ETC. Nach Ablauf des Projekts wird die Regierung den Arbeitgebern finanziell zur Seite stehen müssen, damit diese Initiative fortgeführt werden kann.

Den Arbeitgebern wird zudem ein Betreuungsschlüssel vorgegeben. Ein qualifizierter Erwachsener und ein Assistent sollten höchstens 15 drei- bis vierjährige Kinder betreuen. Ein qualifizierter Erwachsener allein sollte maximal drei Babys (unter 12 Monaten) oder vier Kinder im Alter von 12 bis 24 Monaten oder acht Kinder im Alter von 24 bis 36 Monaten betreuen.

Obwohl mit dem Aufbau einer Kinderbetreuungseinrichtung zahlreiche bürokratische Verfahren verbunden sind, werden die Arbeitgeber die Erfahrung machen, dass die Betreuung vor Ort auch Vorteile mit sich bringt. Anträge auf Sonderurlaub, Mutterschaftsurlaub und Fehlzeiten sollten abnehmen, da die Unterbringung der Kinder gesichert ist. Weniger Arbeitnehmerinnen werden ihre Arbeit wegen der Betreuung ihrer Kinder aufgeben. Die Arbeitnehmerinnen sollten durch diese Maßnahme ihre Verantwortung in der Familie und am Arbeitsplatz besser in Einklang bringen können und am Arbeitsplatz leistungsfähiger und ausgeglichener sein. Sie können sich besser auf die Arbeit konzentrieren, weil sie wissen, dass ihre Kinder gut untergebracht sind. Die Arbeitgeber verbessern ihr Unternehmensimage gegenüber etwaigen neuen Arbeitskräften und können leichter erstklassiges Personal finden und an sich binden. Insgesamt bieten sich dem Arbeitgeber im Gegenzug vier Vorteile: eine stärker motivierte Belegschaft, mehr Loyalität, eine höhere Produktivität und die Möglichkeit, ein Arbeitgeber erster Wahl zu sein.

2 Organisation, Umsetzung und Finanzierung

Dieses landesweite, vom ESF finanzierte Projekt wird von der ETC koordiniert. Obwohl die Behörde in den Medien für dieses Projekt geworben hat, ist keiner der Sozialpartner direkt daran beteiligt. Die ETC hatte das Projekt für eine der Gewerkschaften Maltas (Haddiema Maghqudin) vorgestellt, um Kinderbetreuungsstätten und -dienste stärker ins öffentliche Bewusstsein zu bringen. Arbeitgebervertretungen wie der Industrie- oder Arbeitgeberverband sind nicht an der Durchführung des Projekts beteiligt. Sie hatten allerdings die Möglichkeit, bei ihren Mitgliedern dafür zu werben.

Insgesamt stehen dem Projekt Mittel in Höhe von knapp 1 Mio. EUR zur Verfügung. 75 % davon finanziert die EU, die übrigen 25 % trägt die Regierung von Malta. Ursprünglich sollten mit diesen ESF-Geldern 60 Arbeitgeber darin unterstützt werden, entweder direkt am Arbeitsplatz oder in dessen unmittelbarer Nähe Kinderbetreuungseinrichtungen für ihre Arbeitnehmer einzurichten. Die Zahl der Arbeitgeber ging jedoch auf zehn zurück, da einige keine Räumlichkeiten anbieten konnten, die den Anforderungen entsprachen. Zwei der zehn Arbeitgeber, die den Zuschlag für das Projekt erhielten, haben schon Gelder erhalten und betreiben hochwertige betriebliche Betreuungseinrichtungen.

Viele Arbeitgeber erhielten keinen Zuschlag für das Projekt, weil die vorgesehenen Räumlichkeiten nicht

genügend Bewegungsraum für Kinder boten oder ihre Lage unpassend war. Ein Spielbereich im Untergeschoss hätte z. B. zur Folge, dass die Kinder in den Betreuungszeiten ständig künstlichem Licht ausgesetzt sind. Die ESF-Gelder reichten nicht aus, um komplett neue Einrichtungen zu bauen, und deshalb traten viele Arbeitgeber von dem Projekt zurück. Leider hatte die ETC keine ergänzenden Gelder aus dem europäischen regionalen Entwicklungsfonds beantragt. Positiv ist, dass mit dem ungenutzten Teil der ESF-Gelder ein Fernsehprogramm zum Thema Kinderbetreuung finanziert wurde, das das öffentliche Bewusstsein für die Bedeutung und die Notwendigkeit von Kinderbetreuungseinrichtungen in Malta schärfen soll.

Die ESF-Gelder wurden wie folgt eingesetzt:

- die Weitergabe von Kenntnissen rund um die Betreuung von Kindern an Firmen, die solche Dienste anbieten möchten. Die ETC bietet eine kostenfreie Beratung zur Anpassung der Räumlichkeiten sowie zu Spielmaterial, zu Kinderbetreuungsprogrammen und zu Fragen der Gesundheit und Sicherheit;
- eine finanzielle Starthilfe in Höhe von 900 EUR zur Anpassung der Räumlichkeiten an den gewünschten Standard und/oder dazu, sie sicher und anregend für Kinder und Kleinkinder zu gestalten;
- eine finanzielle Starthilfe in Höhe von 1 500 EUR zum Kauf von Ausstattungs- und Einrichtungsgegenständen. Die Mittel können auch zum Kauf von Spielzeug und anderem Material eingesetzt werden;
- Zahlung der Hälfte des Gehalts von ausgebildeten Kinderbetreuern. Das ESF-Projekt übernimmt die Hälfte der Kosten für die Kinderbetreuer, die andere Hälfte wird von der Einrichtung selbst getragen (als Gehalt wurden 10 000 EUR pro Jahr plus gesetzliche Leistungen vorgeschlagen);
- der Beitrag der Eltern für eine ganztägige Betreuung darf 100 EUR pro Monat und Kind nicht überschreiten. Der Betrag wurde aus zwei Gründen in dieser Höhe festgelegt: Er entspricht 20 % des Mindestlohns und 10 % des mittleren Einkommens und gilt daher als gerecht. Ab dem Zeitpunkt der Eröffnung und der Inanspruchnahme der Betreuung müssen die Beiträge in Abhängigkeit von der Betreuungszeit erhoben werden. Derzeit gibt es noch kein einheitliches System, nach dem die Elternbeiträge bemessen werden. So schwanken die Beiträge zwischen 35 Cents pro Stunde und 130 MTL pro Trimester. Da die Regierung derzeit keine finanzielle Unterstützung anbietet, ist es für Eltern mit niedrigem Einkommen schwierig, wenn nicht sogar unmöglich, dieses Angebot in Anspruch zu nehmen.

3 Leistungen und Erfolge

Da das Projekt noch in der Entwicklungsphase steckt, wurde bisher noch keine formelle Bewertung vorgenommen. Man hofft, dass die ETC im Jahr 2007 eine Bewertung vornehmen und Vorschläge für die bestmögliche Fortsetzung des Projekts unterbreiten wird.

Bei der Bewertung des Projekts sollte die ETC Empfehlungen des nationalen Programms für frühkindliche Betreuung und Erziehung berücksichtigen, die für Kinderbetreuungseinrichtungen von Nutzen sein können. Die ständige Kontrolle und Überwachung von Kinderbetreuungseinrichtungen ist von entscheidender Bedeutung für die Verbesserung des Angebots. Klare Strukturen und eindeutige Ziele sind ebenfalls wichtig, wenn man gemeinsam auf ein Ziel hinarbeitet. Und wie im Programm für frühkindliche Betreuung und Erziehung betont wird, ist es wichtig, die Eltern einzubeziehen, denn gemeinsame Ansichten, Überzeugungen und Vorgehensweisen helfen dabei, den Nutzen der Betreuungseinrichtung zu maximieren.

Das derzeitige Projekt ist zu klein, um deutliche Auswirkungen auf die Zahl der Erwerbstätigen zu ermöglichen. Statistische Auswirkungen lassen sich jedoch unter Umständen mit den folgenden Indikatoren aus dem Kompendium der Europäischen Kommission erfassen:

- Förderung eines Lebenszyklusansatzes zur Arbeit (17.1, Beschäftigungsquote),
- Bereitstellung von Kinderbetreuungseinrichtungen [18.10, Kinderbetreuung (1)],
- Bereitstellung von Kinderbetreuungseinrichtungen für Kinder und andere Bedürftige (18.9),
- bessere Vereinbarkeit von Arbeit und Privatleben (18.8, Auswirkung der Elternschaft auf die Beschäftigung),
- Anstieg der Erwerbsbeteiligung bei Frauen (17.7, Erwerbsquote),
- Senkung der beruflichen Inaktivität (17.7, Erwerbsquote),
- Senkung der geschlechtsbedingten Unterschiede (18.2, geschlechtsbedingte Unterschiede bei der Beschäftigung).

4 Schlussbemerkungen

Das Projekt Kinderbetreuung am Arbeitsplatz ist sehr interessant, weil damit in Malta eine Betreuungsmöglichkeit gefördert wird, die noch nicht sehr verbreitet ist. Man hofft, dass der Erfolg des Projekts dazu beiträgt, dass noch mehr Arbeitgeber Betreuungseinrichtungen anbieten. Kleinunternehmer, deren Räumlichkeiten nicht weit entfernt voneinander liegen, sollten den Aufbau gemeinsamer Betreuungseinrichtungen in Erwägung ziehen. Kindertagesstätten müssen zu einem wichtigen Bestandteil der Betreuungsdienste werden, die Familien unterstützen und zum Wohlergehen der Kinder beitragen. Die starke Nutzung dieser familienfreundlichen Maßnahme sollte spürbare Vorteile mit sich bringen und u. a. dazu beitragen, die Erwerbsquote der Frauen zu verbessern und die nationalen Beschäftigungsziele zu erreichen.

Sunday Times of Malta, *National policy of early childhood education and care*, 18. Juni 2006. <http://www.timesofmalta.com/>

Times of Malta, *Early childhood education: all work and no play*, 22. Juni 2006. <http://www.timesofmalta.com>

5 Literaturhinweise

Employment and Training Corporation (ETC), *Increasing female participation through childcare services at the workplace*, ETC, Malta, 2006. <http://www.etc.gov.mt/site/page.aspx?pageid=2105>

Regierung von Malta, *National Reform Programme*, 2005. [http://www.mcmp.gov.mt/pdfs/National Reform Programme_Malta.pdf](http://www.mcmp.gov.mt/pdfs/National_Reform_Programme_Malta.pdf)

Malta Environment and Planning Authority (MEPA), *Supplementary planning policy guidance – child day care facilities*, MEPA, Malta, 2005. http://mfss.gov.mt/documents/family/mepa_spc_childcare.pdf

Ministerium für Familie und soziale Solidarität und Ministerium für Bildung, Jugend und Beschäftigung, *Early childhood development and care: a consultation document*, Malta, 2004. [http://www.education.gov.mt/ministry/doc/pdf/Consultation %20Document_Eng.pdf](http://www.education.gov.mt/ministry/doc/pdf/Consultation%20Document_Eng.pdf)

Ministerium für Familie und soziale Solidarität, *National Action Plan against poverty and social exclusion 2004 to 2006*, Malta, 2005. [http://www.eapnmalta.org/filebank/Light %20Update %20June %202005 %5B1 %5D.doc](http://www.eapnmalta.org/filebank/Light%20Update%20June%202005%5B1%5D.doc)

Nationales Statistikamt, *Finding a balance*, Pressemitteilung 24/2006, NSO, 2006. <http://www.nso.gov.mt>

Nationales Statistikamt, *Labour Force Survey, October to December 2005*, Pressemitteilung 53/2006, NSO, 2006. <http://www.nso.gov.mt>

Niederlande: Die niederländische „Lebenslaufregelung“ – Patentlösung oder Flop?

1 Einführung und Ziele

Seit dem 1. Januar 2006 können niederländische Arbeitnehmer die neue „Lebenslaufregelung“ nutzen. Damit will die Regierung ihnen mehr Möglichkeiten für die Aufteilung ihrer Lebenszeit auf Arbeit, Betreuungsaufgaben, Bildung und Freizeit eröffnen. Arbeitnehmer können von einem Sparprogramm Gebrauch machen, bei dem ein Teil des Jahreseinkommens angespart wird, um später Freistellungszeiten damit zu finanzieren. Bisher wird das Programm aber nur von wenigen Arbeitnehmern genutzt. Ist die Lebenslaufregelung tatsächlich eine Patentlösung für eine bessere Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben?

Der Lebensstil der niederländischen Bevölkerung hat sich in den letzten Jahrzehnten gewandelt. Im vergangenen Jahrhundert folgten Männer in der Regel dem Lebensmuster Ausbildung, Arbeit, Rente, während die Hauptaufgabe der Frauen in der Betreuung der Familie lag. Dies ist heute nicht mehr die Norm. Die Menschen haben vielfältigere Anforderungen, was die Vereinbarung von Beruf und anderen Tätigkeiten betrifft. Dies trifft besonders auf Menschen im Alter von 30 bis 50 Jahren – in der sogenannten „Rushhour des Lebens“ – zu, für die es oft schwierig ist, Beruf und Betreuungsaufgaben in Einklang zu bringen. Die niederländische Regierung hat sich in den letzten Jahren darum bemüht, die Vereinbarung von Beruf und Betreuungsaufgaben zu erleichtern. Ziel ist, die Bedürfnisse und Wünsche der wachsenden Zahl von Erwerbstätigen zu erfüllen, die ihre Arbeit mit familiären Verpflichtungen vereinbaren wollen. Gleichzeitig sollen mehr Frauen zur Beteiligung am Arbeitsmarkt und mehr Männer zur Beteiligung an Betreuungsaufgaben ermutigt werden.

Seit Dezember 2001 bietet das Gesetz über Arbeit und Betreuungsaufgaben die Möglichkeit, Arbeitszeiten vorübergehend anzupassen, um Betreuungsaufgaben zu übernehmen. Das Gesetz sieht unterschiedliche Urlaubsansprüche vor: Mutterschaftsurlaub und Entbindungs-

urlaub für Partner, Adoptionsurlaub, postnatalen Urlaub, Elternurlaub, kurzfristigen Pflegeurlaub und Urlaub bei Notfällen (siehe auch Tabelle 1). Es ist außerdem geplant, das Gesetz um einen Anspruch auf längeren Urlaub zur Pflege todkranker Familienangehöriger zu erweitern. Das Gesetz regelt die finanziellen Ansprüche für bestimmte Urlaubsarten. Arbeitnehmer haben für die Dauer des Urlaubs Anspruch auf einen Teil ihres Gehalts (bei Entbindungsurlaub, Urlaub bei Notfällen und kurzfristigem Pflegeurlaub) oder Sozialleistungen (bei Mutterschafts- und Adoptionsurlaub). Der gesetzliche Elternurlaub ist unbezahlt, doch viele Arbeitnehmer im öffentlichen Sektor (im Bildungs- und Gesundheitswesen, in der Pflege und auf allen Ebenen der Verwaltung) erhalten aufgrund entsprechender tarifvertraglicher Regelungen eine Bezahlung.

Anfang 2006 wurde zusätzlich die Lebenslaufregelung eingeführt, gemäß der Arbeitnehmer einen Teil ihres Jahreseinkommens ansparen können, um später Freistellungszeiten damit zu finanzieren. Diese Regelung ist das Ergebnis einer gesellschaftlichen und politischen Debatte über die Ziele der Regierung in Bezug auf Chancengleichheit für Männer und Frauen, die steigende Verantwortung von Arbeitnehmern für die Planung und Finanzierung von Freistellungszeiten und die Verantwortung der Arbeitgeber, ein Arbeitsumfeld zu schaffen, das eine bessere Vereinbarung von Beruf und Privatleben ermöglicht. Sollte die Regierung Freistellungsregelungen für alle Arbeitnehmer, für alle möglichen Gründe und mit finanzieller Unterstützung anbieten? Dies würde Arbeitnehmern mehr Entscheidungsfreiheit geben – ein zunehmend wichtiges politisches Ziel. Gleichzeitig wollte die Regierung die Verantwortung der Arbeitnehmer für die Finanzierung ihrer eigenen Freistellungszeiten unterstreichen. Der Regierung zufolge sind mehr Entscheidungsfreiheit und individuelle Verantwortung angemessen für eine Gesellschaft mit zunehmend besser gebildeten Bürgern und wachsendem Individualismus.

Tabelle 1: Übersicht über Regelungen zur Vereinbarung von Beruf und Privatleben in den Niederlanden

Urlaubsarten	Regelungen
Mutterschaftsurlaub	Anspruch auf 16 Wochen Mutterschaftsurlaub (sechs Wochen vor der Entbindung und 10 Wochen danach) mit Leistungen aus der staatlichen Arbeitslosenkasse
Kurzfristiger Pflegeurlaub	(Eingeschränkter) Anspruch auf bis zu 10 Tage teilweise bezahlten Urlaub jährlich für die Pflege eines im Haushalt lebenden kranken Kindes, eines Partners oder eines Elternteils
Urlaub bei Notfällen	Anspruch auf bezahlten kurzfristigen Urlaub, wenn der Arbeitnehmer aufgrund außergewöhnlicher persönlicher Umstände nicht arbeiten kann; wird der Urlaub bei Notfällen in Verbindung mit kurzfristigem Pflegeurlaub genommen, endet er nach einem Tag
Ansparen von Urlaub/ Lebenslaufregelung	Steuerliche Regelungen, nach denen Arbeitnehmer Einkommen und Arbeitszeit für spätere Freistellungszeiten ansparen können
Urlaubsgesetzgebung	Erweiterung der Möglichkeiten, Urlaubsansprüche aufzusparen, um zu einem späteren Zeitpunkt bezahlten Urlaub zu nehmen
Adoptionsurlaub	Anspruch auf insgesamt vier Wochen bezahlten Urlaub verteilt auf beide Elternteile bei Adoption eines Kindes, ebenso für Pflegeeltern, wenn von Anfang an klar ist, dass das Kind dauerhaft bei der Familie bleiben wird
Entbindungsurlaub	Anspruch auf zwei Tage bezahlten Urlaub für Partner (männlich oder weiblich) von Frauen, die entbunden haben
Elternurlaub	Unbezahlter Urlaub auf Teilzeitbasis für einen zusammenhängenden Zeitraum von bis zu sechs Monaten zur Betreuung eines Kindes unter acht Jahren; mit Zustimmung des Arbeitgebers kann der Elternurlaub in mehreren Abschnitten genommen werden (maximal drei)
Zusätzlicher Elternurlaub bei Mehrlingsgeburten	Anspruch auf Elternurlaub für jedes einzelne Kind bei Mehrlingsgeburten
Kinderbetreuung	Ein neues Gesetz über die Grundversorgung bei der Kinderbetreuung soll die Bestimmungen zu Elternbeteiligung, Finanzierung und Qualität der Kinderbetreuung verbessern. Die Zahl der Betreuungsplätze wurde in den letzten vier Jahren verdoppelt und es gab deutlich mehr tarifvertragliche Regelungen zur Kinderbetreuung.

Quelle: Ministerium für soziale Angelegenheiten und Beschäftigung.

2 Organisation, Umsetzung und Finanzierung

Ursprünglich war die Lebenslaufregelung vor allem dazu gedacht, Freistellungszeiten in der „Rushhour des Lebens“ (wenn Eltern ihren Beruf mit der Betreuung kleiner Kinder oder alternder Eltern vereinbaren müssen) zu finanzieren, doch sie hat sich zu einer Sparregelung für vielfältige Zwecke entwickelt. Die Perspektive hat sich von der Vereinbarung von Beruf und Familienbetreuung auf das breitere Feld der Vereinbarung von Beruf und Privatleben verlagert. Dahinter steht das Argument, dass ein kleiner, aber signifikanter und wachsender Teil der erwerbstätigen Bevölkerung keine Kinder hat und somit die Urlaubsregelungen für erwerbstätige Eltern nicht nutzen kann. Auch diese Personen können jedoch Bedarf an längeren Freistellungszeiten haben, z. B. für ein Sabbatjahr, zur Weiterbildung oder für eine Weltreise. Verhandlungen mit den Sozialpartnern haben zu weiteren Änderungen der Regelung geführt, sodass

Arbeitnehmer sie auch nutzen können, um vor Erreichen des offiziellen Rentenalters von 65 Jahren aus dem Arbeitsmarkt auszutreten. So konnte die Regierung einen Ausgleich für frühere Steuermaßnahmen schaffen, mit denen Arbeitnehmer davon abgehalten werden sollten, vorzeitig in Rente zu gehen.

Das Sparprogramm bietet Arbeitnehmern steuerliche Anreize, wenn sie sparen oder eine Versicherung abschließen, um längere unbezahlte Freistellungszeiten finanziell abzudecken. Es kann als privates „Sparschwein“ betrachtet werden, in dem Arbeitnehmer einen Teil ihres Einkommens ansparen, um später Freistellungszeiten damit zu finanzieren. Diese Freistellungszeiten können zur Vereinbarung von Beruf und Betreuungsaufgaben, aber auch für ein Sabbatjahr oder den Eintritt in den Vorruhestand mit 62 Jahren genutzt werden. Die Ersparnisse können jedoch nur für unbezahlte Freistellungszeiten verwendet werden. Der Vorteil gegenüber dem Sparen auf einem normalen Bankkonto ist, dass beim Abheben des Sparguthabens Steuervergünstigungen in Anspruch genommen werden können. Die Regelung selbst beinhaltet keinen gesetzlichen Anspruch auf Freistellung, dies muss mit dem Arbeitgeber ausgehandelt werden.

Arbeitnehmer können jährlich bis zu 12 %⁽⁵⁷⁾ ihres Einkommens ansparen, bis zu einer Höchstgrenze von insgesamt 210 % des Jahreseinkommens. Das Einkommen setzt sich zusammen aus in Geld ausgezahlten Arbeitseinkünften, dem Gegenwert nicht in Geld ausgezahlter Arbeitseinkünfte sowie steuerbaren Trinkgeldern und Einkünften aus Fonds. Durch Zinserträge kann das Sparguthaben über die Grenze von 210 % steigen. Bei der Entscheidung, ob die Höchstgrenze von 210 % erreicht ist, sind alle Ansprüche aus Sparprogrammen im Rahmen der Lebenslaufregelung oder aus Urlaubssparprogrammen, die bei früheren Arbeitgebern erworben wurden, zu berücksichtigen.

Der Arbeitnehmer bestimmt, bei welcher Bank, Versicherung oder Kapitalanlagegesellschaft das Konto für das Sparprogramm geführt wird. Auf den vom Arbeitgeber zurückbehaltenen Betrag fallen zwar Beiträge zur Arbeitnehmersversicherung an, aber *keine* Einkommensteuer oder Beiträge zur Sozial- und Krankenversicherung. Damit gelten die Sparbeträge für die Zwecke der Arbeitnehmersversicherung als Arbeitseinkünfte, nicht aber für die Zwecke der Einkommensteuer oder der Sozial- und Krankenversicherung.

Wie attraktiv die Lebenslaufregelung ist, hängt von den individuellen Umständen des jeweiligen Arbeitnehmers ab. Websites wie www.cnvoverlevensloop.nl, www.berekenhet.nl und www.independer.nl bieten Rechner an, die Arbeitnehmern eine Entscheidungshilfe geben sollen. Da jeder Rechner von anderen Annahmen ausgeht, fallen die Ergebnisse entsprechend unterschiedlich aus. Der Rechner des Christelijk Nationaal Vakverbond (Nationalverband der christlichen Gewerkschaften) scheint die Lebenslaufregelung am positivsten zu beurteilen, der Rechner des Instituts für Finanzplanung NIBUD (Nationaal Instituut voor Budgetvoorlichting) am pessimistischsten. Generell ist die Regelung für ältere Arbeitnehmer am günstigsten, die mithilfe des angesparten Geldes mit 62 in den Ruhestand gehen möchten. Interessant ist die Regelung auch zur Finanzierung des Elternurlaubs für Eltern mit Kindern unter acht Jahren. In diesem Fall bietet die Regierung zusätzliche Steuervergünstigungen.

3 Leistungen und Erfolge

Der niederländischen Regierung zufolge ist die Lebenslaufregelung ein großer Schritt zur besseren Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben. Es gibt jedoch wachsende Kritik. Zum Ersten bietet die Regelung nur geringe finanzielle Vorteile. Insbesondere wenn für kürzere Frei-

stellungszeiten, wie etwa drei Monate, gespart wird, entstehen praktisch keine Vorteile. Die „Sparloonregelung“ (Arbeitnehmersparprogramm), die neben dem Sparprogramm der Lebenslaufregelung weiterbesteht, ist finanziell gesehen ein starker Konkurrent, vor allem da Arbeitnehmer in einem Jahr jeweils nur eines der beiden Programme nutzen können.

Zum Zweiten gibt die Regelung älteren Arbeitnehmern nicht nur keinen Anreiz, im Arbeitsmarkt zu verbleiben, sondern bietet ihnen sogar eine neue Möglichkeit, vor Erreichen des offiziellen Rentenalters aus dem Arbeitsmarkt auszutreten. So erhalten ältere Arbeitnehmer wieder keinen Anreiz, so lange wie möglich zu arbeiten.

Der dritte und wichtigste Einwand gegen die Lebenslaufregelung ist, dass die Regierung sich deren Auswirkungen auf die Lebensgestaltung nicht bewusst zu sein scheint, sondern lediglich eine Lösung für die Probleme anbietet, denen sich Arbeitnehmer bei der Vereinbarung von Arbeit, Betreuungsaufgaben, Bildung und Freizeit gegenübersehen. Die Regelung selbst beinhaltet jedoch keinen gesetzlichen Freistellungsanspruch. Dies muss mit dem Arbeitgeber ausgehandelt werden und erfordert eine entsprechende Arbeitskultur. Ein weiteres Problem ist, dass die Lebenslaufregelung bestehende und bessere Regelungen, die unter den Sozialpartnern ausgehandelt wurden, ablösen wird, da Arbeitgeber nicht gewillt sein dürften, weitere Regelungen zur Vereinbarung von Beruf und Privatleben in Tarifverträge aufzunehmen.

Eine vom Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) und vom niederländischen Statistikamt (CBS) ausgeführte Analyse der zu erwarteten Auswirkungen auf die Chancengleichheit kommt zu den folgenden Ergebnissen:

- Es ist wenig wahrscheinlich, dass das Sparprogramm der Lebenslaufregelung zu längeren Arbeitszeiten bei Frauen führen wird. Im besten Fall werden angesparte Guthaben verwendet werden, um Teilzeitarbeit zu finanzieren und damit den strukturellen Übergang zur Teilzeitarbeit aufzuschieben.
- Da keine deutlichen Auswirkungen auf die Arbeitsmarktbeteiligung von Frauen zu erwarten sind, wird auch der Effekt auf ihre wirtschaftliche Unabhängigkeit gering sein.
- Die Beteiligung von Männern an Betreuungsaufgaben wird durch das Sparprogramm nicht dauerhaft gesteigert werden. Die Maßnahme für Elternurlaub dürfte jedoch dazu führen, dass mehr Männer Elternurlaub nehmen. Derzeit ist die Tatsache, dass

⁽⁵⁷⁾ Arbeitnehmer über 50 Jahre dürfen mehr als 12 % jährlich ansparen, bis die Höchstgrenze von 210 % des Jahreseinkommens erreicht ist.

der Elternurlaub nicht bezahlt wird, das größte Hindernis für seine Nutzung.

- Angesichts der genannten Punkte ist es unwahrscheinlich, dass das Sparprogramm der Lebenslaufregelung dauerhaft zu einer gleichmäßigeren Verteilung bezahlter und unbezahlter Arbeit auf Männer und Frauen in Haushalten führen wird.

Bisher wird die Lebenslaufregelung nur von wenigen Arbeitnehmern genutzt (5 % laut den Nachrichten des Fernsehsenders RTL). Eine Umfrage unter Arbeitnehmern (hauptsächlich Frauen) zwischen 25 und 35 Jahren ergab, dass zwei Drittel der Befragten bei Nutzung der Regelung das angesparte Geld zur Finanzierung eines längeren Urlaubs oder einer Reise verwenden würden, aber denken, dass es zu lange dauern würde, genügend Geld dafür anzusparen. Außerdem wird die Regelung als sehr kompliziert betrachtet, was durch die zeitgleiche Einführung mit einem neuen Krankenversicherungsprogramm noch verschärft wird. Ein weiterer wichtiger Grund, die Regelung nicht zu nutzen, ist ihre ungewisse Zukunft. Wird die Regelung unter einer anderen Regierung fortbestehen oder geändert werden? Werden Sparer eine ausreichende Investitionsrendite erzielen, um die geplanten Freistellungszeiten zu verwirklichen? Eines ist zumindest sicher: Die Lebenslaufregelung betrifft private Ersparnisse. Auch wenn die Bedingungen für die Verwendung dieser Ersparnisse sich ändern mögen, bleibt das Geld doch privater Besitz.

4 Schlussbemerkungen

Von der Lebenslaufregelung werden vor allem Arbeitnehmer mit höherem Einkommen, Männer, ältere Arbeitnehmer und kinderlose Paare Gebrauch machen. Die Nutzung zur Finanzierung von Betreuungszeiten (zur Kinderbetreuung oder Pflege von Angehörigen) dürfte eher bescheiden ausfallen. Die finanziellen Vorteile sind generell gering, und es werden wahrscheinlich vor allem Frauen mit höherem Einkommen sein, die das Programm aus diesem Grund nutzen. Darüber hinaus könnte die Tatsache, dass kein gesetzlicher Anspruch auf Freistellung besteht und Freistellungszeiten mit dem Arbeitgeber ausgehandelt werden müssen, Arbeitnehmer von der Nutzung des Programms abhalten. Die Maßnahme für Elternurlaub könnte jedoch die Nutzung des Programms steigern und insbesondere dazu führen, dass mehr Männer Elternurlaub nehmen.

Die Nutzung des Programms zur Finanzierung des Vorruhestands dürfte erheblich höher ausfallen. Unter Arbeitnehmern besteht ein starker Wunsch, vor dem 65. Lebensjahr in den Ruhestand zu gehen, und der relativ lange Freistellungszeitraum (zwischen anderthalb Jahren und zwei Jahren und einem Monat) bedeutet, dass das

Sparen im Rahmen der Lebenslaufregelung größere finanzielle Vorteile bietet. Auch hier werden vor allem die oberen Einkommensgruppen von der Maßnahme profitieren können, und Männer und Frauen, die das Programm nicht zur Finanzierung von Betreuungszeiten genutzt haben, werden im Vorteil sein.

Insgesamt gesehen scheint die Lebenslaufregelung eher für die Finanzierung des Vorruhestands interessant zu sein (besonders für höhere Einkommensgruppen) als für die Vereinbarung von Beruf und Betreuungsaufgaben. Die Regelung trägt praktisch nichts zur Erfüllung der Regierungsziele in Bezug auf die Chancengleichheit von Männern und Frauen bei. Sie leistet auch keinen bedeutenden Beitrag zum Ziel der Regierung, die Arbeitsmarkt-beteiligung in den Niederlanden zu steigern.

5 Literaturhinweise

Schippers, J. und Sap, J., *De Verkenning levensloop*. In: Jaarboek 2006, OSA, Tilburg, 2006 (in Vorbereitung).

Schippers, J., *Op sabbatical? Ja, lekker lang reizen, maar wel eerst de financiën goed regelen*. In: Sis, Juli 2006.

Factsheet Leve de Levensloop, E-Quality, Den Haag, 16. September 2006.

Veldman, A.G., van Beek, A.M.L.J. und van Doorne-Huiskes, A., *Wet aanpassing arbeidsduur*.

Voortgangsrapportage aangeboden aan de Tweede Kamer, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid 2002.

Keuzenkamp, S., (Hg.), *Een EER voor de Levensloopregeling*, SCP, Den Haag 2004.

www.berekenhet.nl

www.cnvoverlevensloop.nl

www.independer.nl

www.minszw.nl

Polen: Rückgang der Arbeitslosigkeit in ländlichen Gebieten

1 Einführung und Ziele

Im Jahr 2005 lebten in Polen 37,4 % der Bevölkerung über 15 Jahre in ländlichen Gebieten⁽⁵⁸⁾. Die Landbevölkerung hatte einen Anteil von 38,6 % an der Gruppe der Beschäftigten und von 35,7 % an der Gruppe der Arbeitslosen. Eine Analyse der Veränderungen in der Erwerbsbevölkerung zwischen 1992 und 2005 ergibt folgendes Bild (Tabelle A1):

- Die Zahl der Beschäftigten nahm in ländlichen Gebieten stärker ab als in den Städten (um 9,6 % bzw. 1,7 %).
- Der Anteil der beschäftigten Landbevölkerung an der Gesamtbeschäftigung sank von 40,6 % auf 38,6 %.
- Die Zahl der Arbeitslosen stieg in ländlichen Gebieten stärker als in den Städten (um 45,9 % bzw. 10,3 %).
- Der Anteil der arbeitslosen Landbevölkerung an der Gesamtzahl aller Arbeitslosen erhöhte sich von 29,6 % auf 35,7 %.

2005 lag die Beschäftigungsquote in den ländlichen Gebieten höher als in den Städten (47,4 % gegenüber 45 %), die Arbeitslosenquote war dagegen niedriger (15,7 % gegenüber 17,4 %). Es gibt Stimmen, nach denen sich die Verteilung dieser beiden Indikatoren zum Teil durch die Methodik erklären lässt, die zur Erforschung der Erwerbstätigkeit in der Bevölkerung verwendet wird. Beschäftigte sind als Personen definiert, die pro Woche mindestens eine Stunde Ertrags- oder Lohnarbeit verrichten. Die Organisation und das Ausmaß der Arbeit

in ländlichen Gebieten (vor allem in der Landwirtschaft) erzeugen gewissermaßen eine künstliche Steigerung bei der Beschäftigung und eine Abnahme bei der Arbeitslosigkeit. Für 1992-2005 lassen sich folgende Entwicklungen in Bezug auf die oben genannten Zahlen erkennen (siehe Abbildungen A1 und A2):

- ein erheblicher Rückgang bei der Beschäftigungsquote in ländlichen Gebieten, nämlich um 11,4 % (in den Städten um 5,1 %),
- ein Anstieg der Arbeitslosenquote in ländlichen Gebieten um 5,4 % (in den Städten um 1,6 %).

1.1 Die Landbevölkerung

Innerhalb der Landbevölkerung lassen sich zwei Gruppen unterscheiden, deren Arbeitsmarktsituation deutlich voneinander abweicht:

- Personen mit eigener Landwirtschaft,
- Personen ohne eigene Landwirtschaft.

1.1.1 Personen mit eigener Landwirtschaft

In der Gruppe der Personen mit eigener Landwirtschaft ist eine relativ hohe Beschäftigungsquote (59,4 % im Jahr 2005) und eine relativ geringe Arbeitslosenquote (8,5 %) zu beobachten⁽⁵⁹⁾, was auf eine verhältnismäßig gute Arbeitsmarktposition dieser Menschen hindeutet. Der Hauptgrund für diese Situation ist die Einheit von Familie und Gehöft und damit die Verflechtung von beruflicher und häuslicher Arbeit. Es gibt keine feste Arbeitszeit,

⁽⁵⁸⁾ In Polen gelten (der vom Statistischen Zentralamt benutzten Terminologie zufolge) Territorien außerhalb der Verwaltungsgrenzen einer Stadt als ländliche Gebiete. Diesem Kriterium nach beträgt die Fläche der ländlichen Gebiete in Polen 291 400 km² (93 % des Staatsgebiets). Ministerium für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung, operationelles Sektorprogramm Restrukturyzacja i Modernizacja Sektora Żywnościowego oraz Rozwój Obszarów Wiejskich 2004-2006 (Die Umstrukturierung und Modernisierung des Nahrungsmittelsektors und die Entwicklung ländlicher Gebiete 2004-2006), Nationaler Entwicklungsplan 2004-2006, Warschau 2004.

⁽⁵⁹⁾ *Arbeitskräfteerhebung in Polen, 4. Quartal 2005, Statistisches Zentralamt, Warschau 2006.*

und fast alle arbeitsfähigen Haushaltsmitglieder werden zur Verrichtung von Aufgaben herangezogen. Bislang waren die Helfer auf einem Familienhof aufgrund dieser Arbeitsorganisation ziemlich gut vor offener Arbeitslosigkeit geschützt. Allerdings haben die Einzelbauernhöfe in den ländlichen Gebieten Polens ein beträchtliches Problem mit verdeckter Arbeitslosigkeit. Das Ausmaß dieser Art der Arbeitslosigkeit wurde verschiedentlich geschätzt auf:

- zwischen rund 900 000 und rund 1,1 Millionen Menschen im Jahr 1996 ⁽⁶⁰⁾,
- rund 417 000 Menschen im Jahr 2002 bzw. 21,4 % der Beschäftigten auf Einzelbauernhöfen ⁽⁶¹⁾.

1.1.2 Personen ohne eigene Landwirtschaft

Die zweite Gruppe innerhalb der Landbevölkerung sind diejenigen ohne eigene Landwirtschaft (Landlose). Sie umfasst, neben vielen anderen, ehemalige Beschäftigte der staatlichen Landwirtschaftsbetriebe (PGR). Die Arbeitsmarktsituation dieser Gruppe gilt als extrem schlecht, was an ihrer Beschäftigungsquote (36,2 % im Jahr 2005) und ihrer Arbeitslosenquote (24,8 %) abzulesen ist. Die landlose Landbevölkerung hatte offenbar am meisten unter den negativen Folgen der Umwandlung des Wirtschaftssystems zu leiden, da diese Menschen aus ihren Jobs in städtischen Gebieten entlassen wurden und daher die Chance verpassten, in den aufgelösten Staats- oder Kollektivbetrieben Beschäftigung zu finden. Das Resultat war, dass diese Personengruppe an den Rand gedrängt und sozial ausgegrenzt wurde.

Beide Gruppen der Landbevölkerung konnten aufgrund der hohen Arbeitslosenquoten in den Städten dort keine Arbeit finden.

1.2 Kennzeichen der Arbeitslosigkeit in ländlichen Gebieten

Zwei für den ländlichen Arbeitsmarkt in Polen kennzeichnende Formen der Arbeitslosigkeit bestimmen die ökonomische Lage der Bevölkerung:

- die verdeckte Arbeitslosigkeit bei Personen mit eigener Landwirtschaft,
- die offene Arbeitslosigkeit bei landlosen Menschen.

Beide Formen der Arbeitslosigkeit müssen durch die Arbeitsmarktpolitik bekämpft werden. Diese Politik muss die Faktoren berücksichtigen, die für die hohen Arbeitslosenquoten in den ländlichen Gebieten verantwortlich sind. Auf der Angebotsseite des Arbeitsmarkts sind dies:

- das relativ niedrige Bildungsniveau ⁽⁶²⁾,
- die ungenügende bildungsbezogene, berufliche und räumliche Mobilität der Landbevölkerung.

Auf der Nachfrageseite bestimmen folgende Faktoren die hohe Arbeitslosigkeit in den ländlichen Gebieten ⁽⁶³⁾:

- der Beschäftigungsrückgang in umgewandelten und aufgelösten (hauptsächlich staatlichen) Unternehmen in der ersten Hälfte der 90er Jahre,
- die Auflösung zahlreicher Staats- und Kollektivbetriebe auf dem Land (ländliche Produktion und Dienstleistungen),
- die rückläufige Nachfrage nach Arbeitskräften auf Einzelbauernhöfen,

⁽⁶⁰⁾ Untersuchung im Rahmen der Allgemeinen Landwirtschaftlichen Zählung unter Verwendung eines objektiven Kriteriums. Diesem Kriterium zufolge galt als arbeitslos, wer pro Jahr maximal drei Monate arbeitete sowie wer über einen längeren Zeitraum arbeitete, dafür aber nicht mehr als drei Stunden täglich. *Aktywność ekonomiczna ludności związanej z rolnictwem (Erwerbstätigkeit der landwirtschaftlichen Bevölkerung)*, Allgemeine Landwirtschaftliche Zählung, Statistisches Zentralamt, Warschau 1997.

⁽⁶¹⁾ Untersuchung im Rahmen der Allgemeinen Landesweiten Zählung und der Allgemeinen Landwirtschaftlichen Zählung. Einem festgelegten Kriterium zufolge wurden alle, die pro Jahr entweder weniger als vier Monate oder weniger als vier Wochenstunden arbeiteten, als verdeckt arbeitslos eingestuft. *Allgemeine Volks- und Wohnungszählung des Landes, Allgemeine Landwirtschaftliche Zählung (Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań, Powszechny Spis Rolny)*, U. Sztanderska (Hg.), *Arbeitskräfte in der privaten Landwirtschaft (Zasoby pracy w rolnictwie indywidualnym)*, Statistisches Zentralamt, Warschau, Dezember 2003.

⁽⁶²⁾ Siehe Tabelle A2.

⁽⁶³⁾ Siehe E. Kryńska, *Bezrobocie w rolnictwie. Problemy polskiej wsi na przełomie wieków (Arbeitslosigkeit im ländlichen Raum: Probleme der polnischen Landbevölkerung um die Jahrhundertwende)* in: L. Frąckiewicz und M. Król (Hg.), *Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Katowicach, Kattowitz 2002, S. 63-76.*

- das niedrige Einkommensniveau der Bevölkerung in ländlichen Gebieten,
- die ungenügende technische und soziale Infrastruktur in ländlichen Gebieten.

2 Organisation, Umsetzung und Finanzierung

Die auf den ländlichen Raum ausgerichtete Arbeitsmarktpolitik ist Teil der allgemeinen Arbeitsmarktpolitik des Staates, was bedeutet, dass kein strategisches Konzept zur Senkung der Arbeitslosigkeit speziell in ländlichen Gebieten existiert. Die wichtigste Finanzierungsquelle ist der Arbeitsfonds – ein Staatsfonds, der vom zuständigen Minister für Beschäftigung verwaltet wird ⁽⁶⁴⁾.

Neben der allgemeinen Arbeitsmarktpolitik gibt es jedoch besondere Einrichtungen, Programme und Maßnahmen zur Senkung der Arbeitslosigkeit in ländlichen Gebieten. Diese fallen in den Tätigkeitsbereich der Agentur für die Umstrukturierung und Modernisierung der Landwirtschaft (ARiMR) ⁽⁶⁵⁾, der Staatlichen Agentur für landwirtschaftliche Liegenschaften (AWRSP) ⁽⁶⁶⁾ und in den Bereich sonstiger Maßnahmen und Programme.

2.1 Die Agentur für die Umstrukturierung und Modernisierung der Landwirtschaft (ARiMR)

Die ARiMR ist eine Regierungseinrichtung, die Maßnahmen zur Entwicklung der Landwirtschaft und der

ländlichen Gebiete unterstützen soll. Sie ist damit beauftragt, die gemeinsam aus EU- und nationalen Mitteln finanzierten Instrumente umzusetzen ⁽⁶⁷⁾. Die ARiMR leistet finanzielle Unterstützung für ⁽⁶⁸⁾:

- Investitionen in die Landwirtschaft, die Verarbeitung von landwirtschaftlichen Erzeugnissen und Nahrungsmitteln und in landwirtschaftliche Dienstleistungen,
- Bemühungen zur Schaffung dauerhafter Arbeitsplätze außerhalb der Landwirtschaft für die Menschen auf dem Land,
- die Entwicklung der ländlichen Infrastruktur,
- die Verbesserung der Agrarstruktur,
- Investitionen zum Aufbau von Großhandelsmärkten,
- Bildung und landwirtschaftliche Beratung sowie die Popularisierung und Einführung von Buchführungspraktiken in landwirtschaftlichen Betrieben.

Zu den von der ARiMR eingesetzten finanziellen Hilfen zählen:

- ermäßigte Darlehenszinssätze,
- Finanzierung oder Kofinanzierung (Zuschüsse),
- Darlehensvergabe,
- Bürgschaften und Darlehensbürgschaften.

Ein typisches Kennzeichen der von der ARiMR geleisteten Finanzhilfe ist die Verbindung öffentlicher Mittel mit Eigenmitteln der Investoren. Die Investoren müssen sich

⁽⁶⁴⁾ Die im Arbeitsfonds vorhandenen Gelder sind vorgesehen für: Zahlungen an junge Arbeitnehmer, die auf Vertragsbasis angestellt sind und sich auf eine Berufsausbildung vorbereiten; Schulungskosten für Beschäftigte, Arbeitslose und andere anspruchsberechtigte Personen; die Rückvergütung der Kosten, die für die Ausrüstung von Arbeitsplätzen für vermittelte Arbeitslose anfallen; die einmalige Mittelvergabe an Unternehmensgründer; die Erstattung eines Teils der Arbeitgeberkosten bei Einstellung von Arbeitslosen im Rahmen von Interventionsansätzen; die Erstattung der von der Organisationsstelle für öffentliche Arbeiten getragenen Kosten für die Beschäftigung von Arbeitslosen; die Rückerstattung von Sozialbeiträgen der Arbeitgeber; die Finanzierung kommunaler Aufgaben im Rahmen von Beschäftigungsförderungsprogrammen; und die Linderung der Folgen von Arbeitslosigkeit sowie die berufliche Aktivierung (Gesetz vom 20. April 2004 zur Förderung von Beschäftigung und Arbeitsmarkteinrichtungen – seit 1. November 2005 in Kraft befindlicher Text, Gesetzblatt Nr. 64, Pos. 565; Nr. 94, Pos. 788; und Nr. 164, Pos. 1366).

⁽⁶⁵⁾ Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa.

⁽⁶⁶⁾ Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa.

⁽⁶⁷⁾ Die ARiMR steht unter der Aufsicht des Ministeriums für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung.

(<http://www.arimr.gov.pl/index.php?id=2&id1=0&id2=0>).

⁽⁶⁸⁾ ARiMR, *Informationsbulletin für die Öffentlichkeit: Aufgabenbereiche:*

<http://www.arimr.gov.pl/index.php?id=13&id1=2&idpage=1>.

an den Umsetzungskosten von Projekten beteiligen. Die Hauptnutznießer der ARiMR sind Landwirte, Agrarunternehmer und Erzeugervereinigungen. Zusätzlich unterstützt die ARiMR den Fischereisektor ⁽⁶⁹⁾.

2.2 Die Staatliche Agentur für landwirtschaftliche Liegenschaften (AWRSP)

Die AWRSP wurde gegründet, um die Übernahme, Umstrukturierung und Privatisierung landwirtschaftlicher Liegenschaften der ehemaligen staatlichen Landwirtschaftsbetriebe, des Staatlichen Landfonds und von sonstigem landwirtschaftlichem Eigentum des Schatzministeriums zu betreiben ⁽⁷⁰⁾. Die AWRSP-Programme zur Schaffung neuer Arbeitsplätze zielten darauf ab, die Arbeitslosigkeit in Gegenden mit ehemaligen staatlichen Landwirtschaftsbetrieben (PGR) zu senken. Die AWRSP arbeitete gemeinsam mit anderen Einrichtungen und Organisationen an der Reduzierung der Arbeitslosigkeit und unterstützte regionale und lokale Initiativen.

Die Aktionen der AWRSP zur Einrichtung neuer und zum Erhalt bestehender Arbeitsplätze waren auf folgende Punkte konzentriert:

- Vergabe zinsgünstiger Kredite zur Schaffung neuer Arbeitsplätze im nichtlandwirtschaftlichen Bereich für arbeitslose Menschen – ehemalige PGR-Beschäftigte und deren Familien,
- garantierte Darlehen aus dem Arbeitsfonds für arbeitslose Menschen (ehemalige PGR-Beschäftigte), die versuchen, ein eigenes Unternehmen zu gründen, und für Arbeitgeber, die in ehemaligen PGR-Gebieten tätig sind,
- Verwaltung des Mikrodarlehensprogramms für einzelne Unternehmen (in Zusammenarbeit mit dem Amt für ländliche Entwicklung),
- Rückvergütung eines Teils der Einstellungskosten für neue Mitarbeiter, die Arbeitgeber zu tragen haben, die neue Arbeitsplätze schaffen,
- Unterstützung lokaler Programme zur Senkung der Arbeitslosigkeit, insbesondere für den Aufbau

lokaler Garantiefonds durch die Kommunalverwaltungen,

- Stipendienprogramm für Schüler aus ehemaligen staatlichen Landwirtschaftsbetrieben,
- Organisation von Schulungsmaßnahmen für Arbeitslose und für Beschäftigte, die von Arbeitsplatzverlust bedroht sind.

2.3 Das Aktivierungsprogramm für ländliche Gebiete (PAOW)

Das Aktivierungsprogramm hatte von 2000 bis 2005 Bestand. Es basierte auf einer Kreditvereinbarung zwischen der Republik Polen und der Internationalen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung. Es hatte zum Ziel, finanzielle Hilfen und Investitionen sowie Wissen und Fachkenntnisse in die wirtschaftliche Entwicklung der ländlichen Gebiete einzubringen, und zwar durch:

1. die Ausweitung der nichtlandwirtschaftlichen Beschäftigung,
2. Hilfen bei der Stärkung von Kommunalverwaltung und Regionalentwicklung,
3. Unterstützung beim Aufbau des institutionellen Potenzials, das benötigt wurde, um Mittel aus der Heranführungshilfe und den EU-Strukturfonds zu erlangen.

Das wichtigste Ziel des Aktivierungsprogramms war die direkte und indirekte Schaffung neuer, nichtlandwirtschaftlicher Arbeitsplätze in ländlichen Gebieten durch Investitionen in die technische Infrastruktur im ländlichen Raum sowie durch Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen und Mikrodarlehen für die Landbevölkerung. Ein weiteres Ziel war die finanzielle Unterstützung von Maßnahmen zum Ausgleich der Unterschiede in der ökonomischen Entwicklung zwischen Stadt und Land ⁽⁷¹⁾.

Das Aktivierungsprogramm umfasste folgende Punkte:

- Mikrodarlehen für Kleinunternehmer (mit bis zu fünf Beschäftigten) in ländlichen Gebieten und für die Neugründung von Unternehmen,

⁽⁶⁹⁾ ARiMR: <http://www.arimr.gov.pl/index.php?id=2&id1=0&id2=0>.

⁽⁷⁰⁾ Die AWRSP musste für das Schatzministerium auf Gesuch von Eigentümern mit Rentenansprüchen aus der Sozialversicherung für Landwirte darüber hinaus Eigentum übernehmen, das einen Teil der landwirtschaftlichen Betriebe bildete. 2004 wurden die Aufgaben der AWRSP vom Amt für landwirtschaftliche Eigentumsfragen übernommen, das die Arbeit der AWRSP nun unter dem neuen Namen Amt für ländliche Eigentumsfragen weiterführt (<http://www.anr.gov.pl/pl/article/504>).

⁽⁷¹⁾ Aktivierungsprogramm für ländliche Gebiete: <http://www.parp.gov.pl/paow.php>.

- Entwicklung der Humanressourcen – Unterstützung für Arbeitsvermittlungsagenturen, die arbeitslose Menschen aus ländlichen Gebieten betreuen, Verbesserung der Aus- und Weiterbildungssysteme im ländlichen Raum sowie Aufbau regionaler und lokaler Verwaltungsbehörden,
- Vergabe von Infrastrukturinvestitionen in ländlichen Gebieten.

Die im Rahmen des Aktivierungsprogramms eingesetzten Mittel beliefen sich auf 250 Mio. EUR ⁽⁷²⁾. Das Programm trug zur Beschäftigung von etwa 23 000 Menschen bei, für die Arbeitsplätze vor allem in kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) im ländlichen Raum geschaffen wurden. Arbeitsplätze außerhalb der Landwirtschaft entstanden als direkte Folge von Maßnahmen im Zusammenhang mit einem Mikrodarlehenprogramm, beruflicher Neuorientierung und Infrastrukturinvestitionen. Als Folge der gewährten Mikrodarlehen und Zuschüsse wurden rund 3 000 KMU gegründet ⁽⁷³⁾.

2.4 Sonderprogramm zur Beitrittsvorbereitung in den Bereichen Landwirtschaft und ländliche Entwicklung (Sapard)

Sapard wurde in Polen vor dem EU-Beitritt eingeführt ⁽⁷⁴⁾. Es basierte auf zwei Hauptachsen ⁽⁷⁵⁾:

- der Verbesserung der Effizienz im Agrarbereich und im Nahrungsmittelsektor,
- der Verbesserung der Rahmenbedingungen für Unternehmen und für die Einrichtung von Arbeitsplätzen.

Eines von drei Zielen des Programms war die Ankurbelung einer vielgestaltigen Entwicklung in ländlichen Gebieten durch die Förderung der technischen Infrastruktur und die Schaffung günstiger Bedingungen für die Förderung

nichtlandwirtschaftlicher Betriebe. Die Programmziele wurden durch acht Hauptaufgaben verwirklicht, von denen die folgenden für die Senkung der Arbeitslosigkeit am wichtigsten waren:

- Verbesserung der ländlichen Infrastruktur durch die Förderung wichtiger technischer Infrastrukturelemente,
- Unternehmensdifferenzierung, u. a. durch die Förderung von Einzelinvestitionen außerhalb der Landwirtschaft und allgemeiner PR- und Marketing-Initiativen,
- berufsbildende Maßnahmen, um die Entwicklung der Landwirtschaft und der ländlichen Gebiete durch den Ausbau der Humanressourcen zu unterstützen.

Während der Dauer des Sapard-Programms reichten Kommunalverwaltungen und Unternehmer insgesamt 31 098 Anträge auf Unterstützung ein; davon resultierten 24 431 in Verträgen, die sich auf eine Summe von 44 779 Mio. PLZ (etwa 1,2 Mrd. EUR) beliefen ⁽⁷⁶⁾.

Nach dem EU-Beitritt hatte Polen Zugriff auf die EU-Strukturfonds, von denen der Europäische Sozialfonds (ESF) die größte Bedeutung für den Arbeitsmarkt besitzt. Maßnahmen im Rahmen des Operationellen Programms zur Entwicklung von Humanressourcen werden in Polen aus dem ESF finanziert. Allerdings zielt keine der drei Prioritäten des Programms in ihrer Umsetzung direkt auf die Landbevölkerung ab ⁽⁷⁷⁾.

2.5 Das Integrierte Operationelle Programm für Regionalentwicklung (ZPORR) 2004-2006

Ein weiteres aus dem ESF kofinanziertes Programm ist ZPORR, das sich direkt auf die Landbevölkerung bezieht ⁽⁷⁸⁾. Eine der vier Prioritäten von ZPORR (Priorität 2) ist „die Stärkung der regionalen Humanressourcenent-

⁽⁷²⁾ Dieser Betrag setzte sich aus einem Kredit der Weltbank, Geldern aus dem Staatshaushalt und Eigenmitteln der Kommunalverwaltungen und anderer Nutznießer zusammen.

⁽⁷³⁾ Polen. Das Aktivierungsprogramm für ländliche Gebiete in Polen. Abschlussbericht und Programmverwaltung Nr. 19: http://www.fapa.com.pl/jkp/context/fsrc/R19_pl.pdf.

⁽⁷⁴⁾ Das Sapard-Programm begann im Juni 2002. Die Frist zur Einreichung der Anträge auf Unterstützung lief am 20. Februar 2004 ab.

⁽⁷⁵⁾ Ministerium für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung, *Sapard-Programm, Fassung vom 1. August 2003*: <http://www.bip.minrol.gov.pl/strona/DesktopDefault.aspx?TabOrgId=869&LangId=0>.

⁽⁷⁶⁾ *Agentur für Umstrukturierung und ländliche Entwicklung, Sapard*.

⁽⁷⁷⁾ Siehe Europäischer Sozialfonds, Operationelles Programm zur Entwicklung von Humanressourcen: <http://www.efs.gov.pl/SPO+RZL++podstawowe+informacje/>.

⁽⁷⁸⁾ Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego. ZPORR erhält Gelder aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung.

wicklung“. Zu den öffentlichen Hilfen im Rahmen dieser Priorität zählt die Erhöhung:

- der Flexibilität und Mobilität der Arbeitskräfte, insbesondere in ländlichen Gebieten,
- der Beschäftigungschancen, auch für Mitarbeiter in der Landwirtschaft, durch eine Neuausrichtung ihrer beruflichen Qualifikationen,
- der Zahl der jungen Menschen aus ländlichen Gebieten, die trotz schwieriger finanzieller Umstände Sekundarschulen besuchen.

Unter den sechs in Priorität 2 definierten Maßnahmen zielt eine (2.3 „Berufliche Neuausrichtung für Personen, die aus der Landwirtschaft ausscheiden“) direkt auf die Bewohner ländlicher Gebiete ab. Die restlichen fünf Maßnahmen beziehen sich auf Arbeitskräfte allgemein, unabhängig von deren Wohnort⁽⁷⁹⁾. Das Ziel besteht darin, die mit Landwirtschaft befassten Menschen besser an die sich wandelnden sozioökonomischen Verhältnisse anzupassen und ihnen dabei zu helfen, das Beste aus den Möglichkeiten zu machen, die durch die Schaffung neuer Arbeitsplätze im ländlichen Raum entstehen. Die Maßnahme hilft Landwirten, neue Fertigkeiten zu erlernen, sodass sie besser für eine Neuanstellung und neue Aufgaben in der restrukturierten polnischen Landwirtschaft gerüstet sind.

Im Rahmen von Maßnahme 2.3 werden folgende Hilfen gewährt⁽⁸⁰⁾:

- Schulungen und Kurse zur Erlangung beruflicher Kenntnisse und Qualifikationen in Verbindung mit der beruflichen Umorientierung,
- Berufsberatung,
- berufliche Aufklärung,

- Beratungsdienste im Zusammenhang mit dem neuen Berufsangebot und der Erlangung neuer beruflicher Qualifikationen,
- Bezuschussung der Beschäftigung.

3 Leistungen und Erfolge

Die Maßnahmen zur Senkung der Arbeitslosigkeit im ländlichen Raum haben seit 2003 einige positive Resultate in Polen gezeitigt – d. h., seit die ersten Anzeichen eines Aufwärtstrends auf dem polnischen Arbeitsmarkt erkennbar wurden. Der Zeitraum 2002-2005 war gekennzeichnet durch (Tabelle A1)⁽⁸¹⁾:

- einen Rückgang bei der Zahl der arbeitslosen Menschen auf dem Land um 7,4 %,
- einen Rückgang bei der Arbeitslosenquote im ländlichen Raum um 1,5 %.

Allerdings ging dieser Wandel langsamer vonstatten als in den Städten. Außerdem lässt sich weder einschätzen, inwieweit die Veränderungen auf dem Land von Konjunkturverbesserungen oder der Gesamtsituation auf dem polnischen Arbeitsmarkt herrührten, noch inwieweit die Programme zur Senkung der Arbeitslosigkeit im ländlichen Raum für den Erfolg verantwortlich zu machen waren.

Zwischen 2002 und 2005 wurden noch weitere positive Veränderungen auf dem ländlichen Arbeitsmarkt beobachtet:

- ein Anstieg (um 3,5 %) bei der Zahl der Beschäftigten bei gleichzeitiger Abnahme (um 4,5 %) der Zahl der Landbewohner, die in der privaten Landwirtschaft beschäftigt sind; dadurch ging der Anteil der Landbe-

⁽⁷⁹⁾ Die restlichen Maßnahmen sind: 1. Entwicklung von Fertigkeiten, die die Bedürfnisse des regionalen Arbeitsmarkts decken und den Bildungsmöglichkeiten in der Region entsprechen, 2. Bildungsausgleich durch Stipendienprogramme, 3. Berufliche Neuausrichtung für von Umstrukturierungsprozessen betroffene Personen, 4. Förderung des Unternehmertums, 5. Innovationsstrategien und Wissenstransfer auf regionaler Ebene. *Quelle: Integriertes Operationelles Programm für Regionalentwicklung, Gesetzblatt 2004, Nr. 166, Pos. 1745,*

http://www.zporr.gov.pl/NR/rdonlyres/43C0CE1A-CE91-43AA-9C26-220DDAF12A1F/0/DzU351596_zporrfinal_23sier.pdf.

⁽⁸⁰⁾ Die im Rahmen von Maßnahme 2.3 gewährten Hilfen können von Landwirten und ihren Familien in Anspruch genommen werden (mit Ausnahme von Ruheständlern und arbeitslos gemeldeten Personen) sowie von landwirtschaftlichen Arbeitskräften, die eine Beschäftigung außerhalb der Landwirtschaft suchen. *Quelle: Integriertes Operationelles Programm für Regionalentwicklung, Maßnahme 2.3: Berufliche Neuausrichtung für Personen, die aus der Landwirtschaft ausscheiden: <http://www.zporr.gov.pl/Projekt/Jakie+projekty+mozna+realizowac+w+ramach+ZPORR/Priorytet+2/Dzialanie+23/Dzialanie+23+Reorientacja+zawodowa+osob+odchodzacych+z+rolnictwa.htm>*

⁽⁸¹⁾ Zur Messung der Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt im ländlichen Raum steht im Kompendium der Kommission kein Einzelindikator zur Verfügung.

wohner, die in der privaten Landwirtschaft beschäftigt sind, von 49,1 % auf 38,6 % zurück;

- ein Anstieg (um 9,3 %) bei der Zahl der Landbewohner, die außerhalb der privaten Landwirtschaft beschäftigt sind; dadurch stieg der Anteil der Landbewohner, die außerhalb der privaten Landwirtschaft beschäftigt sind, gemessen an der Gesamtzahl aller Landbewohner, von 27 % auf 29,1 %.

Außerdem nahm die Zahl der in der privaten Landwirtschaft beschäftigten Menschen um 3,2 % ab. Darüber hinaus ging der Anteil der Beschäftigten in der privaten Landwirtschaft an der Gesamtzahl der Beschäftigten von 17,4 % auf 16 % zurück.

4. Schlussbemerkungen

Die in Polen zur Verringerung der Arbeitslosigkeit im ländlichen Raum eingesetzten Maßnahmen haben – unabhängig von den Finanzierungsquellen und Organisationsformen – versucht:

- die Bedingungen zur Schaffung von Arbeitsplätzen außerhalb der Landwirtschaft zu verbessern;
- die Fähigkeiten und Möglichkeiten der Landbewohner zum Eintritt in die Selbstständigkeit oder zur Beschäftigung außerhalb der Landwirtschaft zu steigern.

Die Maßnahmen waren vor allem auf folgende Punkte konzentriert:

- verbesserter Kapitalzugang für Wirtschaftseinheiten, die in ländlichen Gebieten gegründet werden und dort operieren,
- Aufbau und Entwicklung der technischen Infrastruktur in ländlichen Gebieten,
- Verbesserung der Qualifikationen der Landbevölkerung, insbesondere in der privaten Landwirtschaft,
- Förderung und Unterstützung beim Aufbau gemeinsamer Initiativen, die die Maßnahmen der unterschiedlichen Gruppen auf dem ländlichen Arbeitsmarkt verschmelzen.

Im Rahmen der Bedingungen, die die Arbeitslosigkeit im ländlichen Raum in Polen beeinflussen (verdeckte und offene Arbeitslosigkeit, wie oben diskutiert), sind sowohl bei den Zielen als auch bei der Ausrichtung der Maßnahmen positive Resultate zu beobachten. Das Gesamturteil ist positiv, trotz der nur langsam vorangehenden Zunahme bei der Zahl der neuen Arbeitsplätze außerhalb der Landwirtschaft und der

eher schwachen Reduzierung der Arbeitslosigkeit. Das Problem besteht darin, dass die Maßnahmen im Kontext geringer wirtschaftlicher Kapazitäten zur Einrichtung von Arbeitsplätzen, einer beachtlichen Zunahme der Arbeitsproduktivität und einer hohen Arbeitslosenquote in den Städten durchgeführt wurden.

Die Möglichkeiten für außerlandwirtschaftliche Tätigkeiten in den ländlichen Gebieten Polens sind erheblich. Ein Wirtschaftsaufschwung sowie die Senkung der Arbeitslosigkeit im ländlichen Raum sind möglich, und zwar dank der Gründung von Kleinbetrieben, die Arbeitsplätze außerhalb der Landwirtschaft und zusätzliche Einkommensquellen schaffen. Eine unabdingbare Voraussetzung ist jedoch, dass die Kenntnisse und Qualifikationen der Menschen verbessert werden, ebenso wie die Berufs- und Bildungsmobilität der Landbewohner. Dies sind die wichtigsten Faktoren, die in Zukunft betrachtet werden müssen.

5 Literaturhinweise

ARiMR, *Public Information Bulletin. The object of activity.* <http://www.arimr.gov.pl/index.php?id=13&id1=2&idpage=1>

Statistisches Zentralamt (GUS), *Labour Force Survey in Poland, IV quarter 2005*, GUS, Warschau 2006.

Europäischer Sozialfonds, Operationelles Programm zur Entwicklung von Humanressourcen: <http://www.efs.gov.pl/SPO+RZL++podstawowe+informacje/>

Allgemeine landwirtschaftliche Zählung, *Aktywność ekonomiczna ludności związanej z rolnictwem*, Statistisches Zentralamt (GUS), Warschau 1997.

Integriertes Operationelles Programm für Regionalentwicklung, *Rechtsjournal*, Nr. 166, Pos. 1745, 2004. http://www.zporr.gov.pl/NR/rdonlyres/43C0CE1A-CE91-43AA-9C26-220DDAF12A1F/0/DzU351596_zporrfinal_23sier.pdf

Kryńska, E., *Bezrobocie w rolnictwie. Problemy polskiej wsi na przełomie wieków*, Frąckiewicz, L. und Król, M., (Hg.), Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Katowicach, Kattowitz 2002, S. 63-76.

Ministerium für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung, *Sapard – Operationelles Programm, Stand: 1. August 2003.* http://www.bip.minrol.gov.pl/strona/Desk_topDefault.aspx?TabOrgId=869&LangId=0

Ministerium für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung, Operationelles Sektorprogramm, *Restrukturyzacja i Modernizacja Sektora Żywnościowego oraz Rozwój Obszarów Wiejskich 2004-2006*, Nationaler Entwicklungsplan 2004-2006, Warschau 2004.

Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań, Powszechny Spis Rolny, Sztanderska, U. (Hg.), Zasoby pracy w rolnictwie indywidualnym, Statistisches Zentralamt (GUS), Warschau 2003.

Aktivierungsprogramm für ländliche Gebiete:

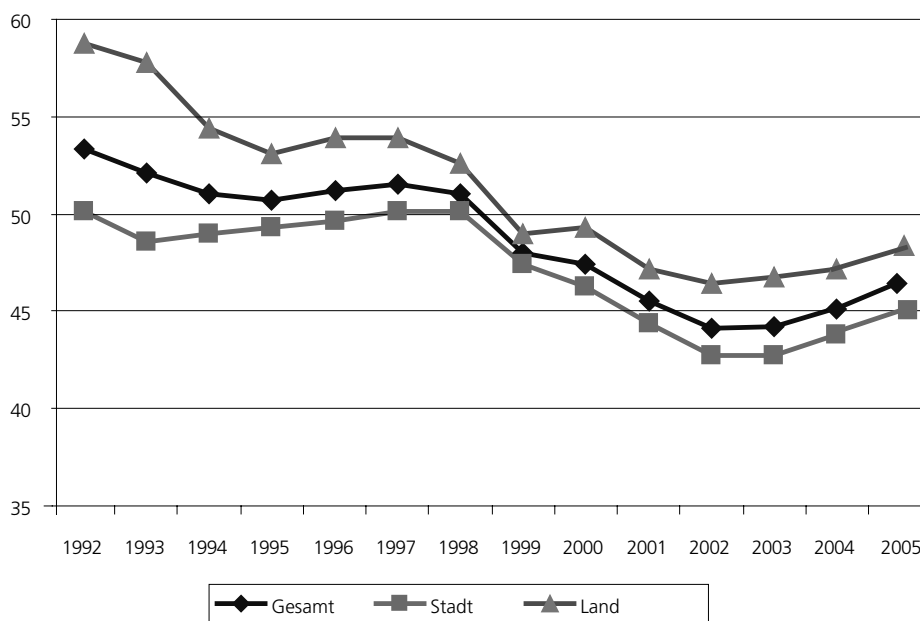
<http://www.parp.gov.pl/paow.php>

Program Aktywizacji Obszarów Wiejskich w Polsce, Raport Zamknięcia z Zarządzania Programem nr 19, Warschau 2005. http://www.fapa.com.pl/jkp/context/fsrc/R19_pl.pdf

Tabelle A1: Ausgewählte Daten zur Bevölkerung (ab 15 Jahren) in den ländlichen Gebieten Polens, 1992-2005 (1992-1999 – November; 2000-2005 – 4. Quartal)															
	Einheit	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Bevölkerung insgesamt	Tsd.	28 391	28 380	28 903	29 106	29 486	29 727	30 061	30 388	30 671	30 893	31 109	31 007	31 196	31 334
Landbevölkerung	Tsd.	10 457	10 676	10 811	10 857	10 964	11 007	11 119	11 243	11 357	11 447	11 561	11 502	11 626	11 721
Anteil der Landbevölkerung an der Gesamtbevölkerung	%	36,8	37,6	37,4	37,3	37,2	37,0	37,0	37,0	37,0	37,1	37,2	37,1	37,3	37,4
Gesamtbeschäftigung	Tsd.	15 135	14 772	14 747	14 771	15 103	15 315	15 335	14 573	14 540	14 043	13 722	13 718	14 058	14 390
Beschäftigte in ländlichen Gebieten	Tsd.	6 146	6 169	5 880	5 770	5 909	5 935	5 845	5 504	5 596	5 405	5 366	5 388	5 485	5 556
Anteil der beschäftigten Landbevölkerung an der Gesamtbeschäftigung	%	40,6	41,8	39,9	39,1	39,1	38,8	38,1	37,8	38,5	38,5	39,1	39,3	39,0	38,6
Gesamtzahl der Beschäftigten in der privaten Landwirtschaft	Tsd.	3 247	3 412	3 058	2 928	2 913	2 739	2 509	2 379	2 533	2 500	2 383	2 373	2 377	2 306
Beschäftigte Landbevölkerung in der privaten Landwirtschaft	Tsd.	3 015	3 242	2 888	2 761	2 754	2 569	2 368	2 258	2 403	2 363	2 245	2 231	2 222	2 144
Anteil der in der privaten Landwirtschaft Beschäftigten an der Landbevölkerung	%	28,8	30,4	26,7	25,4	25,1	23,3	21,3	20,1	21,2	20,6	19,4	19,4	19,1	18,3
Anteil der in der privaten Landwirtschaft Beschäftigten an der beschäftigten Landbevölkerung	%	49,1	52,6	49,1	47,9	46,6	43,3	40,5	41,0	42,9	43,7	41,8	41,4	40,5	38,6
Gesamtzahl der Arbeitslosen	Tsd.	2 394	2 595	2 375	2 233	1 961	1 737	1 827	2 641	2 760	3 186	3 375	3 273	3 081	2 893
Arbeitslose Landbevölkerung	Tsd.	708	844	834	800	707	611	645	930	937	1 083	1 115	1 076	1 060	1 033
Anteil der arbeitslosen Landbevölkerung an der Gesamtzahl der Arbeitslosen	%	29,6	32,5	35,1	35,8	36,1	35,2	35,3	35,2	33,9	34,0	33,0	32,9	34,4	35,7

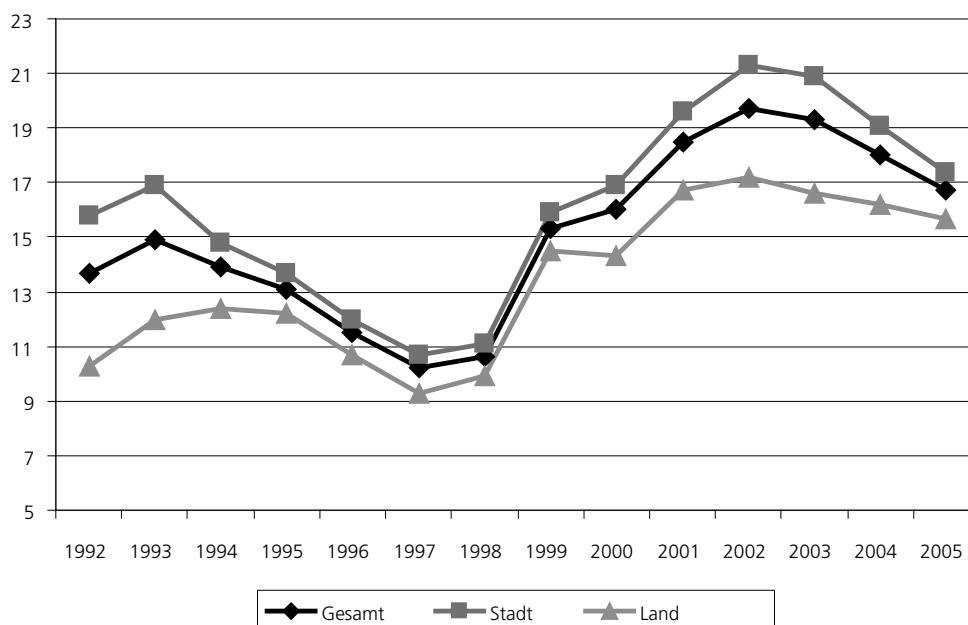
Quelle: Arbeitskräfteerhebung in Polen, 4. Quartal 2005, Statistisches Zentralamt, Warschau 2006, Schätzungen des Autors.

Abb. A1: Beschäftigungsquote im ländlichen und städtischen Raum in Polen, 1992-2005 (1992-1999 – November; 2000-2005 – 4. Quartal)



Quelle: Arbeitskräfteerhebung in Polen, 4. Quartal 2005, Statistisches Zentralamt, Warschau 2006.

Abb. A2: Arbeitslosenquote im ländlichen und städtischen Raum in Polen, 1992-2005 (1992-1999 – November; 2000-2005 – 4. Quartal)



Quelle: Arbeitskräfteerhebung in Polen, 4. Quartal 2005, Statistisches Zentralamt, Warschau 2006.

Tabelle A2: Zusammensetzung der Bevölkerung ab 15 Jahren im ländlichen und städtischen Raum nach Bildungsgrad (4. Quartal 2005)								
	Gesamtbevölkerung		Erwerbsbevölkerung		Beschäftigte		Arbeitslose	
	Stadt	Land	Stadt	Land	Stadt	Land	Stadt	Land
Gesamt	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Tertiärbereich	17,8	6,1	26,0	9,2	29,4	9,8	10,1	5,9
Postsekundarbereich	3,6	2,0	4,6	2,6	4,8	2,7	3,9	2,5
Berufsbildende weiterführende Schulen	23,1	16,1	27,1	21,8	27,9	22,3	23,2	18,7
Allgemeinbildende weiterführende Schulen	12,4	5,8	10,0	5,6	9,6	5,2	11,9	7,7
Berufliche Grundausbildung	23,1	31,1	26,4	41,5	24,0	41,4	38,1	42,1
Unterer Sekundarbereich, Primarstufe und vorzeitiger Schulabgang	20,1	38,9	5,9	19,3	4,4	18,6	12,8	23,1

Quelle: Źródło: *Arbeitskräfteerhebung in Polen, 4. Quartal 2005*, Statistisches Zentralamt, Warschau 2006, Schätzungen des Autors.

Portugal: Die EQUAL-Grundsätze

1 Einführung und Ziele

Dieser Bericht beschäftigt sich mit der Anwendung der EQUAL-Grundsätze im Bereich der portugiesischen Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik. Die im Rahmen des EQUAL-Programms geförderten Maßnahmen der Entwicklungspartnerschaften (EP) spielen eine wichtige Rolle bei der sozialen Erneuerung Portugals. In diesem Bericht wird diese Entwicklung beschrieben und analysiert.

EQUAL gibt es natürlich nicht nur in Portugal – es ist eine Gemeinschaftsinitiative der EU. Es hat sich allerdings gezeigt, dass der EQUAL-Handlungsansatz der portugiesischen Verwaltungsbehörde besonders innovativ ist. Sowohl im eigenen Land als auch in Europa stieß dieser Ansatz auf Anerkennung, und einige der erfolgreichen Maßnahmen wurden bereits von anderen Ländern übernommen.

Die EQUAL-Initiative arbeitet an vielen Problemen und Herausforderungen im Bereich der Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik. Die fünf wichtigsten Themen sind:

- Beschäftigungsfähigkeit,
- Unternehmergeist,
- Anpassungsfähigkeit,
- Chancengleichheit von Frauen und Männern,
- Asylbewerberinnen und Asylbewerber.

Alle EP, die im Rahmen der Initiative entstanden sind, müssen den EQUAL-Grundsätzen getreu geführt werden. Diese lauten:

- Entwicklungspartnerschaft der wichtigsten Interessenvertreter,
- Erprobung innovativer Ansätze,
- Änderung von Verhalten und Denkweisen durch die Stärkung der Handlungskompetenz („Empowerment“),
- Transnationalität – Zusammenarbeit über die Landesgrenzen hinweg,

- Mainstreaming – Integration der Ergebnisse in Politik und Praxis,

- Gleichstellung von Frauen und Männern.

Die Grundsätze beziehen sich direkt auf die folgenden EU-Beschäftigungsleitlinien:

- **Ausrichtung der Beschäftigungspolitik auf Vollbeschäftigung, Steigerung der Arbeitsplatzqualität und Arbeitsproduktivität und Stärkung des sozialen und territorialen Zusammenhalts (Leitlinie Nr. 17)**

In Portugal haben die EQUAL-Grundsätze positiv dazu beigetragen, dass innovative Lösungen gefunden wurden, die auf der politischen Ebene integriert werden können. Zahlreiche EP widmen sich Problemen im Bereich Beschäftigung und Arbeitslosigkeit. Sie tragen dazu bei, die Arbeitsqualität und die Produktivität zu verbessern, und testen Maßnahmen, die eigens für bestimmte Gegenden entwickelt wurden.

- **Förderung eines lebenszyklusorientierten Ansatzes in der Beschäftigungspolitik (Leitlinie Nr. 18)**

Die EQUAL-Grundsätze, und besonders die Stärkung der Handlungskompetenz („Empowerment“), werden dazu eingesetzt, Initiativen und Projekte für aktives Altern zu fördern. Die EP haben Methoden für das „Empowerment“ einzelner Personen getestet. Sie sollen eine Verbesserung der Selbstachtung und des Selbstvertrauens und eine stärkere Beteiligung am Arbeitsmarkt bewirken.

- **Schaffung integrativer Arbeitsmärkte, Förderung der Attraktivität der Arbeit und Gewährleistung, dass diese sich für Arbeitsuchende – einschließlich benachteiligter Menschen – und für Nichterwerbstätige lohnt (Leitlinie Nr. 19)**

Es wurden (und werden noch immer) viele Investitionen getätigt, um die EQUAL-Grundsätze als Instrument zur Bekämpfung und besonders auch zur Vorbeugung gegen die Armutsfalle einzusetzen und gegen die niedrigen Löhne von ärmeren arbeitenden Menschen vorzugehen.

- **Bessere Aufeinanderabstimmung der Arbeitsmarktbedürfnisse (Leitlinie Nr. 20)**

Einige der Projekte, die in Portugal unter dem Schwerpunkt „Anpassungsfähigkeit“ gefördert werden, nutzen

die EQUAL-Grundsätze in diesem Sinne. Maßnahmen zur Umstrukturierung der Wirtschaft sind gute Beispiele dafür, besonders in Regionen mit Konjunkturrückgang.

- **Förderung eines ausgewogenen Verhältnisses von Flexibilität und Beschäftigungssicherheit und Verringerung der Segmentierung der Arbeitsmärkte unter gebührender Berücksichtigung der Rolle der Sozialpartner (Leitlinie Nr. 21)**

Flexibilität bei gleichzeitiger Arbeitsplatzsicherheit (Flexicurity) ist eine Strategie, die von vielen EQUAL-EP verfolgt wird. An vielen EQUAL-Projekten sind Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften als formelle Sozialpartner beteiligt.

- **Steigerung und Optimierung der Investitionen in Humankapital (Leitlinie Nr. 23)**

Viele Organisationen (öffentliche, private, Arbeitgeber, Sozialpartner, staatliche Arbeitsvermittlungsdienste) arbeiten eng als EP zusammen, um die Investitionen in das Humankapital zielgerichteter einsetzen und vor allem benachteiligte Gruppen in der portugiesischen Gesellschaft unterstützen zu können.

2 Die Anwendung der EQUAL-Grundsätze

Die EP mit dem Namen „Codessus“ ist ein Beispiel für die Umsetzung der EQUAL-Grundsätze. Codessus ist eine EP zur Umsetzung des Schwerpunkts „Anpassungsfähigkeit“ und beschäftigt sich mit den Problemen im Bereich Straßenverkehr. Ziel der EP ist es, die Umweltbilanz und die Wettbewerbsfähigkeit des Sektors zu verbessern sowie Personal und Unternehmen kleiner und mittlerer Größe (KMU) zu schulen.

2.1 Die Codessus-EP

Codessus wurde in Partnerschaft mit den folgenden Organisationen entwickelt:

- Antram (Nationaler Verband der Straßenspediteure),
- Transportes TML (www.transportestml.com),
- TREMC (Transportes Rodoviários Estrela Monte de Caparica) (www.tremc.pt),
- Engineering Technology Associates Inc (ETA) (www.eta.com).

Außerdem waren beteiligt:

- IA (Umweltinstitut),
- DGTT (Hauptdirektion für Straßentransport),
- 17 Straßentransportunternehmen.

2.2 Innovative Aspekte/kritische Erfolgsfaktoren

Codessus gehörte zu den wenigen EQUAL-Projekten der ersten Förderrunde, an denen einzelne Firmen als Partner beteiligt waren. Dadurch konnte garantiert werden, dass die im Projekt entwickelten Produkte dem (tatsächlichen) Unternehmensbedarf entsprachen. Die Beteiligung von Unternehmen verstärkte zudem das, was man als „Demonstrationseffekt“ bezeichnen könnte, und veranlasste andere Unternehmen dazu, die Methoden der EP aufzugreifen. In der zweiten Förderrunde ist die Beteiligung von Unternehmen an den EP bereits viel selbstverständlicher.

Codessus schaffte es auch, andere wichtige Interessenvertreter, speziell auch aus der öffentlichen Verwaltung, für sich zu gewinnen. Daraus entstanden „Partnerschaften auf zweiter Ebene“, denen eine wichtige Beratungs- und Multiplikatorfunktion zukommt.

In der zweiten Förderrunde der Initiative sind Partnerschaften auf verschiedenen Ebenen jetzt viel üblicher und unterstützen die Leitung der EQUAL-EP. Diese beiden Neuerungen sind auf die Arbeit der Codessus-EP zurückzuführen.

2.2.1 Ziele

Das eigentliche Ziel von Codessus ist es, die Umwelt- und Sicherheitsbilanz der Straßentransportunternehmen zu verbessern. Codessus hat Unternehmen darin unterstützt, Maßnahmenpakete und Systeme auf der Grundlage von nachhaltigen Entwicklungsstandards zu definieren und umzusetzen.

Zu den Zielen gehörte:

- Schulung von Arbeitskräften und Einwirkung auf KMU mittels:
 - Ausbildung am Arbeitsplatz als innovatives Modell für Schulungsprozesse,
 - Mehrwert für KMU durch Umlernen in den Bereichen Sicherheit und Umweltschutz,

- o Mehrwert für KMU durch die Aneignung von grundlegenden und zertifizierten operationellen/technischen Fähigkeiten in den Bereichen Sicherheit und Umweltschutz.
- Qualifizierung von Organisationen innerhalb des Sektors, indem:
 - o die Qualität und das gesellschaftliche Ansehen verbessert werden;
 - o eine nachhaltige Entwicklung und Wettbewerbsfähigkeit sichergestellt werden;
 - o die Modernisierung und Veränderung der Arbeitsorganisation vorangetrieben wird.

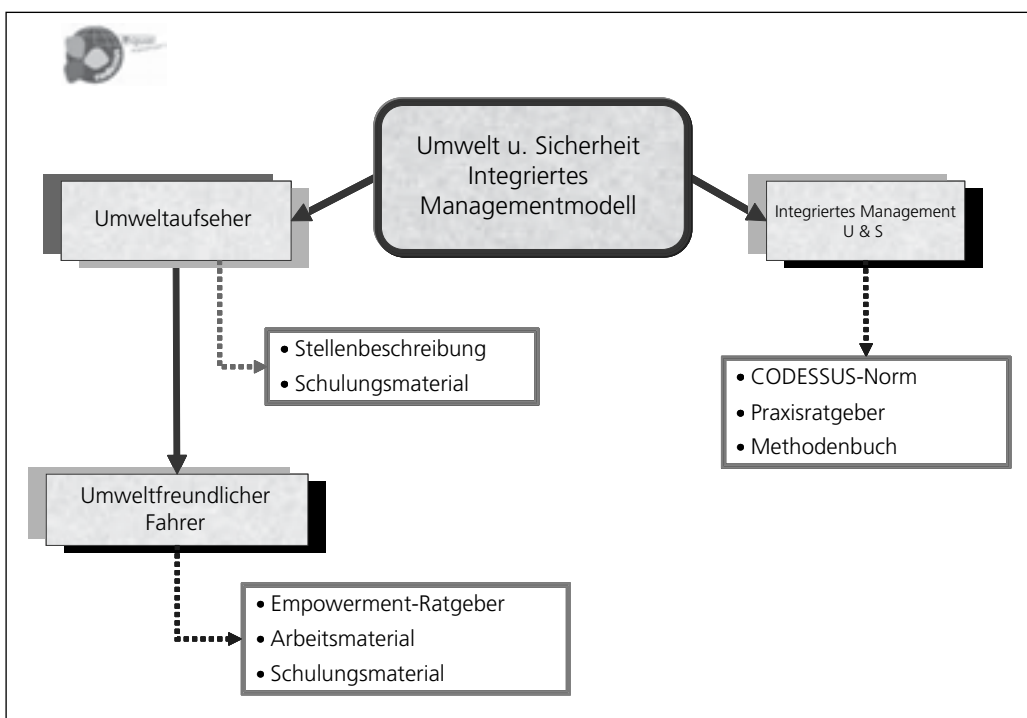
2.2.2 Innovative Aspekte/kritische Erfolgsfaktoren

Für Portugal ist die Ausbildung am Arbeitsplatz in diesem Sektor etwas völlig Neues. Gerade von Lastkraftwagenfahrern glaubte man, sie würden kaum an irgendwelchen Bildungsmaßnahmen teilnehmen. Auch der Umweltschutz war ein sehr ehrgeiziges Projekt, da das Geschäftsklima in den meisten Unternehmen, besonders aber in kleinen und mittleren Unternehmen, sehr schlecht war.

2.2.3 Methodik

In Abbildung 1 sind die Dynamik und die wichtigsten Produkte der EP dargestellt.

Abb. 1: Codessus-EP



2.2.4 Besondere innovative Aspekte und kritische Erfolgsfaktoren

Die Codessus-EP hat zwei besondere Neuerungen hervorgebracht:

- Der Beruf des Umweltaufsehers wurde neu geschaffen.
- Das Konzept des umweltbewussten LKW-Fahrers war neu.

Die Übersetzung der EP-Ergebnisse in Standards für den gesamten Sektor machte weiter reichende Bemühungen bei Mainstreaming und Verbreitung erforderlich.

Insgesamt wurden 25 Umweltwächter ausgebildet, die ihrerseits (am Arbeitsplatz) 52 umweltbewusste Fahrer ausbildeten. Den Fahrern war es möglich, den Treibstoffverbrauch um 0,5-4 Liter pro 100 km zu senken.

Für die teilnehmenden Unternehmen ergeben sich folgende Vorteile: bessere Einhaltung der Gesetze, weniger Unfälle, verbessertes öffentliches Ansehen, Verbesserung der betriebsinternen Organisation und der Kundenzufriedenheit. Das Zertifizierungsprotokoll garantiert, dass die EP ein „nachhaltiges“ Ergebnis erzielte.

3 Organisation und Umsetzung

Obwohl die EQUAL-EP selbst ihre Neuerungen überwachen und testen, hat der Führungsstil der portugiesischen Verwaltungsbehörde großen Einfluss.

In Portugal untersteht EQUAL der Verantwortung von Frau Ana Vale und ihrem Team. Sie bilden das zentrale Organ, das vom Hauptsitz der Verwaltungsbehörde in Lissabon ausgeführt wird. Auf regionaler und/oder lokaler Ebene gibt es keine Verwaltungsorgane. Im Rahmen der ersten EQUAL-Förderrunde wurden in Portugal insgesamt 106 Projekte gefördert. Die zweite Förderrunde mit insgesamt 86 Projekten findet gerade statt. Die Projekte sind in folgende Themenbereiche unterteilt:

Themenbereiche	Runde 1	Runde 2
1A Beschäftigungsfähigkeit: (Re-) Integration in den Arbeitsmarkt	30	19
1B Beschäftigungsfähigkeit: Bekämpfung von Rassismus	5	6
2C Unternehmergeist: Unternehmensgründung	24	16
2D Unternehmergeist: Sozialwirtschaft	6	6
3E Anpassungsfähigkeit: lebenslanges Lernen	5	3
3F Anpassungsfähigkeit: Anpassung an Veränderungen und die neue Informationstechnologie (NIT)	25	22
4G Chancengleichheit: Vereinbarkeit von Berufs- und Familienleben	5	9
4H Chancengleichheit: Reduzierung der Geschlechterlücke und Geschlechtertrennung	5	4
5 Asylbewerberinnen und Asylbewerber	1	1
Insgesamt	106	86

Projekte zur Beschäftigungsfähigkeit waren in der ersten Förderrunde eindeutig am stärksten vertreten. Das galt besonders für Projekte mit neuen Lösungen zur Unterstützung von Arbeitslosen bei der Rückkehr auf den Arbeitsmarkt. Projekte zum Themenbereich Anpassungsfähigkeit wurden in beiden Förderrunden stark gefördert.

Es ist wichtig zu wissen, dass die portugiesische Verwaltungsbehörde nur eine kleine Struktur bildet und im Vergleich zu anderen Initiativen in Portugal mit ähnlicher Reichweite und ähnlichem Aufgabenkreis nur über wenige Mittel verfügt. Die wichtigsten Merkmale des

Führungsstils der portugiesischen Verwaltungsbehörde sind:

- Qualitätsförderung von Anfang an,
- kritische Bewertung,
- Nachbetreuung,
- unterstützende Maßnahmen.

3.1 Qualität

Die portugiesische Verwaltungsbehörde hat im Bereich Qualitätsmanagement neue Standards eingeführt. Das verdeutlichen auch die Regeln, die für Ausschreibungen gelten. EQUAL ist die einzige Initiative, die Ausschreibungen nach den klaren und sehr detaillierten Darlegungen der „Cadernos de Encargos“ gestaltet (direkte Übersetzung aus dem Französischen „Cahier de Charges“, zu Deutsch: Pflichtenheft).

Obwohl die Koordinatoren nicht dazu verpflichtet wurden, ihre Vorschläge nach den Regeln des Pflichtenhefts zu unterbreiten, wird es ihnen empfohlen. Einige Pflichtenhefte waren wichtig für die Festlegung von Mindeststandards, die bei allen Vorschlägen eingehalten werden mussten. Aufgrund dieser Vorgehensweise wurden auch keine minderwertigen Vorschläge eingereicht. Einige der Pflichtenhefte wiederum waren so anspruchsvoll, dass nur wenige Vorschläge eingereicht wurden. Die Koordinatoren begriffen sofort, dass EQUAL neue und andere Ansätze verlangte, als bei ESF-Projekten (Europäischer Sozialfonds) sonst üblich.

3.2 Kritische Bewertung

In beiden EQUAL-Förderrunden erhielten die EP-Koordinatoren nach ihrer Anerkennung sehr genaue und konkrete Empfehlungen zu allen wichtigen Aspekten. Diese Empfehlungen werden von den Koordinatoren sehr ernst genommen, weil die portugiesische Verwaltungsbehörde ihre Fortschritte durch Besuche und die formelle Berichterstattung überwacht.

3.3 Nachbetreuung

Beeindruckend an der Vorgehensweise der Verwaltungsbehörde ist seit der ersten Förderrunde die intensive Überwachung und Nachbetreuung der einzelnen Projekte. Alle genehmigten EP der Runde 2 wurden schon zweimal besucht. Die Besuche erfolgen vor Ort und gewöhnlich bei dem Partner, der die EP führt.

Viele Termine nimmt Frau Vale persönlich wahr (die Besuche werden immer von zwei Vertretern der Verwal-

tungsbehörde durchgeführt). Das zeigt den Koordinatoren deutlich, dass die Empfehlungen ernst genommen werden müssen, und wichtiger noch, es wird ein hohes Maß an Vertrauen zwischen der portugiesischen Verwaltungsbehörde und allen EP aufgebaut.

Die Besuche im Rahmen der Nachbetreuung haben konstruktiven Charakter und man ist bemüht, sich von Inspektions- und Audit-Modellen zu lösen. Trotzdem sind die EP angehalten, die Fragen der portugiesischen Verwaltungsbehörde konkret zu beantworten und zu beweisen, dass die EQUAL-Grundsätze in ihren Ergebnissen vollständig berücksichtigt wurden.

3.4 Unterstützende Maßnahmen

Die portugiesische Verwaltungsbehörde hat innovative Verfahren entwickelt, die EP dabei unterstützen sollen, die EQUAL-Grundsätze besser einhalten und bessere Ergebnisse erzielen zu können. Dazu gehören:

- Nationale Thematische Netzwerke (NTN),
- Methodik zur Produktbewertung,
- Einsatz von Informations- und Kommunikationstechnologie (IKT),
- Partnerschaft mit Universitäten.

3.4.1 Nationale Thematische Netzwerke (NTN)

In der ersten EQUAL-Runde förderte die Europäische Kommission den Austausch von Erfahrungen und bewährten Beispielen aus der Praxis durch Europäische Thematische Gruppen. Die meisten Mitgliedstaaten förderten zudem Nationale Thematische Netzwerke mit starker Ausrichtung auf das Mainstreaming.

Sowohl auf nationaler als auch auf europäischer Ebene war die portugiesische Verwaltungsbehörde bei dieser thematischen Arbeit eine der dynamischsten unter den Mitgliedstaaten. Sie benutzte das Modell der praxisbezogenen Gemeinschaft von Personen (Communities of Practice) zur Unterstützung der NTN. Das Modell wurde von der Europäischen Kommission als bewährtes Beispiel aus der Praxis beibehalten.

3.4.2 Methodik zu Produktbewertung

Da EQUAL großen Wert auf Mainstreaming legt, hat die portugiesische Verwaltungsbehörde die EP nicht nur zu innovativer Arbeit angeregt, sondern auch dazu

angehalten sicherzustellen, dass die erzielten Ergebnisse entsprechend als EQUAL-Produkte ausgewiesen werden. Die Verwaltungsbehörde hat eine spezielle Methodik zur Validierung der EQUAL-Produkte entwickelt. Validierung heißt, dass überprüft wurde, ob sie von anderen angewandt werden können.

Die NTN waren für die Verbreitung dieser Methodik zuständig und führten gegen Ende der zweiten Aktion Validierungssitzungen durch. Das war sehr wichtig, weil nur geprüfte Produkte die Mittel für die Aktion 3 (Verbreitung) der ersten Förderrunde beantragen konnten.

Diese Methodik war sehr erfolgreich und andere Länder haben sie den eigenen Bedingungen in der zweiten Förderrunde des EQUAL-Programms angepasst.

3.4.3 Einsatz von Informations- und Kommunikationstechnologie (IKT)

Die portugiesische Verwaltungsbehörde setzte bei ihrer Vorgehensweise auch sehr stark auf den Einsatz von IKT. In Runde 1 von EQUAL war Portugal der einzige Mitgliedstaat, der CIRCA (das Internet-Portal der Europäischen Kommission) zur Unterstützung der Arbeit der NTN nutzte. Das erleichterte den Austausch von Informationen und die Kommunikation unter den NTN-Mitgliedern und verbesserte die Einbeziehung der Arbeit der Europäischen Thematischen Gruppen, die ebenfalls CIRCA nutzten.

In der zweiten Förderrunde setzte die portugiesische Verwaltungsbehörde die IKT sehr innovativ ein. Allen NTN-Verantwortlichen wurde der Gebrauch der Web-2.0-Tools beigebracht, die sie nun in ihren Netzwerken anwenden. Das wirkt sich sehr positiv darauf aus, wie die NTN ihre thematische Arbeit ausführen. Klicken Sie z. B. auf den folgenden Link, um zu sehen, wie die NTN-Mitglieder diese virtuellen Tools nutzen: <http://7oficios.wikispaces.com/1> ⁽⁸²⁾.

3.4.4 Partnerschaft mit Universitäten

Da die portugiesische Verwaltungsbehörde erreichen möchte, dass die EP sich auf Politik, Organisationen und den Einzelnen auswirken, wurden verschiedene portugiesische Universitäten (staatliche und private) damit betraut, eine Postgraduiertenausbildung für EP-Fachpersonal zu entwickeln. Das Programm übernimmt 80 % der Gebühren für die Postgraduiertenausbildung, die „Partnerschaftliche Projektführung“ heißt. Der Erfolg dieser Maßnahme war in der ersten Förderrunde so groß, dass sie in Runde 2 weitergeführt wurde.

⁽⁸²⁾ Der Link verweist auf „Wikispace“, das NTN Nr. 7, das der Restrukturierung und Validierung traditioneller Fähigkeiten und Kenntnisse unter der Priorität „Anpassungsfähigkeit“ gewidmet ist.

4 Leistungen und Erfolge

Im vorherigen Abschnitt wurden die wichtigsten Praktiken und Vorgehensweisen der portugiesischen Verwaltungsbehörde beschrieben, die zur effektiven Gestaltung des Programms beitragen sollen.

Die Runde 1 wurde einer unabhängigen Bewertung durch das Instituto de Estudos para o Desenvolvimento (Forschungs- und Entwicklungsinstitut) unterzogen und von einem Forschungsteam unter der Leitung von Luís Capucha durchgeführt. Bisher liegen noch keine abschließenden Ergebnisse vor, aber den Rückmeldungen zufolge hat das Programm ein sehr hohes Leistungsniveau erreicht und die wichtigsten Ziele verwirklichen können.

Die Bewertung bestätigt auch, dass es der portugiesischen Verwaltungsbehörde gelungen ist, unter den EP-Organisationen und ihren Fachkräften eine starke Ausrichtung an den EQUAL-Grundsätzen durchzusetzen. Von den EP kommt die übereinstimmende Rückmeldung, dass alle Praktiken und Verfahrensweisen der portugiesischen Verwaltungsbehörde sowohl fachlich als auch qualitativ sehr anspruchsvoll sind. Für die institutionelle Führung dieser Art von Initiativen wurden neue Standards eingeführt.

Bei fast allen ESF-Programmen kommt es nur selten vor, dass die Koordinatoren alle Mitglieder der Verwaltungsbehörde und deren Geschäftsführer bzw. Geschäftsführerin persönlich kennen. Bei der portugiesischen Verwaltungsbehörde ist genau das Gegenteil der Fall. Alle Organisatoren und Fachkräfte kennen Ana Vale und ihr Team sehr gut. Und auch das Team kennt jede EP, ihre Organisation und die Mitarbeiter sehr genau.

5 Schlussbemerkungen

Mit den EQUAL-Grundsätzen ist ein wirkungsvoller und innovativer Handlungsansatz zur Bekämpfung sämtlicher Formen von Diskriminierung am Arbeitsplatz geschaffen worden.

Das wichtigste Ergebnis des Handlungsansatzes der portugiesischen Verwaltungsbehörde ist, dass eine große Zahl der verschiedensten Organisationen, die in EP zusammengearbeitet haben, gemeinsame Werte vertreten und eine gemeinsame Sprache sprechen.

Man kann davon ausgehen, dass die guten Ergebnisse, die erzielt wurden, nach Ablauf des Programms ohne dieses Engagement verloren gegangen wären. Und wenn sich herausstellt, dass die EQUAL-Initiative nach Runde 2 nicht fortgeführt wird, kommt diesem Punkt eine noch größere Bedeutung zu.

Die EQUAL-Grundsätze scheinen in Portugal stark genug gewirkt zu haben, um ihre kontinuierliche Anwendung zu garantieren. Die Codessus-EP ist ein Beispiel für ein nachhaltiges Produkt. Sie wurde gemeinschaftlich innerhalb des Sektors und unter der Mitwirkung von Unternehmen und öffentlichen Einrichtungen entwickelt. Die portugiesische Verwaltungsbehörde hat alle EP mit einem gründlichen und systematischen Managementansatz in diesem Prozess begleitet.

Slowakei: Unterstützung für die Einstellung von Arbeitsuchenden

1 Einführung und Ziele

Die Arbeitslosigkeit ist seit beinahe zehn Jahren die Schwachstelle der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklung der Slowakei. Als die neue Regierung im Jahr 2002 wichtige strukturelle Reformen auf den Weg brachte, war die Wiederbelebung des erstarrten Arbeitsmarkts eine der obersten politischen Prioritäten. Seitdem haben die Reform der Organisation und Ausrichtung von Arbeitsmarktmaßnahmen und die Verbesserung der Unternehmensbedingungen durch Steueränderungen, transparentere Gesetze und einfachere Verwaltungsverfahren zu Wirtschaftswachstum und der Schaffung von Arbeitsplätzen geführt. Die Arbeitslosigkeit fiel von 19,2 % im Jahr 2001 auf 16,2 % im Jahr 2005 ⁽⁸³⁾.

Diese positiven Entwicklungen haben aber auch die Schwierigkeiten deutlich gemacht, denen sich benachteiligte Arbeitsuchende gegenübersehen. Während Kurzzeitarbeitslose zunehmend erfolgreich wieder in den Arbeitsmarkt eintreten konnten, waren die Aussichten für Langzeitarbeitslose weniger günstig. Der Anteil derer, die ein Jahr oder länger arbeitslos waren, lag zwischen 2001 und 2005 praktisch unverändert bei 11 % der Erwerbsbevölkerung, während ihr Anteil an den Arbeitslosen insgesamt von 56 auf 68 % stieg.

Die Unterstützung benachteiligter Arbeitsuchender ist daher das Hauptziel beschäftigungspolitischer Maßnahmen, wie im Nationalen Aktionsplan für Beschäftigung 2004-2006 und im Nationalen Reformprogramm 2006-2008 dargelegt, in denen auf die Leitlinie Nr. 19 der neuen Integrierten Leitlinien für Wachstum und Beschäftigung 2005-2008 Bezug genommen wird: „Integrative Arbeitsmärkte schaffen, Arbeit attraktiver und für Arbeitsuchende – auch für benachteiligte Menschen – und Nichterwerbstätige lohnend machen“.

Eine der wichtigsten Maßnahmen ist der „Zuschuss für die Einstellung benachteiligter Arbeitsuchender“. Das Ziel dieser Maßnahme ist die Förderung von Arbeitsplätzen

für benachteiligte Bewerber durch öffentliche Mittel. Der Arbeitgeber erhält einen Zuschuss zur Deckung der Kosten, die ihm durch die Beschäftigung des Arbeitsuchenden für einen gegebenen Mindestzeitraum entstehen. Die Maßnahme soll Arbeitgebern einen Anreiz geben, Arbeitsplätze für benachteiligte Arbeitsuchende zu schaffen, und so den Eintritt und Wiedereintritt Arbeitsloser in den Arbeitsmarkt fördern, vor allem in Regionen mit hoher Arbeitslosigkeit.

2 Organisation, Umsetzung und Finanzierung

Der Zuschuss für die Einstellung benachteiligter Arbeitsuchender (der Zuschuss) wird durch das Arbeitsverwaltungs-gesetz (Gesetz Nr. 5/2004 Slg. in der geänderten Fassung) geregelt, das am 1. Februar 2004 in Kraft trat. Der Zuschuss wird Arbeitgebern gewährt, die Arbeitsplätze für benachteiligte Arbeitsuchende schaffen. Der Arbeitgeber stellt einen schriftlichen Antrag an das örtliche Amt für Arbeit, soziale Angelegenheiten und Familie (das Amt), das für das Gebiet zuständig ist, in dem der Arbeitsplatz geschaffen wurde. Das Amt schickt dem Arbeitgeber eine schriftliche Vereinbarung zur Bewilligung des Zuschusses. Die Vereinbarung umfasst die folgenden Punkte:

- Anzahl und Art der Arbeitsplätze,
- Höchstbetrag der Gesamtarbeitskosten für jeden eingestellten Arbeitsuchenden,
- Verfahren zur Zahlung des Zuschusses,
- Verpflichtung des Amts, die monatlichen Zuschüsse innerhalb von 30 Tagen, nachdem der Arbeitgeber die entsprechenden Dokumente eingereicht hat, an den Arbeitgeber zu zahlen,

⁽⁸³⁾ *Quelle:* Arbeitskräfteerhebung. Nach Angaben des Zentralamts für Arbeit, soziale Angelegenheiten und Familie sank die gemeldete Arbeitslosigkeit in diesem Zeitraum von 18,4 auf 11,6 %.

- Verpflichtung des Arbeitgebers, die Arbeitsverträge der Arbeitnehmer innerhalb der festgelegten Frist einzureichen und das Amt im Falle einer Kündigung innerhalb von 30 Tagen zu informieren.

Der Arbeitgeber verpflichtet sich, den neu geschaffenen Arbeitsplatz mindestens 24 Monate lang zu erhalten ⁽⁸⁴⁾. Bis zum 1. Januar 2006 lag der Mindestzeitraum bei 12 Monaten. Durch die Verlängerung sollen Arbeitgeber dazu gebracht werden, längerfristige Stellen für benachteiligte Arbeitsuchende zu schaffen. Der Zuschuss wird für einen Zeitraum von höchstens 24 Monaten ab Abschluss der schriftlichen Vereinbarung gewährt. Die Zahlungen werden monatlich geleistet und decken bis zu 100 % der Gesamtarbeitskosten des benachteiligten Arbeitnehmers ⁽⁸⁵⁾. Höhe und Dauer des Zuschusses hängen von der Region und der durchschnittlichen Arbeitslosenquote des jeweiligen Bezirks ab (Regionen mit hoher Arbeitslosigkeit haben Vorrang). Durch die am 1. Januar 2006 in Kraft getretene Änderung des Arbeitsverwaltungs-gesetzes wurde eine Höchstgrenze für den Zuschuss eingeführt. Diese entspricht den Gesamtarbeitskosten, die aus dem durchschnittlichen monatlichen Bruttolohn der slowakischen Wirtschaft im vorangegangenen Kalenderjahr berechnet werden. Das Amt zahlt den Zuschuss per Postanweisung oder Banküberweisung an den Arbeitgeber aus.

Das Gesetz nennt die folgenden Zielgruppen benachteiligter Arbeitsuchender:

- Schulabgänger und Hochschulabsolventen unter 25 Jahren,
- Personen über 50 Jahre,
- Langzeitarbeitslose, die in den vergangenen 16 Monaten mindestens 12 Monate lang arbeitslos waren,
- Personen, die Arbeit oder Ausbildung nicht mit ihren elterlichen Pflichten vereinbaren können,
- Personen, die aus gesundheitlichen Gründen nicht arbeiten können, aber nicht behindert sind,
- Personen, die innerhalb der Europäischen Union umziehen oder umgezogen sind,

- Behinderte ⁽⁸⁶⁾,
- Eltern oder Sorgeberechtigte, die mindestens drei Kinder betreuen, und Alleinerziehende,
- Personen, deren Antrag auf Asyl stattgegeben wurde.

Die letzten beiden Gruppen sind durch die Gesetzesänderung dazugekommen.

Nach der neuen Fassung des Gesetzes sind benachteiligte Arbeitsuchende auch anspruchsberechtigt, wenn sie eines der folgenden Kriterien erfüllen:

- Sie haben mindestens 12 Monate lang Hilfsleistungen für Personen in materieller Not erhalten.
- Sie haben in den letzten 12 Monaten seit ihrer Registrierung beim Arbeitsamt mindestens sechs Monate lang gearbeitet.
- Sie haben seit ihrer Registrierung beim Arbeitsamt ein Berufspraktikum für Hochschulabsolventen oder Schulabgänger absolviert.
- Sie werden nach einer Überprüfung ihres Status als chronisch Kranke oder ihres Anspruchs auf Erwerbsunfähigkeitsrente nicht mehr als behindert eingestuft.

Die Maßnahme ist Teil der nationalen Projekte im Rahmen des sektoralen operationellen Programms Humanressourcen (SOP HR, Projekte im gesamten Gebiet der Slowakei mit Ausnahme der Region Bratislava) und des einheitlichen Programmplanungsdokuments NUTS 2 Ziel 3 (EPD Z3, Projekte in der Region Bratislava). Die Leitung der Programme liegt beim Ministerium für Arbeit, soziale Angelegenheiten und Familie. Das Zentralamt für Arbeit, soziale Angelegenheiten und Familie ist für die Koordinierung und Umsetzung auf nationaler Ebene verantwortlich. Auf lokaler Ebene fungieren die 46 territorialen Ämter als direkte Vermittler für die Arbeitgeber und die Arbeitsplätze, für die der Zuschuss gezahlt wird.

Auf Ebene des SOP HR wird die Maßnahme durch den Europäischen Sozialfonds (75 %) und den Staatshaushalt

⁽⁸⁴⁾ Der Zuschuss wird Arbeitgebern gewährt, die Arbeitsplätze für benachteiligte Arbeitsuchende schaffen. Die Kriterien für die Schaffung eines Arbeitsplatzes sind gesetzlich festgelegt (Arbeitsverwaltungs-gesetz, Artikel 50) und gelten als erfüllt, wenn die durchschnittliche Zahl der Arbeitsplätze beim Arbeitgeber in einem Zeitraum von 12 Kalendermonaten gegenüber dem vorangegangenen Zwölfmonatszeitraum steigt.

⁽⁸⁵⁾ Im Sinne des Arbeitsverwaltungs-gesetzes sind die Gesamtarbeitskosten als die Summe der vom Arbeitgeber zu zahlenden Löhne und Beiträge zur Kranken-, Sozial- und Rentenversicherung definiert.

⁽⁸⁶⁾ Der Zuschuss für die Einstellung benachteiligter Arbeitsuchender kann nicht für die Einstellung Behinderter gewährt werden, für die bereits ein Zuschuss zur Einrichtung und zum Betrieb geschützter Werkstätten und Arbeitsplätze verfügbar ist.

(25 %) kofinanziert. Insgesamt sind für die Maßnahme 1.2 „Förderung der Integration von Arbeitsuchenden in den Arbeitsmarkt durch Unterstützung für die Schaffung von Arbeitsplätzen und Selbstständigkeit mit besonderem Schwerpunkt auf benachteiligte Arbeitsuchende“ für den Zeitraum 2004-2006 öffentliche Mittel in Höhe von 103 020 025 EUR vorgesehen. Aktivitäten im Rahmen dieser Maßnahme werden durch nationale Projekte (98 % der Mittel) und nachfragegesteuerte Projekte (2 %) umgesetzt ⁽⁸⁷⁾. Zuschüsse für Arbeitgeber, die benachteiligte Arbeitsuchende für einen festgelegten Zeitraum beschäftigen, erfüllen die Voraussetzung für Unterstützung durch den ESF.

Auf Ebene des EPD Z3 fällt das Programm unter die Maßnahme 1.1 „Steigerung der Beschäftigungsfähigkeit von Gruppen, die am Arbeitsmarkt benachteiligt oder von gesellschaftlicher Ausgrenzung bedroht sind“. Insgesamt sind für den Zeitraum 2004-2006 öffentliche Mittel in Höhe von umgerechnet 25 369 944 EUR vorgesehen, wovon 51,3 % vom ESF stammen.

3 Leistungen und Erfolge

Zwischen Januar und November 2005 wurden Vereinbarungen über insgesamt 2 920 Stellen für benachteiligte Arbeitsuchende geschlossen, im Jahr 2004 lag die Zahl bei 2 429. Die Zuschüsse beliefen sich auf insgesamt 217,14 Mio. SKK (5,64 Mio. EUR), im Jahr 2004 waren es 169,51 Mio. SKK (4,23 Mio. EUR). Die meisten Arbeitsplätze wurden in den östlichen und südlichen Bezirken der Slowakei geschaffen, die überdurchschnittlich hohe Arbeitslosenquoten aufweisen: Spisska Nova Ves, Presov, Bardejov, Humenne, Nove Zamky und Levice. In der Region Bratislava wurden im Jahr 2005 nur neun Stellen für benachteiligte Arbeitsuchende durch den Zuschuss gefördert.

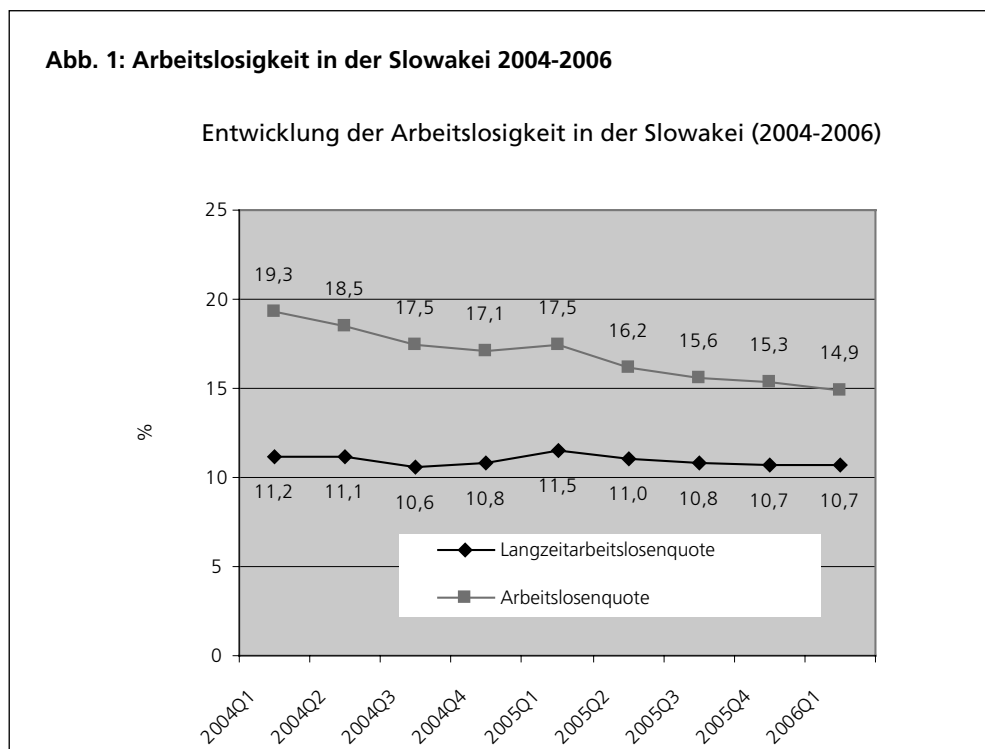
Kasten 1: Sonderprojekte zur Schaffung von Arbeitsplätzen

Im Oktober 2005 und Februar 2006 gab das Ministerium für Arbeit, soziale Angelegenheiten und Familie gesonderte Aufforderungen zur Einreichung von Projekten zur Schaffung von Arbeitsplätzen heraus. Es wurden Mittel aus dem Staatshaushalt für einmalige Zuschüsse an kleine Unternehmen (kommerziell und gemeinnützig) in Regionen mit überdurchschnittlicher Arbeitslosenquote bereitgestellt, die einen Arbeitsuchenden einstellten. Der Zuschuss war je nach Dauer der Arbeitslosigkeit und Behindertenstatus des Arbeitsuchenden unterschiedlich. Es wurden Zuschüsse für die Schaffung von 9 295 neuen Arbeitsplätzen bewilligt, 2 886 davon für behinderte Arbeitsuchende. Die Arbeitsplätze müssen abhängig vom rechtlichen Status des Bewerbers ein bis zwei Jahre erhalten bleiben, im Fall behinderter Arbeitnehmer drei Jahre.

Die Maßnahme, von der Aufforderung zur Einreichung von Vorschlägen über das Auswahlverfahren bis zur Umsetzung und Evaluierung einzelner Projekte, wird durch ein Netz von Behörden (Ministerium, Zentralamt, territoriale Ämter, Überwachungsausschüsse) beaufsichtigt. Wie zu erwarten war, hat dieses Netz einige Schwachstellen, die sich vor allem in den Anfangsphasen zeigten. Die Rückmeldungen der Empfänger und zuständigen Behörden weisen auf Mängel bei den Zahlungsverfahren, unzureichende Verwaltungskapazitäten, fehlerhafte Informationstechnologie- und Überwachungssysteme, eine verantwortungslose Haltung der Antragsteller und eine unzureichende Bekanntmachung hin. An einer Lösung dieser Probleme wird derzeit gearbeitet.

Von technischen Problemen einmal abgesehen ist die entscheidende Frage, wie effektiv die Maßnahme ihr Ziel erfüllt, die Beschäftigung und Beschäftigungsfähigkeit unter benachteiligten Arbeitsuchenden zu steigern und die Arbeitslosigkeit zu senken. Zwar ist es nach zwei Jahren noch zu früh, den vollen Effekt der Maßnahme zu erkennen, doch die Langzeitarbeitslosenquote (siehe Abbildung 1) lässt darauf schließen, dass die Wirkung der Maßnahme (und der Arbeitsmarktdienste insgesamt) begrenzt ist. Tabelle 1 bestätigt, dass die Arbeitslosenquotendifferenz für benachteiligte Gruppen mit Ausnahme der Gruppe älterer Personen zwischen dem ersten Quartal 2004 und dem ersten Quartal 2006 nicht zurückging, sondern sich sogar vergrößerte, vor allem bei Personen, die lediglich über Primarbildung verfügen.

⁽⁸⁷⁾ Nationale Projekte (Top-down-Projekte) werden entweder durch eine direkte Vereinbarung im Anschluss an die Bewertung des Vorschlags oder über eine beschränkte Aufforderung zur Einreichung von Vorschlägen umgesetzt. Nachfragegesteuerte Projekte (Bottom-up-Projekte) werden durch eine Aufforderung zur Einreichung von Vorschlägen und anschließende Bewertung der technischen und finanziellen Vorteile des Vorschlags ausgewählt.



Quelle: Arbeitskräfteerhebung, Statistikamt der Slowakischen Republik.

Tabelle 1: Arbeitslosenquotendifferenzen für benachteiligte Gruppen

(Unterschied zwischen den Arbeitslosenquoten benachteiligter Gruppen und der Gesamtarbeitslosenquote in Prozent)

Gruppe	Q1 2004	Q2 2004	Q3 2004	Q4 2004	Q1 2005	Q2 2005	Q3 2005	Q4 2005	Q1 2006
15-24 Jahre	13,5	13,1	14,7	14,3	13,5	11,5	14,6	14,6	14,4
50-64 Jahre	-2,0	-2,0	-2,0	-1,9	-2,3	-3,0	-3,0	-2,6	-2,5
Primarbildung (*)	33,0	33,4	32,2	33,2	37,8	36,6	36,1	37,1	35,8
Berufliche Sekundarbildung (**)	3,0	2,2	1,8	2,4	2,6	2,5	2,6	2,5	3,3

(*) Personen mit abgeschlossener Primarbildung.

(**) Personen mit abgeschlossener beruflicher Sekundarbildung, aber ohne Maturita (allgemeine Hochschulreife).

Quelle: Arbeitskräfteerhebung, Statistikamt der Slowakischen Republik.

Das Ministerium für Arbeit, soziale Angelegenheiten und Familie vertritt den Standpunkt, dass die Maßnahme Arbeitssuchende aus der Arbeitslosigkeitsfalle befreien kann, da Arbeitgeber ohne Subventionen nicht bereit wären, die Kosten für die Beschäftigung von Arbeitnehmern auf sich zu nehmen, die als unflexibel, unmotiviert und mangelhaft qualifiziert gelten. Die meisten unabhängigen Beobachter würden dagegen Verbesserungen der Rahmenbedingungen für Unternehmen vorziehen, um die Schaffung von Arbeitsplätzen mit geringen Qualifikationsanforderungen zu fördern. Zu den erklärten Prioritäten gehören dabei die Reform der Sozialversicherungsbeiträge, die Neubemessung bzw. Abschaffung des Mindestlohns und die verstärkte Konzentration auf Bildung und Umschulung.

4 Schlussbemerkungen

Das Ziel der hier besprochenen Maßnahmen ist, die Schaffung von Arbeitsplätzen für benachteiligte Arbeitssuchende zu fördern. Die verfügbaren Daten zeigen jedoch, dass bezuschusste Arbeitsverhältnisse kein Allheilmittel für die problematische Lage benachteiligter Gruppen sind. Angesichts der Charakteristika des „harten Kerns“ der Arbeitslosen werden finanzielle Eingriffe in Form von Zuschüssen auch in den kommenden Jahren ein wichtiger Bestandteil aktiver Arbeitsmarktmaßnahmen bleiben. Ohne verstärkte Investitionen in die Aus- und Weiterbildung von Langzeitarbeitslosen und „nicht beschäftigungsfähigen“ Personen zur Verbesserung ihrer

Qualifikationen und Fertigkeiten werden jedoch keine deutlichen Fortschritte möglich sein. Eine bessere Koordinierung von Arbeitsmarktmaßnahmen und Sozialhilfe sollte mit der systematischen Verbesserung der Rahmenbedingungen für Unternehmen einhergehen, durch die die Beschäftigung aller Gruppen von Arbeitsuchenden gefördert werden könnte.

Um die Wirksamkeit des Zuschusses für die Beschäftigung benachteiligter Arbeitsuchender zu erhöhen, sollte den folgenden Punkten verstärkt Aufmerksamkeit geschenkt werden:

- Förderung langfristiger Arbeitsplätze, die auch nach dem Auslaufen der finanziellen Anreize erhalten bleiben,
- gezielte Unterstützung für mehrfach benachteiligte Arbeitsuchende,
- Einführung von qualifizierten Hilfskräften zur Beratung und Unterstützung von Arbeitnehmern,
- Anreize für Arbeitgeber, die Qualifikationen, die Fertigkeiten sowie das Arbeitsverhalten benachteiligter Arbeitnehmer zu verbessern.

5 Literaturhinweise

Zákon č 5/2004 Zb o službách zamestnanosti

Zentralamt für Arbeit, soziale Angelegenheiten und Familie, *Prehľad o realizácii Národných projektov a aktívnej politiky trhu práce*, internes Dokument, November 2005.

Ministerium für Arbeit, soziale Angelegenheiten und Familie, *Ergänzung zum sektoralen operationellen Programm Humanressourcen*, September 2005.

Online-Statistiken und Publikationen des Zentralamts für Arbeit, soziale Angelegenheiten und Familie: <http://www.upsvar.sk>

Informationen über Unterstützungsleistungen: <http://www.employment.gov.sk>

Slovstat (Online-Datenbank des Statistikamts der Slowakischen Republik): <http://www.statistics.sk>

Beiträge aus der Fachpresse

Slowenien: Projektlernen für junge Erwachsene

Projektlernen für junge Erwachsene (PLJE) ist ein präventives Bildungsprogramm für 15- bis 25-jährige Arbeitslose, die weder einen Schulabschluss noch einen Beruf haben.

1 Schulabbrecher in Slowenien

Ein seit Anfang der 90er Jahre auftretendes Problem im Zusammenhang mit dem Übergang von der Schule in die Berufswelt ist die zunehmende Zahl der Schulabbrecher und der frühen Schulabgänger. Die relativ hohe Abbrecherquote im Bereich der Sekundar- und Tertiärbildung in der ersten Hälfte der 90er Jahre stand in deutlichem Zusammenhang mit der hohen Arbeitslosigkeit, der geringen Zahl der Stellenangebote, dem wenig flexiblen Bildungssystem und dessen unzureichender Anpassung an den Arbeitsmarktbedarf. Die relativ hohen Abbrecherquoten gaben Anlass zu beträchtlicher Sorge (zum Teil infolge der diesbezüglichen Debatten auf EU-Ebene) und machten die slowenische Gesellschaft auf die Probleme der jüngeren Generationen aufmerksam. Deshalb wurde 1995 eine Reform des Bildungssystems in die Wege geleitet, deren Maßnahmen in erster Linie auf die Reduzierung der Abbrecherquote an Sekundarschulen ausgerichtet waren⁽⁸⁸⁾. Dies hatte zur Folge, dass die Zahl der Jugendlichen, die ihre Sekundarschulbildung vorzeitig abbrachen, in der zweiten Hälfte der 90er Jahre und zu Beginn des folgenden Jahrzehnts leicht zurückging.

Die Maßnahmen zielen zum einen auf die Verhinderung des vorzeitigen Schulabbruchs, zum anderen auf die Unterstützung der Jugendlichen, die die Schule ohne Qualifikationen verlassen. Im ersten Fall wurde der Berufsberatung stärkeres Gewicht verliehen. Gleichzeitig wurden die Lehrer für das Problem sensibilisiert und die Schulen damit beauftragt, potenzielle Schulabbrecher frühzeitig zu identifizieren. Im zweiten Fall wurden Beschäftigungsmaßnahmen speziell für Jugendliche ohne Qualifikationen ergriffen. Die Betroffenen erhalten

die Chance, ihren Abschluss nachzuholen oder einen Schulungskurs zur Vorbereitung auf die Arbeitsuche zu absolvieren. Zudem wurden alternative Projekte von Verbänden und gemeinnützigen Organisationen initiiert und umgesetzt (PLJE, „Straßenprojekte“ für Jugendliche in Städten sowie Projekte für Einwandererkinder).

Die Abbrecherquoten im Bereich der Berufsausbildung (insbesondere im Bereich der Sekundarstufe I) bleiben jedoch relativ hoch (Trbanc, 2000). Die Betroffenen verfügen noch nicht einmal über grundlegende Qualifikationen und sind daher kaum beschäftigungsfähig. Viele von ihnen setzen ihre Ausbildung zu einem späteren Zeitpunkt entweder durch Teilnahme an anderen regulären Ausbildungsprogrammen oder Bildungsangeboten für Erwachsene bzw. mithilfe von beschäftigungspolitischen Maßnahmen fort. Einige werden jedoch arbeitslos und haben extrem geringe Chancen, einen Arbeitsplatz zu finden. Junge Schulabbrecher ohne Qualifikationen sind oft nicht nur auf dem Arbeitsmarkt, sondern auch in anderen Bereichen stark benachteiligt. Sie erhalten geringe Unterstützung seitens der Familie und sind daher von gesellschaftlicher Ausgrenzung bedroht. Durch den vorzeitigen Schulaustritt wird die gesellschaftliche Ausgrenzung bestimmter Bevölkerungsgruppen zudem in vielen Fällen auf die nächste Generation übertragen. Einschlägige Daten zeigen, dass auch die Eltern der Schulabbrecher ein unterdurchschnittliches Bildungsniveau haben (Trbanc, 2000; Dobrovoljc u.a., 2002).

2 Das PLJE-Programm

Die Ursprünge des Programms gehen auf das Jahr 1993 zurück, als das Slowenische Institut für Erwachsenenbildung ein experimentelles Programm in Form eines „Zentrums für junge Erwachsene“ auf den Weg brachte. Das Programm sollte jungen Erwachsenen ohne abgeschlossene Ausbildung helfen, ihre persönlichen und sozialen Schwierigkeiten zu überwinden, ihren Platz in der Gesellschaft zu finden, ihre Ausbildung zu beenden und/oder einen Arbeitsplatz zu erhalten.

⁽⁸⁸⁾ Über einen Beobachtungszeitraum von fünf Jahren (zweite Hälfte der 90er Jahre) lag die Abbrecherquote bei 13,7 % (Trbanc, 2000).

Die im Verlauf der Arbeit des Zentrums gesammelten Erfahrungen wurden durch neue Aktivitäten ergänzt, und 1996 wurde die Idee für das Projektlernen für junge Erwachsene geboren. Das Konzept wurde 1998 umgesetzt und in den darauf folgenden Jahren weiter verbessert. Aufgrund der relativen Erfolge des Programms, junge Erwachsene zum erneuten Einstieg in das Bildungssystem und zur Arbeitsuche zu mobilisieren, wurde das PLJE-Programm Bestandteil der aktiven Arbeitsmarktpolitik und in das „Programm 10 000“ für Arbeitslose integriert. Ziel des „Programms 10 000“ ist die Förderung der Beschäftigungschancen und des Bildungs- und Qualifikationsniveaus von Arbeitslosen sowie die Reduzierung beruflicher und struktureller Unterschiede.

2.1 Ziele, Organisation und Inhalt

Die Hauptmerkmale der jungen PLJE-Teilnehmer sind:

- unrealistische Vorstellungen von Arbeit und Beschäftigung,
- schlecht geplante berufliche Laufbahn und sehr geringe Motivation zur Bildung, die infolge ihrer Unfähigkeit zum Eintritt in die Sekundarstufe für gewöhnlich mit der Grundschule endet,
- asoziales Verhalten infolge mangelnder sozialer Kompetenzen und unzureichender finanzieller Mittel sowie ein allgemeines Gefühl des Versagens.

Derartige Charakteristiken führen zu sozialer Ausgrenzung, Abhängigkeit und aggressivem und/oder autoaggressivem Verhalten.

Das Projektlernen für junge Erwachsene soll das Arbeits- und Lernverhalten dieser Jugendlichen verbessern, sie zum Lernen motivieren und ihnen auf diese Weise helfen, wieder Anschluss zu Gleichaltrigen zu bekommen. Sie lernen zu kooperieren und einander zu unterstützen, Lernschwierigkeiten zu überwinden und ihre beruflichen Wünsche und Ziele zu artikulieren.

Das Programm zielt insbesondere darauf ab, jungen Menschen die Kenntnisse und Erfahrungen zu vermitteln, die für einen erfolgreichen Wiedereintritt in das Bildungssystem oder für die angestrebte berufliche Laufbahn erforderlich sind. Darüber hinaus ist es wichtig, ihnen funktionale Fähigkeiten zu vermitteln: zu lernen wie man lernt, flexibel zu denken, Lernen als positive Erfahrung zu sehen, konkrete Berufswünsche zu äußern und die Fähigkeit zu kritischem Denken und zur Problemlösung zu entwickeln.

Die bildungsbezogenen Ziele des Programms lassen sich in drei verschiedene Kategorien unterteilen:

- Allgemeinbildung – Einblick in unterschiedliche effektive Lernstrategien und Befähigung zu eigenständigem Lernen; Erwerb von Allgemeinwissen und funktionalen Fähigkeiten.
- Entwicklung einer beruflichen Identität – Erweiterung der Kenntnisse über Berufsbilder und den Arbeitsmarkt; Ausarbeitung eines individuellen Plans für die berufliche Laufbahn; Erlernen der für den angestrebten Beruf erforderlichen Fachausdrücke; Unterrichtung über neue und flexible Beschäftigungschancen; Kontaktaufnahme mit lokalen Arbeitgebern; vorbereitende Schulung für die Arbeitsuche.
- Soziokulturelle Aktivitäten – Entwicklung einer persönlichen Identität und von Verantwortungsbewusstsein für das eigene Handeln; Förderung der Chancen zur Überwindung von sozialen Hindernissen im lokalen Umfeld; Befähigung zu eigenständigem Handeln in unterschiedlichen Lebenssituationen; effektivere Nutzung der Freizeit; Förderung von Selbstachtung und Selbstvertrauen.

Die Grundlage für Format und Methodik des PLJE-Programms bildet die Projektarbeit. Wichtigstes Merkmal ist die Tatsache, dass die Wünsche, Interessen und Fähigkeiten der Teilnehmer bei der Ausarbeitung der Lehrpläne und der Planung der Arbeitsgruppen berücksichtigt werden. Die Teilnehmer wählen das Thema der Projekte sowie Lernquellen und methoden selbst. Dank dieser aktiven Einbeziehung wird die Motivation zur weiteren Teilnahme an den Projekten gestärkt.

Die Projektarbeit basiert auf vier verschiedenen Elementen:

- Projekte für individuelles Lernen als Teil der beruflichen Planung – der Inhalt der Projekte ist abhängig von den persönlichen Zielen des Einzelnen;
- selektive Projektarbeit – der Inhalt basiert auf den Interessen und dem Lernbedarf des Einzelnen (z. B. Medien, Kunst, Reisen); diese Art von Projekt erstreckt sich über einen Zeitraum von ein bis drei Monaten;
- produktive Projektarbeit – dies zielt auf das Erlernen neuer Formen von Kreativität, die Nutzung umweltfreundlicher Technologien sowie das Erlernen traditioneller Handwerkskünste und Herstellungsmethoden, die typisch sind für die Region. Die produktive Projektarbeit kann zudem die Bereitstellung verschiedener Dienste für die örtliche Gemeinde beinhalten;
- sonstige Aktivitäten, die im Rahmen des von den Teilnehmern angestrebten Lerninhalts relevant und von Interesse sind, im Rahmen der anderen Projektarbeitsformen jedoch nicht durchführbar sind.

Traditionelle Unterrichtsmethoden, Lehrpläne, Noten und Auswahlverfahren haben keinen Platz in der projektbasierten Arbeit. Die Grundlage für eine erfolgreiche Teilnahme an der Projektarbeit bildet der individuelle Plan, den jeder Teilnehmer mit Unterstützung eines Mentors zu Beginn des Projekts erstellt und der seine Ziele in Bezug auf Bildung, Sozialverhalten, Motivation und persönliche Aspekte festhält. Dieser Plan ist zudem Ausgangspunkt für die Wahl der unterschiedlichen Projektaktivitäten, die die jungen Erwachsenen in ihrer persönlichen Entwicklung weiterbringen sollen.

Schließlich ist es die Gruppendynamik, die den Teilnehmern hilft, Bildung und Unterricht nicht aus den Augen zu verlieren und neben einer realistischeren Haltung gegenüber Arbeit auch eine persönliche Vorstellung von ihrer zukünftigen beruflichen Laufbahn zu entwickeln. Die Gruppendynamik hilft ihnen überdies, persönliche Talente und Kreativität zu entdecken und kooperatives Verhalten innerhalb der Gruppe zu erlernen.

Auch der Mentor spielt bei dem Programm eine wichtige Rolle. Seine wichtigste Aufgabe besteht darin, die jungen Erwachsenen bei Erreichen der Ziele zu unterstützen, die sie sich bei Ausarbeitung ihres individuellen Plan gesteckt haben. Qualifizierte Mentoren helfen den Teilnehmern bei der Durchführung ihrer Projekte, bei der Suche nach einem Arbeitsplatz sowie beim Lernen und bei der Fortsetzung ihrer Ausbildung. Der Beruf des Mentors steht jedem offen, der über einen Universitätsabschluss verfügt, das PLJE-Schulungsprogramm (200 Unterrichtsstunden) am Slowenischen Institut für Erwachsenenbildung absolviert und sich für die Arbeit mit jungen Erwachsenen interessiert. Die Lizenz für die Tätigkeit als Mentor wird zunächst auf drei Jahre erteilt und kann anschließend verlängert werden.

Das PLJE-Programm läuft für die Dauer eines Jahres von Montag bis Freitag, sieben Stunden pro Tag. Interessenten können sich aus eigenem Antrieb oder auf Empfehlung von Freunden, Eltern, Schulbetreuern, Zentren für Sozialarbeit oder auf Anraten des Arbeitsamts melden. Der Zugang zum Programm und zu sämtlichen Aktivitäten ist kostenlos. Die Teilnehmer können das Programm jederzeit im Verlauf des Jahres beginnen oder beenden.

PLJE-Projekte gibt es derzeit in 11 slowenischen Städten: Ljubljana, Celje, Slovenj Gradec, Koper, Ajdovščina, Novo Mesto, Tolmin, Maribor, Murska Sobota, Škofja Loka und Radovljica. Man geht davon aus, dass sie in absehbarer Zeit in allen größeren Städten des Landes verfügbar sind.

Zwei Drittel der Kosten für das Programm werden vom Ministerium für Bildung und Sport und von der öffentlichen Arbeitsverwaltung (ÖAV) getragen. Die oben genannten örtlichen Gemeinden sind gehalten, das rest-

liche Drittel zu finanzieren. Es gibt jedoch keine diesbezüglichen Rechtsvorschriften, sodass die Programmleiter oftmals mit finanziellen Schwierigkeiten zu kämpfen haben. Die bei der ÖAV registrierten arbeitslosen Jugendlichen werden aufgrund ihres persönlichen Beschäftigungsaktionsplans an das PLJE-Programm verwiesen. Ihre Teilnahme an dem Programm wird zur Hälfte vom Europäischen Sozialfonds und zur Hälfte von der Arbeitsverwaltung finanziert. Alle Programmteilnehmer erhalten eine geringe Beihilfe, und die mit der Teilnahme verbundenen Kosten werden erstattet.

3 Erfolge

Quantitativ gesehen handelt es sich bei dem PLJE-Programm um ein relativ unbedeutendes Projekt. Während des Schuljahrs 2000/01 zählte das Programm 246 regelmäßige Teilnehmer; 2002/03 stieg die Zahl auf 351, von denen 160 von der ÖAV geschickt worden waren. In den darauf folgenden Jahren stieg die Zahl der Teilnehmer insgesamt leicht an, wobei die Hälfte von ihnen stets über die ÖAV zum Programm kam: 2003/04 wurden 179 Teilnehmer von der ÖAV geschickt, 2004/05 waren es 174 und 2005/06 schließlich 210.

Aus qualitativer Sicht handelt es sich beim PLJE-Programm um ein vorbildliches Beispiel aus der Praxis (zumindest aus slowenischer Perspektive). Ganz allgemein gesehen ist das Programm bedeutsam aufgrund der Tatsache dass: a) die Schulabbrecherquote noch immer relativ hoch ist; b) nur eine geringe Zahl von Programmen auf eine umfassende Unterstützung derartiger Zielgruppen zugeschnitten ist und c) es sich als äußerst effektiv darin erwiesen hat, arbeitslose und weniger gut ausgebildete junge Erwachsene zur Fortsetzung ihres Bildungswegs oder zur Arbeitsuche zu motivieren.

Die 2002 durchgeführte Bewertungsstudie (Dobrovoljc u.a., 2002) verdeutlicht, dass das Programm einen maßgeblichen Einfluss auf die soziale Integration der Teilnehmer hat. Die Studie bezog 80 % aller Programmteilnehmer im Zeitraum 1998-2002 mit ein. Laut den Ergebnissen befanden sich im Jahr 2002 rund 40 % von ihnen in Bildung und 9 % in regulärer Beschäftigung, 15 % hatten einen befristeten Arbeitsvertrag und 21 % waren arbeitslos. Zwei Drittel (66 %) der Teilnehmer zeigten sich motiviert, ihre Ausbildung zu einem zukünftigen Zeitpunkt fortzusetzen.

Wie bereits erwähnt, besteht die wichtigste Aufgabe des PLJE-Programms in der gesellschaftlichen (Re-)Integration. Ein vorzeitiger Schulabbruch setzt die Betroffenen unter Druck und stellt sie möglicherweise vor umfassende und komplexe soziale Probleme. Sie benötigen daher Zeit, sich mit diesem Problem auseinanderzusetzen und

sich neu zu orientieren. Das PLJE-Programm ist deshalb so bemerkenswert, weil es das schulische Versagen des Einzelnen anerkennt, mögliche Lösungswege zeigt und die Betroffenen dazu animiert, ihren Bildungsweg fortzusetzen.

4 Literaturhinweise

Dobrovoljc, A., Hlebec, V., Klemenčič, S., Knaflič, L., Močnik, R., Nadrag, P. und Istenič Starčič, A., *Evalvacijska študija socialnointegracijske vloge programa projektno učenje za mlajše odrasle. Zaključno poročilo*, Filozofska fakulteta Univerze v Ljubljani, 2002.

Slowenische Arbeitsverwaltung, <http://www.ess.gov.si/slo/ESS/Programi/PUMPredstavitev.htm>

Jahresberichte der slowenischen Arbeitsverwaltung, 2003, 2004 und 2005.

Ljudska Univerza Radovljica, <http://pum-r.si/program-pum.php>

Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve in Ministrstvo za šolstvo in šport, *Poročilo o izvajanju programa izobraževanja brezposelnih oseb „Programa 10.000“ v šolskem letu 2003/04*, Ljubljana, 2005.

Slowenisches Institut für Erwachsenenbildung, <http://www.acs.si/projekti/011/>

Trbanc, M., *Overview of the disadvantaged youth problem and the contribution of a certification system*, Phare MOCCA Programme, Ljubljana, 2000.

Spanien: Eine Analyse des trilateralen Abkommens über befristete Arbeitsverträge vom 9. Mai 2006

1 Einführung und Ziele

Am 9. Mai 2006 unterzeichneten das spanische Ministerium für Arbeit und soziale Angelegenheiten, die beiden wichtigsten Gewerkschaften und die beiden wichtigsten Arbeitgebervertreter das „Abkommen über mehr Wachstum und Beschäftigung“, das einen Monat später durch einen königlichen Erlass zur Reform des Arbeitsmarkts (RDL 5/2006 vom 9. Juni) Gesetz wurde. Das Abkommen kommt zwei Jahre nach der „Gemeinsamen Erklärung zum sozialen Dialog“ vom Juli 2004, in der die Institutionen sich verpflichtet hatten, sich „auf normative oder andere Änderungen zur Förderung der Sicherheit von Arbeitnehmern und Flexibilität von Arbeitgebern zu einigen“. Das Hauptziel dieser Verhandlungen war die Reduzierung der befristeten Beschäftigung, nachdem die Sozialpartner sich über ihre negativen wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen einig waren ⁽⁸⁹⁾. Dabei sollten Unternehmensflexibilität und Arbeitsplatzsicherheit in Einklang gebracht werden.

Dies ist bekanntlich keine einfache Aufgabe. Die Ergebnisse einer ausführlichen Analyse der Comisión de Expertos para el Diálogo Social (Expertenkommission zum sozialen Dialog, 2005) und die neuere Literatur zeigen die Schwierigkeiten auf. In diesem Artikel sollen die wichtigsten Ergebnisse der neueren Literatur zusammengefasst und den Hauptpunkten der Arbeitsmarktreform gegenübergestellt werden, bevor einige Schlussfolgerungen gezogen werden.

2 Befristete Beschäftigung in Spanien

Im Jahr 2005 lag der Anteil der befristeten Beschäftigung (der Anteil der Beschäftigten mit befristetem Arbeitsvertrag) in Spanien bei 33 %, in der EU-25 bei 14 %. Nach einer Spitze von 35 % im Jahr 1995 ging die Quote in den Folgejahren nur sehr leicht zurück und fiel nie unter 30 %. Der Anteil befristeter Verträge sank zwar im privaten Sektor von 41 % im Jahr 1995 auf 33 % im Jahr 2004, doch im öffentlichen Sektor stieg er im selben Zeitraum von 16 auf 22 % an (siehe Abbildung 1).

Sowohl im privaten als auch im öffentlichen Sektor ist der Anteil befristet Beschäftigter unter Frauen höher als unter Männern, obwohl die Quoten sich einander annähern. Stärker von befristeter Beschäftigung betroffen sind auch Arbeitnehmer mit niedriger Qualifikation in einfachen Tätigkeiten, die leichter zu ersetzen sind (25 % der befristet Beschäftigten haben einen Hochschulabschluss, 45 % dagegen nur elementare Qualifikationen), sowie Teilzeitarbeiter und junge Menschen. Die befristete Beschäftigung nimmt außerdem unter Arbeitnehmern mit Wochenarbeitszeiten zwischen 31 und 39 Stunden zu, wie sie für den öffentlichen Sektor typisch sind.

Bei der befristeten Beschäftigung im privaten Sektor gibt es erhebliche regionale Unterschiede. Dabei besteht ein enger Zusammenhang mit den Arbeitslosenquoten: In Regionen mit höherer Arbeitslosigkeit ist auch der Anteil befristet Beschäftigter höher.

⁽⁸⁹⁾ Dolado und Jimeno (2004) bieten eine ausführliche Analyse der Auswirkungen der befristeten Beschäftigung in Spanien auf Beschäftigungsvolatilität, Ausbildung und Produktivität, Gehälter, Arbeitslosigkeit und Mobilität.

2.1 Ergebnisse bisheriger Reformen

Von Mitte der 80er Jahre bis 1992-1994 gestattete das zur Steigerung der Flexibilität gewählte Modell befristete Beschäftigung in hohem Umfang, da keine Produktionsanforderungen berücksichtigt werden mussten. Es wurde vom öffentlichen Sektor als Maßnahme zur Schaffung von Arbeitsplätzen durch den Vertrag zur Förderung befristeter Beschäftigung stark gefördert. Dadurch wurde „Flexibilität an den Rändern“ eingeführt, da die Entlassungskosten für Arbeitnehmer mit unbefristeten Verträgen unberührt blieben. Dies führte zu einem steilen Anstieg der befristeten Beschäftigung und zur Entstehung eines segmentierten Arbeitsmarkts.

Durch die Arbeitsmarktreformen der Jahre 1997 und 2001 sollte das Prinzip wiederhergestellt werden, dass befristete Verträge nur zur Besetzung temporärer Stellen abgeschlossen werden können, um die befristete Beschäftigung einzudämmen. Der Vertrag zur Förderung befristeter Beschäftigung wurde abgeschafft und durch einen Vertrag zur Förderung unbefristeter Beschäftigung für bestimmte Gruppen ersetzt. Dieser Vertrag war mit niedrigeren Entlassungskosten verbunden (33 Tage pro Dienstjahr statt 45 Tage wie bei normalen unbefristeten Verträgen) und wurde von einer Reduzierung der Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung begleitet⁽⁹⁰⁾. Auch die Umwandlung befristeter in unbefristete Verträge war mit niedrigeren Entlassungskosten (33 Tage) und einer Reduzierung der Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung verbunden. Außerdem wurde durch die Reform von 2001 eine Abfindungszahlung am Ende befristeter Verträge eingeführt, die acht Tagen pro Dienstjahr entsprach.

Als Folge dieser Änderungen verdoppelte sich die Zahl der abgeschlossenen unbefristeten Verträge zwischen 1996 und 1997 beinahe und stieg bis 2005 weiter an (Tabelle 1). Zwischen 1997 und 2005 lag der Anteil der **Verträge zur Förderung unbefristeter Beschäftigung** an den unbefristeten Verträgen insgesamt bei 63 %. Im Jahr 2004 lag der Anteil neuer unbefristeter Verträge mit reduzierten Entlassungskosten (33 Tage pro Dienstjahr) bei 45 %, der Anteil der Verträge, die zu einer Reduzierung der Sozi-

alversicherungsbeiträge berechtigten, bei 49 % (Tabelle 2). Interessanterweise wurde nicht allen, die die Kriterien für einen Vertrag zur Förderung unbefristeter Beschäftigung erfüllten, ein solcher Vertrag angeboten, sondern nur etwa jedem Fünften. Höher qualifizierten Arbeitskräften wurde öfter ein regulärer unbefristeter Vertrag angeboten⁽⁹¹⁾.

Auch die Zahl der befristeten Verträge stieg, allerdings langsamer. Der Anteil befristeter Verträge an den Verträgen insgesamt sank jedoch von 96 % im Jahr 1996 auf 91 % im Jahr 2005. Während sich die Zahl der befristeten Verträge zwischen 1996 und 2005 verdoppelte, stieg die Zahl der unbefristeten Verträge auf mehr als das Vierfache an.

In diesem Zusammenhang kommen Toharia et al. (2005) zu interessanten Ergebnissen über die Stabilität des neuen Vertrags, der durch die Reform von 1997 eingeführt wurde. Anhand einer Standard-Verweildaueranalyse stellten Sie Folgendes fest: Erstens sind vor 1997 abgeschlossene reguläre unbefristete Verträge stabiler als Verträge zur Förderung unbefristeter Beschäftigung, d. h., sie weisen eine höhere Verweildauer auf. Zweitens hat die Reform von 1997 reguläre unbefristete Verträge instabiler gemacht und die Verweildauer verkürzt. Drittens weisen interessanterweise umgewandelte Verträge die längste Verweildauer auf, neue Verträge zur Förderung unbefristeter Beschäftigung dagegen die kürzeste. Reguläre Verträge, die nach der Reform von 1997 abgeschlossen wurden, weisen eine mittlere Verweildauer auf⁽⁹²⁾.

Als weitere Konsequenz der Reformen hat die Möglichkeit, befristete Verträge in unbefristete Verträge mit niedrigeren Entlassungskosten und Sozialversicherungsbeiträgen umzuwandeln, Arbeitgeber dazu verleitet, „künstliche“ befristete Verträge abzuschließen und als „Probezeit“ zu nutzen, wobei die Umwandlung nach einem Jahr von Anfang an geplant ist. Und schließlich gibt es mögliche Verlusteffekte, wenn unbefristete Verträge gefördert werden, die ohnehin abgeschlossen worden wären, und dadurch reguläre unbefristete Verträge verdrängt werden.

⁽⁹⁰⁾ Die Gruppen, die für die Reduzierung der Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung in Frage kamen, und die Gruppen, die unter dem neuen Vertrag zur Förderung unbefristeter Beschäftigung eingestellt werden konnten, überschneiden sich, sind aber nicht identisch.

⁽⁹¹⁾ Eine interessante Analyse findet sich in: *El problema de la temporalidad en España: un diagnóstico (Das Problem der befristeten Beschäftigung in Spanien: eine Diagnose)*, Toharia et al. (2005).

⁽⁹²⁾ Eine weiter gehende Analyse in Cebrián et al. (2005) berücksichtigt die Zusammensetzung der Arbeitnehmer, die die Kriterien für Verträge zur Förderung unbefristeter Beschäftigung erfüllen (hauptsächlich Personen unter 30 Jahren), und kommt zu dem Schluss, dass die größere Instabilität dieser Bevölkerungsgruppe für die Ergebnisse nicht relevant ist.

2.2 Gründe für befristete Beschäftigung

Es gibt verschiedene Erklärungsversuche für die hartnäckig hohe befristete Beschäftigung im spanischen Arbeitsmarkt – also dafür, weshalb Arbeitgeber auf der Suche nach Flexibilität auf diese Beschäftigungsform ausweichen. Einige der möglichen Gründe hängen mit Mängeln der Arbeitsgesetzgebung zusammen, andere mit der wirtschaftlichen Struktur. Keiner dieser Gründe kann jedoch die Situation für sich allein vollständig erklären.

- **Hohe Entlassungskosten bei unbefristeten Verträgen:** Da unbefristete Verträge mit höheren Entlassungskosten verbunden sind als befristete, wäre die Bevorzugung befristeter Verträge aus Sicht der Arbeitgeber wirtschaftlich gerechtfertigt (unter ansonsten gleichen Voraussetzungen). Dasselbe gilt zwar für alle Länder, doch die Entlassungskosten in Spanien gehören zu den höchsten der EU⁽⁹³⁾. Die höhere Inanspruchnahme befristeter Verträge durch spanische Arbeitgeber ist damit eine Folge der sehr viel höheren relativen Kosten unbefristeter Beschäftigung in einem sich wandelnden und instabilen wirtschaftlichen Umfeld.

Dies kann aber nicht der alleinige Grund sein. Spanien hat die höchste Quote befristeter Beschäftigung, obwohl die Entlassungskosten ähnlich oder sogar niedriger sind als in Ländern mit sehr viel geringerer befristeter Beschäftigung wie etwa Portugal, Schweden oder den Niederlanden. Außerdem wurde im analysierten Zeitraum wie bereits erwähnt nicht allen Arbeitskräften, die die Kriterien für einen Vertrag mit niedrigeren Entlassungskosten erfüllten, auch ein solcher angeboten.

- **Zunahme der befristeten Beschäftigung im öffentlichen Sektor:** Seit 1997 entwickelt sich die befristete Beschäftigung im privaten und öffentlichen Sektor in entgegengesetzte Richtungen, wie Abbildung 1 zeigt. Im privaten Sektor ist der Anteil der befristet Beschäftigten erheblich zurückgegangen, im öffentlichen Sektor dagegen um mehr als 40 % gestiegen. In den lokalen und regionalen Verwaltungen ist die Quote der befristeten Beschäftigung mit jeweils 30 % und 21 % deutlich höher als in der zentralen Verwaltung.

Für diesen Trend gibt es mehrere Erklärungen. Die erste hängt mit den seit 1997 herrschenden Einschränkungen der unbefristeten Einstellung im öffentlichen Sektor zusammen, die erst in den letzten zwei Jahren gelockert wurden. Ein zweiter Grund betrifft die Dezentralisierung der Verwaltung und die Art ihrer Finanzierung. Die lokalen und regionalen Verwaltungen haben mehr Kompetenzen, doch finanzielle Mittel werden oft nur für ein Jahr bewilligt oder konkreten Projekten zugewiesen, sodass Stellen nur befristet besetzt werden können⁽⁹⁴⁾.

- **Die sektorale Produktionsstruktur der spanischen Wirtschaft:** Wenn Spanien über einen hohen Anteil an „befristeten Tätigkeiten“ verfügen würde, wäre der Bedarf an befristeter Beschäftigung gerechtfertigt. Regionale Unterschiede bei der befristeten Beschäftigung hängen jedoch eng mit den regionalen Arbeitslosenquoten zusammen und scheinen sich hauptsächlich durch Lohnstückkosten erklären zu lassen und weniger durch die sektorale Struktur⁽⁹⁵⁾. Außerdem spricht der Vergleich mit anderen Ländern mit ähnlicher kultureller, rechtlicher und sektoraler Struktur, wie etwa Frankreich und Italien, in denen die befristete Beschäftigung bei rund 10 % liegt, gegen diese Hypothese. Laut Toharia könnte die Instabilität der spanischen Wirtschaft – bedingt durch ihre Zwischenposition in einem der zyklischen Entwicklung der Weltwirtschaft unterworfenen Rahmen – eine plausible Erklärung sein.

3 Die Reform von 2006: ein neues Gesetz für mehr Wachstum und Beschäftigung

Infolge des sozialen Dialogs, der 2004 begonnen hatte, schlossen Regierung, Gewerkschaften und Arbeitgebervertreter ein „Abkommen über mehr Wachstum und Beschäftigung“, das die Regierung im Juni 2006 durch einen königlichen Erlass (5/2006) zum Gesetz machte. Das Hauptziel dabei ist, die Beschäftigungsstabilität zu

⁽⁹³⁾ Der OECD-Beschäftigungsausblick *Employment Outlook 2004* zeigt, welche Abfindung in Monaten jeweils bei Entlassung ohne triftigen Grund nach 20 Dienstjahren gezahlt werden muss. Die höchsten Abfindungen der EU-15 gibt es in Schweden mit 32 Monaten, gefolgt von Irland mit 24, Spanien mit 22 und Portugal mit 20 Monaten. Die niedrigsten Abfindungen gibt es in Österreich mit 6, im Vereinigten Königreich mit 8 und in Dänemark mit 9 Monaten.

⁽⁹⁴⁾ Eine umfassende Erörterung dieses Problems findet sich in: *La temporalidad en el empleo en el sector público (Befristete Beschäftigung im öffentlichen Sektor)*, Consejo Económico y Social (2005).

⁽⁹⁵⁾ Comisión de Expertos para el Diálogo Social, *Más y mejor empleo en un nuevo escenario socioeconómico (Mehr und bessere Arbeitsplätze in einem neuen sozioökonomischen Szenario)*, 2005.

erhöhen und die Schaffung neuer Arbeitsplätze anzukurbeln. Durch das neue Gesetz werden eine Reihe von Maßnahmen eingeführt, die in drei Hauptgruppen fallen.

3.1 Maßnahmen zur Förderung von unbefristeten Verträgen

Einige neue Maßnahmen sollen Unternehmen Anreize geben, mit ihren Arbeitnehmern unbefristete Verträge abzuschließen. Es wurde eine bis zum 1. Januar 2007 befristete Regelung eingeführt, um die Umwandlung befristeter in unbefristete Verträge zu belohnen (Entlassungskosten von 33 Tagen pro Dienstjahr und reduzierte Sozialversicherungsbeiträge). Nach Ablauf der Frist gelten für umgewandelte Verträge keine reduzierten Sozialversicherungsbeiträge mehr, doch die Umwandlung in einen Vertrag zur Förderung unbefristeter Beschäftigung (mit Entlassungskosten von 33 Tagen) wird bis Dezember 2007 möglich sein. In der Regel werden dann nur noch neue unbefristete Verträge für bestimmte Gruppen durch reduzierte Sozialversicherungsbeiträge und niedrigere Entlassungskosten (33 Tage) gefördert.

Zu den Gruppen, bei denen Anspruch auf reduzierte Sozialversicherungsbeiträge besteht, sind zwei neue dazugekommen: Männer zwischen 16 und 30 Jahren sowie Frauen, die fünf Jahre lang nicht erwerbstätig waren, zuvor aber mindestens drei Jahre lang gearbeitet hatten. Auch die Dauer der Subventionen wurde verlängert, und zwar von zwei auf vier Jahre, in manchen Fällen auf die gesamte Vertragslaufzeit. Die bisherige prozentuale Reduzierung der Sozialversicherungsbeiträge, die höhere Gehälter begünstigte, wurde durch feste Beträge ersetzt.

Eine weitere kleinere Änderung ist die Reduzierung der Arbeitgeberbeiträge zur Arbeitslosenversicherung um 0,25 Prozentpunkte bei unbefristeter Einstellung.

3.2 Maßnahmen zur Reduzierung von befristeten Verträgen

Das Hauptziel dieser Maßnahmen ist es, den Missbrauch befristeter Verträge einzudämmen. Es wurde eine Beschränkung der Dauer mehrerer aufeinanderfolgender befristeter Verträge eingeführt, die ein Arbeitnehmer mit ein und demselben Unternehmen abschließen kann (24 Monate innerhalb von 30 Monaten). Außerdem sollen Arbeitnehmer durch eine neue Subunternehmerregelung besser geschützt werden.

Und schließlich wurden zusätzliche Mittel für die Inspektionssysteme im Bereich Beschäftigung und Sozialversicherung bereitgestellt, um die Anwendung des Gesetzes zu gewährleisten und Betriebe und Arbeitnehmer über die Änderungen zu informieren.

3.3 Andere Maßnahmen zur Verbesserung des Schutzes für Arbeitslose, zur Verbesserung der Arbeit der staatlichen Arbeitsverwaltung und zur Steigerung der Wirksamkeit aktiver Beschäftigungsmaßnahmen

Für einige Gruppen wurde der Schutz bei Arbeitslosigkeit verbessert. Personen über 45 Jahre ohne familiäre Verpflichtungen, Langzeitarbeitslose, diskontinuierlich beschäftigte fest angestellte Arbeitnehmer und landwirtschaftliche Arbeitskräfte erhalten höhere oder längerfristige Leistungen. Eine weitere Maßnahme ist der Gehaltsgarantiefonds, durch den die Sozialleistungen für Arbeitnehmer bei Zahlungsunfähigkeit ihres Betriebs erhöht werden.

Für die staatliche Arbeitsverwaltung wurde ein Modernisierungsplan angekündigt, durch den die technische und materielle Ausstattung sowie die Beschäftigungsbedingungen des Personals verbessert werden sollen. Die Unterzeichner haben sich außerdem verpflichtet, gemeinsam an der Entwicklung aktiver Beschäftigungsmaßnahmen und der Evaluierung ihrer Ergebnisse zu arbeiten.

4 Bewertung der Reform und Schlussbemerkungen

Im Mittelpunkt des Reformgesetzes steht die Reduzierung der befristeten Beschäftigung. Die übrigen hier genannten Punkte erscheinen als vergleichsweise unwichtige Bestandteile der Verhandlungen seit der gemeinsamen Erklärung vom Juli 2004. Die lange Verhandlungsdauer zeigt, wie schwierig es für Gewerkschaften und Arbeitgeber war, einen gemeinsamen Standpunkt zu finden. So gesehen ist allein die Tatsache, dass im Rahmen des sozialen Dialogs überhaupt eine endgültige Einigung erzielt wurde – mit Unterstützung der Regierung in den letzten Phasen ⁽⁹⁶⁾ –, positiv zu bewerten.

⁽⁹⁶⁾ Die Kosten der durch das Gesetz eingeführten Maßnahmen werden auf rund 1 300 Mio. EUR geschätzt.

Allerdings ist angesichts der Tatsache, dass die Förderung der Umwandlung befristeter in unbefristete Verträge die befristete Beschäftigung „künstlich“ gesteigert hat, zu erwarten, dass die befristete Regelung, die im Januar 2007 ausläuft, diese Umwandlungen in der zweiten Hälfte des Jahres 2006 beschleunigen wird. Sie wird aber zu einer Reduzierung der befristeten Beschäftigung führen. Das Ministerium für Arbeit und soziale Angelegenheiten erwartet für das Jahr 2006 etwa 400 000 Umwandlungen, was die befristete Beschäftigung um rund 3 % senken würde. Da es sich um eine befristete Maßnahme handelt, wird sie jedoch nur begrenzte Wirkung haben.

Ab Januar 2007 werden die Anreize für die Umwandlung endgültig abgeschafft. Verträge werden dann von Anfang an unbefristet abgeschlossen, ohne reduzierte Entlassungskosten oder reduzierte Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung. Es ist ungewiss, in welchem Umfang dies zur Anwendung kommen wird. Möglicherweise werden manche Arbeitgeber diese Verträge nicht umwandeln, sondern sie befristet weiterlaufen lassen. Das Gesetz schreibt vor, dass ein Arbeitnehmer vom selben Unternehmen höchstens zwei Jahre lang befristet beschäftigt werden kann. Es sollte auf einen möglichen Anstieg der Rotationsquoten geachtet werden, wenn Arbeitgeber befristete Arbeitnehmer alle zwei Jahre durch andere ersetzen.

Die Ausdehnung der reduzierten Sozialversicherungsbeiträge auf die unbefristete Beschäftigung von jungen Männern und von Frauen, die fünf Jahre nicht erwerbstätig waren, und die Verlängerung der Subventionsdauer von zwei auf vier Jahre in den meisten Fällen sollten zu größerer Arbeitsplatzstabilität beitragen. Der Effekt könnte aber auch nur begrenzt sein: Der Anteil befristet Beschäftigter ist unter jungen Frauen – für die der Anreiz reduzierter Sozialversicherungsbeiträge bereits gegeben ist – nicht signifikant niedriger als unter jungen Männern (53,6 % gegenüber 54,2 %). Zuletzt sollte noch erwähnt werden, dass die bisherigen Anreize insoweit effektiv waren, als die befristete Beschäftigung im privaten Sektor seit 1997 von 51 % auf 33 % gesunken ist.

Das neue Gesetz schenkt den oben angeführten Merkmalen der befristeten Beschäftigung – hohe Entlassungskosten und Zunahme der befristeten Beschäftigung im öffentlichen Sektor – kaum Beachtung. Solange die enormen Unterschiede bei den Entlassungskosten für unbefristete und befristete Verträge bestehen bleiben, werden Betriebe ihr Bedürfnis nach Flexibilität weiterhin durch befristete Beschäftigung erfüllen. In diesem Zusammenhang sollten Betriebe mit einer „Kultur der befristeten Beschäftigung“ (Toharia u.a., 2005) andere Aspekte überdenken, wie Größe und funktionale Organisation der Belegschaft, Gehälter, Einteilung der Arbeitszeit und andere Punkte wie qualitativ hochwertige Ausbildung, Fortbildung und Investitionen in technische Innovationen, die alle entscheidend zur Flexibilität beitragen.

5 Literaturhinweise

Cebrián, I., Moreno, G. und Toharia, L., „Are Spanish open-ended contracts permanent? Duration and trajectory analyses“, *VI Jornadas de Economía Laboral*, 2005.

Comisión de Expertos para el Diálogo Social, *Más y mejor empleo en un nuevo escenario socioeconómico. Por una flexibilidad y seguridad laborales efectivas*, MTAS, 2005.

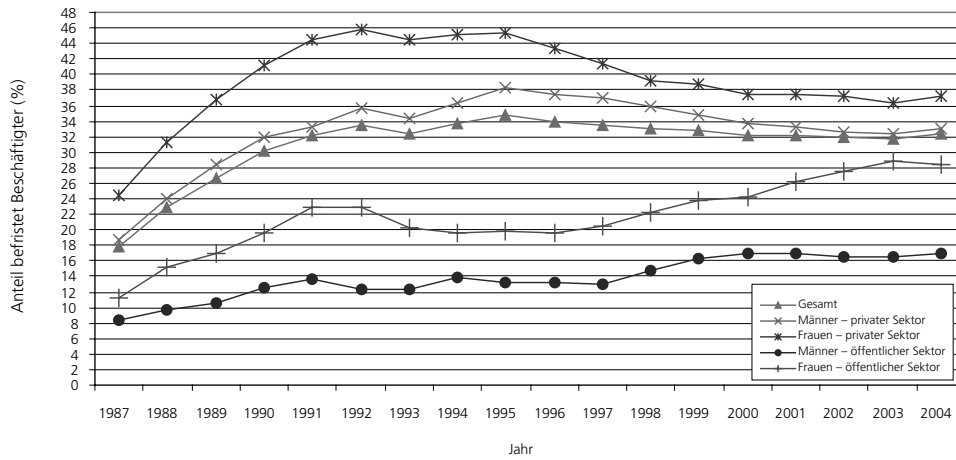
Consejo Económico y Social, *La temporalidad en el empleo del sector público*, Colección Informes, 2005.

Dolado, J. und Jimeno, J.F., *Contratación temporal y costes de despido en España: Lecciones para el futuro desde la perspectiva del pasado*, Laboratorio de Alternativas, documento de trabajo 48/2004, 2004.

OECD, *Employment outlook 2004*, OECD, Paris, 2004.

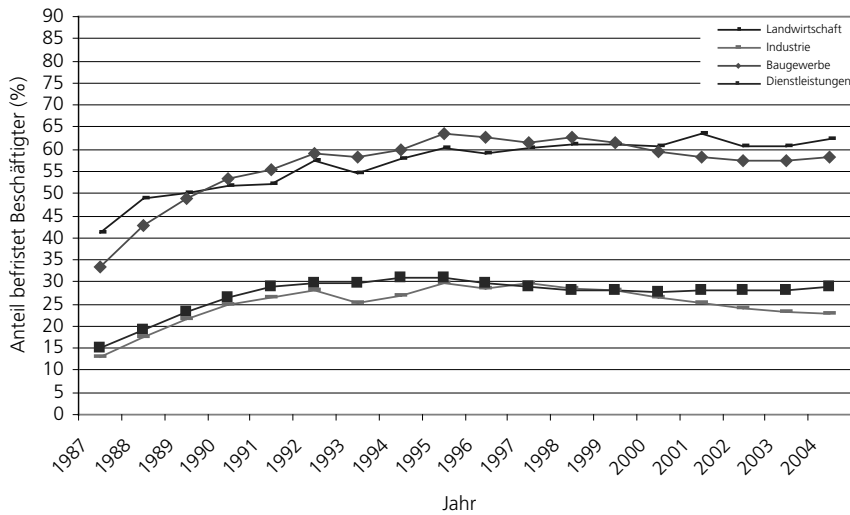
Toharia, L. et al., *El problema de la temporalidad en España: un diagnóstico*, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid, 2005.

Abb. 1: Befristete Beschäftigung in Spanien nach Geschlecht und privatem/öffentlichem Sektor, 1987-2004



Quelle: Spanische Arbeitskräfteerhebung, Informe de la Comisión de Expertos para el Diálogo Social.

Abb. 2: Befristete Beschäftigung in Spanien nach Sektor, 1987-2004



Quelle: Spanische Arbeitskräfteerhebung, Informe de la Comisión de Expertos para el Diálogo Social.

Tabelle 1: Zahl der Arbeitsverträge 1989-2005							
	Verträge insgesamt	Unbefristete Verträge					Befristete Verträge
		Gesamt	Regulär	Teilzeit	Geförderte Verträge		
					Neu	Umgewandelt	
1989	5 356 732	256 805	242 355		14 450		5 099 927
1990	5 303 442	281 014	268 203		12 811		5 022 428
1991	5 281 516	280 528	269 154		11 374		5 000 988
1992	5 156 795	284 742	250 427		13 267	21 048	4 872 053
1993	4 654 787	222 240	178 391		12 927	30 922	4 432 547
1994	6 040 602	204 288	152 523		19 426	32 339	5 836 314
1995	7 330 094	367 047	212 826	112 854	14 304	27 063	6 963 047
1996	8 627 500	354 372	204 235	109 991	13 718	26 428	8 273 175
1997	10 093 600	707 481	162 461	123 178	135 791	286 051	9 386 084
1998	11 663 300	970 964	178 033	147 410	331 841	313 680	10 692 315
1999	13 235 300	1 218 264	220 789	197 607	389 539	410 329	12 017 063
2000	13 828 900	1 208 414	313 869	237 741	437 178	219 626	12 620 505
2001	14 056 500	1 304 087	318 478	243 518	269 491	472 600	12 752 397
2002	14 179 200	1 282 960	434 341	(a)	308 865	539 754	12 896 288
2003	14 668 100	1 269 768	423 732	(a)	292 213	553 823	13 398 295
2004	16 350 800	1 419 718	491 648	(a)	314 626	613 444	14 931 066
2005	17 165 000	1 542 838	547 449	(a)	295 306	700 083	15 622 127

(a) Seit 2002 gibt es für unbefristete Teilzeitverträge keine eigene statistische Kategorie mehr.

Quelle: Informe de la Comisión de Expertos para el Diálogo Social.

Tabelle 2: Zahl der registrierten unbefristeten Verträge nach Anspruch auf reduzierte Sozialversicherungsbeiträge und Entlassungskosten, 2004					
	Gesamt	Entlassungskosten: 45 Tage		Entlassungskosten: 33 Tage	
		Neu	Umgewandelt	Neu	Umgewandelt
Gesamt	1 419 524	566 917	211 485	239 163	401 959
Ohne reduzierte Sozialversicherungsbeiträge	726 375	491 649	142 497	44 430	47 799
Mit reduzierten Sozialversicherungsbeiträgen	693 149	75 268	68 988	194 733	354 160

Quelle: Informe de la Comisión de Expertos para el Diálogo Social.

Schweden: Integration von Einwanderern und die schwedische Beschäftigungspolitik

1 Einführung und Ziele

Wie in vielen anderen westlichen Volkswirtschaften ist auch in Schweden nach dem Zweiten Weltkrieg die Zahl der Einwanderer rapide angestiegen. 1940 betrug der prozentuale Anteil der im Ausland geborenen Bürger an der schwedischen Gesamtbevölkerung noch lediglich 1 %. Bis 2005 war diese Zahl auf nahezu 12 % (über 1 Million Menschen) angestiegen. In den letzten beiden Jahrzehnten hat sich die Arbeitsmarktlage für Einwanderer in Schweden verschlechtert. Im internationalen Vergleich hebt sich Schweden als eines der Länder mit dem niedrigsten Beschäftigungsniveau und den höchsten Arbeitslosenzahlen unter auslandstämmigen Bürgern hervor [Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD), 2004]. 2005 lag die Arbeitslosigkeit der im Land gebürtigen Einwohner bei 5,1 %, während 11 % der im Ausland geborenen Einwohner arbeitslos waren. Diese bedenkliche Situation und die wachsende politische Sorge über Einwanderer der ersten und zweiten Generation in Schweden hat die Regierung dazu bewogen, gezielte Maßnahmen zu ergreifen, die den Einwanderern den Eintritt in den Arbeitsmarkt erleichtern sollen.

Die Hauptabsicht des vorliegenden Artikels besteht darin, die Entwicklungen zur Lage der Einwanderer auf dem schwedischen Arbeitsmarkt in den letzten drei Jahrzehnten zu beschreiben und die politischen Leitlinien zu identifizieren, die der Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit und Arbeitsmarktintegration auslandstämmiger Bürger dienen sollen. Ebenfalls geliefert wird eine kurze Übersicht über jüngste Evaluierungsstudien der auf Einwanderer abzielenden Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik.

2 Die Situation von Einwanderern und Flüchtlingen auf dem schwedischen Arbeitsmarkt

Seit dem Zweiten Weltkrieg ist der Anteil der im Ausland geborenen Einwohner Schwedens rapide angestiegen und macht mittlerweile 12 % der Gesamtbevölkerung aus ⁽⁹⁷⁾. Wenn wir die in Schweden geborenen Kinder mit mindestens einem im Ausland geborenen Elternteil (also Einwanderer der zweiten Generation) hinzuaddieren, belief sich die Gesamtzahl der Einwanderer (der ersten und zweiten Generation) im Jahr 2000 auf etwa 20 % der schwedischen Bevölkerung.

Die Zusammensetzung der im Ausland geborenen Bevölkerung hat sich in den letzten Jahrzehnten jedoch deutlich geändert. Bis Mitte der 70er Jahre waren die nach Schweden kommenden Einwanderer vorwiegend Arbeitsmigranten aus nordischen und europäischen Ländern (siehe Ekberg, 1990, 2004, 2006). Das Hauptziel der Einwanderungspolitik bestand darin, mit der industriellen Expansion Schritt zu halten und dem herrschenden Arbeitskräftemangel zu begegnen. In dieser Periode folgten die Migrationsströme einem klaren prozyklischen Muster – mit einer Zunahme in Zeiten der wirtschaftlichen Erholung und einer Abnahme beim Rückgang der wirtschaftlichen Aktivität. 1970 entstammten nahezu 60 % der in Schweden lebenden Einwanderer anderen nordischen Ländern (vor allem Finnland) und über 90 % westeuropäischen Ländern (insbesondere Italien, Griechenland und dem ehemaligen Jugoslawien) – siehe Tabelle 1.

⁽⁹⁷⁾ Verglichen mit anderen westlichen Ländern hat Schweden eine relativ große Migrantinnen-Bevölkerung: Finnland verzeichnet ca. 2 %, Dänemark und Norwegen 5-6 %, Frankreich 8 %, Belgien und Deutschland 9 % und die Niederlande 10 % (OECD, 2005).

Tabelle 1: Im Ausland geborene Bevölkerung nach Geburtsregion als Prozentsatz der gesamten im Ausland geborenen Bevölkerung, 1960-2003

Geburtsregion	1960	1970	1980	1990	2003
Nordische Länder	58,1	59,7	54,4	40,3	25,9
Sonstige europäische Länder	37,0	34,9	33,8	32,1	32,5
Nichteuropäische Länder	4,9	5,4	11,8	27,6	41,6
Gesamt	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Quelle: Hammarstedt und Shukur (2006).

Im Gefolge der ersten Ölkrise und des Rückgangs des industriellen und wirtschaftlichen Wachstums wurde die schwedische Einwanderungspolitik restriktiver. Abgesehen von nordischen Arbeitskräften und Flüchtlingen aus Lateinamerika und Osteuropa kam die Arbeitsmigration in der zweiten Hälfte der 70er Jahre zum Stillstand⁽⁹⁸⁾. Der Anteil der politischen und humanitären Flüchtlinge und der Familienzusammenführungen nahm zu, während sich der Anteil der Arbeitsmigranten erheblich reduzierte. Ab Anfang der 80er Jahre kam der überwiegende Teil der Einwanderer aus dem Nahen/Mittleren Osten, Asien und Afrika, während zu Beginn der 90er Jahre Flüchtlinge aus dem ehemaligen Jugoslawien ins Land kamen. Um die Jahrhundertwende entstammten rund 26 % der im Lande wohnenden Einwanderer nordischen Ländern und 33 % dem übrigen Europa, 42 % waren außerhalb Europas gebürtig⁽⁹⁹⁾. In den letzten beiden Jahrzehnten war eine zunehmende Heterogenität der Immigrationsbevölkerung in Bezug auf ihre ethnische Herkunft zu beobachten, und die Art der Einwanderung veränderte sich immer mehr von Arbeitsmigration zu humanitärer und politischer Migration.

Seit den Nachkriegsjahren haben sich drastische Veränderungen in der Arbeitslage der Einwanderer vollzogen. Bis Mitte der 70er Jahre unterschieden sich die Arbeitsmarktsituation und die relativen Gehälter der Einwanderer nicht wesentlich von denen der einheimischen Bevölkerung und lagen, insbesondere was die weiblichen Einwanderer betraf, zum Teil sogar höher (siehe Tabelle 2). In jenem Zeitraum war auch die berufliche Mobilität der Einwanderer der der einheimischen Bevölkerung ähnlich (Ekberg, 1990, 1996).

Tabelle 2: Relative Beschäftigungsquoten im Ausland geborener Einwohner (nach Alter standardisiert) und relatives Arbeitseinkommen (Alter 16-64); Index für im Lande Geborene = 100

Jahr	Index für die Beschäftigungsrate			Index für das Arbeitseinkommen
	Männer	Frauen	Gesamt	
1950	n.v.	n.v.	120	n.v.
1960	100	110	105	n.v.
1967	n.v.	n.v.	110	122
1975	98	102	100	n.v.
1978	95	101	98	99
1987	90	89	90	n.v.
1991	84	83	83	75
1995	75	72	74	62
1999	78	75	78	64
2002	81	77	79	67
2003	80	75	78	n.v.

n. v.: nicht verfügbar.

Erklärung: 1960 war die relative Beschäftigungsquote im Ausland geborener Menschen 5 % höher als die der Einheimischen, 1995 war sie 26 % niedriger.

Quelle: Ekberg (2004, 2006).

Die Einkommensdifferenz zwischen Einwanderern und Einheimischen hat sich – vor allem aufgrund des unterschiedlichen Beschäftigungsniveaus – seit den 70er Jahren merklich vergrößert (siehe rechte Spalte der Tabelle 1). Ein erheblicher Teil der politischen und humanitären Flüchtlinge, die in den 80er Jahren ins Land kamen, traten trotz der angespannten Arbeitsmarktlage und der niedrigen allgemeinen Arbeitslosigkeit nie in den Arbeitsmarkt ein. Anfang der 1990er Jahre verschlechterte sich im Zuge einer tiefen Wirtschaftsrezession und eines beispiellosen

⁽⁹⁸⁾ Wie Knocke (2000) herausstrich, ging der Druck zur Beschränkung der Arbeitsmigration vom schwedischen Arbeiterverein sowie von einer Verlagerung der politischen Prioritäten auf die Erhöhung des weiblichen Arbeitskräfteangebots aus.

⁽⁹⁹⁾ Zur gleichen Zeit hatten rund 50 % der im Ausland geborenen Personen, die in Schweden wohnhaft waren, die schwedische Staatsbürgerschaft angenommen.

Anstiegs der Arbeitslosigkeit⁽¹⁰⁰⁾ die Beschäftigungslage der Einwanderer noch mehr, während sich der Zustrom der Flüchtlinge aufgrund der Konflikte im Nahen/Mittleren Osten (1989) und des Bürgerkriegs im ehemaligen Jugoslawien⁽¹⁰¹⁾ weiter verstärkte.

Trotz einiger Verbesserungen in der zweiten Hälfte der 90er Jahre ist die Arbeitsmarktintegration der auslandstämmigen Mitbürger – insbesondere der außerhalb Europas geborenen Einwanderer – sehr gering geblieben. Anfang 2000 lag die Beschäftigungs- und Einkommensrate auslandstämmiger Bürger um 22 % bzw. 33 % niedriger als die der Einheimischen. Wie in Tabelle 3 zu sehen, bestehen auch große Beschäftigungsunterschiede zwischen den verschiedenen Einwanderergruppen. Zur Illustration: Im Jahr 2002 war die Beschäftigungsquote der außerhalb Europas geborenen Einwanderer 30 % niedriger als die der Einheimischen. Gleichzeitig lag die Arbeitslosenquote für afrikanische und asiatische Einwanderer bei 18,9 % bzw. 15,7 %, verglichen mit 4 % unter einheimischen Bürgern.

Tabelle 3: Relative Beschäftigungsquoten für innerhalb und außerhalb Europas geborene Einwanderer (nach Alter standardisiert); Index für im Land Geborene = 100 (1991-2002)

Jahr	In Europa Geborene			Außerhalb Europas Geborene		
	Männer	Frauen	Gesamt	Männer	Frauen	Gesamt
1991	90	90	90	72	64	68
1994	87	86	86	62	49	55
1999	83	83	83	71	61	66
2002	87	84	85	74	66	70

Erklärung: 2002 lag die Beschäftigungsquote der im restlichen Europa (bzw. außerhalb Europas) geborenen Einwanderer 15 % (bzw. 30 %) niedriger als die der Einheimischen.

Quelle: Ekberg (2006).

Eine kürzlich von Hammarstedt und Shukur (2006) veröffentlichte Studie zur Einkommensassimilation der Einwanderer kam zu dem Ergebnis, dass für einige Einwandererkohorten aus europäischen Ländern die anfängliche Einkommensbenachteiligung nach 15-20 Jahren in Schweden verschwindet. Für nichteuropäische Einwanderer, die ebenfalls zum Einwanderungszeitpunkt eine

erhebliche Einkommensbenachteiligung erleiden, stellte die Studie jedoch selbst nach 20 Jahren kein Aufholen mit den Einkünften der Einheimischen fest.

Ebenfalls besorgniserregend ist die Situation der Einwanderer der zweiten Generation, insbesondere von Kindern, deren Eltern beide nichteuropäischen Ländern entstammen. Während Einwanderer der zweiten Generation nordischer, west- oder osteuropäischer Herkunft eine Stellung im Arbeitsmarkt erlangen, die der von geborenen Schweden sehr ähnlich ist, gilt für Kinder mit zwei Elternteilen aus einem südeuropäischen oder nichteuropäischen Land, dass sie eher arbeitslos und an Sozialhilfeprogrammen beteiligt sind und erheblich niedrigere Löhne beziehen (Hammarstedt und Ekberg, 2004; Rooth und Ekberg, 2003, 2006).

Für den Rückgang der Integration der Einwanderer in den schwedischen Arbeitsmarkt sind mehrere Erklärungen vorgelegt worden. Erstens besteht womöglich trotz der verstärkten Antidiskriminierungsgesetzgebung die Tendenz, dass Behörden, Arbeitgeber und Arbeitnehmer aufgrund des zunehmenden Anteils von Einwanderern aus nichteuropäischen Ländern stärker gegen sie diskriminieren⁽¹⁰²⁾. Zweitens sind möglicherweise die großen Strukturwandlungen moderner Volkswirtschaften, insbesondere die Verlagerung in Richtung auf eine dienstleistungs- und wissensbasierte Wirtschaft und die damit einhergehende Nachfrage nach Qualifikationen und Kompetenzen⁽¹⁰³⁾, von Nachteil für die Arbeitsmarktintegration der im Ausland geborenen Bürger. Und drittens können womöglich Fehler der schwedischen Integrationspolitik – insbesondere die neue, 1985 initiierte Flüchtlingsplatzierungspolitik – mindestens teilweise die Verschlechterung der Situation der Einwanderer auf dem schwedischen Arbeitsmarkt erklären. Zu jener Zeit wurde der schwedischen Einwanderungsbehörde⁽¹⁰⁴⁾ die Verantwortung für die Aufnahme, Verteilung und Ansiedlung der Flüchtlinge übertragen. Um einer Konzentration der Flüchtlinge in den großen Städten entgegenzuwirken, wurde den neu ins Land Kommenden ein erster Wohnort zugewiesen. Diese Flüchtlinge konnten ihren ersten Wohnort nicht mehr selbst bestimmen und wurden oft in Gemeinden mit schlechten Beschäftigungschancen angesiedelt. Mehrere Studien [s. Åslund (2000), Åslund u.a. 2006] kamen zu dem Ergebnis, dass sich die Beschäf-

⁽¹⁰⁰⁾ Die offene Arbeitslosigkeit stieg von knapp über 1 % im Jahr 1991 auf rund 10 % in den Jahren 1993-1994.

⁽¹⁰¹⁾ Die politischen Flüchtlinge kamen 1989 hauptsächlich aus Iran und Irak, zwischen 1993 und 1994 vorwiegend aus Bosnien-Herzegowina.

⁽¹⁰²⁾ Schwedische Forschungen haben allgemein festgestellt, dass die Diskriminierung von Einwanderern auf dem Arbeitsmarkt ein ernst zu nehmendes Problem ist (Le Grand und Szulkin, 1999). Andere Studien deuten darauf hin, dass Personen aus anderen Teilen der Welt, deren physische Merkmale zu ihrem „nicht schwedischen“ Aussehen beitragen, einem größeren Risiko von Arbeitslosigkeit ausgesetzt sind (Rooth, 2002).

⁽¹⁰³⁾ Insbesondere Kommunikationsfähigkeiten, die gute Sprachkenntnisse erfordern.

⁽¹⁰⁴⁾ Anstelle der schwedischen Arbeitsverwaltung; diese institutionelle Veränderung verlängerte die Zeit zwischen der Ankunft der Einwanderer in Schweden und ihrem möglichen Arbeitsmarkteintritt.

tigungs- und Verdienstaussichten der Flüchtlinge durch diese Strategie verschlechterten ⁽¹⁰⁵⁾. Es besteht Grund zu der Annahme, dass diese Siedlungspolitik, die später wieder aufgegeben wurde, in den 90er Jahren negative Auswirkungen auf die anschließende Arbeitsmarktintegration von Einwanderern hatte.

3 Aktive Arbeitsmarktmaßnahmen für ausländische Arbeitnehmer

Seit Mitte der 70er Jahre besteht eines der Hauptziele der schwedischen Integrationspolitik darin, Einwanderer (und Flüchtlinge) voll in die einheimische Bevölkerung zu integrieren. Wie oben beschrieben, zeigen die Entwicklungen der letzten zwei Jahrzehnte, dass dieses Ziel nicht erreicht worden ist und dass sich Schweden weiterhin einer sozialen Ausgrenzung und Marginalisierung eines großen Teils der Einwanderer und Flüchtlinge gegenüber sieht. Dieses zunehmende Problem hat die Regierung veranlasst, spezielle Maßnahmen zu ergreifen, die den Einwanderern den Eintritt in den Arbeitsmarkt erleichtern sollen.

Im Haushaltsentwurf vom Frühjahr hat die Regierung mehrere Maßnahmen zur Verbesserung der Bildungs- und Arbeitschancen im Ausland geborener Mitbürger und zur Reduzierung ihrer Arbeitslosigkeit vorgelegt. Zu den jüngsten Maßnahmen der Regierung gehören die Verlängerung der sogenannten „Arbeitsplatzintroduktion“ (Arbeitseinführung) für Einwanderer ⁽¹⁰⁶⁾ und eine Intensivierung der Arbeitsvermittlungsaktivitäten. Das Arbeitseinführungsprogramm wird zudem in die allgemeine Arbeitsmarktpolitik eingegliedert. Dem öffentlichen Arbeitsamt wird die Gesamtverantwortung dafür übertragen, den neu ins Land kommenden Einwanderern bei der Arbeitssuche zu helfen. Zur Förderung von Existenzgründungen und Geschäftschancen für Einwanderer werden der Schwedischen Vereinigung für ethnische Unternehmer zusätzliche 20 Mio. SEK zugeteilt. Um ethnische Diskriminierung zu bekämpfen, hat die Zentralregierung ihre Subventionen für Antidiskriminierungsstellen im Jahr 2006 um 1 Mio. SEK und ab 2007 um 4 Mio. SEK pro Jahr erhöht.

Die Regierung hat zudem eine Kommission eingesetzt, um die Realisierbarkeit eines Systems anonymer Stellenbewerbungen im öffentlichen Sektor zu untersuchen. Außerdem beabsichtigt sie, ihre Informationskampagnen zu verstärken und ein spezielles Schulungsprogramm für Personalleiter einzuführen. Um einem vorzeitigen Ausscheiden junger Menschen ausländischer Herkunft aus dem Bildungssystem entgegenzuwirken, ist in Gebieten mit einem besonders hohen Anteil an Auslandsstämmigen der Einsatz von 1 000 Lehrassistenten an Schulen geplant.

Viele Universitätsabsolventen mit ausländischen Abschlüssen finden keine ihrem Bildungsstand entsprechende Anstellung. Es wurde daher ein Lehrerausbildungsprogramm für 300 Studierende pro Jahr eingerichtet und ein Pilotprojekt begonnen, das ergänzende Bildungsmaßnahmen für 30 Juristen mit ausländischem Hochschulabschluss bereitstellt. Die Nationale Agentur für Dienstleistungen für Universitäten und Hochschulen wird zusätzliche Ressourcen erhalten, um die Validierung der Abschlüsse von ausländischen Sekundarschulen zu verbessern. In Zusammenarbeit mit den Sozialpartnern wurde im Februar 2005 ein neues Praktikantenprogramm (prova-på-plats) eingerichtet, das dazu beitragen soll, den Informationsmangel über die tatsächlichen Qualifikationen und Erfahrungen der Einwanderer zu beheben. Ebenso hat die Regierung ein System eingeführt, das die Validierung von Arbeitserfahrungen und die Bewertung von Arbeitsqualifikationen ermöglichen soll und durch ein Vermittlungssystem auslandsstämmigen Arbeitssuchenden helfen kann, Beschäftigung zu finden.

4 Leistungen und Erfolge

Bis heute sind erstaunlich wenige Evaluierungen der auf Einwanderer abzielenden Arbeitsmarktprogramme durchgeführt worden. Eine der Empfehlungen, die Schweden im Jahr 2005 vom Europäischen Rat erhielt, betraf die Überwachung und Evaluierung von Maßnahmen zur Arbeitsmarktintegration von Einwanderern. Um dieser Empfehlung nachzukommen, wurde das Institut für Arbeitsmarktforschung (IFAU) damit betraut, politische Arbeitsmarktinitiativen für Männer und Frauen ausländischer Herkunft zu verfolgen und zu evaluieren. So wurde kürzlich das oben genannte Arbeitseinführungsprogramm für Einwanderer bewertet (Åslund und Johansson, 2006).

⁽¹⁰⁵⁾ Åslund (2000) zeigt, dass infolge dieser Politik die Einkünfte der Einwanderer 25 % niedriger waren und sich ihre wirtschaftliche Inaktivität um sechs Prozentpunkte erhöhte.

⁽¹⁰⁶⁾ Beabsichtigt ist, Flüchtlingen und Einwanderern, die Gefahr laufen, zu Langzeitarbeitslosen zu werden, vor ihrer Einstellung und während ihrer Anfangszeit in einer neuen Stelle zusätzliche Unterstützung bereitzustellen.

Das Arbeitseinführungsprogramm wurde im September 2003 in 20 schwedischen Gemeinden eingeführt. Es wird von den lokalen Arbeitsämtern verwaltet, denen zusätzliche Mittel zur Anstellung von Personal zur Zusammenarbeit mit den Programmteilnehmern gewährt wurden. 2005 beliefen sich die zusätzlichen Ressourcen auf insgesamt 126 Mio. SEK, sodass rund 250 Mitarbeiter direkt am Arbeitseinführungsprogramm beteiligt werden konnten. Rund 4 800 Personen nahmen im Jahr 2005 an dem Programm teil. Ein Mitarbeiter scheint hierbei zwischen 15 und 30 Arbeitsuchende zu betreuen – was weitaus weniger ist als üblich (ungefähr ein Zehntel der normalen Zahl).

Der Regierungsvorlage (Förordnung 2003:623) zufolge richtet sich das Arbeitseinführungsprogramm an Einwanderer oder Flüchtlinge (im Alter von mindestens 20 Jahren), die unmittelbar bereit sind, eine Stelle anzutreten, aber erhebliche Schwierigkeiten bei der Arbeitsuche haben und Gefahr laufen, zu Langzeitarbeitslosen zu werden. Nachdem die Eignung des arbeitssuchenden Einwanderers zur Programmteilnahme festgestellt worden ist, wird er einem Betreuer zugewiesen. Das gesamte Verfahren setzt sich aus sechs Phasen zusammen. Die erste besteht aus einem Interview, in dem der Arbeitsbeamte die Neigungen und Qualifikationen des Betreffenden feststellt. In der zweiten Phase wird Hilfe bei der Arbeitsuche gewährt, wobei der Betreuer nach einer geeigneten Stelle Ausschau hält. Als Nächstes informiert der Betreuer potenzielle Arbeitgeber, dass das Endziel des Programms eine Festanstellung ist, auch wenn die Arbeitseinführung mit einer Lehr-/Anlernstelle beginnen kann. Arbeitsanalyse ist die vierte Phase, in der der Betreuer einschätzt, ob die Aufgaben und die Arbeitsumgebung zum Teilnehmer passen. Anschließend beginnt dann die Arbeitseinführung, die normalerweise sechs Monate dauert und in enger Zusammenarbeit zwischen dem Teilnehmer, dem Betreuer, dem Arbeitgeber, den Arbeitskollegen und den Gewerkschaftsvertretern durchgeführt wird. Am Ende des Programms nimmt der Beamte dann eine Nachfolgeuntersuchung des Falls vor.

Das Hauptergebnis der Evaluierung (Åslund und Johansson, 2006) ist, dass dieses Programm, das dem Betroffenen intensive Unterstützung bei der Suche nach einem geeigneten Arbeitsplatz bietet, den Übergang zu anderen Programmen verstärkt hat, die ihrerseits mit höherer Beschäftigungswahrscheinlichkeit einhergehen. Die Ergebnisse der Evaluierung lassen auf den ersten Blick darauf schließen, dass das Arbeitseinführungsprogramm relativ gut funktioniert und dass die intensivierete Arbeitssuche und Arbeitseinführung von besonderem Vorteil für benachteiligte Gruppen sind, die keinerlei Kontakte zu Arbeitgebern besitzen. Diese Ergebnisse scheinen zu bestätigen, dass verbesserte Beratung, in Kombination mit intensivierter Arbeitssuche und sorgfältiger Aufeinanderabstimmung von Arbeitslosen und Arbeitgebern, positive Auswirkungen auf die Arbeitsmarktintegration

von benachteiligten Arbeitssuchenden ausländischer Abstammung hat.

5 Schlussbemerkungen

Während Schweden sehr erfolgreich bei der Integration von Frauen, älteren Menschen und Menschen mit Behinderungen ist, hat es bisher mit der Integration von Einwanderern in den Arbeitsmarkt weniger Erfolg gehabt. Obwohl der Frage der Arbeitsmarktintegration im Ausland geborener Mitbürger schon länger hohe Regierungspriorität eingeräumt wurde, hat sich die Lage der Einwanderer in den letzten zwei Jahrzehnten doch nicht wesentlich verbessert. Stärkeres Bewusstsein unter Politikern über die Ausgrenzungsprozesse hat die schwedische Regierung veranlasst, gezielte Maßnahmen zu ergreifen, um Einwanderern und Flüchtlingen den Eintritt in den Arbeitsmarkt zu erleichtern. Die auf Einwanderer abzielenden Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik sind vielversprechend, und wenn auch erst wenige Evaluierungen durchgeführt wurden, deuten diese doch auf eine positive Wirkung bei der Arbeitsmarktintegration von Einwanderern, die Schwierigkeiten beim Arbeitsmarkteintritt haben. Wenn diese gezielten Maßnahmen auch in die richtige Richtung gehen, besteht doch Grund zu der Annahme, dass die übergreifenden Ziele der schwedischen Bevölkerungsintegrationspolitik nicht in naher Zukunft erreicht werden können. Diskrepanzen bezüglich der erfolgreichen Arbeitsmarktintegration von Einheimischen und Einwanderern werden mit großer Wahrscheinlichkeit bestehen bleiben, was weitere politische Anstrengungen zur Fortsetzung der Arbeitsmarktintegration der im Ausland geborenen Mitbürger erforderlich macht.

6 Literaturhinweise

Åslund, O., *Health, immigration and settlement policies*, Economic Studies 53, Department of Economics, Universität Uppsala, 2000.

Åslund, O. und Johansson, P., *Virtues of SIN – effects of an immigrant workplace introduction programme*, Working Paper 2006:7, Institute for Labour Market Policy Evaluation, Uppsala, 2006.

Åslund, O., Östh, J. und Zenou, Y., *How important is access to jobs? Old question – improved answer*, Working Paper 2006:1, IFAU, Uppsala, 2006.

Ekberg, J., „Immigrants – their income and social mobility“, in: Persson, I. (Hg.), *Generating equality in the welfare state: the Swedish experience*, Norwegian University Press, Oslo, 1990.

Ekberg, J., „Labour-market career among young Finnish immigrants in Sweden“, *International Migration Quarterly Review*, Vol. 34, XXXIV, 1996, S. 371-84.

Ekberg, J., „Immigrants in the welfare state“, in: Södersten, B. (Hg.), *Globalization and the welfare state*, Palgrave MacMillan, New York, 2004, S. 195-211.

Ekberg, J., *Immigration and the welfare state. Is it a burden or a contribution? The case of Sweden*, AMID working paper series, 48/2006, Ålborg University, Denmark, 2006.

Regierungsvorlage, *Förordning (2003:623) om arbetsplatsintroduktion*, 2003.

Hammarstedt, M. und Ekberg, J., „Unemployment compensation and the use of social assistance among second-generation immigrants in Sweden“, *International Journal of Social Welfare*, Vol. 13, 2004, S. 254-265.

Hammarstedt, M. und Shukur, G., „Immigrants' relative earnings in Sweden, a cohort analysis“, *Labour*, Vol. 20, (2), 2006, S. 285-323.

Knocke, W. (2000), „Integration of Segregation? Immigrant Populations Facing the Labour Market in Sweden“, *Economic and Industrial Democracy*, Vol. 21, S. 361-380, London.

Le Grand, C. und Szulkin, R., „Invandrarnas löner i Sverige: betydelsen av vistelsetid, invandrarland och svensk skolgång“, *Arbetsmarknad och Arbetsliv*, Nr. 5, 1999, S. 89-110.

OECD, *Trends in international migration, Sopemi 2004*, OECD, Paris, 2005.

Rooth, D.-O., „Adopted children in the labour market – discrimination or unobserved characteristics?“, *International Migration Quarterly Review*, 40, (1), 2002, S. 71-98.

Rooth, D.-O. und Ekberg, J., „Unemployment and earnings of second-generation immigrants in Sweden. Ethnic background and parental composition“, *Journal of Population Economics*, Nr. 16, 2003, S. 787-814.

Rooth, D.-O. und Ekberg, J., „Occupational mobility of immigrants in Sweden“, *International Migration*, Vol. 44, Nr. 2, 2006, S. 57-76.

Vereinigtes Königreich: Die „Regional Skills Partnerships“

1 Einführung

Das Vereinigte Königreich genießt derzeit ein bislang unerreichtes Beschäftigungsniveau, das den wichtigsten Vergleichsländern gegenüber positiv ausfällt. Im ersten Quartal 2006 wurde eine Erwerbsquote von 74,7 % erzielt ⁽¹⁰⁷⁾. Dies war der höchste Wert unter den G7-Staaten ⁽¹⁰⁸⁾, der zudem zehn Prozentpunkte über dem EU-25-Durchschnitt lag ⁽¹⁰⁹⁾.

Allerdings täuschen diese Zahlen über das vergleichsweise niedrige Qualifikationsniveau der Beschäftigten im Vereinigten Königreich hinweg. Im Zwischenbericht der Leitch-Kommission ⁽¹¹⁰⁾ wurde festgestellt, dass mehr als ein Drittel aller Erwachsenen im Vereinigten Königreich keinen Schulabschluss besitzt. Fünf Millionen Menschen besitzen überhaupt keine Qualifikation. Ein Sechstel hat geringere Lese- und Schreibkenntnisse als jeder normale 11-Jährige, und die Hälfte kann weniger gut rechnen als diese Gruppe. Da über 70 % der im Jahr 2020 beschäftigten Menschen ihre Pflichtschulzeit bereits hinter sich haben, lässt sich der Kompetenzmangel nicht allein durch eine Verbesserung der Schulleistungen lösen.

Zur Anhebung des Qualifikationsniveaus wurden mehrere Initiativen eingeleitet, insbesondere durch zwei Weißbücher zur Bildungsstrategie ⁽¹¹¹⁾. Dahinter steht die Absicht, dass der öffentliche Sektor gemeinsam mit den Arbeitgebern, die dazu aufgerufen sind, die dringlichsten Qualifikationslücken zu benennen, Bildungsmaßnahmen in Auftrag gibt und mitfinanziert sowie die Bildungsan-

gebote mitgestaltet. Die „Regional Skills Partnerships“ (RSPs) dienen der Koordinierung und Ausformulierung der Antworten der wichtigsten Partner der öffentlichen Hand auf die Qualifikationsproblematik auf regionaler Ebene.

2 Das regionale Beschäftigungs- und Qualifikationsprofil

In den englischen Regionen liegen die Beschäftigungsquoten an den Extrempunkten mehr als zehn Prozentpunkte auseinander ⁽¹¹²⁾. Der Südosten und der Südwesten haben mit 78,4 % bzw. 77,9 % das höchste Beschäftigungsniveau, in den Ballungsgebieten Merseyside (67,7 %) und London (69,7 %) ist die Beschäftigung am niedrigsten. London hat zudem die höchste Arbeitslosenquote (5,7 %), die fast doppelt so hoch ist wie im Südwesten (3 %).

Das Qualifikationsprofil jeder Region (gemessen an der höchsten erreichten Qualifikation) ist in Abbildung 1 dargestellt. Im Allgemeinen weisen die Regionen mit den höchsten Beschäftigungsquoten auch die am besten qualifizierten Arbeitskräfte auf. London (34,3 %), der Südosten (29,6 %) und der Südwesten (27,5 %) besitzen den höchsten Anteil an Personen mit höherer Bildung oder einem Hochschul- oder gleichwertigen Abschluss,

⁽¹⁰⁷⁾ Staatliches Statistikamt (ONS) – das Erwerbsalter liegt für Männer bei 16-64 und für Frauen bei 16-59 Jahren.

⁽¹⁰⁸⁾ Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, *Beschäftigungsausblick*, OECD, 2006, http://www.oecd.org/document/38/0,2340,en_2649_201185_36261286_1_1_1_1,00.html.

⁽¹⁰⁹⁾ Die Beschäftigungsquote unter Personen im arbeitsfähigen Alter erreichte in der EU-25 im letzten Quartal 2005 einen Wert von 64,1 % – Europäische Arbeitskräfteerhebung (EU-AKE), http://forum.europa.eu.int/irc/dsis/employment/info/data/eu_lfs/F_LFS_PUBLICATIONS.htm (Hinweis: In der EU-AKE liegt das Erwerbsalter bei 15-64 Jahren, beim ONS im Vereinigten Königreich dagegen bei 16-64 Jahren für Männer und 16-59 Jahren für Frauen).

⁽¹¹⁰⁾ Leitch Review of Skills, *Skills in the UK: the long-term challenge* (Zwischenbericht, Dezember 2005), http://www.hm-treasury.gov.uk/independent_reviews/leitch_review/review_leitch_index.cfm.

⁽¹¹¹⁾ Department for Education and Skills, *21st century skills: realising our potential* (DfES, 2003) und *Skills: getting on in business, getting on in work* (DfES, 2005).

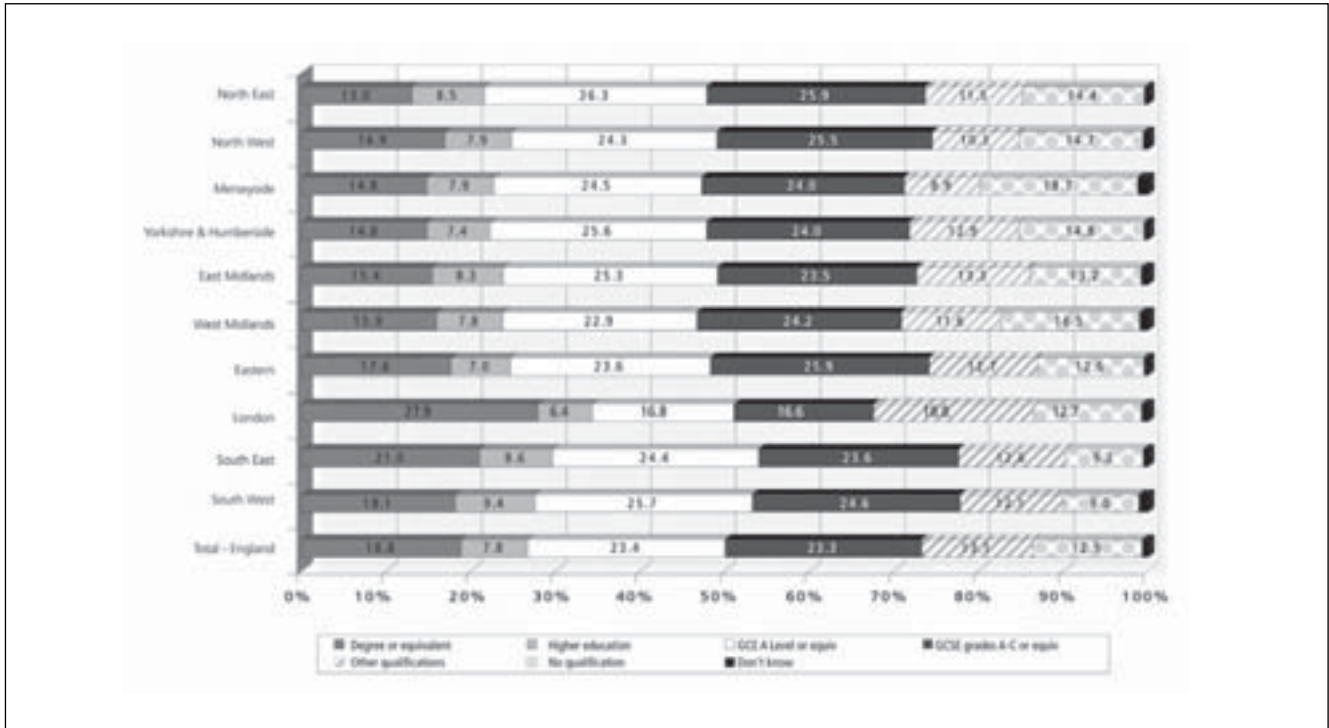
⁽¹¹²⁾ Die Arbeitskräfteerhebung unterteilt England in zehn Regionen. Die neun politischen Regionen sind in Abbildung 1 aufgeführt und im Text erwähnt, mit Ausnahme von Merseyside, das zur Region Nordwest gehört.

während deren Anteil im Nordosten (21,5 %), in Yorkshire and Humberside (22,2 %) und in Merseyside (22,7 %) am niedrigsten ausfällt.

In London zeigt sich ein besonders auffälliges Kompetenzprofil: Der Anteil der Menschen mit Hochschul-

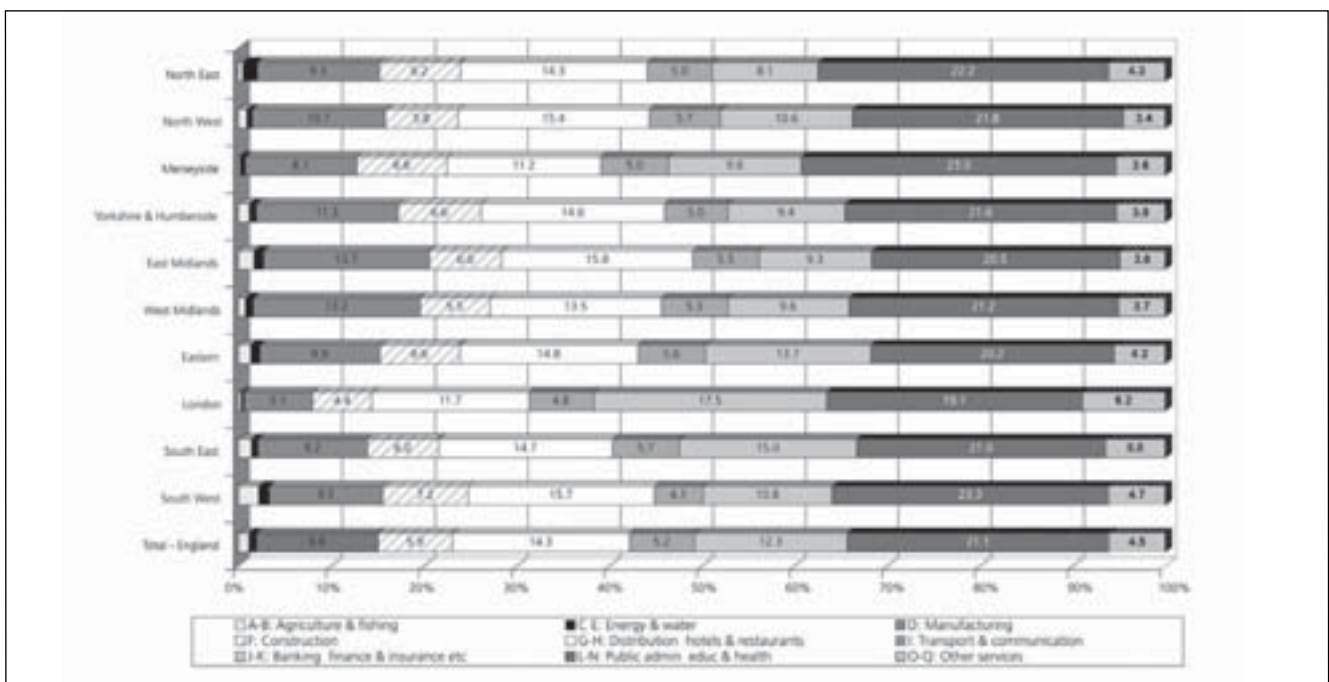
oder gleichwertigem Abschluss (Qualifikationsniveau 6 entsprechend) ist hier extrem hoch. Dazu existiert ein hoher Anteil von Personen ohne oder mit „anderem“ Abschluss, während das mittlere Bildungssegment eher gering vertreten ist. In der Hauptstadt war der Bildungsgrad der Einwohner schon immer sehr polarisiert. Hinzu

Abb. 1: Höchste erzielte Qualifikation der Erwerbsbevölkerung nach Regionen, Januar-März 2006



Quelle: Arbeitskräfteerhebung, Staatliches Statistikamt (1. Quartal 2006).

Abb. 2: Beschäftigungssektoren der Erwerbsbevölkerung nach Regionen, Januar-März 2006



Quelle: Arbeitskräfteerhebung, Staatliches Statistikamt (1. Quartal 2006).

kommt, dass die Stadt ein Magnet für nationale sowie internationale Migration ist und dadurch Menschen an beiden Enden des Kompetenzspektrums anzieht.

Auch bei der Beschäftigung nach Sektoren ergeben sich in den Regionen starke Unterschiede. Der größte Beschäftigungssektor ist der Bereich öffentliche Verwaltung, Bildung und Gesundheit, der in allen Regionen (mit Ausnahme von London) 20-25 % aller Arbeitsplätze anbietet. Im Süden (insbesondere in London) ist das Bank-, Finanz- und Versicherungswesen der wichtigste Beschäftigungsgeber, die verarbeitende Industrie ist vor allem in Mittelengland sowie in Yorkshire and Humber-side konzentriert. Die regionalen Unterschiede hängen mit der Tatsache zusammen, dass jede Region ihre ganz eigenen Qualifikationen benötigt.

3 Die Regional Skills Partnerships

3.1 Die regionale Infrastruktur

Die Formulierung regionaler Ziele und der Aufbau einer regionalen Infrastruktur stehen im Mittelpunkt des derzeitigen Regierungskonzepts zur Verbesserung der Qualifiziertenzahlen in England. Dieses relativ neue Regionalkonzept entfernt sich vom Modell nationaler politischer Initiativen, die dann auf lokaler Ebene umgesetzt werden.

Zwischen 1998 und 2000 wurden in allen neun politischen Regionen Englands Regional Development Agencies (RDAs) zur Koordinierung der wirtschaftlichen Entwicklungsstrategien eingesetzt. Ihr Jahresbudget für 2005/06 von 2,2 Mrd. GBP wurde gemeinsam von fünf Ministerien aufgebracht: dem Ministerium für Handel und Industrie (DTI), dem Ministerium für die Kommunen und kommunale Verwaltung, dem Bildungsministerium, dem Ministerium für Umwelt, Ernährung und ländliche Angelegenheiten und dem Ministerium für Kultur, Medien und Sport.

Im Jahr 2001 wurden die RDAs damit beauftragt, eine detaillierte Bewertung des Arbeitsmarkts in ihrer jeweiligen Region vorzunehmen und eine Liste von Zielen

aufzustellen, um den Qualifizierungs- und Beschäftigungsbedarf von Arbeitgebern und Privatpersonen zu ermitteln. Nachdem dies abgeschlossen war, wurde im „Skills White Paper“ 2003 (DfES) die Sorge geäußert, dass die „Integrationsmechanismen auf regionaler und lokaler Ebene noch nicht stark genug sind, um die nötige enge Zusammenarbeit zu gewährleisten“⁽¹¹³⁾. Das Weißbuch von 2003 stellte die Notwendigkeit zur Verzahnung der von unterschiedlichen öffentlichen Einrichtungen und Schulungsanbietern erbrachten Leistungen sowie der Zusammenarbeit mit den Arbeitgebern heraus und forderte die RDAs dazu auf, den Aufbau der Regional Skills Partnerships in die Hand zu nehmen.

3.2 Die RSPs⁽¹¹⁴⁾

Endgültiges Ziel der RSPs ist es, in allen Regionen bedarfsorientierte Schulungsmaßnahmen im privaten, öffentlichen und gemeinnützigen Sektor anzuregen. Die RSPs selbst bieten keine Schulungen an, da sie nicht über Eigenmittel verfügen. Sie spielen jedoch eine wichtige Rolle, wenn es darum geht, öffentlich geförderte Dienstleistungen in den Bereichen Erwachsenenbildung, Unternehmensförderung, Arbeitsmarkt und Produktivität mit den Prioritäten in Einklang zu bringen, die in den jeweiligen regionalen Wirtschaftsstrategien definiert sind. Die Aufgabenbeschreibung für die RSPs erwähnt folgende besonderen Ziele: „Zu identifizieren, welche Hindernisse einem erfolgreichen Dialog mit den Arbeitgebern über die Steigerung von Produktivität, Innovation und Qualifikationen entgegenstehen, mit dem Ziel ...

- die Bedürfnisse der Arbeitgeber in den Mittelpunkt zu rücken;
- die Erwartungen hinsichtlich der Qualifikationsanforderungen zu erhöhen;
- mehr Menschen zur Weiterbildung zu motivieren und sie darin zu unterstützen;
- Weiterbildungsstätten und Schulungsanbieter besser auf die Bedürfnisse von Arbeitgebern und Lernenden einzustellen;
- die Zusammenarbeit der Organisationen zu verbessern, die Unterstützung für Unternehmen und Kompetenzentwicklung anbieten.“⁽¹¹⁵⁾

⁽¹¹³⁾ DfES, *21st century skills: realising our potential*, 2003.

⁽¹¹⁴⁾ Dieser Abschnitt stützt sich auf den vom Bildungsministerium in Konsultation mit dem Ministerium für Handel und Industrie, dem Arbeitsministerium, dem Finanzministerium, den RDAs, dem Learning and Skills Council, der Sector Skills Development Agency und dem Small Business Service erarbeiteten Entwurf der Aufgabenbeschreibung für die Regional Skills Partnerships.

⁽¹¹⁵⁾ http://www.lda.gov.uk/upload/doc/27_492_Part2Item11Annex2DraftSpecification.doc (Hinweis: Dies ist ein Entwurf der Aufgabenbeschreibung für die Regional Skills Partnerships).

Die partnerschaftliche Zusammenarbeit ist enorm wichtig, damit die RSPs ihren Zweck und ihre Funktion erfüllen können. Ziel der RSPs ist es, ein koordiniertes Vorgehen zu fördern, indem sie die verschiedenen Interessengruppen der öffentlichen Hand, die an der Verbesserung der regionalen Qualifikationsprofile arbeiten, mit Arbeitgebern und Gewerkschaften zusammenbringen. Die zentralen Partner der RSPs sind die RDAs, der Learning and Skills Council (LSC), die Jobcentre Plus, das Skills for Business Network (SfBN) und der Small Business Service. Verschiedene RSPs arbeiten je nach den Beziehungen innerhalb der Region auch mit einem breiteren Partnerspektrum zusammen, etwa dem Higher Education Funding Council for England (HEFCE), Connexions, den Kommunalverwaltungen, der University for Industry bzw. learndirect, lokalen strategischen Partnerschaften, Arbeitgebern, Gewerkschaften und anderen.

Die RSPs haben größtmögliche Freiheit beim Aufbau der Gruppen- und Entscheidungsstrukturen, die die besonderen Bedürfnisse jeder Region und der dortigen Arbeitgeber reflektieren. Die einzige Empfehlung, die in den Leitlinien zur Einrichtung der RSPs gegeben wird, ist, die Partnerschaft breit genug anzulegen, um möglichst viele relevante Interessengruppen zu beteiligen, die Entscheidungsstrukturen (die die Hauptpartner betreffen) jedoch konzentriert genug zu halten, um gegebenenfalls ein schnelles, entschiedenes Handeln mit klaren Verantwortlichkeiten zu ermöglichen.

Die Aufgabenbeschreibung für die RSPs zählt die Punkte auf, die bei ihrer Gründung zu berücksichtigen waren. Dazu zählen:

- die Ziele der verschiedenen Organisationen und die Art und Weise ihrer Fort- und Zusammenführung, damit die Partner ihre regionalen, sektoralen und lokalen Prioritäten umsetzen können;
- der Spielraum für eine stärkere Zusammenführung der relevanten Budgets der verschiedenen Organisationen auf regionaler Ebene, um die gemeinsamen Ziele und deren Verwirklichung zu stärken;
- die Frage, wie die Partnerschaft relevante EU-Mittel (insbesondere aus dem Europäischen Sozialfonds und den Strukturfonds) zur wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung in ihre Arbeit integrieren kann;
- die Frage, wie durch die Zusammenführung der Tätigkeiten von Business Link, LSC und Jobcentre Plus eine wirksame Strategie der „richtigen Anlaufstelle“ für Unternehmensdienstleister gewährleistet werden kann, damit Arbeitgeber den Rat und die

Hilfe erhalten, die sie in Fragen der Weiterbildung und zur Unterstützung benötigen ...;

- die Frage, wie eine bessere Integration der Arbeitsmarktdienste gewährleistet werden kann, bei der die Regional Skills Partnerships die Arbeit der Jobcentre Plus und der lokalen Learning and Skills Councils zusammenführen;
- die Frage, wie die Partnerschaft den Aspekt der sektorbezogenen Qualifikationen in ihre Arbeit integriert ... ⁽¹¹⁶⁾

3.3 Die erzielten Fortschritte

Die RSPs kooperieren im Allgemeinen mit Partnern auf nationaler Ebene (etwa dem Trades Union Congress und der Association of Colleges), auf regionaler Ebene (etwa den Regionalversammlungen, Universitäten, der regionalen Higher Education Association, der Regierungsvertretung in der Region und dem Regionalverband der Gebietskörperschaften) sowie auf subregionaler Ebene (etwa Weiterbildungsstätten, lokalen Unternehmensdienstleistern und Ausbildungsanbietern). Die RSPs sind unterschiedlich strukturiert, besitzen jedoch immer ein zentrales Vorstands- oder Exekutivgremium, das wichtige Entscheidungen trifft und die Fortschritte anhand der vereinbarten Ziele überprüft. Die RSPs haben auch eine Reihe anderer Gruppen etabliert (z. B. subregionale Partnerschaften oder Arbeitsgruppen), um eine breite Beteiligung der Interessengruppen zu sichern.

Seit 2005/06 stellt jede RSP einen jährlichen Aktionsplan mit einer Reihe von Prioritäten auf, deren Fortschritt überwacht wird. Ein paar Schlüsselprioritäten sind allen neun RSPs gemeinsam. Für 2006/07 gehören dazu: Koordinationshilfen bei der regionalen Umsetzung des vom Bildungsministerium geförderten Schulungsprogramms in landesweit tätigen Betrieben (train2gain), bei dem versucht wird, bedarfsorientierte Schulungsmaßnahmen für Erwachsene an deren Arbeitsplatz anzubieten; Hilfen zur Umsetzung der Ausbildungsagenda für 14- bis 19-Jährige; und die Zusammenarbeit mit den Sector Skills Councils.

Daneben wurden speziell auf die Regionen abgestimmte Prioritäten entwickelt. Zu den wichtigsten Aufgaben der RSP in London (London Skills Commission) zählen z. B. „die Ausweitung der unternehmerischen Möglichkeiten für Londoner Firmen und Gemeinden in der Nähe wichtiger Investitionsprojekte (Olympische Spiele, Thames Gateway, King's Cross, Wembley-Stadion und South Central)“ sowie die „Werbung für den Wert der Viel-

⁽¹¹⁶⁾ http://www.lda.gov.uk/upload/doc/27_492_Part2Item11Annex2DraftSpecification.doc.

falt bei den Londoner Arbeitgebern“ als Reaktion auf die beispiellos hohe Zahl und Vielfalt der Menschen aus ethnischen Minderheiten in der Stadt ⁽¹¹⁷⁾.

Ein kurzer Überblick über die fortgeschrittene Arbeit der RSP in der Region East Midlands dient als Illustration für die Art der entwickelten Ansätze ⁽¹¹⁸⁾. Die RSP in diesem Gebiet firmiert unter dem Namen Employment, Skills and Productivity Partnership (ESP). Die ESP führt 28 „maßgebliche Partner“ auf ⁽¹¹⁹⁾ (darunter Jobcentre Plus, LSC, SfBN, die Regierungsvertretung in der Region, HEFCE, Arbeitgeber und Gewerkschaften), die jährlich geschätzte 1 Mrd. GBP für Beschäftigung, Qualifikation und Produktivität dort aufbringen.

Die ESP strebt an, mithilfe ihres jährlichen Aktionsplans den Mitteleinsatz ihrer Partner im Sinne der Wirtschaftsstrategie der Region East Midlands zu beeinflussen. Der laufende Aktionsplan für 2005/06 enthält eine Liste von sechs regionalen Prioritäten (denen bestimmte Aktionen zugeordnet sind), eine namentlich genannte federführende Organisation und das verfügbare Budget. Ein Überblick über den Aktionsplan für 2005/06 ist in Tabelle 1 dargestellt. Die ESP verfolgt die Fortschritte und die Umsetzung aller Aktionen und Projekte, um zu prüfen, ob die Partner die Terminvorgaben einhalten, und um die Effizienz der eingesetzten Mittel festzustellen. Darüber hinaus hat die ESP eine Reihe von Arbeitsmarktindikatoren entwickelt. Dazu zählen regionale Daten, die an Basisdaten gemessen werden, und eine Reihe von Maßzahlen, die subregionale Abweichungen aufzeigen.

4 Schlussbemerkungen

Die RSPs spielen eine entscheidende Rolle bei der Entwicklung der regionalen Infrastruktur in England. Ihre zentrale Vision ist die partnerschaftliche Zusammenarbeit unter den Einrichtungen der öffentlichen Hand, die ein Interesse daran haben, die Qualifiziertenzahlen im Land auszubauen. Die RSPs sollen ein bedarfsorientiertes Qualifizierungsprogramm entwickeln, das den Bedürfnissen der Arbeitgeber und Menschen in jeder Region entspricht.

Wie es scheint, arbeiten die RSPs an einer stabileren Datengrundlage, anhand deren regionale Ansätze zur Lösung der Qualifikationsprobleme definiert und entwickelt werden können. Sie bringen die wichtigsten öffentlichen Einrichtungen auf der Angebotsseite in dem aufrichtigen Versuch zusammen, das Wesen der Nachfrage zu verstehen, gemeinsame Prioritäten zu entwickeln und das Angebot demgemäß zu gestalten. Folglich sind ein paar frühe Anzeichen für eine Umlenkung der Kerntätigkeit auf eine regionale Agenda hin zu erkennen. Wichtig ist, dass die RSPs nicht direkt Veränderungen einleiten können, da sie keine zusätzlichen Eigenmittel und keine Sanktionsgewalt über ihre Partner haben. Veränderungen sind daher nur durch eine wirksame partnerschaftliche Kooperation im wahrsten Sinn des Wortes zu erzielen.

Es gibt jedoch auch ein paar mögliche Probleme in Verbindung mit dem Aufbau und Tagesgeschäft von RSPs. Besonders schlägt zu Buche, dass viele öffentliche Einrichtungen nicht von regionalen Prioritäten geleitet werden. Es könnte sich daher als schwierig erweisen, die Ziele auf nationaler und lokaler Ebene mit den regionalen Zielen der RSPs in Einklang zu bringen, auch wenn einige Organisationen – wie etwa der Learning and Skills Council – als Reaktion auf die regionale Agenda eine regionale Infrastruktur aufgebaut haben.

Aufgrund des diffusen Charakters partnerschaftlicher Zusammenarbeit wird es sicher schwierig werden, den Erfolg der RSPs zu messen. Es ist eher unwahrscheinlich, dass die RSPs einen klar erkennbaren Stempel hinterlassen werden.

Schließlich ist noch zu erwähnen, dass jede Gesamtbewertung die Beschränkungen in Betracht ziehen muss, denen die RSPs unterliegen. Die RSPs selbst haben darauf hingewiesen, dass es sicherlich einige Zeit dauern wird, bis die partnerschaftliche Zusammenarbeit nennenswerte und anhaltende Früchte tragen kann ⁽¹²⁰⁾.

⁽¹¹⁷⁾ London Skills Commission, *World class skills for the global city, 2005/06 regional skills action plan*.

⁽¹¹⁸⁾ Siehe <http://www.esppartnership.org.uk>.

⁽¹¹⁹⁾ <http://www.esppartnership.org.uk/find-out-about-partner-services>

⁽¹²⁰⁾ Regional Skills Partnerships Steering Group, Sitzungsprotokoll, Mittwoch, 29. März 2006, <http://www.unionlearn.org.uk/extrasUL/Initiatives/DFES7April06.doc>.

Tabelle 1: Überblick über den Aktionsplan 2005/06 der ESP ⁽¹²¹⁾

Priorität	Aktion in Kurzform	Federführende Organisation	Budget 2005/06 (in Umrissen)
Verbesserung der Produktivität in Unternehmen und Organisationen in der Region durch Investitionen in Management, Innovation und Unternehmungsgeist (um dadurch die Nachfrage nach besser qualifizierten Arbeitskräften anzuheizen)	Integriertes Angebot zur Entwicklung von Führungs- und Managementkompetenzen an alle kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) sowie ausgesuchte Betriebe und Sektoren. Innovationsförderung in bestimmten Sektoren und Unternehmen. Geschäftshilfen für Einzelpersonen, ausgesuchte Sektoren und Unternehmen.	East Midlands Development Agency (emda)	12 Mio. GBP
Bereitstellung von integrierten und bedarfsorientierten Unterstützungshilfen für Unternehmen quer durch die Region	Regionale Vermittlung von Unternehmenshilfen. Strategie zur Zusammenarbeit mit Unternehmensvermittlern und -netzwerken. Aufbau von Kapazitäten bei Vermittlern und Netzwerken. Unterstützung für Großunternehmen durch das Zusammenbringen der Nachbetreuung bei ausländischen Investitionen mit den Kundenbetreuern in den Jobcentre Plus.	emda	37 Mio. GBP
Einsatz von Planung und Beschaffung im öffentlichen Sektor als Hebel zur Steigerung von Beschäftigung, Qualifizierung und Produktivität	Einsatz wichtiger Infrastrukturentwicklungen zum Nutzen von Qualifizierung und Beschäftigung in benachteiligten Gebieten. Entwicklung eines regionalen Beschaffungsprogramms und -portals. Unterstützung regionaler KMU beim Zugang zur Logistikkette der öffentlichen Hand. Bessere Bewusstmachung der regionalen Auftragsvergabe.	Jobcentre Plus	0,5 Mio. GBP
Ausweitung der Bildungsbeteiligung und Bildungsabschlüsse bei den 14- bis 19-Jährigen	Verkleinerung der Zahl der nicht in Ausbildung, Beschäftigung oder Weiterbildung befindlichen Jugendlichen. Implementierung einer neuen Phase der Agenda 14-19. Weiterentwicklung der beruflichen Bildungswege.	LSC	Gesamtbudget für die 11- bis 16-Jährigen: 826 Mio. GBP, teilweise durch Maßnahmen der Agenda 14-19 finanziert
Qualifizierung von Erwachsenen auf allen Ebenen, um den Bedarf der regionalen Wirtschaft zu decken	Programm „Entry to Employment“ – von der Sozialhilfe in die Beschäftigung und Qualifizierung auf allen Ebenen. Programm „Next Steps“ – Entwicklung von Karrieremöglichkeiten nach Sektoren; Entwicklung und Pilotierung des „Skills Escalator“ im öffentlichen Dienst. Aktionen zur Umsetzung von Personal.	Jobcentre Plus, LSC, SfBN	28 Mio. GBP; Fremdfinanzierung von 126 Mio. GBP aus dem LSC-Budget für Erwachsene
Verbesserung von Infrastruktur und Effizienz beim Angebot der Qualifizierungsmaßnahmen und Koordinierung der Versorgung	Reaktionsfähige Anbieter, Weiterbildung/höhere Bildung. Qualitätsanbieter. Besser integriertes Handeln (zugelassene Lieferanten, „Skills for Life“).	LSC	900 Mio. GBP Leverage Fremdfinanzierung

Quelle: Aktionsplan 2005/06 der ESP.

⁽¹²¹⁾ Zusammengestellt aus dem ESP-Aktionsplan: <http://www.esppartnership.org.uk/download-esp-documents>.

5 Literaturhinweise

Department for Education and Skills, *Draft specification for Regional Skills Partnerships*, DfES, 2003. http://www.lda.gov.uk/upload/doc/27_492_Part2Item11Annex2DraftSpecification.doc

Department for Education and Skills, *21st century skills: realising our potential*, DfES, London, 2003.

Department for Education and Skills, *Skills: getting on in business, getting on in work*, DfES, London, 2005.

ESP, *Action plan 2005-06*. <http://www.esppartnership.org.uk/download-esp-documents>

Europäische Arbeitskräfteerhebung: http://forum.europa.eu.int/irc/dsis/employment/info/data/eu_lfs/F_LFS_PUBLICATIONS.htm

Eurostat: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=1090,1&_dad=portal&_schema=PORTAL

Leitch Review of Skills, *Skills in the UK: the long-term challenge*, Zwischenbericht, HM Treasury, London, Dezember 2005. http://www.hm-treasury.gov.uk/independent_reviews/leitch_review/review_leitch_index.cfm

London Skills Commission, *World-class skills for the global city, 2005/06 regional skills action plan*, LSC, London.

OECD, *Beschäftigungsausblick 2006: Mehr Arbeitsplätze, höhere Einkommen*, OECD, Paris, 2006. http://www.oecd.org/document/38/0,2340,en_2649_201185_36261286_1_1_1,00.html

Beitrittsländer

Bulgarien: Beschäftigungsförderung in den ärmsten Gemeinden Bulgariens

1 Einführung

Den jüngsten Indikatoren zufolge nimmt die Kapazität des bulgarischen Arbeitsmarkts zu: Laut der Arbeitskräfteerhebung ist die Beschäftigungsquote der 15- bis 64-Jährigen im ersten Quartal 2006 auf 55,5 % gestiegen, und die Arbeitslosenquote auf 9,8 % gesunken ⁽¹²²⁾. Diese Entwicklung ist nicht nur den zunehmenden Beschäftigungsmöglichkeiten im privaten Sektor zu verdanken, sondern auch einer verbesserten Ausrichtung und Effizienz der Maßnahmen, deren Formulierung und Ausarbeitung durch die Bereitstellung umfassender Informationen erleichtert wurde.

Seit 2002 wurden mehrere Sonderstudien durchgeführt. Die Ergebnisse reflektieren einige spezielle Probleme der am Arbeitsmarkt benachteiligten Gruppen sowie den Ausbildungsbedarf der Arbeitgeber. Ende 2003 führten das nationale Statistikamt und das Ministerium für Arbeit und Sozialpolitik mit Unterstützung der Weltbank eine Untersuchung der Armut in Bulgarien durch. Wichtigste Informationsquelle bildete die jährliche Haushaltsumfrage des Statistikamts. Ziel der Untersuchung war: Festlegung einer Armutsgrenze, Beschreibung der Charakteristiken der in Armut lebenden Bevölkerung, Ermittlung der demografischen, wirtschaftlichen, sozialen und ethnischen Merkmale armer Menschen sowie die Beurteilung und Bestimmung der regionalen Ausmaße der Armut. Dieses letztgenannte Ziel ermöglichte zum ersten Mal die Beurteilung der Armut in Bulgarien auf Gemeindeebene sowie deren Kartierung und anschließende Unterteilung in sechs verschiedene Cluster. Die Ergebnisse verdeutlichen, dass die Unterschiede zwischen Niveau und Ausmaß der Armut in den Gemeinden wesentlich ausgeprägter sind als in den Bezirken.

Die Kartierung der Armut ergab eine Liste von 13 ländlichen Gemeinden, in denen mehr als ein Drittel der Bevölkerung arm ist. Diese Gemeinden liegen nah beieinander und bilden regionale Armutsschwerpunkte. Die ärmsten bulgarischen Gemeinden weisen ähnliche Merkmale auf: eine kaum entwickelte lokale Wirtschaft und Infrastruktur, hohe Arbeitslosigkeit und ein niedriges Bildungsniveau. Darüber hinaus verzeichnen diese Gemeinden im Allgemeinen auch eine alternde Bevölkerung: In zwei der Regionen lag der Alterslastquotient bei 100 %. Nur 10 % der Einwohner dieser Gemeinden sind jünger als 15, die Arbeitslosenquote liegt zwischen 35 % und 80 % und der Anteil der Langzeitarbeitslosen liegt bei 70 % und mehr. In den ärmsten Gemeinden gehören über 50 % der Bevölkerung der Roma- oder der türkischen Minderheit an ⁽¹²³⁾.

Die umfassende Untersuchung der sozialen und demografischen Profile der ärmsten Gemeinden endete mit der Forderung nach einer ausgewogenen Kombination allgemeiner und spezieller Maßnahmen zur Bekämpfung der Armut. Arbeitsbeschaffung und eine nachhaltige Beschäftigung sind in diesem Zusammenhang von primärer Bedeutung für alle Gemeinden. Aus diesem Grund wurde 2004 das Programm „Überwindung der Armut“ entwickelt und ein Jahr später in die Tat umgesetzt.

Das Programm sieht Kurse zur Verbesserung der Grund- und Berufsbildung, subventionierte Beschäftigung und die Möglichkeit einer selbstständigen Tätigkeit für die Einwohner der 13 ärmsten Gemeinden Bulgariens vor. Überdies will es die wirtschaftliche Aktivität der armen und ausgegrenzten Bevölkerung durch Reduzierung der Armut und Beseitigung regionaler Unterschiede verbessern. Ziel des Programms „Überwindung der Armut“ ist

⁽¹²²⁾ Zum Vergleich: Im ersten Quartal 2005 lagen die Beschäftigungsquote der 15- bis 64-Jährigen bei 53 % und die Arbeitslosenquote bei 11,4 %; 2003 waren es noch 50,2 % bzw. 15,7 %. *Quelle:* Nationales Statistikamt www.nsi.bg.

⁽¹²³⁾ Nationales Statistikamt, *Bulgarien – die Herausforderungen der Armut*, 2005, S. 104-105.

es, in den ärmsten Gemeinden einen integrativen Arbeitsmarkt zu schaffen und die Attraktivität der Arbeit zu fördern [Leitlinie Nr. 19 ⁽¹²⁴⁾]. Das Programm beinhaltet Sondermaßnahmen für benachteiligte Gruppen wie Jugendliche, Arbeitslose aus ethnischen Minderheiten und unqualifizierte Langzeitarbeitslose mit geringem Bildungsniveau.

2 Organisation, Umsetzung und Finanzierung

„Überwindung der Armut“ war – was die Höhe der zugeleiteten finanziellen Mittel betrifft – das viertgrößte der Programme, die 2005 zur Umsetzung der Leitlinie Nr. 19 durchgeführt wurden. Daran hat sich 2006 nichts geändert und man plant, dieses Programm – in dessen Rahmen 0,7 % aller Arbeitslosen beschäftigt werden – mit rund 0,3 % der für aktive Arbeitsmarktmaßnahmen ⁽¹²⁵⁾ vorgesehenen Mittel zu unterstützen.

Das Programm umfasst drei Module: Grundbildung ⁽¹²⁶⁾, Berufsausbildung und subventionierte Beschäftigung oder selbstständige Tätigkeit. Die Module werden mithilfe sozialer Partnerschaften und Kooperation auf nationaler und regionaler Ebene und in Einklang mit den gesetzlichen Bestimmungen organisiert. Wichtigste Programmpartner sind die Direktorien der Arbeitsverwaltung (DAV), Gemeinden, Ausbildungsträger und Arbeitgeber.

Die Personen, die im Rahmen des Programms eine Beschäftigung erhalten, werden von den DAV ausgewählt. Zielgruppen sind arbeitslose Sozialhilfeempfänger, Langzeitarbeitslose, unqualifizierte Arbeitslose, die maximal über eine Grundbildung verfügen, sowie Personen, die sich selbst als Analphabeten bezeichnen. Innerhalb dieser Gruppen genießen Frauen über 50, Männer über 55 sowie junge Menschen bis zu 29 Jahren Priorität. Die letztendliche Einstellungsentscheidung liegt beim Arbeitgeber. Den DAV obliegt die Organisation von Schulungskursen,

die sich am Bedarf des örtlichen Arbeitsmarkts orientieren.

Das Programm wird mithilfe anerkannter Projekte realisiert, die von den Arbeitgebern der verschiedenen Gemeinden entwickelt wurden. Dies soll die Beschäftigung in Sektoren gewährleisten, die für die örtliche Konjunktur von Bedeutung sind, wie z. B. Landwirtschaft, Verarbeitung landwirtschaftlicher Erzeugnisse, Anbau von Kräutern und Pilzen, Gründung von Dienstleistungsunternehmen, Ökologie, Tourismus, Bildung, Sozialdienste und Fertigungsindustrie. Überdies wurde eine Liste der Sektoren erstellt, die für die Entwicklung der ärmsten Gemeinden besonders wichtig sind ⁽¹²⁷⁾. Dabei handelt es sich um Aktivitäten, die sowohl zur Realisierung einer nachhaltigen örtlichen Entwicklung erforderlich sind als auch Möglichkeiten für die Schaffung dauerhafter Arbeitsplätze bieten.

Bedingung ist, dass die im Rahmen des Programms geschaffenen Arbeitsplätze in keiner Weise mit einer Verwaltungs- oder Führungstätigkeit in Zusammenhang stehen und eine mindestens sechsmonatige Beschäftigung bieten. Für jede Gemeinde wurde eine Liste der Berufsbildungskurse erstellt, die den empfohlenen Tätigkeiten entsprechen.

Die im Rahmen des Programms organisierte Grundbildung basiert auf Methoden, die speziell für die Erwachsenenbildung über einen Zeitraum von 600 Schulungsstunden entwickelt wurden. Die Gemeinde wählt den Ausbildungsträger und den Ausbildungsort und stellt Bücher und Unterrichtshilfen für die Kursteilnehmer bereit. Teilnehmer an Grund- und Berufsbildungskursen erhalten ein Stipendium. Dies ist ein wichtiger Faktor, der Arbeitslose zur Teilnahme an einer derartigen Schulung bewegt.

Das Programm wird vom Staat und den Gemeinden finanziert. Arbeitgeber, die einen Arbeitsplatz von mindestens sechsmonatiger Dauer schaffen und einen Arbeitslosen einstellen, erhalten eine Beihilfe zur Deckung der Arbeitskosten und sämtlicher Sozialversicherungsbeiträge. Die Mittel stehen allen im Rahmen des Programms eingestellten Arbeitslosen für die Dauer ihrer Beschäftigung (maximal zwölf Monate) zur Verfügung. Die

⁽¹²⁴⁾ Neue Integrierte Leitlinien 2005-2008 http://www.europa.eu.int/comm/employment_social/employment_strategy/prop_2005/adopted_guidelines_2005_en.htm.

⁽¹²⁵⁾ Die Leitlinie über „Integrative Arbeitsmärkte“ des Aktionsplans 2006 sieht die Beschäftigung von rund 63,3 % aller Teilnehmer an Arbeitsmarktprogrammen und -maßnahmen sowie die Finanzierung von 63,9 % der Gesamtausgaben für aktive Maßnahmen im Jahr 2006 vor (<http://www.mlsp.government.bg/>).

⁽¹²⁶⁾ Gemäß dem Beschäftigungsförderungsgesetz (seit 1. Januar 2002 in Kraft) ist hiermit der Erwerb von Lese-, Schreib- und Rechenkenntnissen sowie von Grundkenntnissen im Bereich der Natur- und Geisteswissenschaften gemeint.

⁽¹²⁷⁾ Für die Gemeinden Dospat und Rakitovo wird z. B. die Entwicklung des Kulturtourismus empfohlen. In Dospat soll zudem die subventionierte Beschäftigung zur Produktion von Kunststoffartikeln und in Rakitovo der Anbau von Erdbeeren, Hopfen, Lavendel und mehrjährigen Pflanzen sowie die Viehzucht gefördert werden.

Gemeindeverwaltung bezahlt Schulbücher und Unterrichtsmaterial, die Miete der Unterrichtsräume sowie Heizung, Licht, Wasser usw. Diese Maßnahmen ermöglichen sämtlichen Partnern, sich an der Durchführung des Programms zu beteiligen und einen Teil der Verantwortung zu übernehmen. Die Gemeindeämter leisten einen wichtigen Beitrag zur Verbreitung von Informationen, zur Mobilisierung örtlicher Unternehmen und zur Pflege eines regelmäßigen Kontakts mit Vertretern der örtlichen Minderheitsgruppen.

Bei der Umsetzung des Programms „Überwindung der Armut“ in den 13 ärmsten bulgarischen Gemeinden werden die im Verlauf ähnlicher Initiativen gewonnenen Erfahrungswerte berücksichtigt. Im Allgemeinen waren unter den Teilnehmern der früheren Beschäftigungs- und Ausbildungsprogramme bzw. Maßnahmen auch Mitglieder der Roma und anderer ethnischer Minderheiten zu finden⁽¹²⁸⁾. Das erste dieser Programme („Grundkenntnisse, Ausbildung, Beschäftigung“) wurde 2002 auf den Weg gebracht. 2006 wurde ein ähnliches Programm speziell zur Arbeitsmarktintegration ethnischer Minderheiten gestartet. Das Programm zielt auf die soziale und wirtschaftliche Integration benachteiligter Gruppen – insbesondere der Roma-Bevölkerung – und umfasst Arbeitsmarktmaßnahmen in Regionen, die eine Bevölkerung gemischter ethnischer Herkunft und die höchste Konzentration an Roma verzeichnen. Mit diesem Programm werden die im Abschnitt „Beschäftigung“ des „Rahmenprogramms für die Gleichstellung der Roma-Bevölkerung in der bulgarischen Gesellschaft“ beschriebenen Maßnahmen und der dazugehörige Aktionsplan in die Tat umgesetzt. 2006 und 2007 wird zudem das „Nationale Programm für die Grund- und Berufsbildung der Roma“ auf den Weg gebracht. Ziel ist es, anhand entsprechender Schulungsangebote die Beschäftigungseignung von Arbeitslosen, die entweder über keine oder nur sehr geringe Lese-, Schreib- und Rechenkenntnisse verfügen, zu fördern.

Ein innovativer Aspekt der im Rahmen des Programms „Überwindung der Armut“ durchgeführten Aktivitäten ist ein ausgewogenes Paket allgemeiner und spezieller Maßnahmen auf Gemeindeebene, die die besonderen Probleme der örtlichen Bevölkerung berücksichtigen. Zudem kommen komplexe Lösungen zur Reduzierung der Armut und zur Förderung von Beschäftigungsmöglichkeiten zum Einsatz. Auch die örtliche Kapazität für die Entwicklung, Anwendung und Durchführung von Unternehmensprojekten wird mithilfe des Programms verbessert.

3 Leistungen und Erfolge

Das Programm „Überwindung der Armut“ ist noch nicht abgeschlossen, doch seit Anfang 2005 wurde Folgendes erreicht:

- Das Programm hat eine positive Wirkung auf benachteiligte Gruppen und fördert aktives Verhalten; 61 % der Programmteilnehmer sind langzeitarbeitslos, 28 % verfügen über einen Abschluss der Sekundarstufe I, 23 % sind Jugendliche und 46,5 % sind Frauen.
- Rund 86,6 % aller vom Programm erfassten Arbeitslosen erhalten einen von den Projekten finanzierten Arbeitsplatz. Den Statistiken zufolge wurden 2005 durchschnittlich 818 Personen pro Monat im Rahmen des Programms beschäftigt – der geplante Durchschnitt lag bei 685⁽¹²⁹⁾.
- 13 % aller Programmteilnehmer besuchten Grund- und/oder Berufsbildungskurse.
- Die Arbeitsplätze, die geschaffen werden, sind vornehmlich für gering qualifizierte Arbeitskräfte geeignet. Obwohl die Nachfrage nach hoch qualifizierten Mitarbeitern steigt, sind gering qualifizierte Arbeitskräfte nach wie vor stärker gefragt.
- Die Hälfte der im Rahmen des Programms geschaffenen Arbeitsplätze ist im Bauwesen und im Bereich der Reparaturdienste und Gemeindeaktivitäten angesiedelt, gefolgt von der Landwirtschaft mit 20 %, Tourismus und Ökologie mit 16 % sowie Forstwirtschaft und Jagd mit 11 %. Die regionalen Besonderheiten und die in den jeweiligen Gemeinden verfügbaren Ressourcen werden also von den Projekten entsprechend berücksichtigt, was darauf hoffen lässt, dass die Wirtschaftstätigkeit und die neu geschaffenen Arbeitsplätze auch tatsächlich von Dauer sind.
- In zwei der ärmsten Gemeinden hat die Bevölkerung das arbeitsfähige Alter überschritten. Personen mit geringem oder sehr geringem Renteneinkommen stellt das Ministerium für Arbeit und Sozialpolitik kostenlose Sozialdienste zur Verfügung.
- 2006 lag der Schwerpunkt auf Landwirtschaft, Jagd und Ökotourismus sowie auf der Fertigungsindustrie

⁽¹²⁸⁾ Die bulgarische Gesetzgebung erlaubt keine Diskriminierung gegen die Roma oder Angehörige anderer ethnischer Gruppen. Dies gilt für sämtliche Gesetze, Vorschriften und sonstige Rechtsdokumente mit Bezug zum Arbeitsmarkt (gemäß dem Gesetz über den Schutz vor Diskriminierung).

⁽¹²⁹⁾ Die Zahlen beziehen sich auf 2005 (*Quelle*: Beschäftigungsagentur).

und dem Anbau von Gemüse, Kräutern und Pilzen. Die Ergebnisse deuten darauf hin, dass diese Aktivitäten gut gewählt und sowohl der Beschäftigung als auch der allgemeinen wirtschaftlichen Entwicklung in den Gemeinden förderlich sind.

4 Schlussbemerkungen

Zum gegenwärtigen Zeitpunkt scheint sich das Programm zu bewähren und seine Ziele zu erreichen. In den betroffenen Gemeinden ist die Armut über einen Zeitraum von 18 Monaten zwischen einem und acht Prozentpunkten gesunken.

Die Ergebnisse deuten jedoch darauf hin, dass die Beratung der beschäftigten Leistungsempfänger noch verbessert werden muss. Die ärmeren Menschen der ländlichen Gemeinden haben jegliche Hoffnung auf eine Verbesserung ihrer Lage verloren. Sie bedürfen starker Motivation, aktiver Beratung und eines breiten Informationsangebots. Ein persönlicher Ansatz für jeden Arbeitssuchenden ist von größter Bedeutung.

Die Arbeitslosen der ärmsten Gemeinden sind derzeit nicht an einer selbstständigen Tätigkeit interessiert. Grund hierfür könnten ihr geringes Bildungsniveau und Unsicherheit bezüglich der Gründung eines eigenen Unternehmens sein. Auch das geschäftliche Umfeld dieser Gemeinden bietet derzeit noch keinen sehr günstigen Ausgangspunkt für die Ausweitung der Selbstständigkeit.

Beschäftigungsfördernde Maßnahmen sind für die beiden Gemeinden mit Bewohnern, die das arbeitsfähige Alter überschritten haben, kaum relevant. Vor Aufnahme der ärmsten Gemeinden in das Programm ist daher die Altersstruktur der Bevölkerung zu prüfen. Andererseits ist es wichtig, Gemeinden mit einer relativ jungen Bevölkerung einzubeziehen, auch wenn diese nicht unbedingt zu den allerärmsten Gebieten des Landes gehören.

In Anbetracht der derzeitigen Ergebnisse wird das Programm auch im Jahr 2007 weitergeführt. Überdies ist geplant, die Armutskartierung und die Liste der subventionierten Gemeinden zu aktualisieren und weitere Gemeinden in das Programm einzubeziehen.

5 Literaturhinweise

Nationales Statistikamt, *Bulgarien – die Herausforderungen der Armut*, Herausgeber: Vassil Tzanov, 2005.

Ministerium für Arbeit und Sozialpolitik:
<http://www.mlsp.government.bg/>

Beschäftigungsagentur:
http://www.az.government.bg/eng/index_en.asp

Rumänien: Änderung des Arbeitslosengeldsystems: Umstellung von einer Pauschalleistung auf eine beitragsbezogene Leistung

1 Einführung und Ziele

Während die Einkommensteuer in Rumänien von einem progressiven System auf einen einheitlichen Steuersatz umgestellt wurde, weil die Grenzsteuersätze der Einkommenshierarchie des Landes in keiner Weise entsprachen, wurde das Arbeitslosengeldsystem von einem System mit einer Pauschalleistung auf ein nahezu komplett beitragsbezogenes System umgestellt.

Die im Herbst 2005 von der Nationalen Beschäftigungsbehörde initiierte Notverordnung der Regierung (Nr. 144/2005 vom 10. Oktober 2005) trat am 1. Januar 2006 in Kraft. Diese Verordnung bewirkte eine grundlegende Änderung der Formel, die der Berechnung des Arbeitslosengelds seit Beschluss des aktuellen Gesetzes über die Arbeitslosenversicherung (Gesetz Nr. 76/2002) zugrunde gelegt wurde.

Diese später vom Parlament genehmigte Verordnung änderte den Wortlaut des Gesetzes über die Arbeitslosenversicherung und bewirkte eine Neugestaltung des bisherigen Systems, das ein pauschales Arbeitslosengeld vorsah. Das Gesetz über die Arbeitslosenversicherung hat es ganz entgegen seiner Zielsetzung nicht geschafft, mehr Menschen auf den Arbeitsmarkt zu bringen. Stattdessen fungierte es lediglich als Instrument zur besseren Haushaltskonsolidierung, weil bei den Ausgaben aus der Arbeitslosenversicherung wichtige Einsparungen erzielt wurden. Diese Versicherung, das kleinste der öffentlich-rechtlichen obligatorischen Sozialversicherungssysteme (Renten-, Kranken-, Betriebsunfall-, Berufskrankheits- und Arbeitslosenversicherung), erzielt einen Nettoüberschuss. Vor diesem Hintergrund rechtfertigen die dafür getätigten Ausgaben nicht die Kürzung der Formel, die viele der Anspruchsberechtigten ihrer Rechte beraubt.

Gleichzeitig wurde 2003 mit der Einführung eines zentralen Einziehungsmechanismus für alle Staatseinnahmen begonnen (der derzeit unter der Ägide des Ministeriums für Öffentliche Finanzen von der nationalen Steuerbehörde verwaltet wird). Dieser Mechanismus, durch den auch die Pflichtbeiträge zu den vier öffentlich-rechtlichen Sozialversicherungssystemen eingezogen werden, hat keine Verbesserung des Einzugssystems gebracht. Dieses zentrale Verfahren lief auf ein Einzugssystem hinaus, das in hohem Maße darauf zugeschnitten ist, die aktuellen Verbindlichkeiten abzudecken, darüber jedoch künftige Verbindlichkeiten und den Aufbau von Reserven fast ganz vergisst. Somit ist es unmöglich abzuschätzen, ob die Beiträge zur Arbeitslosenversicherung tatsächlich dem gesetzlichen Beitragssatz entsprechen. Außerdem ist es der Nationalen Beschäftigungsbehörde nicht möglich, den Überschuss zu verwenden. Aufgrund der aktuellen Regelungen fungiert sie im Einzugssystem lediglich als aktuelle Verbindlichkeiten schaffende Stelle, ohne dass berücksichtigt wird, dass es sich bei diesen Verbindlichkeiten um Versicherungsansprüche handelt (d. h. aktiv/passiv).

Die bislang eingeführten Reformen ändern die Art und Weise, wie die Einnahmen aus dem System tatsächlich ausgegeben werden. Die Ausgaben werden stärker auf die Ziele der Beitragsleistenden ausgerichtet, womit dem Grundsatz Rechnung getragen wird, dass es sich um erworbene Ansprüche der Versicherten handelt. Die Änderungen schaffen ein System, das anerkennt, dass die Leistungen der Beitragsbasis entsprechen (d. h. dem Einkommen, welches in der Regel die Gehälter sind, von denen die Beiträge abgeführt werden) und auch die Beitragszeit und die Bezugsdauer der Leistung berücksichtigen müssen.

Nun geht es darum, die Grundprinzipien einer Sozialversicherung wiederherzustellen und die Beteiligung am

formellen Arbeitsmarkt zu fördern. Nur dieser bietet die Möglichkeit, durch Beitragszahlungen von einer Sozialversicherung zu profitieren. Außerdem zielen die Änderungen darauf ab, stärker in den großen „Untergrund“-Sektor einzudringen, der die Volkswirtschaft Rumäniens weiterhin belastet. Somit dürfte dieses System vor allem dadurch, dass die Höhe des Arbeitslosengelds von der Beitragsbasis abhängt, dazu beitragen, dass die Zahl der nichtangemeldeten Arbeitsverhältnisse zurückgeht. Man hofft, dass die weitverbreitete Praxis von Gehaltszahlungen „unter der Hand“ von jetzt ab zurückgehen wird.

2 Organisation, Umsetzung und Finanzierung

Die Reform zielt darauf ab, eine stärkere, deutlichere Verbindung zwischen der Beitragsbasis und der Beitragsdauer einerseits und der Bezugsdauer der Leistung sowie des gezahlten Betrags andererseits herzustellen. Deshalb wird die Leistung nur denjenigen gezahlt, die sich beim örtlichen Amt der Nationalen Beschäftigungsbehörde arbeitslos melden und die entsprechenden Voraussetzungen erfüllen. Das heißt, dass es einen Mindestzeitraum gibt, während dessen ununterbrochen Beiträge gezahlt worden sein müssen, bevor ein Anspruch auf Arbeitslosengeld besteht, das für die Dauer von sechs bis zwölf Monaten gezahlt wird. Die Leistungen, die davon abhängen, wie lange Beiträge gezahlt wurden, sind wie folgt gestaffelt:

- sechs Monate für diejenigen, die mindestens ein Jahr lang Beiträge geleistet haben;
- neun Monate für diejenigen, die mindestens fünf Jahre lang Beiträge geleistet haben;
- zwölf Monate für diejenigen, die mindestens zehn Jahre lang Beiträge geleistet haben.

Der Mindestbeitragszeitraum, der erfüllt sein muss, bevor man sich arbeitslos melden und das Arbeitslosengeld beziehen kann, sind zwölf Beitragsmonate (über einen Zeitraum von 24 Monaten).

Der tatsächliche Betrag des Arbeitslosengelds bemisst sich nach dem Beitragszeitraum und der Beitragsbasis (d. h. dem versteuerten Lohn oder Gehalt) des Begünstigten bzw. Versicherten, und zwar nach folgender Formel:

- 75 % des garantierten nationalen Mindesteinkommens für Personen mit einem Beitragszeitraum von einem Jahr;

- 75 % des garantierten nationalen Mindesteinkommens zuzüglich eines Betrags, der sich durch Anwendung einer bestimmten Prozentquote auf das in den zwölf Monaten vor der Arbeitslosmeldung erzielte durchschnittliche Bruttomonatsgehalt des Anspruchstellers ergibt.

Die angewendete Prozentquote variiert je nach dem Beitragszeitraum, der zum Datum der Arbeitslosmeldung im örtlichen Amt der Nationalen Beschäftigungsbehörde aufgelaufen war. Im Einzelnen:

- 3 % für diejenigen mit einem kumulierten Beitragszeitraum von mindestens drei Jahren;
- 5 % für diejenigen mit einem kumulierten Beitragszeitraum von mindestens fünf Jahren;
- 7 % für diejenigen mit einem kumulierten Beitragszeitraum von mindestens zehn Jahren;
- 10 % für diejenigen mit einem kumulierten Beitragszeitraum von mindestens zwanzig Jahren.

Obwohl durch die Reform wieder eine Verbindung zwischen den gewährten Leistungen und dem Beitragszeitraum und der Beitragsbasis hergestellt wurde, reicht diese Änderung unserer Einschätzung nach nicht aus, diese Verbindung vollständig wiederherzustellen. Die Änderung folgt einfach der konventionellen Arbeitsmarkttheorie, obwohl diese Theorie unzureichend belegt ist. Dieser Theorie zufolge steigt bei großzügigeren Arbeitslosenleistungen die Wahrscheinlichkeit, dass die Empfänger länger arbeitslos bleiben oder dass die Arbeitslosenleistungen voll ausgeschöpft werden, bevor der Empfänger auf den Arbeitsmarkt zurückkehrt. Diese Theorie ist niemals voll empirisch bestätigt worden. Sie berücksichtigt auch nicht die hinsichtlich der Einkommens- und Einnahmenquellen bestehenden Unterschiede zwischen den Arbeitslosenversicherungen. Dadurch wird versäumt, zwischen Systemen zu unterscheiden, deren Einnahmen in vollem oder fast vollem Umfang aus Beiträgen stammen, und solchen Systemen, die nicht durch Beiträge, sondern durch das allgemeine Steueraufkommen finanziert sind. Unabhängig davon, aus welcher Quelle die Haupteinnahmen stammen, gibt es Belege dafür, dass selbst großzügige Leistungen nicht zwangsläufig Inaktivität begünstigen, wenn sie mit wirksamen Maßnahmen einhergehen, die sicherstellen, dass die Empfänger aktiv nach Arbeit suchen oder an Schulungskursen teilnehmen.

Natürlich müssen beitragsfinanzierte Systeme in erster Linie ihren Beitragszahlern – d. h. den Versicherten – dienen, nicht den Verwaltern. Auch wenn man den besonderen Charakter der Arbeitslosenversicherung im Vergleich zu anderen Sozialversicherungssystemen bedenkt, darf man doch nicht vergessen, dass die Beloh-

nung der Beitragszahlung in diesem Fall auch Arbeit und aktive Partizipation fördert, da nur diese, praktisch gesprochen, den Erwerb von Rechten im Rahmen der Versicherung ermöglichen.

Die Tatsache, dass die Änderung die Verbindung zwischen den geleisteten Beiträgen, der Beitragsbasis und den gewährten Leistungen nicht in vollem Umfang wiederherstellt, erinnert an die Zeiten, in denen Umverteilung und Verlassen auf staatliche Hilfe die Regel waren und Arbeit und Eigeninitiative nicht gefördert wurden. Obwohl die Änderung wichtig und insgesamt positiv ist, begünstigt die Änderung weiterhin minimale Beitragsleistungen, sowohl hinsichtlich der Beitragsbasis als auch hinsichtlich des Bezugszeitraums, während es für den Aufbau langer Beitragszeiten und die offene Angabe der Beitragsbasis (Einkommen) keine Anreize gibt. Das bedeutet, dass für eines der Reformziele, nämlich (in Kombination mit der Umstellung auf einen einheitlichen Steuersatz) den allmählichen Rückgang der unangemeldeten Arbeitsverhältnisse und der Untergrundwirtschaft, nur wenig getan wird.

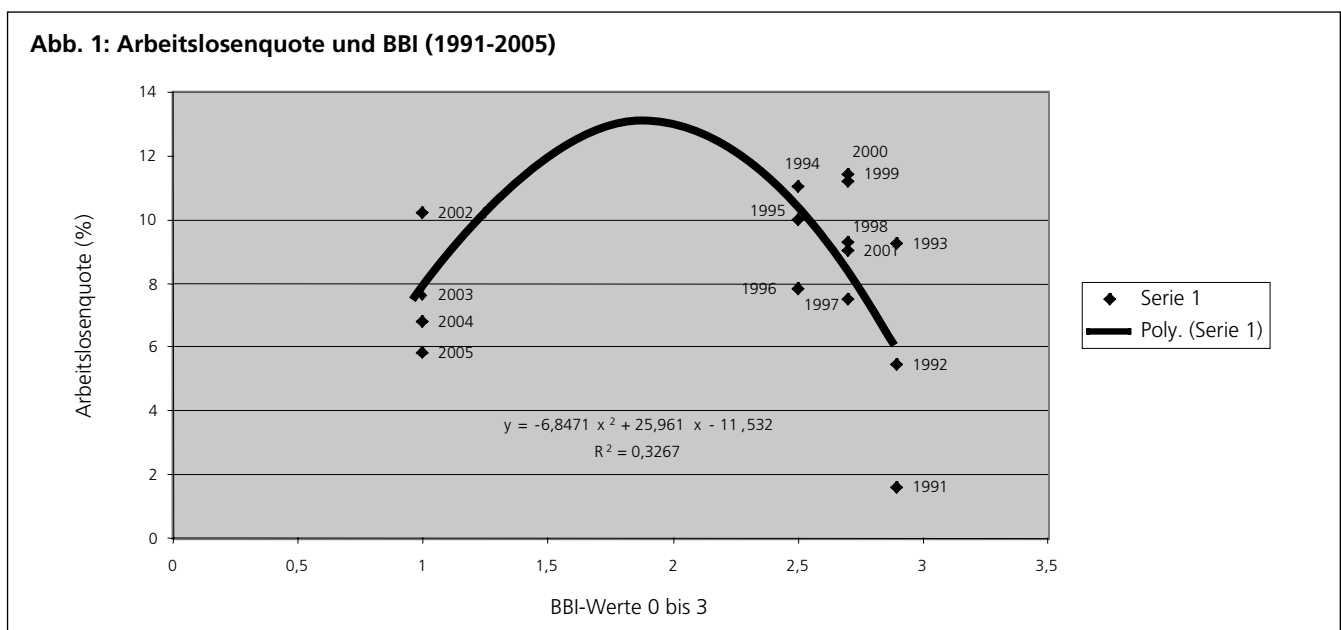
Dennoch ist anzumerken, dass nach der Einführung der freiwilligen Beitragszahlung zur Arbeitslosenversicherung (und anderen Sozialversicherungen) die Leistungshöhe für freiwillig Versicherte – zumeist Selbstständige, aber auch unbezahlt arbeitende Familienangehörige sowie eine kleine, aber zunehmende Zahl im Ausland tätiger Rumänen – auf Grundlage des Beitragszeitraums bemessen wird, wobei als Beitragsbasis auch das angegebene jährliche Einkommen berücksichtigt wird. Dies ist ein schwacher und selten genutzter Anreiz, ein höheres tatsächliches Einkommen anzugeben, um in Notzeiten höhere Leistungen zu erhalten.

3 Leistungen und Erfolge

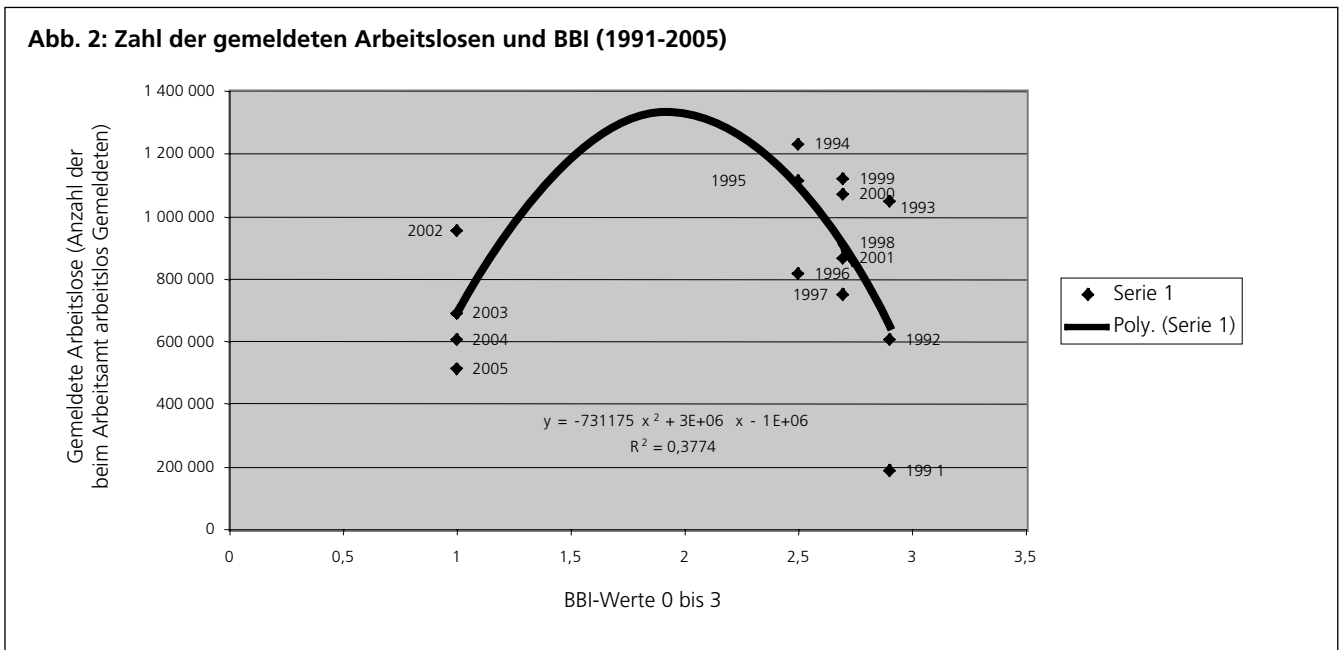
Diese Politik wird noch nicht lange angewendet. Es ist daher schwer abzuschätzen, wie sie sich bewährt, was sie erreicht oder möglicherweise bewirkt. Dennoch ist zu beachten, dass diese konkrete Politik und die Formel für die Berechnung des Arbeitslosengelds auf die Politik Anfang der 90er Jahre zurückgeht, als das rumänische Parlament zu Beginn des „Plans für den Übergang zur Marktwirtschaft“ das erste Gesetz über die Arbeitslosenversicherung beschloss (Gesetz Nr. 1/1991). Betrachtet man die Entwicklung der Arbeitslosenversicherung, so gewinnt man einige nützliche Einsichten für künftige Evaluierungen bzw. für die ehrgeizigeren Auswirkungsanalysen, die sicherlich noch folgen werden.

Bis 2002 gab es eine Formel, die auf Beitragsbasis und Beitragszeitraum basierte. Man kann deren Auswirkungen auf einige Beschäftigungs- und Arbeitsmarktindikatoren betrachten (etwa auf die Gesamtbeschäftigtenzahl, die EU-weite Arbeitslosenquote, die national definierte Arbeitslosenquote, den Anteil der im Landwirtschaftssektor Beschäftigten, der während der Übergangsphasen eine Art „Puffer“ bildete). Dabei wird als erklärende Variable für deren Entwicklung die zur betreffenden Zeit benutzte Formel für die Berechnung des Arbeitslosengeldes herangezogen. Auf diese Weise könnten wir eine grobe, aber vielleicht recht stimmige Einschätzung gewinnen, wie die Formel für das Arbeitslosengeld die Arbeitsmarktentwicklung beeinflussen könnte.

Der Hauptaspekt, in dem sich die verschiedenen während der letzten 14 Jahre (seit der Einführung des ersten Gesetzes über die Arbeitslosenversicherung) benutzten



Quelle: Daten der Nationalen Beschäftigungsbehörde und Berechnungen von Dr. C. Ghinararu.



Quelle: Daten der Nationalen Beschäftigungsbehörde und Berechnungen von Dr. C. Ghinararu.

Formeln unterschieden, ist deren Verhältnis zu den beitragsbezogenen Determinanten (d. h. Beitragsbasis und Beitragszeitraum). Unter Berücksichtigung dieser Faktoren können wir eine Skala von 0 bis 3 erstellen, bei der 0 für eine Formel steht, die keinerlei Verbindung zu beitragsbezogenen Determinanten hat, und 3 für eine Formel mit voller Verbindung zu beitragsbezogenen Determinanten. Diese Werte wenden wir dann auf jedes Jahr an, beginnend 1991, als das erste Gesetz über die Arbeitslosenversicherung verabschiedet wurde, bis 2005. Dann nehmen wir anhand der Werte einiger der oben erwähnten Beschäftigtenaggregate eine Regression auf die Werte dieser konstruierten Kennzahl vor, die wir als „Beitragsbezugsindex der Arbeitslosengeldformel“ oder einfach „Beitragsbezugsindex“ (BBI) bezeichnen. Obwohl dies nur eine grobe Kennzahl ist, könnte sie doch einige Erkenntnisse hinsichtlich der möglichen Ergebnisse bringen. Zudem muss berücksichtigt werden, dass die Aussichten auf eine künftige Wiederholung dieser Entwicklung, die im Zuge der Umstellung auf die Marktwirtschaft stattfand, eher begrenzt sind, da es sich bei dieser Umstellung um ein einzigartiges Phänomen handelte.

Die Durchführung dieser Berechnungen führt uns zu gemischten Schlussfolgerungen (vgl. Abbildungen 1 und 2). Einerseits scheint es, dass die Art und Weise, wie sich die Arbeitslosengeldformel zur Arbeitslosenquote oder zur Zahl der gemeldeten Arbeitslosen verhält, dadurch erklären lässt, inwieweit sie beitragsbezogene Determinanten berücksichtigt. Dies ist jedoch keinesfalls eine einfache, lineare Beziehung. Im Gegenteil: Es scheint, dass während der Übergangsphase Zeiten hoher Arbeitslosigkeit sowohl mit einer engeren Verbindung der Arbeitslosengeldformel zu beitragsbezogenen Determinanten einherging als auch mit einer schwächeren – oder sogar gar keiner – Verbindung der Arbeitslosengeldformel zu beitragsbezogenen Determinanten. Die sich aus der Korrelation ergebende Gleichung zeigt jedoch, dass eine schrittweise Erhöhung der beitragsbezogenen Aspekte der Formel sich negativ auswirkt, und einen Anstieg der Arbeitslosenquote bewirkt, während eine entschiedene Umstellung auf das Beitragsprinzip offensichtlich einen Rückgang der Arbeitslosenquote bewirkt⁽¹³⁰⁾.

⁽¹³⁰⁾ Wir haben für die Jahre 1997-2000, als es entschiedene Maßnahmen der Mitte-Rechts-Koalition gab, höhere Werte zugrunde gelegt. Diese Reformen haben dem Land geholfen, beim Übergang von der Plan- zur Marktwirtschaft die erforderliche kritische Masse zu erreichen und den Wachstumskurs wieder aufzunehmen. Während des gesamten Zeitraums, in dem es Massenentlassungen gab, galt eine beitragsorientierte Formel, die durch recht großzügige von der Arbeitslosenversicherung finanzierte Abfindungspakete ergänzt wurde. In den meisten Fällen stellte die Leistungshöhe in gewissem Umfang darauf ab, wie viele Jahre der Betreffende beschäftigt war, d. h., wie lange er Beiträge geleistet hatte.

Es ist auch klar, dass die verschiedenen Entwicklungen der Formel für das Arbeitslosengeld und dessen periodische Annäherung bzw. Entfernung vom Beitragsprinzip beide in einem starken Zusammenhang mit den Fortschritten stehen, die Rumänien beim Übergang „vom Plan zum Markt“ erzielte (dies lässt sich auch für die meisten anderen Entwicklungen in der Übergangsphase sagen). Dementsprechend ergibt die Durchführung einer Regression zwischen dem BBI und einer allgemein verwendeten Kennzahl für den Fortschritt des Übergangs, nämlich dem Liberalisierungsindex, eine starke Beziehung zwischen den beiden konstruierten Werten, wobei der Fortschritt des Übergangs einen starken Einfluss auf den BBI hat. Dieselbe starke Beziehung sieht man im Verhältnis der Arbeitslosenquote (im Sinne der nationalen Definition) zum Liberalisierungsindex. Dies deutet darauf hin, dass langsame Reformen die Arbeitslosenquote sowie die Anzahl der Arbeitslosengeldempfänger steigen lassen, entschlossene Reformen jedoch einen rapiden Rückgang der von der Verwaltung berechneten Arbeitslosenquote und einen deutlichen Rückgang der Zahl der Arbeitslosengeldempfänger bewirken.

Dies steht im Einklang mit einer anderen Regression, die die Entwicklung des BBI simuliert, wobei die Annahme zugrunde gelegt wird, es hätte 2002 keine Kehrtwende gegeben, nachdem die sozialdemokratische Regierung das einheitliche Arbeitslosengeld einführte, sondern das System wäre sogar mit noch stärkerem Beitragsbezug weiterentwickelt worden. Die Ergebnisse dieser Simulation zeigen, dass man die Wende niemals hätte versuchen sollen, da sie völlig sinnlos war. Die Simulation zeigt für den Übergangszeitraum ganz klar, dass die Arbeitslosengeldleistungen in der ersten Phase in der Regel großzügiger sind, jedoch im Zuge der weiteren Entwicklung, wenn Volkswirtschaft und Staatshaushalt unter Druck geraten, „spartanischer“ werden. Im Zuge der Konjunkturerholung kehren die Leistungen jedoch in der Regel wieder auf das normale Niveau zurück. Diese Einschätzung wird durch empirische Belege aus anderen Übergangsländern gestützt ⁽¹³¹⁾.

4 Schlussbemerkungen

Die aktuellen Entwicklungen entsprechen der aktuellen Lage der rumänischen Volkswirtschaft, die wieder starkes Wachstum verzeichnet, während der Staatshaushalt sichtbare Anzeichen für eine weitere Konsolidierung zeigt.

Die Aufrechterhaltung eines Systems, das die Beitragszahler ihrer Rechte beraubt, wäre für jede Sozialversicherung absurd, auch für die Arbeitslosenversicherung.

Rumänien hat den Übergang von der Plan- zur Marktwirtschaft abgeschlossen und tritt zurzeit in eine Phase nachhaltigen Wachstums ein, die lange anhalten dürfte. Vor diesem Hintergrund kann man angesichts der starken empirischen Belege und unter Berücksichtigung der in Rumänien bestehenden Gegebenheiten nur bestätigen, dass die neue Formel für das Arbeitslosengeld die Entwicklung des Arbeitsmarkts nicht aufhalten, sondern – ganz im Gegenteil – fördern wird.

5 Literaturhinweise

Legea nr 1 din 07.01.1991 privind protectia sociala a somerilor si reintegrarea lor profesionala, *Rumänisches Amtsblatt*, Nr. 1, 8. Januar 1991.

Legea nr 57/13.07.1994 pentru modificarea si completarea Legii nr 1/1991 privind protectia sociala a somerilor si reintegrarea lor profesionala, *Rumänisches Amtsblatt*, Nr. 184, 20. Juli 1994.

Legea nr 76/2002 privind sistemul asigurarilor pentru somaj si stimularea ocuparii fortei de munca, *Rumänisches Amtsblatt*, Nr. 103, 6. Februar 2002.

Arbeitslosenversicherungsgesetz (Nr. 76/2002) wie durch Notverordnung der Regierung Nr. 14/18.10.2005 modifiziert – Gesetzsammlung, Meteor Press, Bukarest, 2006.

Nationale Beschäftigungsbehörde: www.anofm.ro

The Economist, Ausgaben aus den Jahren 2001-2005.

⁽¹³¹⁾ So war es etwa auch bei der estnischen gesetzlichen Rentenversicherung. Estland beschloss, gleich nachdem das Land von der UdSSR unabhängig wurde, ein neues Rentengesetz. Die ersten Regelungen waren äußerst großzügig, konnten jedoch nicht aufrechterhalten werden, als im Zuge des Übergangs die ersten Härten auftraten. Das Gesetz wurde aufgehoben und durch ein System ersetzt, das eher an Sozialhilfe als an Sozialversicherung erinnerte. Als sich die Volkswirtschaft jedoch wieder erholte, kehrte das System zum Grundsatz einer echten Sozialversicherung zurück.

Beitrittskandidat

Türkei: Ausschluss vom Arbeitsmarkt: Die Steigerung der Beteiligung am städtischen Arbeitsmarkt erfordert mehr Bildung und besser qualifizierte Frauen

1 Einführung: Frauen und junge Menschen als Zielgruppe zur Verbesserung der nationalen Beschäftigungslage

In diesem Beitrag wird die allgemeine Arbeitsmarktlage der Frauen und Jugendlichen in den türkischen Städten beschrieben und analysiert. Er konzentriert sich auf die besonders ins Auge fallenden Aspekte der türkischen Situation, die für die Einschätzung jeglicher Arbeitsmarktprobleme in der Türkei zu berücksichtigen sind. Derzeit wächst die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter schneller als die in den letzten Jahrzehnten verzeichnete Beschäftigungsquote. Deshalb ist die Schaffung von Arbeitsplätzen allgemein die Hauptherausforderung für

die Weiterentwicklung der Türkei. Besonders wichtig sind jedoch mehr Arbeitsplätze für Frauen und Jugendliche. „Mehr Bildung“ – wie es im Titel dieses Beitrags heißt – und anschließendes lebenslanges Lernen ist gerade für Frauen, die den Landwirtschaftssektor verlassen, besonders wichtig. „Bessere Qualifikationen“ zielt eher auf die jungen, besser ausgebildeten Frauen ab, die bereits am Arbeitsmarkt teilnehmen, jedoch keine Beschäftigung finden ⁽¹³²⁾.

Einige Statistiken der letzten Zeit vermitteln vielleicht einen Eindruck vom Ausmaß der Arbeitsmarktprobleme in der Türkei. Die Zahlen der (letzten verfügbaren) Turkstat-Arbeitskräfteerhebung (www.tuik.gov.tr) zeigen, dass im Juni 2006 die Zivilbevölkerung der Türkei gegenüber Juni 2005 um eine Million auf 72,6 Millionen gestiegen war. Das entspricht einer jährlichen Bevölkerungszuwachsrate von 1,4 %. Die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter stieg um 870 000 Personen auf 51,6 Millionen. Das entspricht einer jährlichen Zuwachsrate von 1,7 % ⁽¹³³⁾. In der Türkei gibt es 23,2 Millionen Beschäftigte.

Die Beschäftigtenzahlen in der Landwirtschaft gehen weiterhin zurück, nachdem die Landwirtschaftssubventi-

⁽¹³²⁾ Viele, die nicht am Arbeitsmarkt teilnehmen, sind sogenannte „entmutigte“ Arbeitskräfte. In dieser kurzen Darstellung werden wir auch auf die Jugendarbeitslosigkeit eingehen, uns jedoch nicht eingehender mit jungen Männern in städtischen Gebieten befassen.

⁽¹³³⁾ Obwohl sich die Altersgruppe der 0- bis 14-Jährigen in der Türkei stabilisiert hat, wächst die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter aufgrund der Dynamik der Bevölkerungsentwicklung schneller als die allgemeine Zuwachsrate der Bevölkerung.

onen, die man früher einsetzte, um die Menschen auf den Höfen ihrer Familien zu halten, allmählich auslaufen⁽¹³⁴⁾. In der Landwirtschaft ging die Beschäftigtenzahl zwischen Juni 2005 und Juni 2006 um 715 000 Personen zurück, während die Beschäftigtenzahl außerhalb der Landwirtschaft um 857 000 zunahm. Die Beschäftigtenzahl stieg somit gegenüber dem Vorjahr um 142 000. Dies macht jedoch nur 16,3 % des Zuwachses der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter aus und entspricht einem Beschäftigungswachstum von 0,6 %. Dabei ist zu beachten, dass nach wie vor 29 % der Gesamtbeschäftigung in der Türkei (das sind 6,8 Millionen Menschen) weiterhin auf die Landwirtschaft entfallen. Es gibt daher noch viel mehr Menschen, die vielleicht schon bald ihre Beschäftigung in der Landwirtschaft aufgeben werden.

Möglicherweise hätte der Beschäftigungszuwachs außerhalb der Landwirtschaft den Anstieg des potenziellen Arbeitskräfteangebots auffangen können. Angesichts der Zahl derjenigen, die ihre Beschäftigung in der Landwirtschaft aufgeben, steht dies jedoch außer Frage. Derzeit beträgt die Beschäftigungsquote in der Türkei 45 %. Der Anteil kleiner Firmen (mit ein bis neun Beschäftigten) an der Gesamtbeschäftigtenzahl beträgt 64 %. Diese Kombination aus ehemaligen Landwirtschaftsarbeitern mit geringer Qualifikation und einem großen Anteil kleiner Firmen begünstigt die Informalität des Arbeitsmarkts. Vorschriften werden nicht streng und formell durchgesetzt, sondern eher lax gehandhabt⁽¹³⁵⁾.

1.1 Exodus aus der Landwirtschaft bewirkt Rückgang der Erwerbsquote

Zwischen Juni 2005 und Juni 2006 ging der Anteil der Landwirtschaft an der Gesamtbeschäftigung um 3,3 Prozentpunkte zurück. Indessen stieg die Beschäftigtenzahl im Dienstleistungssektor um 2,5 Prozentpunkte, sodass dessen Anteil an der Gesamtbeschäftigung jetzt 46 % beträgt. Der Produktionssektor macht 19 % der Gesamtbeschäftigung aus, der Bausektor 6 %. Damit hat sich die Beschäftigtenzahl in Produktion und Bau in den

letzten Jahren bei 5,5-6 Millionen Menschen eingependelt. Deshalb schlägt sich die negative Differenz zwischen dem Beschäftigtenzuwachs im Dienstleistungssektor und dem Rückgang der Beschäftigtenzahlen in der Landwirtschaft in den Zahlen der Arbeitslosen und Nichtteilnehmer am Arbeitsmarkt nieder.

In der Türkei ist die Erwerbsquote stetig gefallen. Im Juni 2006 betrug die Gesamterwerbsquote 49,3 %, in städtischen Gebieten 45,7 % und in ländlichen Gebieten 55,4 %. Seit Juni 2005 sind alle Quoten gefallen, womit sich der Abwärtstrend fortsetzt. Die geringen Erwerbsquoten der Frauen erklären die geringen Gesamtquoten⁽¹³⁶⁾.

Im Juni 2006 betrug die Arbeitslosenquote in der Türkei 8,8 %. Diese Zahl mag auf den ersten Blick noch nicht alarmieren. In den Städten ist die Arbeitslosigkeit jedoch höher: 11,2 % (außerhalb der Landwirtschaft beträgt die Arbeitslosenquote 11,5 %). Außerdem gibt die Arbeitslosenquote der Jugendlichen (15-24 Jahre) zu denken, die 16,7 % und bei Jugendlichen in städtischen Gebieten sogar 20,4 % beträgt. (Alle diese Quoten sind niedriger als die Zahlen im Juni 2005, weil es eine leichte Verbesserung gab.) Für junge Frauen in städtischen Gebieten beträgt die Arbeitslosenquote 25 %. Die Altersgruppe der 15- bis 24-Jährigen macht 18 % des türkischen Arbeitskräftebestands aus.

Langzeitarbeitslose (Personen, die über ein Jahr ohne Beschäftigung sind) machen 37,5 % der Gesamtarbeitslosenzahl aus, und ihr Anteil steigt weiter. Diese Steigerung ist darauf zurückzuführen, dass der Zuwachs der türkischen Bevölkerung größer ist als der Beschäftigungszuwachs. Ausgebildeten jungen Menschen fällt es schwer, Arbeit zu finden (Weltbank, 2006, S. iii). Der demografische Druck wird in nächster Zeit das Problem der Arbeitslosigkeit weiter verschärfen. Hinzu kommt, dass durch die Finanzierung der Sozialversicherung trotz der jungen Bevölkerung (auf die in der Türkei offensichtlich zu wenig zurückgegriffen wird) bereits langfristige Finanzierungsprobleme entstanden sind. Es wird wahrscheinlich auch künftig Engpässe bei der Arbeitsplatzschaffung geben.

⁽¹³⁴⁾ Diese populären Subventionen waren auch dafür verantwortlich, dass Bildungsstand und Qualifikationsniveau der türkischen Bevölkerung im Durchschnitt gering sind. Sie bewirkten, dass ein sehr großer Teil der Arbeitskräfte jahrzehntelang im wenig produktiven Landwirtschaftssektor verharrte. Kinder nutzte man als kostenlose Arbeitskräfte der Familie und fünf Jahre Grundschule hielt man für eine ausreichende Bildung. (Für Töchter wurde noch weniger Bildung als ausreichend erachtet: 12 % aller Frauen im erwerbsfähigen Alter sind Analphabeten, 50 % haben nur eine Grundschulbildung.) Erst 1997 wurde die Schulpflicht auf acht Jahre erhöht.

⁽¹³⁵⁾ Turkstat meldet, dass der Anteil der nicht sozialversicherten Arbeitskräfte am Arbeitsmarkt 50,3 % (Juni 2006) beträgt. Diese Zahl beträgt in der Landwirtschaft 88 % und außerhalb der Landwirtschaft 35 %.

⁽¹³⁶⁾ Diese geringen Erwerbsquoten beruhen auf der geringen Erwerbsquote der Frauen: Im Juni 2006 betrug die Erwerbsquote der Männer 72,3 %, die der Frauen dagegen 26,6 %. Außerdem leben 37,5 % der türkischen Arbeitskräfte in ländlichen Gebieten (definiert als Städte mit einer Bevölkerung von weniger als 20 000 Personen).

2 Europa und die Türkei: ähnliche Prioritäten und Ziele für die Beschäftigung, aber auch Unterschiede

Die Frühjahrstagung des Europäischen Rates (2006) nannte die Steigerung der Beschäftigtenzahlen als oberste Reformpriorität. Ein Hauptziel ist die Steigerung der Arbeitsmarktteilnahme, insbesondere der jungen Menschen und ganz besonders der jungen Frauen, aber auch der älteren Arbeitskräfte und Behinderten. Einige dieser Hauptprioritäten der EU stimmen mit den Hauptprioritäten und zielen der Türkei überein. Während ältere Arbeitskräfte und Behinderte in der aktuellen öffentlichen Diskussion über die Beschäftigungslage in der Türkei keine große Rolle spielen, findet die Jugendarbeitslosigkeit in den Städten Beachtung.

Man ist sich auch dessen bewusst, dass die Arbeitsmarkt-beteiligung der Frauen erheblich gesteigert werden muss. Die derzeitige Lage der in der Landwirtschaft tätigen Frauen wird zurzeit jedoch wahrscheinlich eher als Segen betrachtet. Das liegt daran, dass Frauen, die als unbezahlte Familienangehörige in der Landwirtschaft gearbeitet haben und das Schulalter überschritten haben, in der Regel aus dem Arbeitsmarkt aussteigen, wenn sie in städtische Gebiete umziehen. Die Frauen, die doch arbeiten, sind zumeist informell im Bereich gering bezahlter persönlicher Dienstleistungen beschäftigt, z. B. als Reinigungskräfte in Privathaushalten. In Istanbul und im Nordwesten finden junge Migrantinnen häufig eine informelle Beschäftigung in der Textil- und Bekleidungsindustrie. Sie arbeiten bis zur Heirat. Danach scheiden sie in der Regel aus dem Arbeitsmarkt aus.

Die oben beschriebene Situation kommt den politischen Verantwortlichen möglicherweise gelegen, da sie sich keine Gedanken darüber machen müssen, wie man aktive Arbeitsmarktmaßnahmen für diese Gruppe gestalten, finanzieren und umsetzen könnte. Dies ist zugegebenermaßen eine schwierige Aufgabe. Wie könnte man die Fertigkeiten älterer Frauen mit geringer Schulbildung

ausbauen und fördern? Ist dies anderswo gelungen, und wenn ja: In welchem Umfang ⁽¹³⁷⁾? Dabei sind auch Budgetprobleme zu beachten. Die Türkei hat eine jährliche Inflationsrate von 10 % – die dritthöchste in der Welt. Das vom IWF genehmigte Stabilisierungsprogramm für die Türkei schreibt weiterhin einen Primärhaushaltsüberschuss (ohne Zinszahlungen) von 6,5 % vor. Ab Januar 2007 werden die Steuern erhöht.

Der Ausschluss vom Arbeitsmarkt und die diesbezüglichen innovativen Grundsätze und Praktiken in der Türkei unterscheiden sich daher hinsichtlich ihres Kontexts und Ausmaßes von denen der EU, wo der formelle städtische Arbeitsmarkt eine wichtige Rolle spielt und die Landwirtschaft wenig Bedeutung für die Beschäftigtenzahlen hat. Die politischen Entwicklungen und Prioritäten auf EU-Ebene sind zwar grundsätzlich anwendbar, haben jedoch aufgrund der demografischen Verhältnisse und Arbeitsmarktlage in der Türkei dort noch nicht dieselbe Relevanz. Aktive Arbeitsmarktmaßnahmen zeigen unter Umständen wenig Wirkung, da der Arbeitsmarkt in hohem Maße informell und der Bildungsstand gering ist (das mittlere Bildungsniveau der Arbeitskräfte liegt bei sechs Schuljahren; 62 % der Beschäftigten verfügen nicht einmal über einen Sekundarschulabschluss). Der Verfasser ist der Ansicht, dass es jetzt nicht darauf ankommt, sich ausgeklügelte und innovative aktive Arbeitsmarktmaßnahmen auszudenken, sondern darauf, die Schulpflicht von derzeit acht auf zwölf Jahre Schulbesuch zu erhöhen. Dies dürfte aus den nachstehenden Gründen mehr Erfolg versprechen.

Erstens bedeutet eine längere Schulpflicht, dass die jungen Menschen, während sie die letzten Klassen der Sekundarschule absolvieren, noch nicht auf den Arbeitsmarkt kommen. Zweitens würde diese Maßnahme bewirken, dass es mehr beschäftigungs- und ausbildungsfähige Arbeitskräfte gäbe, insbesondere, wenn im Zuge dieser Änderungen das veraltete türkische Bildungssystem überholt würde ⁽¹³⁸⁾. Drittens würde mehr Bildung bewirken, dass die Teilnahme der Frauen am Arbeitsmarkt stiege, was gewünscht ist. Die Türkei ist in dieser Hinsicht keine Ausnahme: Eine Tertiärbildung zeitigt die größten Wirkungen für Frauen (vgl. Tabelle 1). Frauen mit Sekundarschulbildung sind geeignete Kandidaten für aktive arbeitspolitische Maßnahmen. Ihre Erwerbsquote beträgt nur 31 % (Tabelle 1). Dennoch braucht die Türkei praktische Lösungen, die mittelfristig Ergebnisse bringen, während man darauf wartet, dass sich die positiven

⁽¹³⁷⁾ Im nächsten Unterabschnitt folgt eine Erörterung dieses Themas im EU-Kontext mit Blick auf die öffentliche Diskussion und eventuelle Umsetzung in der Türkei.

⁽¹³⁸⁾ Die Weltbank (2005) hat kürzlich einen Bericht zum türkischen Bildungssystem vorgelegt. Darin heißt es, dass das türkische Bildungssystem, wie sich an internationalen Tests zum Leistungsstandard zeige, einige wenige gut ausbilde, die Mehrheit jedoch nicht.

Gesamtergebnisse der allgemeinen Bildungsförderung am Arbeitsmarkt zeigen. Dies wird im nächsten Unterabschnitt eingehender erörtert.

	EQ der Männer	EQ der Frauen
Weniger als Sekundarschule	72	24
Sekundarschule	74	31
Tertiärbildung	85	68

Quelle: Daten der Turkstat-Arbeitskräfteerhebung (Juni 2006).

2.1 Potenzielle Arbeitsmarktinitiativen für ältere ungebildete Frauen in der Türkei

Eine jüngst von Bergemann und Van den Berg (2006) vorgelegte Studie untersucht die Auswirkungen aktiver Arbeitsmarktpolitik in Europa. Dazu betrachten sie die Auswirkungen im Hinblick auf messbare Arbeitsergebnisse wie Beschäftigung und Einkommen. Im Mittelpunkt stehen erwachsene (über 25 Jahre alte) arbeitslose Frauen in den europäischen Ländern. Die Verfasser stellen gerade auf diese Altersgruppe von Frauen ab, weil den Jüngeren in der EU häufig andere arbeitsmarktpolitische Maßnahmen angeboten werden (der sogenannte „umfassende Ansatz“) ⁽¹³⁹⁾. Im Hinblick auf diese Bevölkerungsgruppe werden Qualifizierungsprogramme, Überwachung und Sanktionen, Hilfen bei der Arbeitsuche und Fördermittel zur Schaffung von Arbeitsplätzen evaluiert. Diese Ergebnisse werden dann anhand der OECD-Online-Statistikdatenbank in Beziehung zur jeweiligen Frauenerwerbsquote gesetzt.

Dabei ist vorab auf einen wichtigen Unterschied hinzuweisen, weil er direkte Auswirkungen auf die Übertragbarkeit auf die Türkei hat. In den letzten Jahrzehnten ist die Frauenerwerbsquote in den meisten europäischen Ländern gestiegen. In der Türkei ist sie jedoch gefallen und weiter rückläufig. In Europa geht es also darum, immer mehr (relativ gering qualifizierten) Frauen zu helfen, am Arbeitsmarkt teilzunehmen und die Erwerbsquote einer Randgruppe zu steigern. In der Türkei geht es dagegen nicht um eine Randgruppe, sondern um eine Hauptgruppe: Es geht darum, Frauen (ohne Ausbildung) bei der Arbeitsmarktteilnahme zu unterstützen. Dabei ist zu

beachten, dass in der volkswirtschaftlichen Arbeitsmarktliteratur davon ausgegangen wird, dass eine geringe Erwerbsquote auf eine erhöhte Sensibilität des weiblichen Arbeitskräfteangebots für die Löhne hindeutet. (Ein höherer Lohn wird wegen der höheren Produktivität mit einer besseren Arbeit oder einem besseren Beruf assoziiert.) „In Europa war das durchschnittliche Bildungsniveau nichterwerbstätiger Frauen in Volkswirtschaften mit niedriger Frauenerwerbsquote in der Vergangenheit nicht besonders niedrig, sodass relativ gute Möglichkeiten bestanden, diese produktiv auf dem Arbeitsmarkt einzusetzen.“ (!) (Bergemann und van den Berg, 2006, S. 5.) Dies ist in der Türkei sicherlich nicht der Fall (vgl. Tabelle 1). Nach Meinung des Verfassers brauchen z. B. ältere Türkinnen mehr als einen Anstoß durch eine gezielte aktive Arbeitsmarktmaßnahme. Die Durchführung vergleichbarer Programme dürfte in der Türkei teurer und weniger effizient sein als etwa in Galicien, Portugal oder ländlichen Gebieten Irlands (dies sind die Regionen/Länder, die auf den EQUAL- und Peer-Review-Websites der EU als vergleichbar angegeben sind: <http://www.peer-review-social-inclusion.net/> http://ec.europa.eu/employment_social/equal/index_en.cfm).

Die Ergebnisse der untersuchten Studien sind dennoch informativ. Die Mehrzahl der von den Verfassern untersuchten Studien stellte positive Auswirkungen von Schulungsmaßnahmen auf den Arbeitserfolg von Frauen fest. Dies galt für alle Schulungsformen. (In Ländern wie dem früheren Ostdeutschland, Dänemark und Schweden, die sich bereits einer hohen Frauenerwerbsquote erfreuen, waren, wie zu erwarten, keine geschlechtsspezifischen Auswirkungen festzustellen.)

Der Verfasser schlägt daher eine Politik vor, die auf die allgemeine Bildung abzielt, was mit lebenslangem Lernen in Einklang steht. Eine allgemeine Bildungsoffensive zur Steigerung der Zahl der Sekundarschulabsolventen muss durch Erwachsenenbildungsprogramme ergänzt werden. Diese müssen sich insbesondere an die Migrantinnen in der Hauptaltersgruppe richten, die in erster oder zweiter Generation von ländlichen Gebieten in Städte umgesiedelt sind. Erwachsenenbildungsprogramme sind Qualifizierungsprogrammen sehr ähnlich. Beide zielen darauf ab, die Beschäftigungsfähigkeit und Produktivität zu steigern (Bergemann und van den Berg, 2006, S. 10.) Zusätzlich zur Erwachsenenbildung bedarf es der Unterstützung bei der Arbeitsuche und, je nach Bedarf, weiterer Qualifizierungsprogramme. In der EU hat sich gezeigt, dass derartige Unterstützungsmaßnahmen posi-

⁽¹³⁹⁾ Es könnte sein, dass die Türkei zur Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit in den Städten eine spezielle Arbeitsgruppe einsetzt, so wie dies in den Niederlanden geschah. Ein türkischer Arbeitsmarktexperte hat sich bereits mit der Übertragbarkeit dieses Modells auseinandergesetzt. Zu finden ist dies auf der Website www.mutual-learning-employment.net.

tive Auswirkungen auf die Beschäftigung haben. In einem Land wie der Türkei, wo die Erwerbsquote der Frauen wesentlich niedriger ist als die der Männer, hätte eine solche Mischung aus Erwachsenenbildung und anschließenden aktiven Arbeitsmarktmaßnahmen für Frauen der Hauptaltersgruppe wahrscheinlich signifikante positive Effekte (sofern diese Maßnahmen finanziert und dauerhaft aufrechterhalten werden könnten – zwei sehr wichtige Voraussetzungen).

Einige der auf der EQUAL-Website aufgeführten Initiativen wären in der Türkei überhaupt erst nach der im vorstehenden Absatz vorgeschlagenen Bildungsinitiative umsetzbar (z. B. das galicische Programm für junge Unternehmer im sozialen Sektor). Bis dahin muss die Regierung außerdem versuchen, einige der institutionellen Beschränkungen zu beseitigen, die der Steigerung der Frauenerwerbsquote entgegenstehen [etwa durch Förderung von Kindertagesstätten; vielleicht wäre ein nationaler Aktionsplan für Kinderbetreuung ein guter Anfang ⁽¹⁴⁰⁾]. Dazu bedarf es neben der Bildungs-/Ausbildungsinitiative einer genauen Beobachtung der Entwicklung sowie der Entfernung einiger institutioneller Hindernisse (vgl. Abschnitt 2.2), die jederzeit beginnen könnte. Die Sozialpartner müssen in diese Beobachtung einbezogen werden.

Ein zweiter institutioneller Engpass auf dem türkischen Arbeitsmarkt ist das Fehlen flexibler Beschäftigungsverhältnisse, durch welche die Beschäftigung von Frauen gesteigert werden könnte. Die festgestellte Steigerung der Frauenerwerbsquote in Europa ist vor allem auf Teilzeitarbeit zurückzuführen. In der Türkei sind die rechtlichen Voraussetzungen inzwischen geschaffen worden, doch die erwarteten Ergebnisse sind noch nicht zu erkennen. Dieses Thema wird eingehender im nächsten Bericht des Europäischen Beschäftigungsobservatoriums (Herbst 2006) zum Thema „Flexicurity“ diskutiert.

2.2 Projekte der türkischen Arbeitsverwaltung (İŞKUR)

Es hat nur wenige innovative Initiativen und Maßnahmen gegeben, die speziell auf die Beschäftigung von Frauen zugeschnitten waren. In der Türkei ist auch nur wenig Literatur eigens zu diesem Thema zu finden. Abgesehen von der in der Einleitung beschriebenen Situation gibt es zwei weitere Gründe dafür. Der erste ist, dass die Türkei

immer noch keine Beschäftigungsstrategie hat, da der Gemeinsame Aktionsplan immer noch nicht veröffentlicht wurde. Soweit es Bemühungen gibt, die Beschäftigungsprobleme einzelner Gruppen zu lösen, handelt es sich daher wahrscheinlich um isolierte und bruchstückhafte Initiativen. Der zweite Grund ist, dass İŞKUR hinsichtlich Budget und Personal nur über sehr eingeschränkte Kapazitäten verfügt, insbesondere gemessen am Umfang der oben erwähnten Arbeitsmarktprobleme in der Türkei. Dennoch hat es in der Türkei Maßnahmen gegeben, die auf eben diese Probleme abzielten.

İŞKUR hat in den letzten Jahren das Projekt „Aktive Arbeitsmarktprogramme“ umgesetzt. Dafür wurden von der EU 40 Mio. EUR und von der Türkei 10 Mio. EUR bereitgestellt. Eine Komponente des Projekts war der Ausbau von İŞKUR, um das Amt in die Lage zu versetzen, den Herausforderungen am Arbeitsmarkt zu begegnen. Dies umfasste Schulungsmaßnahmen für İŞKUR-Mitarbeiter (bislang haben etwa 1 600 von 2 300 Mitarbeitern die Schulung durchlaufen) und die Einrichtung von acht Pilotämtern als Modelle, die später an anderen Standorten nachgebildet werden sollen. Mittlerweile sind in den Provinzen 20 İŞKUR-Ämter auf diese Weise aufgebaut worden. Das Projekt wurde Ende 2005 abgeschlossen.

Eine weitere Projektkomponente war die Auswahl und Finanzierung von etwa 300 kleinen lokalen Projekten, die den Teilnehmern halfen, binnen eines Jahres Fertigkeiten zu erwerben und eine Beschäftigung zu finden (unter Umständen in einer von ihnen selbst gegründeten Firma). Einige dieser Projekte wurden von oder für Frauen vorgeschlagen. Allerdings war der Effekt dieser Initiative gering.

Zurzeit läuft eine wichtigere arbeitsmarktpolitische Initiative. Im Juli 2006 wurde auf Grundlage des belgischen „Rosetta-Plans“ ein Informationsseminar veranstaltet. Im Publikum waren Sozialpartner und Wissenschaftler (u. a. der Verfasser) vertreten. Zur Diskussion standen die wichtigsten wirtschaftlichen und beschäftigungspolitischen Themen. Nach der Krise im Jahr 2001 hat der Beschäftigungszuwachs in der Türkei nicht mit dem Wirtschaftswachstum mithalten können. Obwohl das Bruttoinlandsprodukt der Türkei seit 2002 stetig gestiegen ist, setzte die Erholung am Arbeitsmarkt erst sehr langsam ab 2004 ein. Die Phase steigender Arbeitslosigkeit hatte zur Folge, dass dieses Problem bei Meinungsumfragen in der Türkei jetzt an erster Stelle genannt wird. In der

⁽¹⁴⁰⁾ Inzwischen gibt es schon einige private Initiativen für Vorschulen. Diese könnten finanziert und aufrechterhalten werden. Die Hinweise zum EQUAL-Grundsatz „Gleichstellungsstrategien gegen Fachkräftemangel und Qualifikationslücken“ zeigen alle zu diesem Thema in Betracht kommenden politischen Prioritäten auf.

volkswirtschaftlichen Debatte hörte man viel über aktive Arbeitsmarktpolitik, Konzepte für die Berufsausbildung Jugendlicher und den Bedarf an Reformen zur Schließung der Qualifikationslücke im türkischen Arbeitskräfteangebot. (In der Altersgruppe der 15- bis 24-Jährigen ist die Arbeitslosenquote der Berufsschulabgänger höher als die der Abgänger von allgemeinbildenden Schulen. Zurzeit gibt es Bestrebungen für eine internationale Zertifizierung.)

Der Rosetta-Plan sieht vor, junge Arbeitskräfte (mit mindestens Sekundarschulabschluss) in größeren Unternehmen zu beschäftigen, wo ihr Anteil zwischen 3 % und 6 % betragen sollte. Der Plan sieht diesbezügliche Anreize für die Arbeitgeber vor. İŞKUR könnte dieses Programm als wichtige Möglichkeit sehen, den Menschen durch signifikante aktive Arbeitsmarktpolitik praktische Arbeitserfahrung zu ermöglichen. Zu diesem Zweck wurde jetzt eine Umsetzbarkeitsstudie gestartet, die Durchführung und Ergebnisse des Rosetta-Plans evaluiert. In dieser Überprüfung wird es darum gehen, ob diese Politik auf die Türkei übertragbar ist, und, falls ja, wie sie zur Lösung des Problems der Jugendarbeitslosigkeit in der Türkei eingesetzt werden kann. Die Sozialpartner werden in die Debatte einbezogen.

Die ersten Reaktionen der Sozialpartner waren verhalten (Gewerkschaften) bis feindselig (Arbeitgeberverbände). Der größte Gewerkschaftsverband (TÜRK-İŞ) hat eine Pilotstudie in zwei Provinzen vorgeschlagen. Der Gesamtverband der Arbeitgeberverbände (TİSK) hat sich offen gegen das Projekt ausgesprochen, da der Plan den Firmen noch mehr zwangsweise zu beschäftigende Arbeitnehmer aufbürden würde. Große Firmen aus dem formellen Sektor, die mehr als 50 Arbeitnehmer beschäftigen, müssen jetzt bereits drei behinderte oder straffällig gewordene Arbeitnehmer beschäftigen sowie eine Kindertagesstätte und einen Betriebsarzt stellen. (Deshalb beschäftigen viele Firmen genau 49 Mitarbeiter und lassen einige Arbeiten extern erledigen.)

Aufgrund seiner Erfahrung mit den Verhältnissen auf dem türkischen Arbeitsmarkt geht der Verfasser davon aus, dass eine türkische Version des Rosetta-Plans eine Totgeburt wäre. Die belgischen Redner auf der Konferenz gaben an, dass im Laufe der Jahre 30 000 Personen davon profitiert hätten. Auf Rückfrage gestanden sie jedoch auch ein, dass nach Angaben der Arbeitgeber 20 000 dieser jungen Arbeitnehmer vielleicht ohnehin eingestellt worden wären. Allerdings war es vorteilhafter, dies mithilfe der Rosetta-Fördermittel zu tun. In der Türkei bräuchte man ein Programm für etliche Hunderttausende junger Arbeitsloser, während das belgische Programm auf eine Zielgruppe von 10 000-20 000 Personen zugeschnitten war. Allein dieser Größenunterschied, zu dem noch der Personalmangel bei İŞKUR hinzukommt, bedeutet, dass sich dieses Projekt wahrscheinlich kaum auf die Türkei übertragen lässt.

3 Dringender Bedarf für eine nationale Grundbildungsoffensive: die finanziellen Hürden

Betrachtet man das Arbeitskräfteangebot, so sind gut ausgebildete Arbeitskräfte eine wesentliche Voraussetzung für die Steigerung der Produktivität. In dieser Hinsicht war die 1997 erfolgte Ausweitung auf acht Pflichtschuljahre ein Schritt in die richtige Richtung. Darauf muss jetzt die Ausweitung auf zwölf Pflichtschuljahre folgen. Dies könnte Finanzierungsprobleme verursachen, da der Bildung in der Türkei bislang nicht die höchste Priorität beigemessen wird. Die Schaffung von Arbeitsplätzen genießt jedoch Priorität, und diese muss mit einem Ausbau der Bildung einhergehen.

Derzeit gibt es in der Türkei etwa 2,4 Millionen Schüler an Sekundarschulen. Eine Umstellung auf zwölf Pflichtschuljahre würde bei einer angestrebten Schulbesuchsquote von 95 % bedeuten, dass in etwa zehn Jahren doppelt so viele Schüler unterrichtet würden wie jetzt. Die Umstellung von fünf auf acht Pflichtschuljahre erforderte seit 1997 durchschnittliche Ausgaben in Höhe von 2,4 Mrd. EUR (3 Mrd. USD) jährlich (Weltbank, 2005, Kapitel 1). Dies könnte ein guter Indikator dafür sein, welche Ausgaben die Ausdehnung auf zwölf Pflichtschuljahre mit sich brächte. Man kann daher davon ausgehen, dass sich die Gesamtausgaben über zehn oder zwölf Jahre auf etwa 25-30 Mrd. EUR belaufen würden. Dies ist offensichtlich ein recht großer Aufwand.

Auch wenn eine solche Kampagne teuer wäre, so würde sie doch spürbare Auswirkungen auf die Arbeitskräfte haben. Bei Absolventen und Absolventinnen einer Tertiärausbildung sind ähnliche Erwerbsquoten festzustellen (vgl. z. B. B. Tunali et al., 2004, Weltbank, 2006). Dies spricht stark dafür, dass die fehlenden Bildungschancen der Hauptgrund dafür sind, dass die Partizipation der Frauen am türkischen Arbeitsmarkt so gering ist. Der Verfasser meint, dass es bei der sozialen Integration vor allem darum geht, eine anständige Arbeit zu haben. Die Voraussetzung für eine solche Arbeit ist, dass man über auf dem Markt gefragte Qualifikationen verfügt.

3.1 Politische Debatte

Ein wichtiges politisches Hindernis, das der Verlängerung der Schulpflicht auf zwölf Schuljahre entgegensteht, ist die Debatte über eine bestimmte Form türkischer Bildungseinrichtungen. Die „religiösen“ Berufsschulen sind Teil des türkischen Berufsschulsystems. Als sie

gegründet wurden, gab es nur wenige dieser Schulen, die Imame und Hatips (Redner) für das staatlich verwaltete Moscheensystem ausbilden sollten. Die Schüler dieser religiösen Berufsschulen setzten ihre Ausbildung dann in Hochschulen mit theologischen Fakultäten fort. Ähnlich vergleichbaren Praktiken in einigen christlichen Religionen können Frauen im Islam kein Imam werden. Dementsprechend besuchten nur sehr wenige Frauen diese Schulen (1975 waren es 1 %). Konservative türkische Politiker setzten sich jedoch für ihre Wähler ein und ermöglichten auch Frauen den Besuch dieser Schulen. Den Frauen wurde das Recht eingeräumt, nach Abschluss der religiösen Berufsschule eine allgemeine tertiäre Bildungseinrichtung zu besuchen. Diese Entwicklung sorgte dafür, dass konservative Eltern aus Vorstädten und kleinen Städten sich weniger schwer taten, ihren Töchtern den Schulbesuch zu gestatten. Im Laufe der Zeit stieg die Zahl der Schülerinnen an diesen Schulen so weit, dass sie jetzt genauso hoch ist wie an den allgemeinen Sekundarschulen (Ercan, 2003). Im Grunde hatten sich diese religiösen Berufsschulen fast schon zu normalen Sekundarschulen entwickelt, jedoch mit einem hohen Anteil an Religion im Lehrplan.

Beginnend mit dem Schuljahr 1999/2000 bewirkte jedoch der stark säkulare Türkische Rat für Höhere Bildung (YÖK) praktisch eine Schließung der religiösen Berufsschulen, indem er neue Richtlinien für die landesweiten Prüfungen für die Universitätsaufnahme einführte. Diese neuen Richtlinien, die die alte Regelung wiederherstellten, bedeuteten, dass es für Berufsschulabgänger fast unmöglich war, ihre Ausbildung durch ein Hochschulstudium in solchen Fächern fortzusetzen, bei denen kein Zusammenhang zu dem an der Berufsschule Gelernten bestand. Die derzeitige konservative Regierung der Türkei zeigt offensichtlich wenig Interesse, die Schulpflicht auf zwölf Pflichtschuljahre zu erhöhen. Zunächst möchte sie ein Prüfungssystem für die Aufnahme an tertiären Bildungseinrichtungen, das Berufsschulabgänger (wobei vor allem an die Absolventen „religiöser Berufsschulen“ gedacht ist) nicht benachteiligt, wenn sie sich für einen Studiengang entscheiden, der in keinem Zusammenhang zu ihrem Berufsschulabschluss steht.

4 Schlussbemerkungen

Die Diskussion in diesem Beitrag fällt unter die EU-Beschäftigungsleitlinie „Investitionen in Humanressourcen und lebenslanges Lernen“ (früher die 1. Säule der Europäischen Beschäftigungsstrategie – Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit). Im europäischen Kontext betrifft dieses Thema eher Ausbildung und lebenslanges Lernen. In Europa richten sich die Arbeitsmarktreformen an Personen mit geringen Qualifikationen in Niedriglohnbeschäftigungen. Betrachtet man Europa insgesamt, so stellt diese Gruppe von Arbeitnehmern eine Randgruppe dar. In der Türkei

ist die Gruppe derjenigen mit geringen Qualifikationen in Niedriglohnbeschäftigungen nicht die Randgruppe, sondern die Hauptgruppe der Erwerbstätigen. Es muss daher in viel höherem Maße um die Grundbildung gehen, und dies gilt ganz besonders für Frauen. Idealerweise sollte man zunächst versuchen, das derzeitige Grundbildungsniveau in der Türkei zu erhöhen. Später könnte dann eine relevante und zielgerichtete aktive Arbeitsmarktpolitik betrieben werden. Voraussetzung wäre allerdings eine entsprechende Steigerung der institutionellen Kapazität der türkischen Arbeitsverwaltung (İŞKUR).

Charakteristisch für den türkischen Arbeitsmarkt sind folgende im Text erörterte Faktoren:

- eine über dem EU-Durchschnitt liegende Arbeitslosenquote in den Städten und außerhalb der Landwirtschaft,
- eine niedrige Beschäftigungsquote,
- eine hohe Jugendarbeitslosigkeit,
- ein hoher Anteil von Beschäftigten in der Landwirtschaft,
- ein geringes Qualifikationsniveau der Arbeitskräfte,
- eine unzureichende Bildungsinfrastruktur und ein veraltetes System der Berufsausbildung.

Der Verfasser hält daher Folgendes für erforderlich:

- zwölf Pflichtschuljahre – dadurch würde die Frauenerwerbsquote gesteigert und die soziale Integration gefördert;
- eine gleichzeitige Erwachsenenbildungsoffensive, welche als erstes Frauen der Hauptaltersgruppe (zumeist vom Land in die Stadt gezogene Migrantinnen) Qualifikationen vermittelt und auf welche dann aktive Arbeitsmarktmaßnahmen wie Unterstützung bei der Arbeitssuche folgen;
- ein signifikanter Ausbau der institutionellen Kapazität und Effektivität von İŞKUR zur Umsetzung aktiver Arbeitsmarktprogramme;
- Einführung eines professionellen Zertifizierungssystems für effektives lebenslanges Lernen; Definition und Anerkennung der Qualifikationen, damit die Schulung ordnungsgemäß validiert wird und Arbeitnehmer Schulung in Anspruch nehmen;
- Beseitigung der zwei institutionellen Haupthindernisse, um den Eintritt der Frauen in den Arbeitsmarkt zu erleichtern: Erstens die „Überwachung“ unter Einbeziehung der Sozialpartner (z. B. Überwa-

chung der Einrichtung von Kindertagesstätten) und zweitens flexible Arbeitsvereinbarungen, für welche die erforderlichen rechtlichen Voraussetzungen geschaffen wurden, die aber noch nicht überall praktiziert werden.

5 Literaturhinweise

Akpınar, A. und Ercan, H., *Vocational and technical education system report: Turkey 2001*, Europäische Stiftung für Berufsbildung, 2003. www.etf.eu.int, vom Menü „Türkei“ wählen

Bergemann, A. und van den Berg, G. J., (2006), „Active Labour Market Policy Effects for Women in Europe: A Survey“, Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit, Discussion Paper No. 2365 (Oktober). www.iza.org

Corradini, M., Fragoulis, H. und Badescu, M., *Achieving the Lisbon goals: the contribution of vocational education and training in Turkey*, Europäische Stiftung für Berufsbildung, 2004. www.etf.eu.int vom Menü „Türkei“ wählen

Ercan, H., *Labour markets and expected demand for vocational education in Turkey: a demographic perspective*, ein im Mai 2003 auf der „International Conference on Innovation in Higher Education“ in Kiew gehaltener Vortrag.

Tunali, I., mit Baslevent, C. et al., *Employment background study*, Europäische Stiftung für Berufsbildung, 2004. www.etf.eu.int vom Menü „Türkei“ wählen.

World Bank, *Turkey: education sector study. Sustainable pathways to an effective, equitable and efficient education system for pre-school through secondary school education*, World Bank, Report No. 32450-TU, 2005, verfügbar unter: www.worldbank.org.tr.

World Bank, *Turkey labour market study*, World Bank, Report No. 33254, 2006, verfügbar unter: www.worldbank.org.tr.

EWR-Land

Norwegen: Leistungsorientierte Finanzierungssysteme der aktiven Arbeitsmarktpolitik in Norwegen

1 Einführung und Ziele

Im Verlauf von 2002 und 2003 wurden in Norwegen im Zuge der aktiven Arbeitsmarktpolitik sechs Pilotprojekte eingeführt, mit denen Modelle für leistungsorientierte Finanzierungssysteme getestet werden sollten. Die Systeme sollen den Mitarbeitern der Aetat (norwegische Arbeitsverwaltung) sowie externen Anbietern von Beschäftigungsdiensten einen stärkeren Anreiz geben: i) zu klären, wer als Arbeitsuchender einzustufen ist oder in absehbarer Zeit eingestuft werden kann; ii) beruflich beeinträchtigten Menschen eine Beschäftigung zu vermitteln; iii) besonders gefährdete Arbeitsuchende schneller und effizienter in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Die kürzlich erfolgte Auswertung dieser Pilotprojekte wird im vorliegenden Beitrag zusammengefasst.

Drei der Projekte zielen auf die interne Tätigkeit der Aetat, und zwar:

- Zahlung eines Stücklohns für die Beurteilung von Maßnahmen für beruflich beeinträchtigte Menschen,
- ein Bonus für die schnelle Bearbeitung der Anträge auf Arbeitslosenunterstützung,
- ein Bonus für den effizienteren Einsatz von Arbeitsmarktmaßnahmen, die direkt auf beruflich beeinträchtigte Arbeitsuchende zielen.

Die drei anderen Projekte beziehen sich auf die Inanspruchnahme der Beschäftigungsdienste externer Anbieter, nämlich:

- ein Bonus für externe Anbieter von Beschäftigungsdiensten für die Vermittlung von langzeitarbeitslosen und beruflich beeinträchtigten Arbeitsuchenden (KAT),

- ein Bonus für externe Organisatoren von Jobclubs für die Vermittlung einer Arbeitsstelle,
- ein Bonus für externe Anbieter von Beschäftigungsdiensten für die Vermittlung von Empfängern eines „Wartelohns“ (VALS).

2 Organisation, Umsetzung und Finanzierung

2.1 Stücklohn für die Beurteilung von Maßnahmen für beruflich beeinträchtigte Menschen

Vor Ergreifen bestimmter Maßnahmen sind zunächst die Bedürfnisse jeder beruflich beeinträchtigten Person und die jeweils angemessenste Unterstützungsart, wie z. B. Hilfe bei der Arbeitssuche, Rehabilitation, geschützte Beschäftigung oder Invaliditätsrente, zu ermitteln. In der ersten Hälfte von 2002 war infolge der steigenden Zahl an beruflich beeinträchtigten Arbeitnehmern mit längeren Wartezeiten zu rechnen, bevor die erforderlichen Maßnahmen realisiert werden konnten. Um Abhilfe zu schaffen, wurde versuchsweise eine Zahlung von 4 850 ⁽¹⁴¹⁾ NOK pro Beurteilung eingeführt. Dieser Betrag entsprach den durchschnittlichen Kosten einer Beurteilung. Die den regionalen und lokalen Ämtern zu Beginn jedes Jahres zugeteilten Gelder basierten auf der Zahl der angestrebten Beurteilungen. Wenn ein Amt diese Zahl überschritt, wurde ein zusätzlicher Betrag gezahlt. Wurde das Ziel dagegen nicht erreicht, wurden Gelder abgezogen.

⁽¹⁴¹⁾ Durchschnittlich 7,76 NOK pro Euro in den Jahren 2002 und 2003.

Die Zahlungen entstammten dem operativen Aetat-Budget und wurden an die 19 Provinzämter überwiesen. Über die Vergabe zusätzlicher Gelder an lokale Ämter oder eine eventuelle Rückzahlung wurde auf Provinzebene entschieden. Ämter, die mehr als die angestrebte Zahl von Beurteilungen bearbeiteten, erhielten allerdings nicht in jedem Fall mehr Geld (siehe auch Abschnitt 3.2 über Motivationseffekte).

2.2 Bonus für die schnelle Bearbeitung der Anträge auf Arbeitslosenunterstützung

Infolge der steigenden Arbeitslosigkeit und des Risikos langer Wartezeiten bis zur Zahlung der Arbeitslosenunterstützung wurde 2003 ein Bonussystem eingeführt, das die Bearbeitung der Anträge beschleunigen sollte. Für jeden innerhalb von 14 Tagen bearbeiteten Fall wurde ein Bonus in Höhe von 150 NOK gezahlt. Dauerte die Bearbeitung länger als 28 Tage, wurde ein ähnlicher Betrag wieder abgezogen. Diese Regelung galt für alle neuen Anträge. Bei Neubearbeitung bereits bestehender Anträge belief sich der Bonus bzw. das Bußgeld auf 50 NOK.

Auch diese Zahlungen entstammten dem operativen Aetat-Budget und wurden an die Provinzämter überwiesen. Wie auch bei der Zahlung des Stücklohns gab es keine offiziellen Regeln oder Formeln für die den örtlichen Ämtern oder Mitarbeitern aufgrund ihrer Leistung zustehende Bonuszahlung.

2.3 Bonus für den effizienteren Einsatz von Arbeitsmarktmaßnahmen, die direkt auf beruflich beeinträchtigte Arbeitsuchende zielen

Dieses System zielt auf eine Reduzierung der Kosten für die Inanspruchnahme von Arbeitsmarktmaßnahmen seitens beruflich beeinträchtigter Arbeitsuchender dank einer kürzeren Maßnahmendauer und einem häufigeren Übergang vom Rehabilitationssystem vorzugsweise in eine Beschäftigung oder eigenfinanzierte Ausbildungsmaßnahme.

Dieses System zielte nicht, wie die beiden zuvor genannten Systeme, auf effizientere Verfahrensweisen, sondern sollte behinderte Arbeitsuchende in eine Beschäftigung oder eigenfinanzierte Ausbildung vermitteln. Die Formel zur Berechnung des Bonus lautete:

$$S_m = (A/T - I) * C * B$$

wobei

A = Zahl der beruflich beeinträchtigten Arbeitsuchenden in Arbeitsmarktmaßnahmen, die eine Beschäftigung finden oder eine selbstfinanzierte Ausbildung beginnen

T = durchschnittliche Zahl der beruflich beeinträchtigten Arbeitsuchenden in Arbeitsmarktmaßnahmen

C = Zahl der beruflich beeinträchtigten Arbeitsuchenden, die Arbeitsmarktmaßnahmen verlassen

B = Bonus, 10 000 NOK

I = Schwellenwert für Bonus (0,25)

Diese Formel gibt einen Anreiz, die Betroffenen schneller durch das Rehabilitationssystem zu schleusen. Je mehr Personen eine bezahlte Anstellung finden oder an einer eigenfinanzierten Ausbildung teilnehmen, desto höher ist der Bonus. Die Zahlungen wurden wiederum dem Aetat-Budget entnommen und an die Provinzämter überwiesen. Es gab jedoch keine offiziellen Regeln oder Formeln für die Berechnung des Bonus für besonders erfolgreiche Ämter.

2.4 Bonus für externe Anbieter von Beschäftigungsdiensten für die Vermittlung von langzeitarbeitslosen und beruflich beeinträchtigten Arbeitsuchenden (KAT)

Dieses System zielte darauf ab, mehr langzeitarbeitslosen und beruflich beeinträchtigten Arbeitnehmern durch Nutzung privater Vermittlungsdienste eine Anstellung zu verschaffen. Konkurrierende Anbieter boten einen Gesamtpreis pro Teilnehmer, falls er eine Dauerbeschäftigung fand. Anbietern, die akzeptiert wurden, garantierte die Aetat pro Teilnehmer eine Mindestzahlung von 20 % dieses Betrags. Auf diese Weise hing die tatsächliche Zahlung pro Teilnehmer von dem vereinbarten Gesamtpreis ab.

Arbeitsuchende der Zielgruppen, die einer Vermittlungshilfe bedurften, konnten zwischen Aetat und einem anerkannten Anbieter wählen.

Erhielt der Teilnehmer einen Arbeitsvertrag, zahlte die Aetat weitere 40 % des Gesamtbetrags. Wurde der Betroffene nach Ablauf der Probezeit dauerhaft eingestellt, wurden die restlichen 40 % gezahlt. Die Zahlungen wurden durch das operative Budget der Aetat gedeckt.

2.5 Bonus für externe Organisatoren von Jobclubs für die Vermittlung einer Arbeitsstelle

Dieses System zielte auf die Förderung des Übergangs vom Jobclub in eine Beschäftigung. Externe Anbieter unterbreiteten konkurrierende Angebote für eine Dienstleistung einer bestimmten Qualität und zu einem Grundpreis pro Teilnehmer. Zusätzlich zum vereinbarten Grundpreis erhielt der Anbieter 3 000 NOK für jeden Teilnehmer, der innerhalb von drei Monaten nach Verlassen des Jobclubs eine Anstellung von drei- bis sechsmonatiger Dauer erhielt. Die Anstellung musste für mindestens 50 % einer Vollzeitstelle erfolgen. Bei einer Dauer von mehr als sechs Monaten wurde der Bonus auf 4 000 NOK erhöht.

Normalerweise wurde pro Region nur ein Anbieter gewählt, sodass die Teilnehmer nicht zwischen verschiedenen Anbietern wählen konnten. Anbieter und Teilnehmer mussten gemeinsam einen von der Aetat zu genehmigenden Aktionsplan erarbeiten.

Die Zahlungen wurden durch das operative Budget der Aetat gedeckt.

2.6 Bonus für externe Anbieter von Beschäftigungsdiensten für die Vermittlung von Empfängern eines „Wartelohns“ (VALS)

Dieses System zielte darauf ab, die Empfänger eines „Wartelohns“ – einer besonders günstigen Arbeitslosenunterstützung für Arbeitnehmer, die von einem staatlichen Arbeitgeber entlassen wurden – durch Nutzung privater Vermittlungsdienste schneller in eine Beschäftigung zu vermitteln. Der Anbieter konnte bis zu einem Jahr die Verantwortung für den Teilnehmer übernehmen. Anbieter und Teilnehmer mussten gemeinsam einen von der Aetat zu genehmigenden Aktionsplan erarbeiten. Bei diesem System war die Teilnahme obligatorisch.

Externe Anbieter von Arbeitsvermittlungsprogrammen durchliefen ein Ausschreibungsverfahren, bei dem sie eine Dienstleistung einer bestimmten Qualität und zu einem Grundpreis pro Teilnehmer anbieten konnten. Für den Grundpreis wurde ein Höchstpreis von 20 000 NOK pro Teilnehmer festgelegt. Den Zuschlag erteilte die Aetat.

Zusätzlich zum Grundpreis erhielt der Anbieter für jeden Teilnehmer, der eine dauerhafte Anstellung für mindestens 50 % einer Vollzeitstelle erhielt, einen Bonus in Höhe

von 40 000 NOK. 40 % wurden bei Vertragsabschluss und die restlichen 60 % nach sechsmonatiger Beschäftigung fällig. Handelte es sich um eine *befristete* Anstellung war der Bonus geringer. In diesem Fall wurde bei einer Beschäftigung von mindestens sechsmonatiger Dauer und für mindestens 50 % einer Vollzeitstelle ein Bonus in Höhe von 30 000 NOK gezahlt. 40 % wurden bei Vertragsabschluss und die restlichen 60 % nach erfolgreich abgeschlossener sechsmonatiger Tätigkeit fällig. Wurde ein Wartelohnempfänger über eines dieser Systeme in eine Beschäftigung vermittelt, für die ein Bonus fällig war, wurde überdies eine Organisationsprämie an das Aetat-Amt auf Provinzebene gezahlt.

Die Zahlungen wurden durch das operative Budget der Aetat gedeckt.

3 Leistungen und Erfolge

3.1 Methodischer Ansatz

Die neuen Finanzierungsformen wurden von der Firma Telemarksforskning, Bø. bewertet. Als Grundlage für die Bewertung dienten qualitative Interviews in ausgewählten Provinzen, Umfragen unter den Benutzern der Aetat-Dienste und den Teilnehmern an externen Vereinbarungen sowie die von der Aetat gespeicherten Daten.

3.2 Motivationseffekte

Die internen Systeme verfügen über keine formelle Regelung für die Bonuszahlung an lokale Ämter oder Aetat-Mitarbeiter mit der besten Leistung und die Provinzämter teilen ihre Mittel oftmals den Stellen zu, die das Geld benötigen, anstatt den Ämtern, die die besten Ergebnisse erzielen konnten. Aus diesem Grund steht zu erwarten, dass der Motivationseffekt nicht seine volle Wirkung entfaltet. Die Art und Weise der Zuteilung an externe Anbieter ist nicht ganz eindeutig.

3.3 Zahlung eines Stücklohns für die Beurteilung von Maßnahmen für beruflich beeinträchtigte Personen

Dieses System hat zu einem deutlichen Anstieg in der Zahl der Beurteilungen und/oder einer kürzeren Bearbeitungszeit geführt. Infolge eines Anstiegs der Mittel, die für eine ordentliche Beurteilung der Umstände von beruflich beeinträchtigten Personen aufgewendet wurden, und eines gleichzeitigen Rückgangs der Mittel, die für die Nachbereitung der Entscheidung erforderlich

waren, war mit Verzerrungseffekten zu rechnen. Bezüglich der Zahl der Personen, die das Rehabilitationssystem verließen, wurden jedoch keinerlei Verzerrungseffekte festgestellt. Die Wartezeit für den Eintritt in verschiedene Arbeitsmarktmaßnahmen nahm jedoch zu.

Eine Analyse der Zufriedenheit unter den Benutzern ergab, dass das Stücklohnsystem eine positive Wirkung hatte.

3.4 Bonus für die schnelle Bearbeitung der Anträge auf Arbeitslosenunterstützung

Die Bewertung ergab, dass die Bearbeitungszeit mit diesem System deutlich zurückgegangen war, und zwar selbst dann, wenn andere Faktoren berücksichtigt wurden, mit denen man diesen Rückgang hätte erklären können. Ein Faktor wurde jedoch außer Acht gelassen: Als dieses System in Betrieb war, hatte Aetat zusätzliche Mittel erhalten, was wahrscheinlich zu einer schnelleren Bearbeitung beitrug. Der Rückgang der Bearbeitungsdauer war jedoch am deutlichsten kurz nach Einführung des Bonussystems zu erkennen. Die Bewerber kamen deshalb zu dem Schluss, dass das System eine positive Wirkung erzielte.

Die Analyse der Benutzerzufriedenheit ergab ein gemischtes Bild, wahrscheinlich infolge der gleichzeitigen Änderung anderer Bedingungen. Bearbeitungszeit und Benutzerzufriedenheit standen in deutlichem Zusammenhang zueinander.

3.5 Bonus für den effizienteren Einsatz von Arbeitsmarktmaßnahmen für beruflich beeinträchtigte Arbeitsuchende

Für die Analyse der Wirkung dieses Systems stehen keine ausreichenden Daten zur Verfügung. Während der Laufzeit dieses Systems wurde kein Bonus gezahlt. Die qualitativen Interviews lassen auf eine übermäßig komplizierte Formel, Ungewissheit bezüglich der für die Berechnung zu verwendenden Daten und einen unerreichbaren Bonus schließen. Es wurden mehrere Maßnahmen zur Reduzierung der Maßnahmendauer oder zur Förderung des Übergangs in eine Beschäftigung ergriffen. Es sieht jedoch so aus, dass diese Maßnahmen in den meisten Fällen unabhängig von dem Bonussystems geplant und durchgeführt wurden.

3.6 Bonus für externe Anbieter von Beschäftigungsdiensten für die Vermittlung von langzeitarbeitslosen und beruflich beeinträchtigten Arbeitsuchenden (KAT)

Die Analyse zeigt einen deutlichen positiven Vermittlungseffekt, der mit der Dauer der Teilnahme allerdings rückläufig ist. Dies könnte auf eine vorrangige Behandlung von Teilnehmern deuten, die kurz davor stehen, einen Arbeitsplatz zu finden, während andere vielleicht in dem Projekt „geparkt“ werden. Die Benutzerzufriedenheit ist größer als bei vergleichbaren Aetat-Diensten.

3.7 Bonus für externe Organisatoren von Jobclubs für die Vermittlung einer Arbeitsstelle

Die Analyse ergab, dass die Wahrscheinlichkeit, über einen Jobclub einen Arbeitsplatz zu erhalten, mit Bonus nicht größer war als ohne Bonus. Es wurde eine positive, aus statistischer Sicht jedoch unerhebliche Wirkung registriert. Auch hier lag die Benutzerzufriedenheit höher als bei vergleichbaren Aetat-Dienstleistungen.

3.8 Bonus für externe Anbieter von Beschäftigungsdiensten für die Vermittlung von Empfängern eines „Wartelohns“ (VALS)

Ein Vergleich der Teilnehmer des VALS-Projekts mit anderen „Wartelohn“-Empfängern ergab, dass sich die Wahrscheinlichkeit, einen Arbeitsplatz zu finden, mit VALS nicht deutlich erhöhte. Dies war auch bei einer unterschiedlichen Zusammensetzung der beiden Gruppen der Fall. Es wurde eine positive, aus statistischer Sicht jedoch unerhebliche Wirkung registriert. Die Benutzerzufriedenheit lag höher als bei vergleichbaren Aetat-Dienstleistungen.

4 Schlussbemerkungen

Allgemein lässt sich sagen, dass die beiden verfahrens-basierten internen Aetat-Systeme (2.1 und 2.2) eine positive Wirkung im Hinblick auf die Zielsetzung hatten. Das KAT-System (2.4) wirkte sich zudem positiv auf den Übergang in eine Beschäftigung aus. Für die effizientere Nutzung der Arbeitsmarktmaßnahmen (2.3) wurden keine Bonusse gezahlt. Die beiden anderen Systeme zielten auf die Nutzung externer Anbieter (2.5 und 2.6) und hatten keine nennenswerte Wirkung auf die Arbeitsuche.

5 Literaturhinweise

Møller, G., *Evaluering av nye finansieringsformer i Aetat. Foreløpige vurderinger*, Arbeidsrapport No 20, 2004, Telemarksforskning, Bø, 2004.

Lunder, T. E., Løyland, K., Møller, G. und Sannes, J., *Evaluering av nye finansieringsformer i Aetat*, Rapport No 225, 2005, Telemarksforskning, Bø, 2005.

Europäische Kommission

Europäisches Beschäftigungsobservatorium – Bericht vom Frühjahr 2006

Luxemburg: Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften

2007 — 185 S. — 21 x 29,7 cm

ISSN 1725-5368

Wie kann ich EU-Veröffentlichungen erhalten?

Alle kostenpflichtigen Veröffentlichungen des Amtes für Veröffentlichungen sind über den EU Bookshop <http://bookshop.europa.eu/> erhältlich, bei dem Sie über eine Verkaufsstelle Ihrer Wahl bestellen können.

Das Verzeichnis unseres weltweiten Verkaufstellennetzes können Sie per Fax anfordern: (352) 29 29-42758.

ISSN 1725-5368



9 771725 536006