

DE

DE

DE



EUROPÄISCHE KOMMISSION

Straßburg, den 23.11.2010
KOM(2010) 682 endgültig

**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN
RAT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND
DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN**

**Eine Agenda für neue Kompetenzen und neue Beschäftigungsmöglichkeiten:
Europas Beitrag zur Vollbeschäftigung**

MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN RAT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN

**Eine Agenda für neue Kompetenzen und neue Beschäftigungsmöglichkeiten:
Europas Beitrag zur Vollbeschäftigung**

EINLEITUNG

Die Europäische Union einigte sich auf ein Beschäftigungsziel für Frauen und Männer von 75 % für die Altersgruppe der 20- bis 64-Jährigen bis zum Jahr 2020: eine ehrgeizige Verpflichtung zur Nachhaltigkeit des Sozialmodells und der Wohlfahrtssysteme Europas sowie zur Nachhaltigkeit des Wirtschaftswachstums und der öffentlichen Finanzen.

Dieses Ziel zu erreichen wird keine leichte Aufgabe. Krisenbedingt sank die Beschäftigungsquote auf 69 % und die Arbeitslosenquote stieg auf 10 %; geht man nun davon aus, dass sich der Arbeitsmarkt 2010-2011 stabilisiert, so müsste die Beschäftigung durchschnittlich um etwas über 1 % pro Jahr ansteigen, wenn bis zum Jahr 2020 eine Beschäftigungsquote von 75 % erreicht werden soll. Infolge des Geburtenrückgangs wird die EU-Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter (15 bis 64 Jahre) bereits ab 2012 zahlenmäßig abnehmen – selbst wenn die Zuwanderung bestehen bleibt. Kompetente Arbeitskräfte sind eine Schlüsselvoraussetzung für eine wettbewerbsfähige, nachhaltige und innovative Wirtschaft gemäß den Europa-2020-Zielen. In Zeiten von Haushaltszwängen und einem noch nie dagewesenen globalen Wettbewerbsdruck muss den EU-Strategien in den Bereichen Beschäftigung und Kompetenzen, die dazu beitragen, den Übergang zu einer grünen, intelligenten und innovativen Wirtschaft zu gestalten, Priorität eingeräumt werden.

Die EU kann all diese Herausforderungen meistern und die Beschäftigungsquoten erheblich anheben, vor allem für Frauen sowie jüngere und ältere Arbeitskräfte – **allerdings nur mit resoluten Maßnahmen, die sich auf vier Schlüsselprioritäten konzentrieren:**

- **Erstens: besser funktionierende Arbeitsmärkte.** Strukturelle, permanent hohe Arbeitslosenquoten stellen einen nicht hinnehmbaren Verlust von Humankapital dar: Sie entmutigen die Arbeitskräfte und führen zu einem vorzeitigen Rückzug aus dem Arbeitsmarkt und zu sozialer Ausgrenzung. Mit den Flexicurity-Strategien können die Arbeitsmärkte am besten modernisiert werden: Sie sind zu überarbeiten und an die Situation nach der Krise anzupassen, damit Reformen schneller durchgeführt werden, der Arbeitsmarkt weniger segmentiert wird, die Gleichstellung der Geschlechter gefördert wird und sich Übergänge lohnen.
- **Zweitens: kompetentere Arbeitskräfte,** die mit neuen Arbeitsorganisationsschemata zum technologischen Wandel beitragen und sich daran anpassen können. Dies stellt eine beträchtliche Herausforderung dar, da sich die benötigten Kompetenzen schnell ändern und ein anhaltendes Ungleichgewicht zwischen den vorhandenen Kompetenzen und den Anforderungen des EU-Arbeitsmarktes besteht. Investitionen in die Systeme allgemeiner und beruflicher Bildung, die Antizipierung der geforderten Kompetenzen sowie Abstimmungs- und Beratungsleistungen sind von entscheidender Bedeutung, wenn die Produktivität, die Wettbewerbsfähigkeit, das Wirtschaftswachstum und letztlich die

Beschäftigung gesteigert werden sollen. Die EU hat sich verpflichtet, die Bildungsniveaus zu verbessern, indem die Schulabbrecherquote auf höchstens 10 % gesenkt und die Absolventenquote in Hochschulen oder vergleichbaren Einrichtungen auf mindestens 40 % bis zum Jahr 2020 angehoben wird. Das Potenzial, das die Mobilität innerhalb der EU und die Zuwanderung aus Drittländern bergen, wird nicht vollständig ausgeschöpft und bei der Bedienung der Arbeitsmarktanforderungen nicht ausreichend spezifisch genug genutzt, obgleich Migranten erheblich zu Beschäftigung und Wachstum beitragen.

- **Drittens: höherwertige Arbeitsplätze und bessere Arbeitsbedingungen.** Es besteht kein Zielkonflikt zwischen der Qualität und der Quantität von Beschäftigung. Ein hohes Niveau der Arbeitsplatzqualität in der EU steht in Verbindung mit einer ebenso hohen Arbeitsproduktivität und Teilnahme an der Beschäftigung. Die Arbeitsbedingungen wie auch der körperliche und geistige Gesundheitszustand der Arbeitskräfte sind bei den Anforderungen des heutigen Berufslebens zu berücksichtigen, das durch mehr Übergänge zwischen intensiveren und fordernderen Tätigkeiten und neue Formen der Arbeitsorganisation gekennzeichnet ist.
- **Viertens: stärkere Strategien zur Schaffung neuer Arbeitsplätze und zur Förderung der Nachfrage nach Arbeitskräften.** Es reicht nicht aus sicherzustellen, dass die Menschen aktiv bleiben und sich die richtigen Kompetenzen aneignen, um einen Arbeitsplatz zu erhalten: Der Aufschwung muss auf beschäftigungswirksamem Wachstum fußen. Die richtigen Bedingungen zur Schaffung von mehr Arbeitsplätzen müssen eingerichtet werden, auch in Unternehmen, die mit hochkarätigen Kompetenzen und FuE-intensiven Geschäftsmodellen arbeiten. Selektive Senkungen der Lohnnebenkosten, oder gut platzierte Beschäftigungssubventionen, können den Arbeitgebern als Anreiz dafür dienen, Langzeitarbeitslose und andere Arbeitskräfte einzustellen, die aus dem Arbeitsmarkt abgleiten. Strategien zur Ausschöpfung wichtiger Möglichkeiten für die Schaffung von Arbeitsplätzen und zur Förderung von Unternehmertum und selbständigen Tätigkeiten sind bei der Steigerung der Beschäftigungsquote ebenfalls von entscheidender Bedeutung.

Die Mitgliedstaaten tragen im Einklang mit dem Vertrag und dem Grundsatz der Subsidiarität die Hauptverantwortung und sie verfügen auch über die wesentlichen Instrumente, um diese Ziele zu erreichen. Allerdings wird die zum Jahr 2020 anvisierte EU-Beschäftigungsquote für Frauen und Männer von 75 % nur erreicht, wenn die Bemühungen und Instrumente gebündelt werden. **In der vorliegenden Leitlinie „Agenda für neue Kompetenzen und neue Beschäftigungsmöglichkeiten“ werden 13 Leitaktionen sowie die begleitenden und vorbereitenden Maßnahmen festgelegt** – dies ist der Beitrag, den die EU im Rahmen der Strategie „Europa 2020“ zu dieser gemeinsamen Anstrengung leisten kann. Die Kommission wird zudem dafür Sorge tragen, dass die Ziele dieser Agenda im Rahmen des Erweiterungsprozesses der EU und der Europäischen Nachbarschaftspolitik in den entsprechenden Ländern Berücksichtigung finden werden.

PRIORITÄTEN DER AGENDA

1. EIN NEUER IMPULS FÜR FLEXICURITY: REDUZIERUNG DER SEGMENTIERUNG UND UNTERSTÜTZUNG VON ÜBERGÄNGEN

Die Erfahrung zeigt: Flexicurity-Strategien halfen bei der Überwindung der Krise, die gefährdeten Gruppen waren dennoch am schlimmsten betroffen

Im Dezember 2007 nahm der Rat die gemeinsamen Grundsätze für den Flexicurity-Ansatz der EU einschließlich ihrer vier Komponenten an; damit sollen die Arbeitsmärkte modernisiert und Arbeit durch neue Formen der Flexibilität und der Sicherheit gefördert werden.¹ Um die Anpassungsfähigkeit zu erhöhen, die Beschäftigung zu fördern und den sozialen Zusammenhalt zu stärken, wurden die Mitgliedstaaten aufgefordert, ihre eigenen Flexicurity-Regelungen zu entwickeln und Strategien auszuarbeiten, mit denen in Zusammenarbeit mit den Sozialpartnern ihre Arbeitsmärkte reformiert werden. In der Zwischenzeit hat die Krise die nationalen Reformstrategien und den Flexicurity-Ansatz auf die Probe gestellt – die Erfahrungen der vergangenen zwei Jahre sind sowohl ermutigend als auch eine Herausforderung.²

Einerseits haben die Flexicurity-Strategien nachweislich zur Bewältigung der Krise beigetragen. Viele Mitgliedstaaten haben übergangsweise neue öffentlich geförderte Kurzarbeitsregelungen eingeführt bzw. deren Niveau, Ausmaß und Dauer angehoben, und die Handhabung verbessert. Durch den Anstieg der internen Flexibilität federten die Mitgliedstaaten den Wachstumsrückgang bei der Beschäftigung im Zeitraum 2008-2009 um jährlich durchschnittlich 0,7 Prozentpunkte ab. Sie halfen den Unternehmen, den Verlust von unternehmensspezifischem Humankapital und die Kosten für die Wiedereinstellung zu vermeiden, und trugen dazu bei, die harten Umstände für die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer abzumildern.

In ähnlicher Weise haben mehrere Mitgliedstaaten die Arbeitslosenversicherungssysteme gestärkt (also Leistungshöhe und -dauer sowie Abdeckung für neue Gruppen. Aktive Arbeitsmarktmaßnahmen haben zugenommen, darunter Anreize zur Unternehmensgründung sowie Schulungs- und Praktikumsprogramme. Die öffentlichen Arbeitsverwaltungen boten eine zielgerichtetere Arbeitsplatzsuche vor allem für Gruppen wie junge Menschen, Einwanderer, Arbeitnehmer mit Zeitvertrag, kürzlich Entlassene und Personen, die keine Leistungen erhalten. In manchen Ländern hoben die Arbeitsverwaltungen ihre Personalstärke um 10 % oder mehr an, um den Anstieg der Arbeitsuchenden zu kompensieren.

Andererseits hat die Krise gezeigt, wie wichtig es ist, Arbeitsmarktreformen durchzuführen, ohne die Marge für Konsens und Vertrauen zwischen Sozialpartnern zu verkleinern – Konsens und Vertrauen sind eine Hauptvoraussetzung für erfolgreiche Flexicurity-Strategien. Die Strategien zum Abbau der Segmentierung reichten nicht aus: Vor allem junge Arbeitskräfte, Zeitarbeitskräfte und Migranten waren die Leidtragenden der Rezession. Die Arbeitslosenquote für junge Menschen (bis zu 25 Jahre) stieg seit März 2008 um 5,8 Prozentpunkte auf über 20 %, während die Quote für Erwachsene (25 bis 64 Jahre) nur halb so viel anstieg und sich derzeit auf 8,3 % beläuft. Auf dem Höhepunkt der Rezession waren Arbeitsplatzverluste für Arbeitskräfte in Zeitarbeit fast viermal so häufig wie für Personen in dauerhaften Beschäftigungsverhältnissen. Bei den Migrantinnen und Migranten ist die Arbeitslosigkeit ebenfalls stark angestiegen.

Die Krise hat darüber hinaus aufgezeigt, wie schwer es ist, wahrhaft integrierte Strategien umzusetzen. So gingen beispielsweise die Kurzarbeitsregelungen nicht oft genug mit Schulungsangeboten für die Beschäftigten einher. Selbst in Mitgliedstaaten, die zusätzliche Anreize für Schulungen anboten, nahmen zu wenige der potenziellen Begünstigten das Umschulungsangebot wahr.

¹ Schlussfolgerungen des Rates zur „Ausarbeitung gemeinsamer Grundsätze für den Flexicurity-Ansatz“ vom 5./6. Dezember 2007 (Dok. 16201/07).

² Schlussfolgerungen des Rates zu „Flexicurity in Krisenzeiten“ vom 8. Juli 2009 (Dok. 10388/09).

Ein neuer Impuls: Stärkung der Flexicurity-Komponenten und Umsetzung

Die gemeinsamen Grundsätze der EU für den Flexicurity-Ansatz sind ausgewogen und umfassend; sie haben auch heute noch Gültigkeit. Allerdings müssen die vier Flexicurity-Komponenten (flexible und verlässliche vertragliche Vereinbarungen, aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen, lebenslanges Lernen und moderne Systeme der sozialen Sicherheit) gestärkt werden, damit sichergestellt ist, dass sich die Länder in der Zeit nach der Krise auf die kostenwirksamsten Reformen konzentrieren, und sie gleichzeitig mehr Flexibilität und Sicherheit bieten.

Die nationalen Flexicurity-Regelungen der Mitgliedstaaten können gestärkt und an den neuen sozioökonomischen Kontext angepasst werden, indem eine neue Ausbalancierung innerhalb der und zwischen den vier Flexicurity-Komponenten und im zeitlichen Rahmen der verschiedenen Strategien erfolgt. Die Arbeitsmarkteinrichtungen sind ebenfalls zu stärken, um sicherzustellen, dass die Arbeitskräfte von einem Wechsel des Arbeitsplatzes, des Berufs, der Branche oder des Beschäftigungsverhältnisses profitieren. Damit sich Übergänge lohnen, ist es von entscheidender Bedeutung, den Arbeitskräften die Sicherheit zu bieten, die sie benötigen, um Mobilität als Option zu sehen und entsprechend zu agieren. Zuletzt müssen die Koordinierung der Strategien sowie die Einbindung der Sozialpartner und anderer relevanter Akteure durch die Durchführung und die Governance verbessert werden.

1.1. Prioritäten zur Stärkung der vier Flexicurity-Komponenten

Zur Stärkung der Arbeitsmarktreform und -modernisierung **schlägt die Kommission gemeinsam mit den Mitgliedstaaten und den Sozialpartnern** ausgehend von den gemeinsamen Grundsätzen der EU **folgende zentrale politische Prioritäten vor, um die vier Flexicurity-Komponenten zu unterstützen:**

Flexible und verlässliche vertragliche Vereinbarungen:

- *Konzentration auf den Abbau der Segmentierung im Arbeitsmarkt.* Abhängig vom nationalen Kontext können verschiedene Lösungsansätze verfolgt werden, wie z. B. Dezentralisierung der Tarifverhandlungen oder Überarbeitung bestehender vertraglicher Vereinbarungen. In manchen Fällen kann eine größere vertragliche Vielfalt vonnöten sein, um auf territoriale oder sektorale Besonderheiten zu reagieren; in stark segmentierten Arbeitsmärkten wäre die Ausweitung der Verwendung von vertraglichen Vereinbarungen ohne Laufzeitende – mit einer hinreichend langen Probezeit und einer graduellen Erhöhung der Rechte, Zugang zu Weiterbildungsmaßnahmen, Anspruch auf lebenslanges Lernen und Berufsberatung für alle Beschäftigten – ein möglicher Weg. Dies würde die bestehenden Unterschiede zwischen den Beschäftigten mit Zeitvertrag und denen mit festem Vertrag verringern.
- *Größere Gewichtung der internen Flexibilität bei Wirtschaftsabschwung.* Zwar sind sowohl interne als auch externe Flexibilität im Geschäftszyklus von Bedeutung, doch können die Arbeitgeber mithilfe der internen Flexibilität den Arbeitsaufwand an einen vorübergehenden Nachfragerückgang anpassen; gleichzeitig können Arbeitsplätze, die längerfristig benötigt werden, erhalten werden. Arbeitgeber verlieren somit nicht die Kompetenz der unternehmensspezifischen Arbeitskräfte, die, sobald der Aufschwung einsetzt, von größter Bedeutung sein wird. Zur internen Flexibilität zählen die Arbeitsorganisation oder die Arbeitszeit (z. B. Kurzarbeitregelungen). Dank der Flexibilität können Männer und Frauen sowohl ihrer Arbeit als auch ihren Betreuungsverpflichtungen

nachgehen, so dass durch bezahlte Arbeit außer Haus insbesondere der Beitrag der Frauen zur formellen Wirtschaft und zum Wachstum gesteigert wird. Ungeachtet der großen Bedeutung interner Flexibilität bleibt die externe Flexibilität bei erforderlichen strukturellen Anpassungen entscheidend, um Ressourcen effizient neu verteilen zu können.

Umfassendes lebenslanges Lernen:

- *Besserer Zugang zu lebenslangem Lernen*, damit die Menschen in Branchen mit hohem Mehrwert und zukunftssträngige Berufe wechseln können, z. B. die, die sich aus den Strategien zu nachhaltigem Wachstum und der Politik und Rechtssetzung im Bereich Chancengleichheit ergeben, sowie „weiße“ Arbeitsplätze. Flexiblere Bildungswege können den Übergang zwischen den Arbeits- und Lernphasen erleichtern, unter anderem durch die Modularisierung von Lernprogrammen. Diese Wege sollten zudem die Validierung nicht formellen und informellen Lernens ermöglichen und auf dem Lernergebnis wie auch auf der Integration von Lern- und Berufsberatungssystemen basieren.
- *Zielgerichtete Ansätze für stärker gefährdete Arbeitnehmerinnen und -nehmer*, insbesondere Geringqualifizierte, Arbeitslose, junge und ältere Arbeitskräfte, Menschen mit einer Behinderung oder mit einer psychischen Störung oder Minderheiten wie Migranten und die Roma. Die öffentlichen Arbeitsverwaltungen (ÖAV) sollten Berufsberatungen durchführen sowie zielgerichtete und angepasste Ausbildungs- und Praktikumsprogramme anbieten. Besondere Priorität sollte auch i) der Steigerung des Kompetenzniveaus älterer Arbeitskräfte zukommen, die durch wirtschaftliche Umstrukturierungen speziell gefährdet sind, ii) der Kompetenzauffrischung von Eltern, die – nachdem sie einige Zeit für Familienangehörige gesorgt haben – auf den Arbeitsmarkt zurückkehren und iii) der Weiterbildung von Arbeitern, im Hinblick auf einen Wechsel in „grüne“ Arbeitsplätze.
- *Stärkeres Engagement der Akteure und Verbesserung des sozialen Dialogs* über die Durchführung von lebenslangem Lernen. Partnerschaften auf regionaler und lokaler Ebene zwischen öffentlichen Diensten, Bildungs- und Schulungseinrichtungen und Arbeitgebern können wirksam Schulungsbedarf eruieren, die Relevanz der Aus- und Weiterbildung steigern und den Zugang des Einzelnen zu weiterführenden Bildungs- und Schulungsangeboten erleichtern. Besonders wichtig ist der Sozialpartnerdialog zu wirksamen Kostenteilungsvereinbarungen, zur Bereitstellung von Lernmöglichkeiten am Arbeitsplatz und zur Förderung der Zusammenarbeit zwischen den Einrichtungen des öffentlichen Sektors und der Geschäftswelt.
- *Schaffung effizienter Anreize und Kostenteilungsvereinbarungen*, damit die öffentlichen und privaten Investitionen in die laufende Fortbildung der Belegschaft steigen und die Arbeitskräfte verstärkt an Programmen zum lebenslangen Lernen teilnehmen. Zu diesen Maßnahmen könnte Folgendes zählen: Steuervergünstigungen, Bildungsgutscheine, die sich an bestimmte Gruppen richten, und Lernkonten oder andere Systeme, in denen die Arbeitnehmerinnen und -nehmer Zeit und Mittel ansammeln können. Zwar sollten diese Maßnahmen mit den EU-Regelungen zu staatlichen Beihilfen in Einklang stehen, doch können Mitgliedstaaten von den Möglichkeiten der allgemeinen Gruppenfreistellungsverordnung (EG) Nr. 800/2008 profitieren.

Aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen:

- *Anpassung der Mischung der aktiven arbeitspolitischen Maßnahmen und ihres institutionellen Rahmens, um das Risiko von Langzeitarbeitslosigkeit zu senken.* Die

Mitgliedstaaten haben bei dieser Flexicurity-Komponente erhebliche Fortschritte erzielt: Unter anderem dank der Europäischen Beschäftigungsstrategie sind die aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen heutzutage viel besser und stärker als noch vor zehn Jahren. Allerdings besteht bei manchen Aspekten noch Raum für Verbesserung: bei der individuellen Berufsberatung, der Unterstützung bei der Arbeitssuche sowie den Maßnahmen zur Steigerung des Kompetenzniveaus und der Beschäftigungsfähigkeit. Ferner sind die Kostenwirksamkeit aktiver arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen und die Teilnahme an diesen Maßnahmen als Voraussetzung für den Bezug von Arbeitslosenleistungen zwei Bereiche, die näher beleuchtet werden müssen. Diese Maßnahmen zum Arbeitskräfteangebot reichen u. U. nicht aus, wenn die Geschwindigkeit bei der Arbeitsplatzschaffung gedrosselt wird: in diesem Fall sollten sie durch Maßnahmen ergänzt werden, die bei der Nachfrage nach Arbeitskräften ansetzen, z. B. durch kostenwirksame gezielte Subventionen für Einstellungen. Um die Belastung der öffentlichen Finanzen zu verringern, sollten sich diese Subventionen auf die Nettoarbeitsplatzschaffung und schwer vermittelbare Arbeitskräfte konzentrieren, die z. B. gering qualifiziert sind oder nur wenig Erfahrung haben.

Moderne Systeme der sozialen Sicherheit

- *Reform der Arbeitslosenunterstützungssysteme, um die Höhe der Leistungen und die Deckung leichter an den Konjunkturzyklus anpassen zu können* (d. h. mehr Mittel in schlechten Zeiten und weniger in guten). So würde die Rolle der Leistungen als automatische Stabilisatoren gestärkt, indem während des Abschwungs das Bedürfnis nach Einkommensversicherung und Stabilisierung mittels Anreizen bei der Arbeitssuche gefördert wird; in Zeiten des Aufschwungs vice versa. Wenn sich die Arbeitsmärkte allmählich erholen, sollten es die Mitgliedstaaten in Erwägung ziehen, die zeitweilige Ausweitung der Leistungen und der Dauer der Arbeitslosenversicherung, die während der Rezession eingeführt worden war, wieder zurückzunehmen; so werden negative Auswirkungen auf die Anreize zur Wiederbeschäftigung vermieden. Die Überarbeitung der Leistungen für Arbeitslose und Erwerbstätige, um die finanziellen Anreize zur Aufnahme einer Arbeit zu steigern, sollte mit Maßnahmen zur Förderung der Aufnahme von Schulungs- und anderen Aktivierungsprogrammen einhergehen, und gleichzeitig sicherstellen, dass die Leistungen dennoch die finanzielle Situation derer, die auch weiterhin ohne Arbeit sind, erleichtern.
- *Bessere Leistungsdeckung für diejenigen, die am stärksten von Arbeitslosigkeit bedroht sind*, wie Arbeitnehmer mit Zeitvertrag, junge Menschen in ihrer ersten Anstellung und Selbständige. Erreicht werden kann dies gegebenenfalls durch eine umfassendere Deckung der Arbeitslosenunterstützungssysteme und eine Stärkung weiterer Sozialversicherungsansprüche (Elternurlaub oder sonstige Möglichkeiten zur Vereinbarung von Berufs- und Familienleben, Krankheitsurlaub, Leistungen bei Invalidität etc.); die Höhe der Arbeitslosenunterstützung sollte dem individuellen Erwerbsleben entsprechen.
- *Überarbeitung des Rentensystems, um angemessene und nachhaltige Renten für diejenigen zu garantieren, die nicht durchgehend Rentenbeiträge geleistet haben*; Gründe hierfür wären Arbeitslosigkeit, Krankheit, Betreuungsverpflichtungen oder Zeitverträge. Die Rentenreformen sollten mit Strategien einhergehen, die die Arbeitsmarktübergänge älterer Menschen, insbesondere von der Arbeitslosigkeit in die Beschäftigung, unterstützen.

1.2. Prioritäten für eine bessere Durchführung, Überwachung und Governance der Flexicurity

Die europäischen Sozialpartner unterstützten die Annahme der gemeinsamen Grundsätze für den Flexicurity-Ansatz und haben betont, wie wichtig es ist, interne und externe Flexicurity miteinander zu verbinden. Obwohl bereits in vielen Ländern die Sozialpartner in die Durchführung und Überwachung der nationalen Flexicurity-Ansätze mit eingebunden sind, sollten Konsultation und Dialog gestärkt werden: Die Flexicurity-Strategien können nur erfolgreich sein, wenn die Sozialpartner voll und ganz hinter den Arbeitsmarktreformen stehen.

Wie in der „Binnenmarktakte“³ und der Leitinitiative „Industriepolitik im Zeitalter der Globalisierung“⁴ angekündigt, konsultiert die Kommission nochmals die europäischen Sozialpartner hinsichtlich der Entwicklung eines EU-Rahmens für die Umstrukturierung; Ziel ist es, den Übergang von rein reaktiven Maßnahmen hin zu antizipativeren Strategien zu fördern und zu gewährleisten, dass dieser Rahmen auch vollständig angewandt wird. Bei antizipativen Strategien kann der Bedarf berücksichtigt werden, der sich aufgrund des Übergangs zu einer Wirtschaft mit niedrigem Kohlendioxidausstoß und in Branchen mit strukturellen Überkapazitäten ergibt. Darüber hinaus können mithilfe dieser Strategien soziale Konflikte vermieden werden, indem Umstrukturierungsmaßnahmen im Wege von Verhandlungen vorbereitet werden, z. B. durch die Entwicklung von beruflicher Ausbildung und wirtschaftlicher Anpassung.

In den beiden letzten Jahren ist unter anderem deutlich geworden, wie wichtig die Arbeitsmarkteinrichtungen sind. Arbeitsverwaltungen und vor allem die öffentlichen Arbeitsverwaltungen (ÖAVs) können als „Übergangsgagenturen“ fungieren, wenn sie ihre Dienstleistungen verbessern. Zwar besteht die Rolle der Arbeitsverwaltungen derzeit hauptsächlich darin, auf die Bedürfnisse der Arbeitslosen einzugehen, doch können sie ihre Funktion als Anbieter lebenslanger Dienstleistungen auch weiter fassen und bei Kompetenzbewertung, Profilerstellung, Schulung, individueller Berufsberatung und Kundenberatung (Arbeitnehmer und -geber) unterstützen, den Menschen die entsprechenden Anforderungsprofile zuweisen, Dienstleistungen für Arbeitgeber anbieten und dafür den arbeitsmarktfernsten Personen bei der Bewältigung ihrer Schwierigkeiten helfen. Die Arbeitsverwaltungen sollten darüber hinaus Partnerschaften zwischen den Diensten (Beschäftigungsdienstleistungen im öffentlichen, privaten und dritten Sektor), Aus- und Weiterbildungseinrichtungen, nichtstaatlichen Organisationen und Wohlfahrtseinrichtungen bzw. innerhalb dieser fördern.

Schließlich müssen bei fundierten Flexicurity-Strategien die Fortschritte der Mitgliedstaaten systematisch und wirksam überwacht werden. Seit der Annahme der gemeinsamen Grundsätze hat der Beschäftigungsausschuss einen analytischen Rahmen entwickelt, der auch eine große Bandbreite an Indikatoren umfasst. Die Kommission wird auf diesen Rahmen aufbauen und eine regelmäßige Überwachung und Bewertung der Flexicurity-Strategien in der gesamten EU veranlassen.

³ KOM(2010) 608 vom 27.10.2010.

⁴ KOM(2010) 614 vom 28.10.2010.

Flexicurity – Leitaktionen 1 bis 3:

1. Ein gemeinsamer Ansatz der EU-Institutionen, Mitgliedstaaten und Sozialpartner muss der Flexicurity neuen Schwung verleihen. Ausgehend von den gemeinsamen Grundsätzen für den Flexicurity-Ansatz bilden die in dieser Leitinitiative vorgeschlagenen Prioritäten die Grundlage für eine **umfassende Debatte über die Stärkung der Flexicurity-Komponenten** (z. B. einzelner Vertrag oder Reform der Leistungssysteme). Diese Prioritäten könnten Anfang 2011 auf einer von der Kommission gemeinsam mit den Mitgliedstaaten, dem Europäischen Parlament und den Sozialpartnern organisierten **Stakeholderkonferenz zum Thema Flexicurity** diskutiert werden. Der Konsens hinsichtlich des Flexicurity-Ansatzes als wichtiger Beitrag zum Beschäftigungsziel der Strategie „Europa 2020“ sollte im ersten Halbjahr 2012 in einer Mitteilung zu neuem Schwung für die Flexicurity konsolidiert werden.

2. Da es von größter Bedeutung ist, das gesamte Berufsleben hindurch Kompetenzen und Fertigkeiten zu erwerben, werden umfassende Strategien zu **lebenslangem Lernen und insbesondere ein neuer Ansatz für die Erwachsenenbildung** benötigt, die auf gemeinsamen Grundsätzen basieren wie der gemeinsamen Verantwortung und Partnerschaft, wirksamen Finanzierungsmechanismen, flexiblen Konzepten, einer qualitativ hochwertigen Erstausbildung und einer gezielten Weiterbildung. Ausgehend von dem Fortschritt im Kopenhagen-Prozess wird die Kommission im Jahr 2011 Folgendes vorlegen: eine Mitteilung über die **Durchführung von Strategien zu lebenslangem Lernen und der Entwicklung von Kompetenzen**, ein **europäisches Strategiehandbuch**, das den Rahmen für die Durchführung der Maßnahmen zu lebenslangem Lernen festlegt, und einen erneuerten **Aktionsplan Erwachsenenbildung**.

3. Damit sich die Sozialpartner auf EU-Ebene mehr an der Agenda für neue Kompetenzen und neue Beschäftigungsmöglichkeiten beteiligen und diese mittragen, schlägt die Kommission vor, ab 2011 ein **trilaterales Sozialforum** abzuhalten. Auf diesem Forum würde über die Durchführung der Agenda und vor allem der Flexicurity-Strategien diskutiert – noch vor dem trilateralen Sozialgipfel, der im europäischen Semester vor der Frühjahrstagung des Rates stattfindet.

Begleitende und vorbereitende Maßnahmen:

Ergänzend zu diesen Leitaktionen wird die Kommission zur Stärkung der Governance und der Durchführungsmechanismen sowie zur Unterstützung der Mitgliedstaaten:

- 2011 eine **umfassende Methodik zur Überwachung** der Fortschritte in den Mitgliedstaaten bei der Durchführung der Flexicurity-Grundsätze einführen, die auf den laufenden Arbeiten mit dem Beschäftigungsausschuss basiert.
- bis Ende 2011 eine **Partnerschaft zwischen den Arbeitsverwaltungen** aus dem öffentlichen, dem privaten und dem dritten Sektor ins Leben rufen, um auf EU-Ebene einen strategischen Dialog dazu, dass sich Übergänge lohnen müssen, zu fördern. Die Partnerschaft wird darüber hinaus Projekte mit bewährten Verfahren finanziell mit kleinen Beträgen unterstützen; über ein neues Web-Tool werden die bewerteten und getesteten bewährten Verfahren publik gemacht.
- im Jahr 2011 die **europäischen Sozialpartner zu einem europäischen Rahmen für die Umstrukturierung konsultieren**.

2. BEREITSTELLUNG DER RICHTIGEN KOMPETENZEN FÜR DEN ARBEITSMARKT

Abstimmung der vorhandenen Kompetenzen auf die Erfordernisse des Arbeitsmarkts immer noch eine Herausforderung

Im Jahr 2008 hielt die Kommission in ihrer Mitteilung „Neue Kompetenzen für neue Beschäftigungen“, gefolgt von zwei Schlussfolgerungen des Rates und einem Bericht unabhängiger Experten, fest, dass der Antizipierung und der Abstimmung der Erfordernisse des Arbeitsmarktes und der benötigten Kompetenzen in der EU höchste Priorität eingeräumt werden soll.⁵ Im Mai 2009 vereinbarten die Mitgliedstaaten einen strategischen Rahmen für die europäische Zusammenarbeit auf dem Gebiet der allgemeinen und beruflichen Bildung für lebenslanges Lernen und die Kompetenzentwicklung bei Bürgerinnen und Bürgern jeden Alters.

In der Krise hat sich herauskristallisiert, wie wichtig diese Herausforderung ist: die Geschwindigkeit bei der wirtschaftlichen Umstrukturierung hat angezogen, so dass viele Arbeitskräfte aus Branchen mit rückläufiger Entwicklung arbeitslos wurden, da es ihnen an den Fertigkeiten mangelte, die in den aufsteigenden Branchen benötigt werden. Jetzt, bei den ersten Anzeichen für einen Wirtschaftsaufschwung, ist es schwierig, hochqualifiziertes Personal einzustellen.

Auch die langfristigen Prognosen heben die Bedeutung der Kompetenzen hervor. Die Zahl der Arbeitsplätze für hochqualifizierte Personen soll bis zum Jahr 2020 in der EU um 16 Millionen ansteigen, die der Arbeitsplätze für Geringqualifizierte um ca. 12 Millionen abnehmen. Zu viele verfügen nicht über die Kompetenzen, die erforderlich sind, um auf dem Arbeitsmarkt erfolgreich zu sein; Erwachsene mit einem geringen Bildungsniveau sind wahrscheinlich siebenmal weniger in Fortbildungs- und Schulungsmaßnahmen eingebunden als solche mit hohem Bildungsniveau – und somit fällt es ihnen immer schwerer, sich an die Qualifikationserfordernisse, die sich neu ergeben oder herauskristallisieren, anzupassen.

Der ernstzunehmende Mangel an qualifizierten Fachkräften und an Kompetenzen in den Bereichen Management, Technik und arbeitsplatzspezifischen Aspekten steht den Zielen Europas beim nachhaltigen Wachstum im Weg. Dasselbe gilt für den Mangel in Bereichen, die für die Innovation von entscheidender Bedeutung sind, insbesondere Wissenschaft, Technologie, Ingenieursarbeit und Mathematik. In der Automobilbranche und im Schiffsbau werden beispielsweise infolge der Nachfrage nach Hybridfahrzeugen und Offshoreinvestitionen in nachhaltige Energie schon jetzt viele Fertigkeiten benötigt, über die die Arbeitskräfte in diesen Branchen derzeit nicht verfügen. In der Tat bedarf es bedeutender Investitionen in „grüne“ Kompetenzen, damit Europa sein Ziel von 3 Millionen „grünen“ Arbeitsplätzen bis zum Jahr 2020 erreichen kann. Bis zum Jahr 2015 wird es geschätzte 384 000 bis 700 000 IKT-Fachleute zu wenig geben, wodurch nicht nur diese Branche selbst, sondern auch die IKT-Verbreitung in sämtlichen anderen Branchen gefährdet ist. Darüber hinaus nutzen 30 % der Europäerinnen und Europäer selten oder nie das Internet, was ihre Beschäftigungschancen deutlich schmälert, da mittlerweile bei den meisten Arbeitsplätzen IKT- bzw. digitale Kompetenzen⁶ vorausgesetzt werden. Schätzungen zufolge werden bis zum Jahr 2020 im Gesundheitswesen ca. 1 Million Fachkräfte fehlen – gar bis zu 2 Millionen, wenn auch die Hilfsberufe im Gesundheitswesen berücksichtigt werden; dies entspricht 15 %

⁵ KOM(2008) 868 vom 16.12.2008. Schlussfolgerungen des Rates vom 9.3.2009 und 7.6.2010. „New Skills for New Jobs: Action Now“, Bericht der Sachverständigengruppe, Februar 2010.

⁶ Siehe Definition in KOM(2007) 496 vom 7.9.2007.

des Pflegebedarfs in der EU. Weiterhin werden zusätzlich 1 Million Forscherinnen und Forscher gebraucht, damit das Ziel einer Innovationsunion verwirklicht werden kann.

Das Ungleichgewicht zwischen den geforderten und den vorhandenen Kompetenzen hat auch einen geografischen Aspekt: Mangel und Engpässe an qualifizierten Arbeitskräften in Gebieten mit großem Wachstum gibt es ebenso wie Gebiete mit konstant hoher Arbeitslosigkeit. Dennoch ist die Mobilität in der EU nach wie vor sehr schwach: Im Jahr 2009 lebten nur 2,4 % der EU-Bevölkerung in einem anderen Mitgliedstaat. Die Wirtschaftsmigration gewinnt ebenfalls an strategischer Bedeutung bei der Knappheit an qualifiziertem Personal. Nicht-EU-Bürgerinnen und -Bürger machten fast 20 Millionen bzw. 4,0 % der Gesamtbevölkerung der EU-27 aus – ohne den Wanderungsausgleich würde die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter verglichen mit 2009 bis zum Jahr 2030 um 12 % und bis zum Jahr 2060 um 33 % sinken. Dennoch haben qualifizierte Wanderarbeitnehmer zu oft geringwertige Arbeitsplätze mit niedrigen Anforderungen inne, was deutlich zeigt, dass das Potenzial und die Kompetenzen dieser Wanderarbeitnehmer besser verwaltet werden müssen.

Stärkung der Fähigkeit der EU, die Arbeitsmarkt- und Qualifikationserfordernisse zu antizipieren und miteinander in Einklang zu bringen

Aufgrund der Krise und der anhaltend hohen Arbeitslosenquote ist es nun von größerer Bedeutung zu verstehen, an welchen Kompetenzen es in Zukunft in der EU mangeln dürfte. Die seit 2008 durch verschiedene Maßnahmen gewonnenen Erkenntnisse müssen in eine systematische Überprüfung des Kompetenzbedarfs der EU einfließen. Die Aktionen der Mitgliedstaaten zur Anhebung des Kompetenzniveaus müssen durch EU-Maßnahmen ergänzt werden – dabei kommt vor allem der geografischen Mobilität als Anpassungsmechanismus bei der Entschärfung regionaler Arbeitslosigkeit große Bedeutung zu – und auf die Erfordernisse des Marktes eingehen. Die Kommission wird auf europäischer Ebene weiterhin die Einsetzung sektoraler Kompetenzräte unterstützen, wenn die einschlägigen Akteure wie die Sozialpartner oder die betreffenden Beobachtungsstellen eine entsprechende Initiative in die Wege leiten. In ähnlicher Weise sowie im Einklang mit dem Stockholmer Programm⁷ und insbesondere der Ausarbeitung von EU-Rechtsvorschriften über legale Migration wird die Kommission Maßnahmen ergreifen, um das Potenzial der Migranten, die sich bereits in der EU befinden, effektiver zu nutzen. In fünf Kerngebieten sollten Maßnahmen ergriffen werden:

2.1. Ausbau von Arbeitsmarktdaten und Steuerung der Kompetenzen

Die meisten Mitgliedstaaten erheben Arbeitsmarktdaten zum aktuellen und künftigen Kompetenzbedarf; dies geschieht z. B. über Beobachtungsstellen, die Arbeitsmarktakteure sowie Bildungs- und Weiterbildungseinrichtungen zusammenbringen. Mithilfe dieser Analysen können die Qualifikationsstandards gestaltet und Schulungssysteme an die Erfordernisse des Arbeitsmarktes angepasst werden.

Allerdings gibt es noch viel Spielraum für die Weiterentwicklung der bestehenden zukunftsorientierten Arbeitsmarktinstrumente auf Ebene der Mitgliedstaaten, der Regionen, der Branchen und der EU sowie für die Verbreitung der Ergebnisse, damit der Mangel an Kompetenzen besser angegangen werden kann. Die Kommission wird die Zusammenarbeit zwischen den an der Steuerung der Kompetenzen (Antizipierung der Kompetenzerfordernisse und Reaktionsfähigkeit der Bildungs- und Weiterbildungssysteme) beteiligten Stellen in den

⁷ KOM(2010) 171 endg. vom 20.4.2010.

Mitgliedstaaten erleichtern, damit die Informationsweitergabe gefördert wird und die Arbeitsmarktdaten besser in die Beschäftigungs-, Bildungs- und Weiterbildungspolitik einfließen.

2.2. Der richtige Kompetenzmix

Ungeachtet des Alters, des Geschlechts, des sozioökonomischen Hintergrunds, der ethnischen Zugehörigkeit oder einer Behinderung sollten alle Bürgerinnen und Bürger der EU die Möglichkeit haben, die Mischung an Wissen, Kompetenzen und Fertigkeiten zu erwerben und weiterzuentwickeln, die sie benötigen, um im Arbeitsmarkt erfolgreich zu sein.

Zu diesem Zwecke müssen die Bildungs- und Weiterbildungssysteme zum richtigen Kompetenzmix führen – digitale und bereichsübergreifende Schlüsselkompetenzen, Medienkompetenz und fremdsprachliche Kompetenz eingeschlossen. Ferner müssen sie gewährleisten, dass junge Menschen, die eine weiterführende Schule oder eine Hochschule abgeschlossen haben, auch über die Qualifikationen und Kompetenzen verfügen, die für einen schnellen und erfolgreichen Übergang in die Beschäftigung vonnöten sind. Die Verhinderung von frühzeitigen Schulabgängen und geringen Bildungsniveaus bei grundlegenden Fertigkeiten wie Lesen, Schreiben, Rechnen und Naturwissenschaften, auch bei Erwachsenen, ist ein äußerst wichtiges Element in puncto Eingliederung, Beschäftigung und Wachstum. Die Fortbildungsrate muss die Benchmark von 15 % aller Erwachsenen, die am lebenslangen Lernen⁸ teilnehmen, erreichen.

Große Fortschritte wurden bereits bei der Anpassung der Lehrpläne gemacht – es wurden Reformen im Sinne des Europäischen Referenzrahmens für Schlüsselkompetenzen für lebensbegleitendes Lernen eingeführt und verstärkt der Europass genutzt. Allerdings sollten die Mitgliedstaaten die Reformen beschleunigen und nationale Qualifikationsrahmen umsetzen, die auf den Lernergebnissen fußen, wie in der Empfehlung zum Europäischen Qualifikationsrahmen festgehalten. In ähnlicher Weise sollte auch der Kopenhagen-Prozess weiter dazu beitragen, die berufliche Erstausbildung attraktiver zu machen.

Angesichts der bereichsübergreifenden Rolle digitaler Kompetenzen in der Wirtschaft ist die Digitale Agenda für Europa ein wichtiger Katalysator, der dazu beitragen kann, die Arbeitskräfte und Arbeitssuchenden mit den richtigen digitalen Kompetenzen auszustatten – mit zielgerichteten Maßnahmen sollen den Personen grundlegende digitale Kompetenzen vermittelt werden, die über die geringsten Kenntnisse verfügen, wie ältere Menschen oder Menschen mit niedrigem Bildungsniveau oder Beschäftigte in KMU; es sollen aber auch die spezifischen und fortgeschrittenen IKT-Kompetenzen derjenigen vertieft werden, deren Tätigkeit spezifische Kenntnisse verlangt, wie dies z. B. bei IKT-Fachleuten der Fall ist.

2.3. Abstimmung von Kompetenzen und Beschäftigungsmöglichkeiten sowie Konzentration auf die potenziellen Arbeitsstellen in Europa

Zwar ist die richtige Mischung der Kompetenzen von Bedeutung, doch ist es ebenso wichtig zu vermeiden, dass Talent und Potenzial der Menschen nicht ausreichend genutzt werden. Hierzu ist eine bessere Kooperation zwischen der Arbeitswelt und der Welt der Bildung und Weiterbildung sowie ein transparenterer Arbeitsmarkt vonnöten, der über die klassischen

⁸ Schlussfolgerungen des Rates „zu einem strategischen Rahmen für die europäische Zusammenarbeit auf dem Gebiet der allgemeinen und beruflichen Bildung („ET2020““ (Dok. 9845/09).

Ansätze, in denen die Kompetenzen nur durch formelle Qualifikationen gemessen werden, hinausgeht.

Die Verlagerung hin zu qualifikations- und kompetenzbasierten Ansätzen führt bereits zu einer erheblichen Veränderung in den Bildungssystemen, den Arbeitsmärkten und ihrer Wechselwirkung. Dies wiederum hat bedeutende Folgen für die Aufgaben der Arbeitsverwaltungen in den Bereichen Kompetenzbewertung, Profiling-Prozesse, Schulungen, Zusammenarbeit mit Schulungsanbietern, Berufsberatung und Kundenberatung (einschließlich Arbeitgeberberatung). Die Zusammenarbeit zwischen den Arbeitsverwaltungen und den Beratungszentren im Bildungsbereich muss verstärkt werden, damit letztere Ratschläge erteilen können, die für den Arbeitsmarkt unmittelbar relevant sind.

Ebenso sind Beratung, Anreize und Unterstützung für Unternehmen, auch KMU, von Bedeutung, um ihnen dabei zu helfen, sich zu entwickeln, und die Kompetenzen am Arbeitsplatz bestmöglich zu nutzen. Die Arbeitgeber sollten aufgefordert werden, auch in die Tätigkeiten der Bildungs- und Weiterbildungseinrichtungen zu investieren und daran teilzunehmen, insbesondere in puncto höherer Bildung und beruflicher Bildung; diese Partnerschaften können Kompetenzprofile, fächerübergreifende Bildungs- und Qualifikationsinhalte entwickeln und aktualisieren und das Anbieten von arbeitsbasiertem Lernen, von Berufsausbildungen bis hin zu entsprechenden Doktoraten, erleichtern. Diese strukturierten Partnerschaften könnten ein wirksames und systemimmanentes Mittel zur Entwicklung dieser Wechselwirkung darstellen.

Damit der Mangel an Kompetenzen für die Arbeitsplätze der Zukunft überbrückt wird und unsere Bildungssysteme besser auf die künftigen Erfordernisse unserer Wirtschaft abgestimmt sind (z. B. grüne Wirtschaft), müssen neue akademische Spezialisierungen gefördert werden, um so eine kritische Masse zu erreichen, mit der die europäische Wettbewerbsfähigkeit gesteigert wird.

2.4. Größere geografische Mobilität in der gesamten EU

Viele nicht-regulatorische Faktoren beeinflussen die interregionale und grenzüberschreitende Mobilität: Wohnsituation, Sprache, Beschäftigungsmöglichkeiten der Partner, Rückkehrmechanismen, historische „Barrieren“ und Anerkennung von Mobilitätserfahrungen, insbesondere in KMU. Die Bemühungen der jüngsten Vergangenheit zur Verbesserung der geografischen Mobilität konzentrierten sich auf den Abbau von rechtlichen und verwaltungstechnischen Hindernissen (z. B. in puncto Anerkennung von Qualifikationen und Übertragbarkeit von zusätzlichen Rentenansprüchen). Die Bürgerinnen und Bürger müssen nun besser über diese Veränderungen informiert werden, damit sie vertrauensvoll ihre Berufswege in anderen Ländern fortsetzen; darüber hinaus ist die Transparenz bei freien Stellen in der gesamten EU zu erhöhen. Im Zusammenhang mit der Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit wird die Kommission in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten die Situation hochmobiler Berufsgruppen – insbesondere Forscher, die einer bezahlten Forschungstätigkeit nachgehen – prüfen, um ihnen die geografische und branchenübergreifende Mobilität zu erleichtern und so den Europäischen Forschungsraum bis 2014 fertigzustellen.

Für manche Berufe sind immer noch lange und beschwerliche Verfahren zu durchlaufen, bevor die Qualifikationen anerkannt werden. Die Kommission evaluiert derzeit die Richtlinie über die Anerkennung von Berufsqualifikationen, um mögliche Lösungsansätze, wie die

Einführung eines Berufsausweises, herauszuarbeiten und die gegenwärtige Situation einfacher zu gestalten.

2.5. Nutzung des Potenzials der Migration

Um den potenziellen Beitrag der Migration zur Vollbeschäftigung zu maximieren, sollten die Migrantinnen und Migranten, die bereits legal in der EU ansässig sind, besser integriert werden – insbesondere durch den Abbau von Beschäftigungshindernissen, wie Diskriminierung oder Nichtanerkennung von Kompetenzen und Qualifikationen, denn dadurch besteht das Risiko, dass die Migranten keiner Arbeit nachgehen und sozial ausgegrenzt sind. Die geringere Leistung von Staatsangehörigen aus Drittländern im Vergleich zur inländischen Bevölkerung in den Bildungssystemen der Mitgliedstaaten sollte ebenfalls thematisiert werden.

Eine bessere Überwachung und Antizipierung der erforderlichen Kompetenzen sowie Verbesserungen bei der Anerkennung von Kompetenzen und Qualifikationen, auch wenn diese außerhalb der EU erworben wurden, können die Bildungsverschwendung mit Blick auf hochqualifizierte Migrantinnen und Migranten mit weniger anspruchsvollen oder qualitativ niedrigen Arbeitsplätzen erheblich senken. Unter Wahrung des Grundsatzes der Gemeinschaftspräferenz und des Rechts der Mitgliedstaaten auf Festlegung von Zulassungsquoten für Arbeitskräfte aus Drittstaaten wäre eine Erfassung der Kompetenzprofile von Drittstaatsangehörigen, die bereits in der EU leben, von großer Bedeutung bei der Bestimmung, wie ein weiter gefasster Rechtsrahmen von EU- und nationalen Zulassungsschemata für Wanderarbeitnehmerinnen und -nehmer dazu beitragen könnte, den Mangel an Kompetenzen auszugleichen. Eine flexible nachfrageorientierte Zulassungspolitik kann einen bedeutenden Beitrag zur Befriedigung der künftigen Arbeitsmarkterfordernisse leisten. Die Abstimmung der Kompetenzen kann ebenfalls verbessert werden, indem mit Drittstaaten auf den Gebieten Anerkennung der Qualifikationen, Informationsaustausch über die Arbeitsmarktanforderungen sowie Zusammenarbeit mit Arbeitgebern und Stellenvermittlungen stärker kooperiert wird.

Steigerung des Kompetenzniveaus und Abstimmung der Kompetenzen – Leitaktionen 4 bis 8:

Die Kommission wird:

- 4. ab 2012 ein **EU-Kompetenzpanorama** erstellen, um für Arbeitsuchende, Arbeitskräfte, Unternehmen und/oder öffentliche Einrichtungen mehr Transparenz zu bieten. Dieses Panorama wird online zugänglich sein und aktualisierte Vorhersagen zu vorhandenen Kompetenzen und Arbeitsmarkterfordernissen bis zum Jahr 2020 beinhalten. Abrufbar sind: i) aktuelle Informationen zu den 25 Berufen mit dem größten Wachstum in der EU sowie zu den fünf am meisten nachgefragten Berufen pro Mitgliedstaat, ii) eine Analyse der Kompetenzanforderungen basierend auf dem Europäischen Monitor für offene Stellen, iii) eine Analyse des Missverhältnisses zwischen Qualifikationsangebot und -nachfrage sowie der Nutzung der Kompetenzen am Arbeitsplatz mittels Umfragen bei Arbeitgebern, Auszubildenden und Absolventen, iv) eine zukunftsgerichtete Analyse auf Branchenebene basierend auf der Arbeit der europäischen Sektorenausschüsse für Kompetenzen und Beschäftigung und v) Prognosen der CEDEFOP⁹ und der Mitgliedstaaten. Gegebenenfalls

⁹ Europäisches Zentrum für die Förderung der Berufsbildung.

wird das Panorama über die Qualifikationserfordernisse in besonders wichtigen Bereichen wie Wissenschaft, Technologie, Ingenieursarbeit und Mathematik berichten.

- 5. bis 2012 die **europäische Klassifizierung für Fähigkeiten, Kompetenzen und Berufe (ESCO)** als gemeinsam genutzte Schnittstelle zwischen den Bereichen Beschäftigung, Bildung und Weiterbildung in allen europäischen Sprachen fertigstellen.
- 6. im Jahr 2012 die Möglichkeit prüfen, Vorschläge für die **Reform des Systems zur Anerkennung von Berufsqualifikationen** auf Grundlage der Evaluierung der Richtlinie über die Anerkennung von Berufsqualifikationen vorzulegen.
- 7. im Jahr 2011 eine **neue Agenda für Integration** für Drittstaatsangehörige auf den Weg bringen, um mit verbesserten Strukturen und Instrumenten den Wissensaustausch und eine umfassende Berücksichtigung der Integrationsprioritäten der Mitgliedstaaten in allen relevanten Politikbereichen zu ermöglichen.
- 8. im Jahr 2012 die Möglichkeit prüfen, Vorschläge zur verbesserten **Durchsetzung der Rechte von EU-Wanderarbeiterinnen und -nehmern** im Hinblick auf den Grundsatz der Arbeitnehmerfreizügigkeit vorzulegen.

Begleitende und vorbereitende Maßnahmen:

In Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten wird die Kommission darüber hinaus:

- im Jahr 2011 eine **neue Benchmark zu Bildung für Beschäftigungsfähigkeit** vorschlagen, um die Vorbereitung der jungen Menschen auf den Übergang in den Arbeitsmarkt stärker in den Mittelpunkt zu rücken, eine Empfehlung des Rates zur **Senkung der Schulabbrecherquote** anregen und eine **hochrangige Expertengruppe für die Verbesserung der Lese- und Schreibfähigkeit** bei jungen Menschen und Erwachsenen einsetzen.
- bis Ende 2010 eine **Sensibilisierungskampagne** zu dem Thema ins Leben rufen, **wie die Bürgerinnen und Bürger von den EU-Koordinierungsvorschriften zur sozialen Sicherheit profitieren und sich innerhalb Europas bewegen können**, ohne ihre Rechte zu verlieren.
- im Rahmen der **KMU-Leistungsüberprüfung** die künftigen Qualifikationsanforderungen in Kleinst- und Handwerksbetrieben (o. Ä.) für eine repräsentative Auswahl an EU-Mitgliedstaaten bewerten, um die Anforderungen dieser Unternehmen in bestehende EU-Initiativen besser einzubinden.
- ab 2011 in Branchen, die unter den **Fahrplan für ein ressourceneffizientes Europa und den neuen Aktionsplan Öko-Innovation** fallen, Kompetenzen im Bereich nachhaltige Entwicklung unterstützen und die Kompetenzentwicklung fördern.
- ab 2011 „**Wissensallianzen**“ unterstützen, also Projekte, die die Geschäftswelt und Bildungs-/Weiterbildungseinrichtungen zusammenführen, um neue Lehrpläne zur Beseitigung von Lücken bei den Innovationsfähigkeiten zu erstellen und eine Abstimmung hinsichtlich der Arbeitsmarkterfordernisse vorzunehmen. Die Fachdoktorate der EU im Rahmen des Marie-Curie-Programms und die Erasmus-Praktika in Unternehmen werden ebenfalls weiterentwickelt.

- im Jahr 2011 eine Empfehlung des Rates für die Ermittlung, Erfassung und **Validierung von Kompetenzen** vorschlagen, die außerhalb der formalen Aus- und Weiterbildung erworben wurden, darunter insbesondere einen **Europäischen Qualifikationspass**, mit dem die im Leben erworbenen Kompetenzen leichter erfasst und nachgewiesen werden können.
- im Jahr 2011 im Einklang mit dem Stockholmer Programm **eine Analyse des Beitrags der Migrationsstrategien zur Abstimmung der Arbeitsmarkt- und Qualifikationserfordernisse** vorlegen. Ein **Strategienetz zur Verbesserung der Bildung von Migrantinnen und Migranten** wird eingerichtet, um in der Schule den Bildungsabstand zwischen Schülern mit Migrationshintergrund und den einheimischen Schülern abzubauen.
- bis 2012 **EURES (europäisches Beschäftigungsnetz) und seine rechtliche Grundlage neu gestalten**, damit die Fähigkeit, Abstimmungen und Stellenvermittlungen im Dienste der Europäischen Beschäftigungsstrategie vorzunehmen, ausgebaut und nun auch „Dein erster EURES-Arbeitsplatz“ unterstützt wird.
- bis 2012 einen EU-weiten Ansatz und Instrumente vorschlagen, mit denen die Mitgliedstaaten bei **der Integration von IKT- und digitalen Kompetenzen in die wichtigsten Strategien zu lebenslangem Lernen** unterstützt werden sollen.
- bis 2012 mit Blick auf das Barcelona-Ziel „Muttersprache + 2“ eine **Mitteilung hinsichtlich der europäischen Mehrsprachigkeitsstrategie** vorlegen, in der die Schwerpunkte für die Bildungs- und Weiterbildungssysteme sowie eine europäische Sprachenbenchmark vorgeschlagen werden, die auf den Ergebnissen der europäischen Erhebung über Sprachenkompetenz basiert.
- bis 2012 in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten einen **Aktionsplan** entwickeln, um dem **Mangel an Arbeitskräften im Gesundheitswesen** entgegenzuwirken. Begleitet wird dieser Aktionsplan von einer gemeinsamen Aktion im Rahmen des Gesundheitsprogramms zu Prognosen für den Bedarf an Arbeitskräften im Gesundheitswesen und Planung hinsichtlich der Arbeitskräfte.
- bis 2012 **für neue akademische Spezialisierungen für die Arbeitsplätze von morgen europäische Spitzenleistungszentren** erfassen und fördern. Die Kommission wird analysieren, wie die Mobilität von Studierenden (europäisch und international) hin zu diesen Spitzenleistungszentren am besten unterstützt werden kann.

3. QUALITATIV BESSERE ARBEIT UND ARBEITSBEDINGUNGEN

Unterschiedliche Ergebnisse bei der Arbeitsplatzqualität in der gesamten EU während der letzten zehn Jahre

Qualitativ hochwertige Beschäftigung geht Hand in Hand mit einer hohen Erwerbsbeteiligung. Grund hierfür ist, dass das Arbeitsumfeld eine maßgebliche Rolle bei der Steigerung des Potenzials der Arbeitskräfte spielt und einen wichtigen Faktor für die Wettbewerbsfähigkeit darstellt. Um zu innovieren sowie zeitnah und effizient zu liefern – und somit überleben und expandieren zu können –, sind die Unternehmen in der EU von

engagierten Arbeitskräften abhängig, die in einem hochqualifizierten Arbeitsumfeld mit sicheren und gesunden Arbeitsbedingungen besonders leistungsfähig sind.

Während der letzten zehn Jahre gab es gute und schlechte Nachrichten hinsichtlich der Arbeitsplatzqualität in ganz Europa. Im Allgemeinen sind die Menschen zufriedener mit ihrem Arbeitsplatz; die Zahl der Arbeitsunfälle, auch der tödlichen, ist zurückgegangen, auch wenn, zumindest für eine Minderheit, die Arbeit intensiver und stressiger geworden ist. Darüber hinaus stieg der Prozentsatz der Arbeitskräfte in unfreiwilliger Zeitarbeit oder Teilzeitarbeit von 53,7 % bzw. 18 % im Jahr 2001 auf 60,3 % bzw. 25,6 % im Jahr 2009. Die Arbeitsentgelte wachsen in den meisten Mitgliedstaaten eher unterhalb der Produktivität an, und Armut trotz Erwerbstätigkeit hält an: Der Anteil der Erwerbstätigen, die unter der Armutsgrenze leben, liegt seit 2005 stabil bei etwa 8 %. In vielen Ländern ist infolge von Schwarzarbeit ein großer Teil der Arbeitskräfte nicht geschützt und daher gefährdet.

Krisenbedingt unterliegen mehr Arbeitsplätze dem Wettbewerbsdruck und schlechteren Arbeitsbedingungen. In vielen Fällen gehen neue Arten von Arbeit und mehr Arbeitsplatzwechsel nicht mit angemessenen Arbeitsbedingungen einher, so dass psychologischer Stress und psychosoziale Störungen zunehmen. Dies führt zu sozialen und wirtschaftlichen Kosten und kann die Wettbewerbsfähigkeit Europas untergraben: Ein unsicheres und ungesundes Arbeitsumfeld führt dazu, dass mehr Leistungen bei Invalidität in Anspruch genommen werden und sich die Menschen früher aus dem Erwerbsleben zurückziehen.

Überprüfung der EU-Rechtsvorschriften und Förderung „weicher“ Instrumente

Zur Steigerung der Arbeitsplatzqualität sind eine integrierte Reaktion auf EU-Ebene und Maßnahmen der Mitgliedstaaten erforderlich. Die Europäische Union verfügt als Ergänzung zu den Maßnahmen der Mitgliedstaaten über einen soliden legislativen Besitzstand, den sog. „*Acquis*“, zur Verbesserung der Arbeits- und Lebensbedingungen, Gewährleistung von Mindeststandards in der gesamten EU in den Bereichen Arbeitsbedingungen, Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz, Unterrichtung, Anhörung, Mitbestimmungsrechte der Beschäftigten, Gleichstellung von Frauen und Männern und Nichtdiskriminierung, zur Stärkung eines fairen Wettbewerbs, für eine hohe Produktivität und die Schaffung qualitativ hochwertiger Arbeitsplätze. Dennoch muss der „*Acquis*“ angepasst werden: Er soll die Umsetzung oder die Auslegung von Regelungen klarer gestalten, dafür sorgen, dass sie für die Bürgerinnen und Bürger wie auch für die Unternehmen leichter verständlich und anwendbar sind, auf neue Risiken für die Gesundheit und Sicherheit der Menschen an ihrem Arbeitsplatz reagieren, und Bürokratie abbauen. Allgemeiner gesagt muss der legislative „*Acquis*“ mit den neuen Arbeitsschemata und Technologien Schritt halten, so dass er die Anpassung der Arbeitsplätze unterstützt und nicht behindert.

Die Rechtsvorschriften auf EU-Ebene reichen nicht immer aus. „Weiche“ Instrumente wie eine vergleichende Analyse, die Koordinierung der Strategien, der Austausch bewährter Verfahren, Benchmarks, Durchführungsleitfäden, Aktionsrahmen, Verhaltenskodizes und Empfehlungen können bei der Ausarbeitung eines Konsens und der Schaffung der richtigen Anreize für Maßnahmen auf Ebene des Mitgliedstaats oder des Unternehmens sehr hilfreich sein. Daher sollten weitere Initiativen verfolgt werden, um einen verbesserten Rechtsrahmen zu unterstützen, einen langfristigen strategischen Ansatz dazu zu konsolidieren, wie die nationalen Behörden und Sozialpartner die Rechtsvorschriften auf nationaler Ebene besser durchführen können, und das Konzept und die Indikatoren von qualitativ hochwertiger Arbeit zu überarbeiten.

3.1. Ein besserer EU-Rechtsrahmen für Beschäftigung sowie Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz

Die Kommission wird den aktuellen „*Acquis*“ ausführlich und Schritt für Schritt evaluieren. Die Arbeit hat bereits mit der Bewertung von zwei bedeutenden Rechtsvorschriften – in den Bereichen Arbeitszeit und Entsendung von Arbeitskräften – begonnen; weitergeführt wird sie in anderen Teilbereichen der Beschäftigung sowie der Gesundheit und Sicherheit. Diese umfangreiche Evaluierung wird der Ausarbeitung neuer Legislativvorschläge nicht im Wege stehen, wenn ein klarer und akuter Handlungsbedarf besteht und wenn die neuen Bestimmungen aufgrund einer fundierten Bewertung ihrer wirtschaftlichen und sozialen Folgen gerechtfertigt sind.

Darüber hinaus müssen diverse rechtliche Bestimmungen, die unwirksam oder schwer durchsetzbar scheinen, einer ausführlichen Bewertung unterzogen werden; dazu zählen die Regelungen zum Schutz der Empfänger ergänzender Betriebsrenten bei Insolvenz des Arbeitgebers. Die Kommission wird den Vorschlag unterbreiten, nach angemessener Bewertung Seeleute und Fischer in den Geltungsbereich der EU-Rechtsvorschriften im Bereich Beschäftigung aufzunehmen. Im Bereich Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz wird der Schwerpunkt unter anderem auf der Überarbeitung der Richtlinien zum Schutz der Arbeitnehmer, die elektromagnetischen Feldern bzw. krebserzeugenden oder erbgutverändernden Stoffen ausgesetzt sind, und zur Prävention von Muskel- und Skeletterkrankungen liegen. Den Risiken des Passivrauchens wird besondere Aufmerksamkeit geschenkt. Darüber hinaus werden die Gefahren einer Exposition gegenüber Nanomaterialien und die Gründe für die Zunahme von psychischen Erkrankungen am Arbeitsplatz näher untersucht.

3.2. Ein strategischer Ansatz auf Grundlage der „weichen“ Instrumente

Die Kommission kann eine aktive Rolle übernehmen und Ressourcen von den Mitgliedstaaten, den Sozialpartnern und den EU-Agenturen mobilisieren. Durch den europäischen sozialen Dialog haben die Sozialpartner auf branchenübergreifender und sektoraler Ebene auch wichtige „weiche“ Instrumente entwickelt, z. B. autonome Vereinbarungen; diese tragen zur Verbesserung der Arbeitsstandards bei und haben direkte, konkrete Auswirkungen auf die Arbeitsbedingungen von Millionen von Arbeitskräften in der EU. Die Kommission wird diese Aktivität – unter Achtung der Autonomie der Sozialpartner – auch weiterhin unterstützen und vereinfachen und gegebenenfalls die Folgen solcher Vereinbarungen bewerten.

Ausgehend von den Erfahrungen aus der EU-Strategie für Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz 2007-2012 sollte eine Debatte über die Erneuerung dieser Strategie sowie über ihre mögliche Ausweitung auf andere Bereiche geführt werden.

Schwarzarbeit, einschließlich Beschäftigter, die vom Arbeitgeber fälschlicherweise als unabhängige Vertragsnehmer klassifiziert werden, nimmt weiter zu und erhält immer mehr eine grenzübergreifende Dimension: Es müssen weitere Anstrengungen unternommen werden, um die Zusammenarbeit auf EU-Ebene zwischen den Arbeitsaufsichtsbehörden und den sonstigen Stellen, die mit der Kontrolle der Anwendung der Beschäftigungsgesetze betraut sind, zu stärken.

Auch sind Bemühungen erforderlich, um die EU-Definition und gemeinsamen Indikatoren für die Qualität von Arbeit zu überarbeiten und sie für die Bewertung und das Benchmarking der

Politik der einzelnen Mitgliedstaaten in diesem Gebiet wirksamer zu gestalten. Insbesondere der Ansatz hinsichtlich der Arbeitsplatzqualität sollte vor dem Hintergrund der jüngsten politischen Entwicklungen – wie Flexicurity und „Übergänge müssen sich lohnen“ – sowie der Entwicklung neuer Arbeitsschemata nochmals geprüft werden.

Qualität der Arbeit und der Arbeitsbedingungen – Leitaktionen 9 bis 12:

Die Kommission wird:

- 9. im Jahr 2011 die **Arbeitszeitrichtlinie** überarbeiten und einen Legislativvorschlag für eine bessere Durchführung der Arbeitnehmerentsenderichtlinie vorlegen. Gegebenenfalls wird die Kommission Maßnahmen in die Wege leiten, um **die bestehenden Rechtsvorschriften im Bereich Beschäftigung abzuändern, klarer zu gestalten oder zu vereinfachen**, wenn dies durch eine Folgenabschätzung gerechtfertigt ist und die EU-Sozialpartner angehört worden sind.
- 10. im Jahr 2011 die **abschließende Bewertung der EU-Strategie für Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz 2007-2012** vornehmen und auf dieser Grundlage im Jahr 2012 eine **Follow-up-Strategie für den Zeitraum 2013-2020** vorschlagen.
- 11. im Jahr 2012 die **Wirksamkeit der EU-Rechtsvorschriften im Bereich Unterrichtung und Anhörung der Arbeitskräfte sowie der EU-Richtlinien zu Teilzeitarbeit und Zeitverträgen und ihre Auswirkung auf die Frauenerwerbsquote und der Gleichheit des Arbeitsentgelts überprüfen**; dabei wird mit den Sozialpartnern zusammengearbeitet und die Autonomie des sozialen Dialogs geachtet.
- 12. bis 2014 im Rahmen des Beratenden Ausschusses für Sicherheit und Gesundheit am Arbeitsplatz gemeinsam mit den Mitgliedstaaten und den europäischen Sozialpartnern eine **umfassende Überprüfung der Rechtsvorschriften in den Bereichen Gesundheit und Sicherheit** vornehmen.

Begleitende und vorbereitende Maßnahmen:

In Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten und den Sozialpartnern wird die Kommission:

- im Jahr 2011 untersuchen, ob eine **Initiative zur Stärkung der Zusammenarbeit der Arbeitsaufsichtsbehörden und anderer Durchsetzungsstellen** – mit dem Ziel, Schwarzarbeit zur verhindern bzw. zu bekämpfen – Erfolg hätte.
- im Jahr 2011 in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten und den Sozialpartnern das **politische Konzept der Arbeitsqualität überprüfen und anpassen**.
- im Jahr 2012 die **Auswirkungen der Richtlinien über Nichtdiskriminierung aus dem Bereich Beschäftigung – 2000/78/EG¹⁰ und 2000/43/EG¹¹** – untersuchen.

¹⁰ Richtlinie 2000/78/EG des Rates vom 27. November 2000 zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Verwirklichung der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf.

¹¹ Richtlinie 2000/43/EG des Rates vom 29. Juni 2000 zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft.

4. UNTERSTÜTZUNG DER ARBEITSPLATZSCHAFFUNG

Die Wirtschaftskrise hatte schwerwiegende Auswirkungen auf die Schaffung von Arbeitsplätzen, doch manche Hindernisse bei der Nachfrage nach Arbeitskräften sind strukturell bedingt

Es reicht nicht aus sicherzustellen, dass die Menschen aktiv bleiben und sich die richtigen Kompetenzen aneignen, um einen Arbeitsplatz zu erhalten. Der Aufschwung muss auf der Schaffung von Arbeitsplätzen fußen – und diese hängt in erster Linie vom Wirtschaftswachstum ab. Seit 2008 hat sich der Wirtschaftsabschwung in der Tat enorm auf die Schaffung von Arbeitsplätzen ausgewirkt: Der beständige Anstieg des Wachstums im Bereich Beschäftigung in der EU und die Senkung der Arbeitslosigkeit, die in den vergangenen zehn Jahren beobachtet werden konnten, wurden größtenteils zunichte gemacht. Im zweiten Halbjahr 2009 stieg das Wirtschaftswachstum in der EU nach fünf Quartalen fortlaufender Abwärtsbewegung wieder an; Die EU-Arbeitsmärkte zeigen allmählich Zeichen von Stabilität und auch im Bereich der Stellenangebote ist in den letzten Quartalen eine leichte Erholung auszumachen.

Diese positiven Entwicklungen sind eigentlich ein Grund zur Freude – doch nicht alle Veränderungen der letzten beiden Jahre sind auf das Wirtschaftsklima zurückzuführen: Die Schaffung von Arbeitsplätzen hängt auch von den Arbeitsmarktstrategien ab, die auf Ebene der EU oder der Mitgliedstaaten durchgeführt werden. Um mehr und bessere Arbeitsplätze zu schaffen, reicht es nicht aus, das Wachstum zu fördern: Das Geschäftsumfeld muss beschäftigungsfreundlich sein.

Die Strategien, mit denen die Schaffung von Arbeitsplätzen gefördert werden soll, müssen berücksichtigen, welchen wichtigen Beitrag die kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) für einen Großteil der wirtschaftlichen und beruflichen Tätigkeiten in Europa leisten. Über 99 % der Unternehmen in der EU sind KMU, die zwei Drittel aller Arbeitsplätze im Privatsektor stellen – dies zeigt deutlich, wie wichtig es ist, die Belange der KMU bei der Ausarbeitung beschäftigungsrelevanter Rechtsvorschriften gebührend zu berücksichtigen. Allerdings expandieren zu wenige unserer innovativen KMU zu größeren Unternehmen, die dann mehr Menschen beschäftigen; und es gibt in der EU auch weniger junge, FuE-intensive innovative Firmen als in den USA. Erhebliche Mängel in puncto Innovations- und digitaler Kompetenzen führen dazu, dass KMU keine innovativen bzw. intelligenten Geschäftsmodelle oder keine neuen Technologien nutzen. Selbständige machen 15 % der EU-Arbeitskräfte aus, und selbst in Zeiten wirtschaftlichen Wohlstands ist ihre Zahl nicht erheblich gestiegen: Der Anteil der Selbständigen an den EU-Arbeitskräften insgesamt fiel zwischen 2000 und 2008 um einen Prozentpunkt.

Rückkehr zur Schaffung von Arbeitsplätzen, damit all diejenigen, die arbeiten möchten, einen Arbeitsplatz erhalten können

Wirtschaftswachstum bleibt der wichtigste Faktor bei der Schaffung von Arbeitsplätzen. In den Leitinitiativen der Strategie „Europa 2020“ zur Innovationsunion¹² und der Industriepolitik für das Zeitalter der Globalisierung¹³ sind bedeutende Maßnahmenpakete für einen neuen strategischen Ansatz für Innovation und eine wettbewerbsfähige industrielle Basis vorgesehen; sie sollten dazu beitragen, das Wirtschaftswachstum anzukurbeln und

¹² KOM(2010) 546 vom 6.10.2010.

¹³ KOM(2010) 614 vom 28.10.2010.

dieses dabei an Wissen und Aktivitäten mit hohem Mehrwert koppeln, und dabei helfen, Möglichkeiten für Investitionen und Schaffung von Arbeitsplätzen auszumachen. Mit der „Binnenmarktakte“¹⁴ wird zudem eine Reihe von Vorschlägen vorgelegt, wie das Potenzial des Binnenmarkts voll ausgeschöpft, das Wachstum angekurbelt und die Arbeitsplatzschaffung gefördert werden kann. In ähnlicher Weise ist in der Leitinitiative „Jugend in Bewegung“¹⁵ bereits ein spezifischer Rahmen für die Jugendbeschäftigung aufgestellt.

Neben diesen Initiativen müssen allerdings auch die Bedingungen für die Schaffung von mehr Arbeitsplätzen stimmen, vor allem an den beiden Enden des Kompetenzspektrums. Die Kommission erkennt an, dass die EU noch erheblichen Spielraum hat, um die Innovation besser in die Produktionssysteme einfließen zu lassen, und wird Möglichkeiten vorschlagen, wie die Schaffung von Arbeitsplätzen in Unternehmen mit hohen Qualifikationsanforderungen und FuE-intensiven Geschäftsmodellen erleichtert werden kann. Darüber hinaus wird sie sich mit Anreizen beschäftigen, die Arbeitgeber zur Einstellung von Langzeitarbeitslosen und anderen Arbeitskräften, die vom Arbeitsmarkt abdriften, bewegen sollen. Zusätzlich zu den Bemühungen der Mitgliedstaaten wird die Kommission ferner besonderes Augenmerk auf das Unternehmertum und die Selbständigkeit als wichtige Mittel zur Steigerung der Beschäftigungsquoten richten. Sämtliche Initiativen werden den Grundsatz „Think Small First“ berücksichtigen und so den Besonderheiten der KMU Rechnung tragen.

4.1. Stärkung der Rahmenbedingungen für die Schaffung von Arbeitsplätzen

Schätzungen der Kommission zufolge könnten 25 % weniger Bürokratie langfristig gesehen das BIP um 1,4 % ansteigen lassen. Um das Wirtschaftswachstum mit der Schaffung von Arbeitsplätzen zu kombinieren, sollten die administrativen Hürden bei der Geschäftsgründung und bei der Einstellung von Personal beseitigt werden. Besonders wichtig ist dies bei Unternehmen, die in schnelllebigen Branchen tätig sind und über FuE-intensive Modelle verfügen – hier können hohe Qualifikationen sehr gefragt sein. Würde das Ziel, bis zum Jahr 2020 3 % des EU-BIP für FuE zu verwenden, erreicht, so würde dies bis zum Jahr 2020 zu einer Schaffung von 3,7 Mio. neuer Arbeitsplätze führen¹⁶. In dieser Hinsicht sollte mehr investiert werden, um die Zahl der Absolventen in den Bereichen Naturwissenschaften, Technologie, Ingenieurswesen und Mathematik zu erhöhen und damit günstige Bedingungen für den Einsatz wichtiger Grundlagentechnologien zu schaffen, die für die FuE- und Innovationsstrategien der Industrie und der Dienstleistungsbranche von großer Bedeutung sind.

In Zeiten hoher Arbeitslosigkeit ist es ausgesprochen wichtig, Neueinstellungen durch eine Senkung der Lohnnebenkosten zu fördern (z. B. durch Abgaben für Energieverbrauch oder Verschmutzung statt für Arbeit), da die Kosten für die Aufrechterhaltung der Arbeitslosenversicherungssysteme höchstwahrscheinlich schwerer wiegen als die verringerten Einnahmen des Sozialversicherungssystems. Dies gilt vor allem für diejenigen, für die es nach der Rezession besonders schwierig ist, einen neuen Arbeitsplatz zu finden, wie Geringqualifizierte und Langzeitarbeitslose. Darüber hinaus sind Anreize, Arbeitsplätze von der Schattenwirtschaft in die reguläre Wirtschaft zu verlagern, von zentraler Bedeutung – ein gutes Beispiel hierfür ist die Weiterentwicklung regulärer Beschäftigung in der häuslichen, sozialen Pflege und anderen nicht gewinnorientierten Tätigkeiten, die für die arbeitsmarktfernsten Personen einen wichtigen Einstieg in den Arbeitsmarkt bieten.

¹⁴ KOM(2010) 608 vom 27.10.2010.

¹⁵ KOM(2010) 477 vom 15.9.2010.

¹⁶ KOM(2010) 546 vom 6.10.2010.

4.2. Förderung von Unternehmertum, Selbständigkeit und Innovation

Sozialwirtschaftliche Unternehmen, Genossenschaften, Gegenseitigkeitsgesellschaften und Kleinunternehmen, darunter auch selbständige Tätigkeiten, können innovative Lösungen für die sozialen Erfordernisse in einem partizipativen Prozess bieten, da sie den Arbeitsmarktfernsten besondere Beschäftigungsmöglichkeiten bieten. In der Mitteilung der Kommission zur „Binnenmarktakte“¹⁷ wurden bereits einige Initiativen angekündigt, mit denen der Bereich der Sozialwirtschaft und das soziale Unternehmertum weiter entwickelt werden sollen, z. B. die Initiative für soziales Unternehmertum oder die öffentliche Konsultation über die Durchführung der Verordnung über das Statut der Europäischen Genossenschaft. Das Europäische Innovations- und Technologieinstitut (EIT) wird die Gründung und Weiterentwicklung von Unternehmen durch innovationsbasierte Forschung fördern; besondere Bedeutung kommt hierbei dem Unternehmertum zu.

Das Unternehmertum sollte ein weiter verbreitetes Mittel zur Schaffung von Arbeitsplätzen und Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung werden. Besonderes Augenmerk ist auf die Ausbildung zu richten, um zu gewährleisten, dass die einschlägigen Bildungssysteme auch tatsächlich die Basis für die Steigerung der Zahl der Jungunternehmer bieten, und dass diejenigen, die ein KMU gründen und leiten möchten, auch die dazu nötigen Kompetenzen erwerben. Die Mitgliedstaaten sollten das Thema „Unternehmertum“ in den Lehrplänen weiter herausarbeiten, damit eine kritische Masse an Lehrern hierfür geschaffen und die grenzübergreifende Zusammenarbeit von Universitäten und Forschungszentren im Bereich Innovation und Unternehmertum gefördert wird.

Unterstützung der Schaffung von Arbeitsplätzen – Leitaktion 13:

13. Im Jahr 2011 wird die Kommission **Leitprinzipien hinsichtlich der Förderung günstiger Bedingungen für die Schaffung von Arbeitsplätzen** vorschlagen. Behandelt werden Möglichkeiten, i) administrative und rechtliche Hindernisse bei der Einstellung oder Entlassung von Personal, bei der Gründung neuer Unternehmen und hinsichtlich der Selbständigkeit anzusprechen, ii) die Lohnnebenkosten zu senken und iii) von informeller oder Schwarzarbeit in ein reguläres Beschäftigungsverhältnis überzugehen.

Begleitende und vorbereitende Maßnahmen:

Die Kommission wird im Rahmen des „Small Business Act“:

- bis Ende 2010 einen Vorschlag vorlegen, wie die **vorbereitende Maßnahme „Erasmus für junge Unternehmer“ umfassender gestaltet und in ein ständiges Programm umgewandelt** werden kann.
- spezifische Schulungsprogramme für Lehrerinnen und Lehrer wie auch den Austausch bewährter Verfahren unterstützen, um die **Lehrkräfte im Bereich Unternehmertum besser zu schulen**, und ein Strategiehandbuch über die Ausbildung zur Unternehmertätigkeit erstellen, um die Verbreitung, die Wirkung und die Qualität der Ausbildung in diesem Bereich in Europa zu steigern.

¹⁷ KOM(2010) 608 endg. vom 27.10.2010.

EU-FINANZINSTRUMENTE FÜR NEUE KOMPETENZEN UND NEUE BESCHÄFTIGUNGSMÖGLICHKEITEN

Vor dem Hintergrund der derzeitigen Haushaltszwänge in den Mitgliedstaaten müssen sich diese und die Kommission darum bemühen, die EU-Mittel besser einzusetzen. Die Kohäsionspolitik leistet bereits einen Beitrag zur Entwicklung neuer Kompetenzen und zur Schaffung von Arbeitsplätzen, auch in dem aufstrebenden Bereich der grünen Wirtschaft. Es kann noch mehr getan werden, um das Potenzial der EU-Finanzinstrumente und der Verordnungen, die Reformen in den Bereichen Beschäftigung und Aus- und Weiterbildung unterstützen, voll auszuschöpfen: dies betrifft in erster Linie den Europäischen Sozialfonds (ESF), aber auch den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE), den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER), das Programm Lebenslanges Lernen und Progress.

Im Einklang mit den Vorschlägen aus der Haushaltsüberprüfung¹⁸ und dem Fünften Kohäsionsbericht¹⁹ sollte insbesondere die Wirkung der kohäsionspolitischen Instrumente, einschließlich des ESF, gesteigert werden; dies erfordert eine Konzentration auf vier Hauptpunkte: 1. Konzentration der Finanzmittel auf weniger Prioritäten, 2. Stärkung der Konditionalität und Anreize, um die Mitgliedstaaten dazu zu bewegen, die in den nationalen Reformprogrammen angekündigten institutionellen Reformen auch durchzuführen, 3. Ergebnisorientierung mittels diverser klarer und messbarer Ziele und Indikatoren, auf die sich die Kommission und die Mitgliedstaaten einigen, und 4. Vereinbarung von Verträgen zu Investitionen in den Bereichen Entwicklung und Partnerschaft zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten.

Zwar ist die gründliche Überprüfung der Finanzinstrumente Bestandteil der Diskussionen im Rahmen der Vorbereitung des nächsten mehrjährigen Finanzrahmens, doch sollten diese vier Kernprioritäten als Leitfaden dafür dienen, wie die EU-Fonds und -Mittel fortan wirksamer zur Agenda für neue Kompetenzen und neue Beschäftigungsmöglichkeiten beitragen können.

Die Mitgliedstaaten sind aufgefordert, die aus dem ESF und anderen EU-Fonds finanzierten Maßnahmen auf wichtige Strukturreformen und die Förderung der strukturellen Konditionalität zu konzentrieren, so dass damit ein Beitrag zu den in der vorliegenden Agenda vorgeschlagenen Leitaktionen und Maßnahmen sowie zu den Zielen und nationalen Plänen der Strategie „Europa 2020“ geleistet wird. Insbesondere betrifft dies:

1. Flexicurity: Die ESF-Programme können die Ausarbeitung besser geeigneter Strategien wie aktive Arbeitsmarktmaßnahmen und lebenslanges Lernen sowie Werkzeuge und Einrichtungen wie die öffentlichen Arbeitsverwaltungen unterstützen. Die **Sozialpartner** können ebenfalls in Form von Partnerschaften bei der Beschäftigungsreform durch den ESF Unterstützung erlangen. Die ESF-Unterstützung bei der Stärkung der Verwaltungskapazität kann integrierten Flexicurity-Ansätzen zugute kommen; das **Siebte Rahmenprogramm für Forschung, technologische Entwicklung und Demonstration** kann zu einer nachweisgestützten Entscheidungsfindung beitragen.

2. Steigerung des Kompetenzniveaus und Abstimmung der Qualifikationen: ESF-Mittel können in die Vorhersage von Qualifikations- und Kompetenzerfordernissen bzw. in die Entwicklung von Qualifikationen und Kompetenzen investiert werden und die Reform der

¹⁸ KOM(2010) 700 vom 19.10.2010.

¹⁹ KOM(2010) 642 vom 9.11.2010.

Aus- und Weiterbildungssysteme unterstützen, damit diese für den Arbeitsmarkt von größerer Bedeutung sind. Finanziert werden können darüber hinaus der Erfahrungsaustausch und die Vernetzung von Hochschulen, Forschungs- und Unternehmenszentren, damit die neuen Qualifikationserfordernisse thematisiert werden. Arbeitsplätze, die mit einer umweltfreundlicheren Wirtschaft, dem Gesundheitswesen und sozialen Dienstleistungen zusammenhängen, können ebenfalls von einer stärkeren Unterstützung aus dem ESF und anderen EU-Fonds profitieren; Gleiches gilt – angesichts der Bedeutung, die der IKT in der Wirtschaft und Gesellschaft von heute zukommt – für IKT-Kompetenzen. Der EFRE fördert Investitionen in die Bildungsinfrastruktur. Und schließlich könnten der ESF und andere Strukturfonds Synergieeffekte mit anderen Instrumenten wie dem **Europäischen Fonds zur Integration von Drittstaatsangehörigen** – zur Steigerung der Beschäftigungsquote von Migrantinnen und Migranten und zur Bekämpfung von Diskriminierung – und dem Programm Lebenslanges Lernen nutzen.

3. Qualitativ bessere Arbeit und Arbeitsbedingungen: Aus dem ESF können die Gestaltung und Verbreitung innovativer und produktiverer Arten der Arbeitsorganisation kofinanziert werden, darunter die Verbesserung von Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz. Hinsichtlich des Abbaus des Geschlechtergefälles können mit ESF-Mitteln Maßnahmen in den Bereichen Vereinbarkeit von Berufs- und Privatleben, Gender Mainstreaming und Bekämpfung geschlechtsbasierter Segregation auf dem Arbeitsmarkt unterstützt werden.

4. Schaffung von Arbeitsplätzen: Mittel aus dem ESF und anderen EU-Fonds können bei der Förderung von Unternehmertum, Firmenneugründungen und selbständiger Tätigkeit eingesetzt werden. Finanzierungsinstrumente können das Bindeglied zwischen den Finanzmärkten und den Kleinunternehmern sein. Mithilfe des ESF, der aus Mitteln des EFRE finanzierten Gemeinsamen Aktion zur Förderung von Kleinstkreditinstituten in Europa (**JASMINE**) und des vor kurzem ins Leben gerufenen **europäischen Progress-Mikrofinanzierungsinstruments** können Einzelpersonen der Arbeitslosigkeit und der sozialen Ausgrenzung entfliehen, indem sie ein Unternehmen gründen oder eine selbständige Tätigkeit aufnehmen. Diese Maßnahmen ergänzen andere ESF-Investitionen für die am stärksten gefährdeten Gruppen.

Und schließlich können über den ESF und andere EU-Fonds auch **bestimmte Gruppen in allen prioritären Bereichen der Agenda spezifisch und gezielt unterstützt** werden; ein Beispiel hierfür ist die Unterstützung, die die **Roma** in manchen Mitgliedstaaten in Bereichen wie Beratung, Bildung, Schulung und Beratung hinsichtlich selbständiger Tätigkeiten erfahren.

FAZIT

Die 13 Leitaktionen und die begleitenden und vorbereitenden Maßnahmen, die in der vorliegenden „Agenda für neue Kompetenzen und neue Beschäftigungsmöglichkeiten“ vorgeschlagen werden, erfordern eine bunte Mischung aus EU-Strategieinstrumenten, darunter Rechtsvorschriften, Koordination der Strategien, sozialer Dialog, Finanzmittel und strategische Partnerschaften. Die Agenda wird durch andere EU-Initiativen ergänzt, die bestimmte Gruppen betreffen, wie die Europa-2020-Leitinitiative „Jugend in Bewegung“²⁰ und die „Strategie für die Gleichstellung von Frauen und Männern 2010-2015“²¹. Von

²⁰ KOM(2010) 477 vom 15.9.2010.

²¹ KOM(2010) 491 vom 21.9.2010.

größerer Bedeutung ist allerdings, dass viele der Politikbereiche, die diese Agenda berührt – z. B. die Schaffung von Arbeitsplätzen – von dem integrierten Ansatz der Strategie „Europa 2020“ abhängen und nur ein Teilbereich davon sind.

Angebot und Teilnahme sind für den Erfolg der Agenda von zentraler Bedeutung. Vor allem den Sozialpartnern kommt bei der Durchführung der Flexicurity und anderer Aspekte dieser Leitinitiative eine tragende Rolle zu. Diese Maßnahmen könnten jedes Jahr bei einem trilateralen Sozialforum auf EU-Ebene analysiert werden. Der Zusammenarbeit auf lokaler und regionaler Ebene – zwischen Sozialpartnern, öffentlichen Arbeitsverwaltungen, sozialen Diensten, Aus- und Weiterbildungseinrichtungen, Organisationen der Zivilgesellschaft – wird große Bedeutung zukommen, wenn es darum geht, diejenigen zu erreichen, die auf dem Arbeitsmarkt nur schwer Fuß fassen.

Mit EU-Mitteln, insbesondere aus dem Europäischen Sozialfonds, kann erheblich zur EU-Agenda beigetragen werden; sie fungieren bei der Unterstützung der politischen Prioritäten der Europäischen Union als Katalysatoren und Hebel.

Die Europäische Kommission wird ferner die internationale Dimension der vorliegenden Agenda verstärken. Die Krise brachte einen globalen Konsens darüber, dass wirtschaftliche und finanzielle Ziele gleichberechtigt neben beschäftigungs- und sozialpolitischen Zielen bestehen müssen. Nun, da der Aufschwung allmählich Gestalt annimmt, wird die Kommission zur Ressourcenzusammenlegung auf internationaler Ebene aufrufen; dies geschieht in multilateralen Rahmen (IAO, G-20, OECD und UNO), innerhalb bestehender bilateraler Kooperationsstrukturen mit strategischen Partnern (insbesondere USA, Kanada, China, Indien, Japan, Südafrika, Russland und Brasilien) und innerhalb regionalpolitischer Rahmen (ASEM und EU-Lateinamerika).

Die Kommission wird die **Prioritäten der Agenda im Jahr 2014 überarbeiten** und an den neuen mehrjährigen Finanzrahmen anpassen. Bis zu diesem Zeitpunkt wird sie in den Jahreswachstumsberichten im Rahmen der Strategie „Europa 2020“ Bericht erstatten.