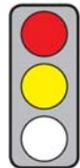


## KERNPUNKTE

**Ziel der Mitteilung:** Die Kommission schlägt Maßnahmen der EU zur Schaffung von Arbeitsplätzen und zur Arbeitnehmerqualifizierung vor.

**Betroffene:** Arbeitgeber, Arbeitnehmer und Arbeitsverwaltungen.



**Pro:** (1) Flexiblere Arbeitsmärkte und geringere Lohnnebenkosten erhalten und schaffen Arbeitsplätze.

(2) Die Einführung eines Berufsausweises erleichtert grenzüberschreitende Arbeitsplatzwechsel.

**Contra:** (1) Der Abbau der Zeit- und Leiharbeit sowie neue Arbeitnehmeransprüche bei Arbeitszeit und -rhythmus beeinträchtigen die geforderte Flexibilität erheblich.

(2) Eine Garantie der staatlichen Rentensysteme für „angemessene“ Renten unabhängig von der Beitragszahlung lässt das Modell der staatlichen Rentenversicherung weiter erodieren.

(3) Eine höhere Energie- oder Emissionsbesteuerung zur Subventionierung der Sozialversicherung vernichtet Arbeitsplätze und untergräbt den Europäischen Emissionsrechtehandel EU-ETS, der Energieverbrauch und Emissionen bereits im umweltpolitisch gewünschten Ausmaß bepreist.

## INHALT

### Titel

**Mitteilung KOM(2010) 682** vom 23.11.2010 für eine Agenda für neue Kompetenzen und neue Beschäftigungsmöglichkeiten: **Europas Beitrag zur Vollbeschäftigung**

### Kurzdarstellung

#### ► Gegenstand der Mitteilung

- Die EU will gemäß ihrer Strategie „Europa 2020“ [KOM(2010) 2020; s. [CEP-Analyse](#)] bis 2020 eine Beschäftigungsquote von 75 % erreichen.
- In der vorliegenden Mitteilung fordert die Kommission, dass sich die Mitgliedstaaten dafür auf folgende vier Schlüsselprioritäten konzentrieren:
  - „besser funktionierende und modernisierte“ Arbeitsmärkte,
  - kompetentere Arbeitskräfte und „Abstimmung“ der Kompetenzen auf den Bedarf,
  - höherwertige Arbeitsplätze und bessere Arbeitsbedingungen sowie
  - Unterstützung bei der Schaffung von Arbeitsplätzen.
- Die Kommission legt zu diesen Schlüsselprioritäten 13 „Leitaktionen“ vor (s. Anlage) und nennt begleitende und vorbereitende Maßnahmen.

#### ► „Besser funktionierende und modernisierte Arbeitsmärkte“ (Leitaktionen 1 bis 3)

- „Besser funktionierende und modernisierte“ Arbeitsmärkte lassen sich der Kommission zufolge nur durch eine Stärkung der „Flexicurity-Strategien“ erreichen lassen. Dies sind:
  - „flexible und verlässliche“ vertragliche Vereinbarungen,
  - aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen,
  - lebenslanges Lernen und
  - moderne Systeme der sozialen Sicherheit.
- Die wesentlichen Forderungen der Kommission lauten:
  - Abbau der „Segmentierung“ im Arbeitsmarkt, insbesondere durch Dezentralisierung der Tarifverhandlungen. Unter Segmentierung versteht die Kommission die Existenz von Leih- und Zeitarbeitsverhältnissen neben unbefristeten Arbeitsverhältnissen.
  - Mehr Flexibilität bei der Arbeitsorganisation und der Arbeitszeit in Zeiten wirtschaftlichen Abschwungs, um z.B. durch Kurzarbeit und Arbeitszeitkonten einen „übermäßigen“ Stellenabbau zu verhindern.
  - Besserer Zugang zu lebenslangem Lernen und bessere Berufsberatungen sowie Ausbildungs- und Praktikumsprogramme für „stärker gefährdete“ Arbeitnehmer durch die öffentlichen Arbeitsverwaltungen.
  - Verbesserung des Sozialpartnerdialogs durch Partnerschaften auf regionaler und lokaler Ebene zwischen öffentlichen Diensten, Bildungs- und Schulungseinrichtungen und Arbeitgebern, um das Fortbildungsangebot besser auf künftige Arbeitsmarktbedürfnisse anzupassen. Zudem sollen Anreize für Fortbildungen und Kostenteilungsvereinbarungen geschaffen werden, etwa in Form von Steuervergünstigungen, Bildungsgutscheinen oder Lernkonten.

- Senkung des Risikos der Langzeitarbeitslosigkeit durch „Anpassung“ der aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen, insbesondere durch Förderung und Verbesserung der individuellen Berufsberatung und der Unterstützung bei der Arbeitssuche sowie durch Maßnahmen zur Steigerung des Kompetenzniveaus und der Beschäftigungsfähigkeit.
  - Reform der Arbeitslosenunterstützungssysteme, u.a. durch Rücknahme der rezessionsbedingt eingeführten Ausweitungen der Leistungen der Arbeitslosenversicherung und deren Bezugsdauer.
  - Verbesserung der finanziellen Anreize zur Aufnahme einer Arbeit, einhergehend mit Maßnahmen zur Förderung der Aufnahme von Schulungs- und anderen Aktivierungsprogrammen.
  - Reform der staatlichen Rentensysteme, um auch denjenigen „angemessene und nachhaltige Renten zu garantieren, die nicht durchgehend Rentenbeiträge geleistet haben“ (S. 7).
  - Die Kommission will eine regelmäßige Überwachung und Bewertung der Flexicurity-Strategien in der gesamten EU veranlassen.
- **Kompetentere Arbeitskräfte und „Abstimmung“ der Kompetenzen auf den Bedarf** (Leitaktionen 4 bis 8)
- Nach Einschätzung der Kommission wird in der EU die Zahl der Arbeitsplätze für Hochqualifizierte bis 2020 um 16 Millionen ansteigen, die der Arbeitsplätze für Geringqualifizierte hingegen um 12 Millionen abnehmen.
  - Um dem sich abzeichnenden Fachkräftemangel zu begegnen, schlägt die Kommission insbesondere vor:
    - Systematische Erfassung des Kompetenzbedarfs der Arbeitsmärkte und entsprechende Ausrichtung des Aus- und Weiterbildungsangebots.
    - Einführung einer Benchmark für die Fortbildungsquote bei Erwachsenen von 15 %.
    - Vermittlung von Grundkenntnissen über Informations- und Kommunikationstechnik und von unternehmerischem Denken bereits in der vorberuflichen Bildung und Ausbildung.
    - Förderung akademischer Spezialisierung, z.B. in Richtung „grüner Wirtschaft“ (S. 13).
    - Verbesserung der Mobilität durch Einführung eines Berufsausweises anstelle eines langwierigen Verfahrens zur Anerkennung von Berufsqualifikationen.
    - Förderung von Migranten durch Erfassung ihrer Kompetenzprofile, Vermittlung der zukünftig erforderlichen Kompetenzen und leichtere Anerkennung von in Drittstaaten erworbenen Berufsqualifikationen.
    - Verbesserung der „Situation“ hochmobiler Berufsgruppen, insbesondere derjenigen, die einer bezahlten Forschungstätigkeit nachgehen.
  - Die Kommission wird ab 2012 ein „EU-Kompetenzpanorama“ erstellen, das mit Vorhersagen über Arbeitsmarkterfordernisse und verschiedene Marktindikatoren zu größerer Transparenz u.a. für Arbeitssuchende, Unternehmen und öffentliche Einrichtungen führen soll.
- **Höherwertige Arbeitsplätze und bessere Arbeitsbedingungen** (Leitaktionen 9 bis 12)
- Neben „sicheren und gesunden Arbeitsbedingungen“ ist für die Kommission das „Arbeitsumfeld“ von maßgeblicher Bedeutung für die Steigerung des Potenzials der Arbeitskräfte. Das Arbeitsumfeld ist nicht unerheblich von EU-Recht geprägt.
  - Die Kommission wird zur Verbesserung des Arbeitsumfelds vorschlagen:
    - 2011 Überarbeitung der Richtlinien über die Arbeitszeit und die Arbeitnehmerentsendung.
    - Bis 2014 Überarbeitung des EU-Rechts zur
      - Verbesserung der Arbeits- und Lebensbedingungen,
      - Gewährleistung von Mindeststandards in den Bereichen Arbeitsbedingungen, Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz sowie
      - Nichtdiskriminierung.
    - Überprüfung der Wirksamkeit insbesondere der Vorschriften zu Arbeitnehmerbeteiligung, Teilzeitarbeit, Zeitarbeit und Gleichbehandlung im Beruf.
- **Unterstützung bei der Schaffung von Arbeitsplätzen** (Leitaktion 13)
- Neue Arbeitsplätze werden insbesondere durch Wirtschaftswachstum geschaffen. Dazu bedarf es eines beschäftigungsfreundlichen Geschäftsumfelds.
  - Über 99% der Unternehmen in der EU sind kleine und mittlere Unternehmen (KMU). Sie stellen zwei Drittel aller Arbeitsplätze im Privatsektor. Die besonderen Belange der KMU sind daher bei der Ausgestaltung der Rechtsvorschriften „gebührend“ (S. 20) zu berücksichtigen.
  - Zur Förderung von Neueinstellungen schlägt die Kommission vor:
    - Senkung der Lohnnebenkosten, gegenfinanziert etwa durch Erhöhung der Abgaben für Energieverbrauch oder Verschmutzung.
    - Bürokratieabbau bei Firmengründungen und bei Personalneueinstellungen, insbesondere für Forschungs- und Entwicklungsunternehmen.
    - „Förderung günstiger Bedingungen für die Schaffung von Arbeitsplätzen“ durch „Leitprinzipien“ (S. 22).
    - Förderung des Unternehmertums im Rahmen des „Small Business Act“ [KOM(2008) 394; s. [CEP-Analyse](#)].
    - Verstärkte Schulung von Lehrkräften verstärkt im Bereich Unternehmertum.

► **EU-Mittel für den Erwerb neuer Kompetenzen der Arbeitnehmer und die Schaffung neuer Beschäftigungsmöglichkeiten**

- Die Kommission fordert die Mitgliedstaaten auf, die ihnen von der EU bereitgestellten Mittel konzentrierter einzusetzen.
- Dies gilt insbesondere für die Mittel aus dem Europäischen Sozialfonds (ESF), außerdem für Mittel aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE), dem Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) sowie den Programmen Lebenslanges Lernen und Progress.
- Insbesondere für ESF-Mittel ergeben sich laut Kommission vielfältige Investitionsmöglichkeiten, etwa für die Reform der Aus- und Weiterbildungssysteme, die Vernetzung von Hochschulen mit Forschungs- und Unternehmenszentren (Clustern), Firmenneugründungen und die Schaffung von Kompetenzen im Bereich der Informations- und Kommunikationstechnologien.

### Subsidiaritätsbegründung der Kommission

Die Kommission geht auf Fragen der Subsidiarität nicht ein.

### Politischer Kontext

Ausgangspunkt der Überlegungen zur Beschäftigungspolitik bildet das in der Strategie Europa 2020 [KOM(2010) 2020, s. [CEP-Analyse](#)] von der EU beschlossene Kernziel, eine Beschäftigungsquote von 75 % bis zum Jahr 2020 zu erreichen. Um dieses Ziel zu erreichen, strebt die Kommission einen Wandel der bisherigen eher reaktiven Politik hin zu einer antizipativen Politik an, wie sie es bereits in der Binnenmarktakte [KOM(2010) 608; s. [CEP-Analyse](#)] und den Leitinitiative zur Innovationsunion [KOM(2010) 546; s. [CEP-Analyse](#)] und zur „Industriepolitik im Zeitalter der Globalisierung“ [KOM(2010) 614; s. [CEP-Analyse](#)] bekräftigt hat.

### Politische Einflussmöglichkeiten

Federführende Generaldirektion:	GD Beschäftigung, soziale Angelegenheiten und Chancengleichheit
Konsultationsverfahren:	Wird nicht durchgeführt.

## BEWERTUNG

### Ökonomische Folgenabschätzung

#### Ordnungspolitische Beurteilung

In der Problemdarstellung ist der Kommission zuzustimmen: Gegen eine Verbesserung der Leistungsfähigkeit der europäischen Volkswirtschaften im internationalen Vergleich mittels einer Flexibilisierung der Arbeitsmärkte und einer Verbesserung des Ausbildungsniveaus ist nichts einzuwenden. Eine koordinierte Reform der Arbeitsmärkte auf europäischer Ebene ist jedoch grundsätzlich verfehlt. Denn sie würde letztlich nur dazu führen, dass die nationalen Arbeitsmarktregelungen unter politischem Einfluss vereinheitlicht würden. Es droht dabei die Gefahr, dass die Reform der Arbeitsmarktbedingungen überwiegend an innereuropäischen Maßstäben – und dann an Durchschnittswerten statt am effizientesten System – gemessen wird und der internationale Vergleich zumindest nicht genügend berücksichtigt wird. Besser wäre es, den Wettbewerb zwischen den Mitgliedstaaten zu fördern und auf europäischer Ebene lediglich den Austausch über die in diesem Wettbewerb erzielten Ergebnisse zu fördern. Eine weitere Möglichkeit für Arbeitsmarktreformen spricht die Kommission freilich überhaupt nicht an: Bemühungen um den Erhalt der bestehenden Arbeitsplätze in der produzierenden Industrie und damit eines Großteils der Arbeitsplätze für weniger hoch qualifizierte Arbeitnehmer. Zusätzlich „grüne“ Arbeitsplätze, insbesondere im Bereich der umweltfreundlichen Energiegewinnung, schaffen zu wollen, steht dem nicht entgegen.

**Besser funktionierende und modernisierte Arbeitsmärkte: Flexiblere Arbeitsmärkte tragen zum Erhalt von Arbeitsplätzen in Rezessionen bei.** Daher ist auch die Forderung berechtigt, dass die Sozialpartner sich über eine flexiblere Arbeitsorganisation verständigen. Diese Forderung steht aber im Widerspruch zu der Forderung nach einem Abbau der „Segmentierung“ im Arbeitsmarkt. Die jüngste Vergangenheit hat gezeigt, dass gerade diese Segmentierung geholfen hat, einen „übermäßigen“ Stellenabbau in wirtschaftlich schwierigen Zeiten zu verhindern. **Zeit- und Leiharbeit sind wichtige Bestandteile flexibler Arbeitsmärkte. Die Forderung nach ihrem Abbau verringert die gewünschte Flexibilität.**

Die Forderung nach einer Reform der Arbeitslosenunterstützung ist zu begrüßen. Die Unterstützung darf sich nicht in übermäßig langen und/oder hohen Geldleistungen erschöpfen. Soweit in Krisenzeiten die Leistungen angehoben oder länger gewährt wurden, muss dies nun konsequent zurückgeführt werden, um die Lohnnebenkosten nicht unnötig zu erhöhen und keine Anreize zu setzen, sich dem Arbeitsmarkt zu entziehen.

**Die Forderung, dass die staatlichen Rentensysteme unabhängig von der Beitragszahlung „angemessene und nachhaltige Renten“ garantieren, vermengt Versicherungs- und Sozialhilfe-Grundsätze und führt letztlich zu einer weiteren Erosion des Modells der staatlichen Rentenversicherung.** Außerdem belastet sie die in etlichen Staaten ohnehin schwache Mittelausstattung dieser Systeme zusätzlich.

Kompetentere Arbeitskräfte und „Abstimmung“ der Kompetenzen auf den Bedarf: Es ist wichtig und richtig, dass sich Arbeitnehmer möglichst während des gesamten Arbeitslebens fortbilden. Es ist jedoch keine staatliche Aufgabe, die Teilnahme am lebenslangen Lernen zu fördern. Hierfür sind grundsätzlich die Arbeitnehmer selbst, ausnahmsweise für den Fall betriebsspezifischer Weiterbildung auch die Arbeitgeber, verantwortlich: Sie sind es, die von einer besseren Qualifikation unmittelbar profitieren. Deshalb ist auch die von der Kommission geforderte Benchmark für die Fortbildungsquote bei Erwachsenen nicht aussagekräftig. Sie kann nur aufzeigen, ob Fortbildungsmaßnahmen in Anspruch genommen werden. Über die Gründe für den Verzicht auf Fortbildung gibt sie keinen Aufschluss, ist also wenig hilfreich bei deren Ursachenbekämpfung.

**Die geforderte Einführung eines Berufsausweises** anstelle des langwierigen Verfahrens zur Anerkennung von Berufsqualifikationen **erleichtert den grenzüberschreitenden Arbeitsplatzwechsel** und stärkt damit den Binnenmarkt. Das gleiche gilt für die leichtere Anerkennung von in Drittstaaten erworbenen Berufsqualifikationen für Migranten.

Die angestrebte Vermittlung zumindest von Grundkenntnissen über Informations- und Kommunikationstechnologien sowie unternehmerischen Denkens bereits in der vorberuflichen Bildung und Ausbildung hilft, dem sich abzeichnenden Fachkräftemangel zu begegnen.

Die geforderte bessere Erfassung der Fertigkeiten und eine zielgerichtete Aus- und Weiterbildung von Migranten können deren Chancen am Arbeitsmarkt substantiell verbessern.

Höherwertige Arbeitsplätze und bessere Arbeitsbedingungen: **Eine deutliche Verringerung der propagierten Flexibilität der Arbeitsmärkte droht durch** die angekündigte Überarbeitung der Arbeitszeitrichtlinie, für die sich **neue Arbeitnehmerrechte bei Arbeitszeit und -rhythmus** abzeichnen. Ähnliches gilt auch für die angekündigte Überprüfung der Vorschriften insbesondere zur Zeitarbeit. Denn die Kommission hat sich in der Vergangenheit regelmäßig gegen die Zeitarbeit ausgesprochen.

Gesetzliche Mindestbedingungen für den Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz sind legitim. Allerdings dürfen diese Vorschriften nicht dazu führen, dass Flexibilität und Effizienz der Unternehmen übermäßig eingeschränkt werden.

Unterstützung bei der Schaffung von Arbeitsplätzen: Durch sachgerechte Rahmenbedingungen für Neueinstellungen werden eine höhere Erwerbsbeteiligung gefördert und bislang brachliegende Ressourcen produktiv genutzt. Wie von der Kommission gefordert, sollten deshalb die Steuer- und Sozialsysteme so aufeinander abgestimmt sein, dass sie einer Arbeitsaufnahme nicht im Wege stehen. Der geforderte Bürokratieabbau bei Firmengründungen wirkt in dieselbe Richtung.

**Die vorgeschlagene Senkung der Lohnnebenkosten schafft Arbeitsplätze. Eine Kompensation** der daraus resultierenden Mindereinnahmen in der Sozialversicherung **über eine höhere Energie- oder Emissionsbesteuerung für Unternehmen aber** führt erstens zu einer ungleichen Belastung der Unternehmen. Zweitens lässt auch sie die Produktionskosten ansteigen und **vernichtet so Arbeitsplätze**, macht also den gewünschten Effekt teilweise oder sogar ganz zunichte. **Außerdem stellt sie drittens einen massiven Systemverstoß dar, weil bereits das Europäische Handelssystem für Emissionsrechte (EU-ETS) Energieverbrauch und Emissionen** von Unternehmen **im umweltpolitisch gewünschten Ausmaß mit einem Preis belegt.**

## Juristische Bewertung

### Kompetenz

Die angeregten Maßnahmen verstoßen in keinem Bereich gegen die Kompetenzordnung. Denn die Kommission beschränkt sich durchgängig auf Maßnahmen, die den Charakter unverbindlicher Empfehlungen haben. Die wenigen angekündigten legislativen Maßnahmen stehen im Einklang mit der Kompetenzordnung. So kann die Überarbeitung der Arbeitszeitrichtlinie auf Art. 153 Abs. 2 AEUV, die Überarbeitung der Arbeitnehmerentsenderichtlinie auf Art. 46 AEUV gestützt werden.

## Zusammenfassung der Bewertung

Die propagierte höhere Flexibilität der Arbeitsmärkte trägt zum Erhalt von Arbeitsplätzen bei. Die Forderung nach einem Abbau der für diese Flexibilität essentiellen Zeit- und Leiharbeit ist insoweit kontraproduktiv. Eine Garantie der staatlichen Rentensysteme für „angemessene und nachhaltige Renten“ unabhängig von der Beitragszahlung lässt das Modell der staatlichen Rentenversicherung weiter erodieren. Die Einführung eines Berufsausweises erleichtert den grenzüberschreitenden Arbeitsplatzwechsel. Eine deutliche Verringerung der Flexibilität droht durch neue Arbeitnehmerrechte bei Arbeitszeit und -rhythmus.

Die vorgeschlagene Senkung der Lohnnebenkosten schafft zwar Arbeitsplätze. Die Kompensation der resultierenden Einnahmeherausfälle in der Sozialversicherung über eine höhere Energie- oder Emissionsbesteuerung macht diesen Effekt aber teilweise oder ganz zunichte. Außerdem untergräbt sie das Europäische Handelssystem für Emissionsrechte, das Energieverbrauch und Emissionen von Unternehmen bereits im umweltpolitisch gewünschten Ausmaß mit Kosten belegt.