



EUROPÄISCHE KOMMISSION

Straßburg, den 18.4.2012
COM(2012) 173 final

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

Einen arbeitsplatzintensiven Aufschwung gestalten

{SWD(2012) 90 final}
{SWD(2012) 92 final}
{SWD(2012) 93 final}
{SWD(2012) 95 final}
{SWD(2012) 96 final}
{SWD(2012) 97 final}
{SWD(2012) 98 final}
{SWD(2012) 99 final}
{SWD(2012) 100 final}

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

Einen arbeitsplatzintensiven Aufschwung gestalten

EINLEITUNG

Eines der Ziele der Strategie Europa 2020¹ für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum lautet, bis 2020 eine Erwerbsquote von 75 % bei den 20-64-Jährigen zu erreichen. Wenn dieses Ziel erreicht werden soll, müssen in der EU, bezogen auf das derzeitige Niveau, 17,6 Millionen zusätzliche Arbeitsplätze geschaffen werden. Während der Krise sank die Beschäftigungsquote jedoch auf 68,9 % (3. Quartal 2011)², die Arbeitslosigkeit lag EU-weit seit Anfang 2010 konstant über 9,5 % und kletterte im Jänner 2012 auf 10,2 %. Bis Mitte 2011 stieg die Beschäftigung um insgesamt 1,5 Millionen, das ist aber viel zu wenig angesichts der 6 Millionen Arbeitsplätze, die seit 2008 in der EU verloren gegangen sind. Die Verlangsamung des Wachstums seit Mitte 2011, eine weniger günstige Prognose für 2012³ und die zunehmend unterschiedlichen Entwicklungen in den Mitgliedstaaten und Regionen bedeuten eine noch größere Herausforderung für die Bereiche Beschäftigung, soziale Inklusion und Armutsbekämpfung.⁴

Neben einer in mehreren Ländern erwarteten Rezession und einer ausgedehnten Staatsschuldenkrise unterliegt die Wirtschaftstätigkeit in Europa derzeit langfristigen strukturellen Veränderungen, die sich auf die relative internationale Wettbewerbsfähigkeit Europas auswirken; dazu zählen der notwendige Übergang zu einer grünen, CO₂-armen und ressourceneffizienten Wirtschaft, die Bevölkerungsalterung gekoppelt mit komplexen Bevölkerungsströmen und rasanten technologischen Veränderungen in Kombination mit dem wirtschaftlichen Aufstieg großer Schwellenländer. Diese strukturellen Veränderungen haben und werden weiterhin unterschiedliche Auswirkungen auf die Arbeitsmärkte haben, vor allem wenn es darum geht, Arbeitsplätze zu schaffen und zu erhalten. Dynamische und inklusive Arbeitsmärkte, in denen die Menschen über die richtigen Qualifikationen verfügen, sind unerlässlich, wenn die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Wirtschaft aufgrund dieser Entwicklungen nicht ab- sondern zunehmen soll.

In Artikel 3 des Vertrages sind Vollbeschäftigung und sozialer Zusammenhalt als EU-Ziele festgelegt. Diese Ziele sind und bleiben die zentralen Anliegen der EU-Bürgerinnen und –Bürger und bilden den Kern der Strategie Europa 2020. Die Aussichten für ein Beschäftigungswachstum hängen weitgehend davon ab, ob es der EU gelingt, mithilfe einer entsprechenden Politik in den Bereichen Makroökonomie, Industrie und Innovation für Wirtschaftswachstum zu sorgen. Gleichzeitig erfordert die Stärkung eines

¹ Mitteilung der Kommission EUROPA 2020 – Eine Strategie für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum, KOM(2010) 2020 vom 3. März 2010. Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 17. Juni 2010.

² EU Employment and Social Situation Quartely Review, March 2012.

³ Laut der Zwischenprognose der Kommissionsdienststellen vom Februar 2012 ist davon auszugehen, dass 2012 das BIP in der EU stagniert und das Eurogebiet eine leichte Rezession durchläuft.

⁴ Begleitende Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen *Labour market trends and challenges*.

arbeitsplatzintensiven Wachstums natürlich auch eine Beschäftigungspolitik, die günstige Rahmenbedingungen für die Entstehung von Arbeitsplätzen schafft, positive Übergänge erleichtert, das Arbeitskräfteangebot erhöht und das Verhältnis von Angebot und Nachfrage sowohl geografisch als auch bei den Qualifikationen mit den Bedürfnissen des Arbeitsmarktes in Einklang bringt. Die Beschäftigungspolitik trägt nicht nur kurzfristig zu einem Aufschwung bei, sondern ist auch Teil wichtiger Sozialinvestitionen, die langfristig hohe soziale Kosten und starken Druck auf die öffentlichen Finanzen verhindern.⁵ Im Jahreswachstumsbericht der EU für 2012 wird entschlossenes Handeln gefordert, um für mehr Arbeitsplätze und einen arbeitsplatzintensiven Aufschwung zu sorgen. Diese Botschaft haben die Staats- und Regierungschefs bei der Frühjahrstagung des Europäischen Rates 2012 eindringlich wiederholt.⁶

Mit der vorliegenden strategischen Mitteilung sollen die beschäftigungspolitischen Prioritäten des Jahreswachstumsberichts durch mittelfristige Leitlinien ergänzt werden, die sich auf die beschäftigungspolitischen Ziele der Strategie Europa 2020 beziehen. Die Mitteilung baut auf den beschäftigungspolitischen Leitlinien⁷ auf; sie enthält Maßnahmen, die im gegenwärtigen Kontext forciert werden müssen, und sie soll helfen, zwischen allen Akteurinnen und Akteuren Vertrauen aufzubauen, damit die erforderlichen beschäftigungspolitischen Reformen umgesetzt werden können. Dieserart ist die Mitteilung auch eine Reaktion auf die Aufforderung des Europäischen Rates⁸, die neue wirtschaftspolitische Steuerung durch ein strengeres Monitoring der Beschäftigungs- und Sozialpolitik zu stärken, vor allem in den Bereichen mit potenziellen Auswirkungen auf die makroökonomische Stabilität und das makroökonomische Wachstum⁹.

Der Mitteilung liegen mehrere Arbeitsunterlagen der Kommissionsdienststellen bei, in denen die Schnittpunkte der Beschäftigungspolitik mit einer Reihe anderer Politikbereiche dargelegt werden, die intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum fördern. Als Ganzes betrachtet bringt dieses „Beschäftigungspaket“ nicht nur die Leitinitiativen „Agenda für neue Kompetenzen und Beschäftigungsmöglichkeiten“ der Strategie Europa 2020 voran, sondern trägt durch verstärkte Synergieeffekte auch zur Umsetzung von Leitinitiativen wie „Digitale Agenda für Europa“, „Innovationsunion“, „Jugend in Bewegung“, „Ressourcenschonendes Europa“, „Eine Industriepolitik für das Zeitalter der Globalisierung“ und „Europäische Plattform gegen Armut und Ausgrenzung“ bei. Das Beschäftigungspaket zeigt aber auch auf, wie EU-Mittel, und hier speziell der Europäischen Sozialfonds, eingesetzt werden können, um Arbeitsmarktreformen zu unterstützen und im Kontext eines Wirtschaftsabschwungs die notwendigen Investitionen zu tätigen.

Während die Arbeitsmarktdynamik in erster Linie auf nationaler Ebene erzeugt werden muss, soll diese Mitteilung auf EU-Ebene Hebel für einen arbeitsplatzintensiven Aufschwung in Bewegung setzen, wobei sowohl die Angebots- wie auch die Nachfrageseite am Arbeitsmarkt

⁵ In ihrer Erklärung beim Europäischen Rat am 30. Jänner 2012 haben die Mitgliedstaaten festgehalten: „Wachstum und Beschäftigung werden nur dann wieder anziehen, wenn wir einen kohärenten und breit angelegten Ansatz verfolgen, bei dem wir intelligente Maßnahmen zur Sanierung der Haushalte unter gleichzeitiger Beibehaltung der Investitionen in künftiges Wachstum, eine solide makroökonomische Politik und eine aktive Beschäftigungsstrategie unter Wahrung des sozialen Zusammenhalts miteinander verbinden.“

⁶ Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 1./2. März 2012.

⁷ Beschluss 2010/707/EU des Rates vom 21. Oktober über Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen der Mitgliedstaaten.

⁸ Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 9. Dezember 2011.

⁹ Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 9. Dezember 2012.

angesprochen und weitere Schritte in Richtung eines echten EU-Arbeitsmarktes unternommen werden.

1. DIE SCHAFFUNG VON ARBEITSPLÄTZEN FÖRDERN

Unterstützungsmaßnahmen für die Schaffung von Arbeitsplätzen und die (Um)verteilung von Arbeit sollten auf die Förderung nachhaltiger Tätigkeiten, Sektoren und Unternehmen, vor allem KMU, ausgerichtet sein.¹⁰ Darüber hinaus muss die Politik auf Verbesserungen sowohl im Bereich der Produktivität als auch der Beschäftigung ausgerichtet sein, zu einer Verteilung der Humanressourcen beitragen, die den in der Strategie Europa 2020 festgestellten wirtschaftlichen und sozialen Bedürfnissen entspricht und ein ausgewogenes Verhältnis zwischen handelbaren und nicht handelbaren Sektoren herstellt. Ferner sollte sie die Arbeitsmarktsituation sozial schwächerer Gruppen und Einzelner verbessern, zum Beispiel von jungen, weiblichen, weniger qualifizierten und älteren Arbeitskräften sowie Angehörigen von Minderheiten. Querschnittsmaßnahmen, die die zentralen wirtschaftlichen Herausforderungen, vor denen Europa steht, widerspiegeln, müssen mit gezieltem Handeln in Sektoren mit besonders großem Potenzial für arbeitsplatzintensives Wachstum ergänzt werden.

1.1. Die Nachfrage nach Arbeitskräften durch die Schaffung von Arbeitsplätzen in allen Wirtschaftsbereichen ankurbeln

Die Beschäftigungspolitik hilft Rahmenbedingungen zu schaffen, unter denen Arbeitsplätze entstehen können. Dafür können Mittel aus dem EU-Budget (insbesondere dem Europäischen Sozialfonds) mobilisiert werden.¹¹ Neben angebotsseitigen Maßnahmen, wie Investitionen in Qualifizierungs- und Aktivierungsmaßnahmen, und dem Ausgleich zwischen Arbeitskräfteangebot und -nachfrage gibt es zahlreiche Instrumente mit positiver Wirkung auf die Arbeitskräftenachfrage:

- **Einstellungszuschüsse für Neueinstellungen:** Die Mitgliedstaaten haben Einstellungszuschüsse intensiv genutzt, um die Auswirkungen der aufgrund der Wirtschaftskrise gestiegenen Arbeitslosigkeit abzufedern; diese Zuschüsse zielen meist auf benachteiligte Gruppen ab. Durch geeignete Anreize und Einstellungszuschüsse sollten Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber zu *Nettoneueinstellungen* motiviert werden, sodass Arbeitsplätze entstehen, die sonst nicht geschaffen worden wären. Maßnahmen, die auf sozial schwache Gruppen wie junge Menschen und Langzeitarbeitslose ausgerichtet sind, können positive Effekte haben, vor allem, wenn Einstellungszuschüsse mit zusätzlichen Hilfsmaßnahmen für die Zielgruppe kombiniert werden.
- **Budgetneutraler Abbau der Steuerbelastung auf Arbeit** durch die Umstellung auf Umwelt-¹², Verbrauchs- oder Vermögenssteuern mit entsprechendem Monitoring der

¹⁰ Zwischen 2002-2010 entfielen 85 % des Nettobeschäftigungswachstums auf KMU.

¹¹ Zu gewährleisten ist die Einhaltung der EU-Vorschriften zu staatlichen Beihilfen bei gleichzeitiger Berücksichtigung der in diesen Vorschriften vorgesehenen Möglichkeiten für Beschäftigungsbeihilfen; siehe Artikel 15, 16 und 40-42 der allgemeine Gruppenfreistellungsverordnung, ABl. L 214 vom 9.8.2008, S. 3.

¹² Die Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Fahrplan für den Übergang zu einer wettbewerbsfähigen CO2-armen Wirtschaft bis 2050 (KOM(2011) 112 endgültig) zeigt die

Umverteilungswirkung. In vielen Mitgliedstaaten gibt es Spielraum für eine Senkung der Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung, die den Löwenanteil der Steuerbelastung ausmachen. Wenn der Abbau der Belastung gezielt für die sozial schwächsten Gruppen – insbesondere Geringverdienende – erfolgt, ist langfristig auch mit positiven Auswirkungen auf deren Beschäftigung zu rechnen. Dieses Instrument ist also besonders geeignet, die Nachfrage nach Arbeitskräften anzukurbeln. Die Ausarbeitung und Umsetzung dieses Instruments erfordert jedoch besondere Sorgfalt, um negative Auswirkungen auf die Beschäftigungsaussichten von Gruppen zu vermeiden, die die Förderkriterien (knapp) verfehlen. Darüber hinaus könnten unnötige Kosten entstehen, wenn der Belastungsabbau nicht entsprechend gezielt erfolgt.

- **Selbstständige Erwerbstätigkeit, Sozialunternehmen und Unternehmensgründungen fördern und unterstützen:** Arbeitsuchende, die ein Unternehmen aufbauen und leiten möchten, müssen unter Umständen beträchtliche Hürden überwinden; dazu zählen fehlende berufliche und betriebswirtschaftliche Qualifikationen, zu wenig Mentoring-Angebote und Schwierigkeiten beim Zugang zu Kapital. Die Förderung unternehmerischen Denkens, bessere Hilfestellung bei Unternehmensgründungen und mehr Mikrofinanzierungen sowie Programme, bei denen Arbeitslosenleistungen in Finanzhilfen für die Unternehmensgründung umgewandelt werden, sind maßgebliche Faktoren für den Sprung in die berufliche Selbstständigkeit und die Schaffung neuer Arbeitsplätze. Die Unterstützung sollte gezielt bei Gruppen mit dem größten Potenzial ansetzen (wie Arbeitslosen mit beruflichen Qualifikationen, Frauen oder jungen Menschen) und auf der engen Zusammenarbeit von Arbeitsverwaltungen, Unternehmensförderungs- und Finanzierungseinrichtungen beruhen. Akteurinnen und Akteure der Sozialwirtschaft sowie **Sozialunternehmen** sind wichtige Motoren für die Schaffung inklusiver Arbeitsplätze und für soziale Innovation. Sie benötigen besondere Unterstützung, u. a. durch öffentliche Auftragsvergabe und den Zugang zu Finanzierungen.
- **Informelle oder nicht angemeldete Arbeit in reguläre Beschäftigung überführen:** Nicht angemeldete Arbeit ist illegal. Aufgrund geringerer Einnahmen aus Steuern und Sozialversicherungsabgaben hat sie schwerwiegende Folgen für das Staatsbudget. Sie hat auch negative Auswirkungen auf die Produktivität und die Arbeitsstandards, die Entwicklung von Kompetenzen und das lebenslange Lernen. Sie ist eine sehr unsichere Basis für Renten- bzw. Pensionsansprüche und den Zugang zur Gesundheitsversorgung. Wenn nicht angemeldete Beschäftigung verhindert und bekämpft wird, wenn die Richtlinie 2009/52/EG über Sanktionen und illegale Arbeitskräfte vollinhaltlich durchgeführt wird und nicht angemeldete Arbeitskräfte bei der Integration in den regulären Arbeitsmarkt unterstützt werden, dann trägt dies zur Budgetkonsolidierung bei; außerdem ist es leichter, gleiche Rahmenbedingungen für Unternehmen zu schaffen und die Beschäftigungsqualität zu verbessern. Dazu braucht es eine engere Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten.
- **Nettoentgelt erhöhen:** Mehrere Mitgliedstaaten setzen Lohn- und Gehaltsergänzungsleistungen („In-Work-Benefits“) ein, um entweder die Armut trotz Erwerbstätigkeit zu mildern oder Menschen zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit zu

möglicherweise positiven Auswirkungen auf die Beschäftigung auf, wenn Einnahmen aus dem Handel mit Emissionszertifikaten und aus einer CO₂-Steuer zur Senkung der Arbeitskosten verwendet werden.

motivieren. Systeme, die das Einkommen von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern ergänzen, weisen gemeinsame Merkmale auf z. B., dass sie auf Personen oder Haushalte mit geringem Einkommen abzielen und mit steigendem Erwerbseinkommen schrittweise auslaufen. Der höhere Nettoverdienst ist ein Anreiz, geringer qualifizierte Arbeitskräfte zu beschäftigen, da es bei einer bestimmten Verdiensthöhe und aufgrund des geringeren Lohndrucks für Arbeitgeber/innen leichter wird, freie Stellen zu besetzen. Bei der Gestaltung von In-Work-Benefits sollten jedoch Niedrigentgeltfallen vermieden werden. Positive Effekte werden dort erzielt, wo markante Einkommensunterschiede am unteren Ende der Einkommensskala bestehen.

- **Entgeltfestsetzungssysteme modernisieren, um Löhne und Gehälter an die Produktivitätsentwicklung anzupassen und die Schaffung von Arbeitsplätzen zu fördern:** Entgeltfestsetzungsmechanismen, die dafür sorgen, dass das reale Entgeltwachstum die Produktivitätsentwicklung und die lokalen Arbeitsmarktbedingungen widerspiegelt, sind notwendig, damit Wirtschaftswachstum zu einer entsprechenden Steigerung der Nachfrage nach Arbeitskräften und letztlich zur Schaffung von Arbeitsplätzen führt. Im Einklang mit der jeweiligen nationalen Kollektivverhandlungspraxis sollten die Lohn- und Gehaltsentwicklungen die Wettbewerbsposition der Mitgliedstaaten berücksichtigen. Obwohl es in einigen Sektoren oder Mitgliedstaaten notwendig sein könnte, bei Löhnen und Gehältern Zurückhaltung zu üben oder diese anzupassen, wären gezielte Erhöhungen von Löhnen und Gehältern, die deutlich hinter der Produktivitätsentwicklung zurückgeblieben sind und die die Gesamtnachfrage stützen würden, durchaus denkbar.

1.2. Das Potenzial von Schlüsselbranchen zur Schaffung von Arbeitsplätzen ausschöpfen

Europa steht heute – wie auch in der Strategie Europa 2020 aufgezeigt – vor tiefgreifenden strukturellen Änderungen, insbesondere dem Übergang zu einer grünen, CO₂-armen und ressourceneffizienten Wirtschaft, der demografischen Alterung unserer Gesellschaft und rasantem technologischem Fortschritt. Um diese Herausforderungen zu bewältigen und sie als Chancen zu nutzen, muss unsere Wirtschaft in den nächsten zehn Jahren einen grundlegend Transformationsprozess durchlaufen. Eine diesen Vorgaben entsprechende Umgestaltung des Wirtschaftssystems wird die Wettbewerbsfähigkeit erhöhen und wichtige Quellen für Wachstum und Arbeitsplätze erschließen sowie den wirtschaftlichen und sozialen Bedürfnissen Rechnung tragen. Im Jahreswachstumsbericht 2012 werden drei zentrale Bereiche mit großem Potenzial für die Schaffung von Arbeitsplätzen angeführt.

- **Die „grüne Wirtschaft“** wies während der gesamten Rezession ein **positives Beschäftigungswachstum** auf, das laut Prognose weiterhin ziemlich stark bleiben soll. Allein in den Branchen Energieeffizienz und erneuerbare Energien könnten bis 2020 rund 5 Millionen Arbeitsplätze entstehen.¹³ Die Entwicklung der Waren- und Dienstleistungsmärkte, die Politik in den Bereichen FuE sowie Innovation, neue

¹³ Auf der Grundlage unterschiedlicher Modelle könnte die Umsetzung einzelner Energiesparmaßnahmen bis 2020 dazu führen, dass zwei Millionen grüne Arbeitsplätze geschaffen werden oder erhalten bleiben, während das Arbeitsplatzpotenzial aufgrund der Branchenentwicklung bei den erneuerbaren Energien auf drei Millionen Arbeitsplätze geschätzt wird – begleitende Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen *Exploiting the employment potential of green growth*.

Regelungsrahmen und marktbasierte Instrumente werden unsere Industrie- und Wirtschaftsstrukturen in Richtung größere Ressourceneffizienz verändern und die Umgestaltung zahlreicher Arbeitsplätze in fast allen Sektoren nach sich ziehen. Während CO₂-intensive Branchen vor der Herausforderung stehen werden, den Übergang zu einer CO₂-armen und ressourceneffizienten Wirtschaft zu schaffen, wobei viele Arbeitsplätze in diesen Branchen verändert werden müssen, werden in den grünen und CO₂-armen Branchen neue Arbeitsplätze entstehen. Verschiedene Regionen werden unterschiedlich davon betroffen sein. Der Übergang zu einer grünen und ressourceneffizienten Wirtschaft wird zunächst zwar vor allem hoch qualifizierten Arbeitskräften zugute kommen. Es ist aber davon auszugehen, dass auch in modernisierten und nachhaltig arbeitenden Betrieben der verarbeitenden Industrie sowie entsprechenden Dienstleistungsbranchen zu gegebener Zeit eine Reihe von Arbeitsplätzen mit mittlerem Qualifikationsniveau geboten werden. Gering qualifizierte und ältere Arbeitskräfte werden sich anpassen müssen. Die Unterstützung durch die Arbeitsmärkte und eine Prognose des Qualifikationsbedarfs sind unerlässlich für die Entwicklung einer grünen und ressourceneffizienten Wirtschaft, wie in der beigefügten Arbeitsunterlage¹⁴ dargelegt. Um eine Umstellung dieser Größenordnung erfolgreich zu bewältigen, müssen die EU und ihre Mitgliedstaaten an einem Strang ziehen.

- **Die Beschäftigung in den Gesundheits- und Sozialbranchen in der EU steigt rasch an.** Grund dafür sind die Bevölkerungsalterung und die Tatsache, dass Leistungen ausgeweitet werden, um den Qualitätsanforderungen besser zu entsprechen, sowie die steigende Nachfrage nach individueller Betreuung und professionellen sozialen Dienstleistungen. Die Größe und das rasche Wachstum dieser Sektoren (doppelt so hoch wie das Gesamtbeschäftigungswachstum) legen nahe, dass sie auch in den nächsten Jahren ein wichtiger Motor für neue Arbeitsplätze sein werden. Um dieses Potenzial zur Schaffung von Arbeitsplätzen auszuschöpfen, müssen die betreffenden Sektoren mehrere Herausforderungen bewältigen. Dazu zählen der zunehmende Mangel an geschultem Gesundheitspersonal; älter werdende Arbeitskräfte im Gesundheitswesen und zu wenige Neueinstellungen, um die in den Ruhestand tretenden zu ersetzen; neue Modelle der Gesundheitsversorgung bei multiplen chronischen Erkrankungen; der immer häufigere Einsatz von Technologien, die eine neue Mischung von Qualifikationen erfordern; das unausgewogene Verhältnis von Qualifikationsniveaus und Arbeitsmodellen. Dazu kommt, dass es aufgrund anstrengender Arbeitsbedingungen sowie niedriger und langsam steigender Löhne und Gehälter schwierig ist, Personal einzustellen und zu halten. Die Aufrechterhaltung eines angemessenen Angebotes an Gesundheitsleistungen in entsprechender Qualität ist aufgrund der steigenden Sparzwänge nicht nur eine soziale, sondern auch eine beschäftigungspolitische Herausforderung und ist in der begleitenden Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen¹⁵ dokumentiert. Zusätzlich dazu entstehen infolge des demografischen Wandels und geänderter Familienstrukturen sowie der Notwendigkeit eines ausgewogeneren Verhältnisses zwischen Berufs- und Privatleben neue Dienstleistungen, die eine breite Palette von Tätigkeiten abdecken und sich für die Schaffung neuer Arbeitsplätze eignen; ebenfalls dokumentiert in der

¹⁴ Begleitende Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen *Exploiting the employment potential of green growth*.

¹⁵ Begleitende Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen *An action plan for the EU health force*.

begleitenden Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen¹⁶, zu der eine öffentliche Konsultation gestartet wird.

- **Die Nachfrage nach IKT-Fachkräften steigt weiter.** Die Beschäftigung von IKT-Fachkräften hat um rund 3 % pro Jahr zugenommen, wobei die Nachfrage größer war als das Angebot. Die Entwicklung und der Einsatz von IKT-Anwendungen werden eine wichtige Rolle bei der Stärkung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit europäischer Unternehmen spielen und in der Folge zu höherer Beschäftigung führen. Um europäischen Unternehmen und Arbeitskräften IKT-Kenntnisse und -Kompetenzen zu vermitteln, werden beträchtliche Anstrengungen im Bildungsbereich, aber auch in der Qualifizierungspolitik für Beschäftigte sowie in der Infrastruktur notwendig sein, wie in der begleitenden Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen¹⁷ ausgeführt.

1.3. EU-Mittel für die Schaffung von Arbeitsplätzen mobilisieren

Die Fonds für die Kohäsionspolitik (ESF, EFRE und der Kohäsionsfonds) sowie ELER und EMFF sind wichtige Quellen für Investitionsmittel zur Förderung nachhaltigen Wachstums und der Schaffung von Arbeitsplätzen. Sie tragen zur Stärkung des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts in der Union bei. Für den Zeitraum 2014-2020 hat die Kommission eine enge Ausrichtung dieser Finanzinstrumente auf die Ziele der Strategie Europa 2020¹⁸ vorgeschlagen. Es ist wichtig, dass nationale, regionale und lokale Behörden die verfügbaren Ressourcen zur Gänze und optimal nutzen, damit Europa sein Wirtschaftspotenzial ausbauen und realisieren und dabei sowohl die Beschäftigung als auch die Produktivität erhöhen kann.

Der **Europäische Sozialfonds** (ESF) kofinanziert Arbeitsmarkt-Aktivierungsmaßnahmen, darunter Einstellungszuschüsse, berufliche Fortbildungsmaßnahmen und Schulungen in Unternehmertum, Mikrofinanzierungsprogramme sowie die Ausarbeitung und Umsetzung beschäftigungspolitischer Maßnahmen in der gesamten EU. Für den Zeitraum 2014-20 hat die Kommission einen Mindestfinanzierungsanteil des ESF in Höhe von mindestens 84 Mrd. EUR vorgeschlagen, und zwar für Investitionsprioritäten wie den Zugang zur Beschäftigung für Arbeitsuchende und Arbeitslose; die nachhaltige Integration der Gruppe junger Menschen, die weder im Erwerbsleben stehen noch eine schulische oder berufliche Ausbildung absolvieren (die „NEET“-Gruppe), in den Arbeitsmarkt, u. a. durch „Jugendgarantien“; selbstständige Erwerbstätigkeit, Unternehmertum und Unternehmensgründung; sowie Investitionen in Bildung und soziale Inklusion und den Kapazitätenaufbau in der öffentlichen Verwaltung.

Der Beitrag des **Europäischen Fonds für regionale Entwicklung** (EFRE) zur Schaffung von Arbeitsplätzen im Zeitraum 2014-2020 soll gestärkt werden durch die vorgeschlagene Konzentration der Ressourcen auf Forschung, technologische Entwicklung und Innovation, auf die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit von KMU und auf die Unterstützung beim

¹⁶ Begleitende Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen *Das Beschäftigungspotenzial von personenbezogenen Dienstleistungen und Dienstleistungen im Haushalt ausschöpfen*.

¹⁷ Begleitende Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen *Exploiting the employment potential of ICTs*.

¹⁸ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Ein Haushalt für „Europa 2020“ – Teil I, KOM(2011) 500 vom 29. Juni 2011.:

Übergang auf eine CO₂-arme Wirtschaft, einschließlich der Förderung erneuerbarer Energien und der Energieeffizienz. EFRE-Mittel werden auch in den IKT-Sektor fließen und ESF-Mittel zur Förderung der Beschäftigung und der Arbeitskräftemobilität ergänzen, indem zum Beispiel Bildungs- und Schulungsmaßnahmen sowie die Infrastruktur der Arbeitsverwaltung finanziert und selbstständige Erwerbstätigkeit sowie Unternehmensgründungen unterstützt werden. Darüber hinaus werden aus diesem Fonds Investitionen in die Gesundheits- und die soziale Infrastruktur gefördert.

Das europäische **Progress-Mikrofinanzierungsinstrument** bietet Unterstützung für selbstständig Erwerbstätige und Kleinstunternehmen in Form von Garantien und bezuschussten Investitionen für Mikrofinanzmittler in der gesamten EU. Erwartet wird ein Leverage-Effekt von bis zu 500 Mio. EUR an Mikrokrediten mit Mitteln aus dem Zeitraum 2007-2013. Die Kommission hat vorgeschlagen, dieses Instrument für die Phase 2014-2020 zu verlängern, um unterversorgte Marktsegmente anzusprechen und Sozialunternehmen besseren Zugang zu Finanzierungen zu geben. Die Verfügbarkeit von Mikrofinanzierungen wird auch durch eine Reihe revolvierender Instrumente unterstützt, die über den EFRE oder den ESF kofinanziert werden.

Über den **Europäischen Fonds für die Anpassung an die Globalisierung** (EGF) – die Kommission hat vorgeschlagen, auch diesen für die Phase 2014-2020 zu verlängern – werden Umstrukturierungsprozesse unterstützt, indem Umschulungsmaßnahmen und Maßnahmen für die Arbeitsuche für Arbeitskräfte kofinanziert werden, die von Massenentlassungen aufgrund von Strukturveränderungen im Welthandelsgefüge betroffen sind.

Aus dem **Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums** (ELER) wird die Diversifizierung und Umstellung von Arbeitsplätzen auf nicht landwirtschaftliche Tätigkeiten und der Aufbau kleiner ländlicher Unternehmen gefördert, u. a. durch Investitionen in Qualifizierungsmaßnahmen, Wissenstransfer und Unternehmensgründungsbeihilfen für jungen Landwirtinnen und Landwirte.

Mit dem Europäischen Fischereifonds, der 2014-2020 in den neuen **Europäischen Meeres- und Fischereifonds** (EMFF) eingegliedert werden soll, wird der Übergang zu nachhaltiger Fischerei sowie die Diversifizierung des lokalen Wirtschaftsgefüges gefördert; dies schließt Schulungen und die Unterstützung kleiner Unternehmen ein.

SCHAFFUNG VON ARBEITSPLÄTZEN

Die Kommission schlägt Folgendes vor:

- eine **Reihe zentraler Beschäftigungsmaßnahmen für die grüne Wirtschaft;**
- einen **Aktionsplan für Beschäftigung im Gesundheitswesen;**
- eine Reihe **zentraler Beschäftigungsmaßnahmen für den IKT-Bereich,**

alle Vorschläge liegen der Mitteilung im Anhang bei und werden in den entsprechenden Arbeitsunterlagen der Kommissionsdienststellen genauer ausgeführt.

Die Kommission startet

- eine Konsultation zum Potenzial an hochwertigen Arbeitsplätzen im Bereich personenbezogene Dienstleistungen und Dienstleistungen im Haushalt;
- eine Konsultation zur Einrichtung einer Plattform auf EU-Ebene für Arbeitsaufsichtsbehörden und andere, mit der Bekämpfung nicht angemeldeter

Beschäftigung betrauter Aufsichtsbehörden mit dem Ziel, bis Ende 2012 die Zusammenarbeit zu verbessern, bewährte Verfahren auszutauschen und gemeinsame Grundsätze für Inspektionen festzulegen.

Die Kommission ersucht die Mitgliedstaaten und den Rat dringend,

- die Strategie Europa 2020 unverzüglich umzusetzen und auf der Grundlage der politischen Leitlinien dieser Mitteilung einen ehrgeizigen Ansatz und eine ehrgeizige Politik zur Schaffung von Arbeitsplätzen als Teil ihrer nationalen Beschäftigungspläne (im Rahmen ihrer nationalen Reformprogramme) zu beschließen.

2. DIE DYNAMIK DER ARBEITSMÄRKTE WIEDERHERSTELLEN

Arbeitsmärkte sind nur dann dynamisch, wenn beschäftigungspolitische Maßnahmen die Übergänge zur Verbesserung der Produktivität und der Arbeitsplatzqualität erleichtern, wenn die Arbeitskräfte über entsprechende Qualifikationen verfügen und wenn die Menschen mobil genug sind, um auf geografische Trends bei freien Stellen zu reagieren. In der Strategie Europa 2020 liegt der Fokus auf einer Arbeitsmarktreform, der Entwicklung des Humankapitals und der geografischen Mobilität, damit die EU-Arbeitskräfte besser auf Veränderungen vorbereitet sind und ihnen Beschäftigungsmöglichkeiten geboten werden können.

2.1. Die Arbeitsmärkte reformieren

Die gemeinsamen Grundsätze für Flexibilität und Arbeitsplatzsicherheit („Flexicurity“) in der EU bleiben eine tragende politische Säule für den Aufbau dynamischer Arbeitsmärkte und sollen die Mitgliedstaaten dafür gewinnen, dass sie integrierte strukturelle Arbeitsmarktreformen konsequent umsetzen. Das Flexicurity-Konzept vereint eine Reihe arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen (vertragliche Vereinbarungen, aktive Arbeitsmarktmaßnahmen, lebenslanges Lernen und Sozialschutzsysteme) in integrierter und kohärenter Weise, um sowohl Flexibilität als auch Arbeitsplatzsicherheit zu fördern und die Arbeitsmärkte besser gegen ökonomische Anpassungsprozesse zu wappnen.

Während der Krise haben sich zahlreiche Mitgliedstaaten um wichtige strukturelle Arbeitsmarktreformen und zeitlich befristete Maßnahmen für den Erhalt von Arbeitsplätzen bemüht. Trotzdem zeigt sich, dass die Fortschritte in Richtung mehr Flexibilität und Arbeitsplatzsicherheit bisher bescheiden und unausgewogen ausfallen. Vor dem Hintergrund von Sparbudgets hat die in der EU geführte Flexicurity-Debatte im Rahmen der Leitinitiative *Agenda für neue Kompetenzen und Beschäftigungsmöglichkeiten* die Ausarbeitung einer Reihe notwendiger Maßnahmen möglich gemacht, die die Arbeitsmärkte dabei unterstützen, im Kontext von Europa 2020 auf die Krise und strukturelle Änderungen zu reagieren.¹⁹

Die nächsten Schritte der strukturellen Arbeitsmarktreformen sollten insbesondere folgende Aspekte betreffen:

¹⁹ Begleitende Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen *Open, dynamic and inclusive labour markets*.

2.1.1. Arbeitsmarktübergänge und inklusive Arbeitsmärkte gewährleisten

- **Geringere Arbeitsplatzunsicherheit und niedrigere Steuerbelastung durch interne Flexibilität:** Die Krise hat gezeigt, dass interne Flexibilität in Zeiten einer Wirtschaftsrezession sehr wirksam sein kann, um Arbeitsplätze zu erhalten und die Anpassungskosten zu senken. Arbeitszeitkonten oder Zeitguthaben, Kurzarbeitsregelungen und verschiedene Öffnungsklauseln in Kollektivverträgen haben dazu beigetragen, Arbeitsplätze zu retten und die Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen zu erhalten, indem Entlassungen vermieden oder aufgeschoben wurden. Obwohl Kurzarbeitsregelungen häufig zu einem leichten Sinken der Produktivität führen, helfen sie, Qualifikationen, Arbeitsplätze und Vertrauen zu wahren, und ihre Kosten sind allgemein geringer als die Kosten für Arbeitslosenleistungen. Da jedoch der budgetäre Spielraum für die Finanzierung derartiger Programme derzeit geringer ist als vor zwei Jahren, spielt der soziale Dialog auf Unternehmensebene und höheren Ebenen eine wichtigere Rolle, wenn es darum geht, optimale Lösungen für die interne Flexibilität zu finden.
- **Menschenwürdige und nachhaltige Entgelte ohne Niedrigentgeltfallen:** Bereits vor der Krise war ein Arbeitsplatz nicht immer eine Garantie gegen Armut, und die Armutsrate trotz Beschäftigung liegt in der EU nach wie vor über 8 %. Menschen mit befristeten Arbeitsverträgen und Personen, die in Alleinerziehenden-Haushalten oder Haushalten mit geringer Erwerbsintensität leben, haben ein hohes Risiko, trotz Beschäftigung zu verarmen, vor allem in Ländern mit unausgewogener Einkommensverteilung und niedrigen Mindestentgelten.²⁰ Die Festlegung von Mindestentgelten in angemessener Höhe kann einen Anstieg der Armutsrate trotz Beschäftigung verhindern helfen²¹ und ist ein wichtiger Faktor, um menschenwürdige Beschäftigungsqualität zu gewährleisten. In den meisten Mitgliedstaaten gibt es gesetzlich festgelegte oder in anderer Form rechtsverbindliche oder allgemeingültige Mindestlöhne und -gehälter.²² Ein solches Mindestentgelt kann je nach festgelegter Höhe in den einzelnen Mitgliedstaaten sehr unterschiedliche Auswirkungen auf Angebot und Nachfrage sowie andere arbeitsmarktpolitische Maßnahmen und Einrichtungen haben. Entgeltuntergrenzen müssen unter Einbindung der Sozialpartner so angepasst werden können, dass sie die gesamtwirtschaftliche Entwicklung widerspiegeln. Differenzierte Mindestlöhne und -gehälter, die es in mehreren Mitgliedstaaten bereits gibt, können in diesem Kontext ein wirksames Mittel zur Stützung der Arbeitskräftenachfrage sein.
- **Arbeitsmarktübergänge müssen sich lohnen:** Arbeitsmarktflexibilität setzt Sicherheit bei Beschäftigungsübergängen voraus. Eine Berufslaufbahn mit mehrfachem Arbeitsplatzwechsel – der eine oder andere Aufstieg, aber auch ein horizontaler Wechsel oder sogar ein Abstieg – ist gegenwärtig die Realität für viele Arbeitskräfte, vor allem die jungen. Die Qualität der Übergänge bestimmt die Qualität der Berufslaufbahn einer Arbeitskraft. Sicherheit im gesamten Verlauf des Berufslebens, einschließlich des Wechsels zwischen verschiedenen Stellungen am

²⁰ Employment and Social Developments in Europe 2011; Is working enough to avoid poverty? In-work poverty mechanism and policies in the EU.

²¹ OECD, divided we stand: why inequality keeps rising, 2011.

²² http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Minimum_wage_statistics/de. Die Höhe von Mindestlöhnen und -gehältern liegt zwischen 30-50 % des durchschnittlichen Bruttomonatsverdienstes.

Arbeitsmarkt (z. B. von der Ausbildung in den Beruf, von der Elternzeit in die Beschäftigung, der Wechsel in die Selbstständigkeit und ins Unternehmertum etc.), ist die Voraussetzung dafür, dass die einzelnen Arbeitskräfte ihre Beschäftigungsfähigkeit erhalten können, und Übergänge funktionieren. Einige Bereiche verdienen besondere Aufmerksamkeit: Der Wechsel **junger Menschen** von der Ausbildung ins Berufsleben – hier können eine Lehre oder ein qualitatives Praktikum nachweislich eine gute Möglichkeit sein, den Einstieg ins Berufsleben zu schaffen, aber es gibt auch immer wieder Beispiele zweckentfremdeter Praktika; die Eingliederung von **Frauen** in den Arbeitsmarkt – indem für gleiche Bezahlung und geeignete Kinderbetreuung gesorgt, alle Arten von Diskriminierung²³ sowie negative Steueranreize, die die Erwerbstätigkeit von Frauen behindern, beseitigt und die Dauer von Mutterschutz und Elternzeit optimiert werden. Wichtig sind auch die Übergänge **älterer Erwerbstätiger** – im Kontext der Modernisierung der Renten- und Pensionssysteme und der Verlängerung der Lebensarbeitszeit, die umfassende Maßnahmen erfordern, wie Steueranreize, Zugang zum lebenslangen Lernen im Rahmen von Karriereberatung und Fortbildung, flexible Arbeitszeitregelungen für jene, die sie brauchen, sowie gefahrenlose und gesunde Arbeitsplätze.

- **Beiderseitige Verantwortung für den Übergang von der Arbeitslosigkeit in die Erwerbstätigkeit:** Aufgrund der derzeit hohen Arbeitslosenquoten müssen die Systeme der Arbeitslosenleistungen, die den Übergang von der Arbeitslosigkeit zurück in die Erwerbstätigkeit unterstützen, ausreichend flexibel sein, um eine rasche Rückkehr in ein dauerhaftes Beschäftigungsverhältnis zu fördern. Während der Krise wurde der Bezug von Arbeitslosenleistungen auf einige davor nicht abgesicherte Gruppen, vor allem Arbeitskräfte mit befristeten Verträgen ausgeweitet; auch in anderen Situationen wurden Ansprüche ausgedehnt. Selbst unter Berücksichtigung der angespannten Budgetlage in den meisten Mitgliedstaaten müssen diese Leistungen und Ansprüche beibehalten werden, solange die Auswirkungen der Krise spürbar sind. In Bereichen, in denen die Nachfrage nach Arbeitskräften gering ist, könnten Leistungskürzungen das Armutsrisiko erhöhen, ohne dass es zu höheren Abflüssen aus der Arbeitslosigkeit kommt. Aktivierungsanforderungen sollten Bestandteil eines Ansatzes mit beiderseitiger Verantwortung sein, der gleichzeitig Einkommen sichert und Beschäftigungsanreize aufrecht erhält, der individuelle Unterstützung bei der Arbeitsplatzsuche bietet und Schutz vor dem Risiko, in die Armut zu rutschen.
- **Geeignete vertragliche Vereinbarungen zum Abbau der Arbeitsmarktsegmentierung:** Vertraglich festgelegte Ansprüche sind ein weiterer Faktor, der die Qualität von Übergängen gefährdet. Die Fakten belegen, dass die meisten in den vergangenen Jahren (auch schon vor der Krise) neu geschaffenen Arbeitsplätze auf befristeten Verträgen und anderen atypischen Beschäftigungsformen²⁴ beruhen. Das hat zu höherer Fluktuation am Arbeitsmarkt geführt und es für Unternehmen leichter gemacht, den Arbeitsinput an neue Formen der Produktion und der Arbeitsorganisation anzupassen. Zwei Richtlinien²⁵ regeln

²³ Durch die umfassende Anwendung der Richtlinie 2006/54/EG zur Verwirklichung des Grundsatzes der Chancengleichheit und Gleichbehandlung von Männern und Frauen in Arbeits- und Beschäftigungsfragen.

²⁴ <http://ec.europa.eu/eures/home.jsp?lang=de&langChanged=true> Arbeitsmarkt und soziale Trends.

²⁵ Richtlinie 97/81/EG über Teilzeitarbeit, Richtlinie 1999/70/EG des Rates vom 28. Juni 1999 über befristete Arbeitsverträge.

Teilzeitarbeit und befristete Arbeitsverträge auf der Grundlage des Gleichbehandlungsgrundsatzes, und eine neuere Richtlinie²⁶ soll Leiharbeit in ähnlicher Weise regeln. Die ausgeprägte Vorliebe von Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern für diese Form von Verträgen könnte auf die deutlich höheren Kosten für Abfindungen bei unbefristeten und Standardarbeitsverträgen zurückzuführen sein. Darüber hinaus dienen diese Arbeitsplätze in vielen Fällen nicht als Sprungbrett für dauerhaftere Formen der Beschäftigung. Daher sind maßvolle und ausgewogene Reformen der Bestimmungen zum Kündigungsschutz nötig, um die Segmentierung zu beseitigen oder die exzessive Nutzung atypischer Arbeitsverträge und den Missbrauch in Form von Scheinselbstständigkeit zu stoppen. Allgemeiner gesagt sollten alle Arten von vertraglichen Vereinbarungen den Beschäftigten ab Vertragsunterzeichnung Zugang zu einem harten Kern an Ansprüchen (einschließlich Ruhestandsansprüchen) geben, u. a. Zugang zum lebenslangen Lernen, zu Sozialschutz und in Fällen der Kündigung ohne Verschulden auch zu finanziellem Schutz.

- **Antizipation wirtschaftlicher Umstrukturierung:** Trotz der ungünstigen Marktbedingungen haben viele Unternehmen in der EU und deren Arbeitskräfte mithilfe innovativer Vereinbarungen – häufig mit Unterstützung von Behörden oder der EU – die Umstrukturierungsprozesse im Großen und Ganzen kreativ gestaltet und so auf konstruktive und wirksame Weise dazu beigetragen, den Verlust von Arbeitsplätzen zu begrenzen. Tatsache ist, dass in den letzten zwei Jahren nachdrücklich Maßnahmen gefordert wurden, die die Umverteilung von Ressourcen zwischen Unternehmen und Berufssparten fördern. Zu diesen Maßnahmen zählen geänderte Bestimmungen für den Kündigungsschutz und zu Geschäftspraktiken im Zusammenhang mit Unternehmensumstrukturierungen sowie eine geeignete Fortbildungs- und Aktivierungspolitik, die in Verbindung mit entsprechend gestalteten Systemen für Arbeitslosenleistungen freigesetzten Arbeitskräften den Weg zu neuen Arbeitsplätzen und in neue Berufe ebnen. Die Kommission wird auf den Reaktionen auf das Grünbuch zur Umstrukturierung²⁷ aufbauen, um bewährte Verfahren allgemein bekannt zu machen, und ein geeignetes Follow-up gewährleisten.
- **Lebenslanges Lernen als Schlüssel zur Arbeitsplatzsicherheit:** Der Zugang zu lebenslangem Lernen in Situationen der Erwerbstätigkeit oder Arbeitslosigkeit ist die Voraussetzung dafür, dass die Beschäftigungsfähigkeit erhalten werden kann. Dabei kommt es vor allem im Falle von gering qualifizierten und älteren Arbeitskräften besonders darauf an, dass sich die Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber für die Weiterbildung ihrer Beschäftigten engagieren. Arbeitslose, speziell die Gruppe der gering Qualifizierten und der sozial Schwachen, benötigt vor allem individuelle Berufsberatung und Schulungen zu marktrelevanten Qualifikationen. Aber neue Technologien und die Globalisierung haben dazu geführt, dass zunehmend auch Tätigkeiten, die eine mittlere Qualifikation voraussetzen, abgebaut werden, was eine umfassende Umschulungspolitik für Arbeitskräfte mit mittlerer Qualifikation notwendig macht. Die Rezession hat die Polarisierung im Beschäftigungsbereich

²⁶ Richtlinie 2008/104/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. November 2008 über Leiharbeit.

²⁷ Mitteilung der Kommission, Grünbuch Umstrukturierung und Antizipierung von Veränderungen: Lehren aus den jüngsten Erfahrungen, KOM(2012) 7 endgültig vom 17.1.2012.

beschleunigt (Arbeitsplätze mit mittlerer Qualifikation verschwinden zunehmend) mit dem Risiko, dass Beschäftigungsmöglichkeiten zunehmend in zwei Kategorien zerfallen, niedrig qualifizierte und hoch qualifizierte, was die Chancen der beruflichen Mobilität einschränkt und wogegen etwas unternommen werden muss.

- **Chancen für die Jugend:** Die Wirtschaftskrise und die strukturellen Arbeitsmarktprobleme treffen Europas Jugend am härtesten, wie in der jüngsten Initiative „Chancen für junge Menschen“²⁸ dargelegt wird. Die Kommission bekräftigt erneut ihr Engagement, gegen das dramatische Ausmaß der Jugendarbeitslosigkeit anzukämpfen, u. a. durch die Mobilisierung verfügbarer EU-Mittel.²⁹ Wie schon vom Europäischen Rat³⁰ gefordert, sollte die Unterstützung für den Übergang in die Erwerbstätigkeit, z. B. in Form von Jugendgarantien, Aktivierungsmaßnahmen für junge Menschen, qualitätsvollen Praktika³¹ und Jugendmobilität, Priorität erhalten.

2.1.2. Alle Akteurinnen und Akteure für eine bessere Umsetzung mobilisieren

- **Verstärkter sozialer Dialog:** Der Erfolg der beschäftigungspolitischen Maßnahmen steht und fällt mit dem Konsens über Reformen. In vielen Fällen liegt die Verantwortung für die Ausarbeitung und Umsetzung nicht allein bei der Regierung, sondern auch bei den Sozialpartnern. Die Länder, deren Arbeitsmärkte sich als krisenfester erwiesen haben, weisen ein gemeinsames Merkmal auf – einen starken sozialen Dialog. In der ersten Phase der Krise haben die Sozialpartner maßgeblich zur Umsetzung interner Flexicurity-Lösungen beigetragen, die wiederum den Rezessionsschock gemildert haben. Dringend notwendig ist die Festlegung eines gemeinsamen Weges für Reformen, die die Rahmenbedingungen für die nachhaltige Schaffung qualitativer Arbeitsplätze in der Zukunft vorgeben und bei deren Ausarbeitung und Umsetzung die Sozialpartner auf allen Ebenen eine aktive Rolle übernehmen. In immer mehr Unternehmen nimmt dieser Beitrag die Gestalt von transnationalen Betriebsvereinbarungen an, mit denen auf die durch die Krise entstandenen Herausforderungen auf europäischer Ebene abgestimmt reagiert wird und in denen Change- Management-Verfahren festgelegt werden. Transnationale Betriebsvereinbarungen gelten bereits für mehr als 10 Millionen Beschäftigte; die Rolle dieser Vereinbarungen muss stärker anerkannt und gefördert werden.
- **Neudefinition der primären und zentralen Dienstleistungen der öffentlichen Arbeitsverwaltungen:** Die öffentlichen Arbeitsverwaltungen sind hauptverantwortlich für die Umsetzung von Aktivierungsmaßnahmen, die zu reibungslosen Arbeitsmarktübergängen beitragen. Damit sie ihre Aufgaben umfassend wahrnehmen können, müssen sich die öffentlichen Arbeitsverwaltungen in „Agenturen für das Übergangsmanagement“ verwandeln. Sie müssen eine neue

²⁸ Mitteilung der Kommission – Initiative „Chancen für junge Menschen“, KOM(2011) 933 endgültig vom 20.12.2011.

²⁹ Die begleitende Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen *Implementing the Youth Opportunities Initiative: first steps taken* legt einen Zwischenbericht zu Maßnahmen vor, die die Mitgliedstaaten in jüngster Zeit im Kampf gegen die Jugendarbeitslosigkeit ergriffen haben. Im Februar 2012 haben Aktionsteams der Kommission die acht Mitgliedstaaten mit der höchsten Jugendarbeitslosigkeit besucht. Die Ergebnisse dieser Besuche werden in die nationalen Reformprogramme integriert.

³⁰ Erklärung der Mitglieder des Europäischen Rates vom 30. Jänner 2012.

³¹ Begleitende Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen *Qualitätsrahmen für Praktika*.

Kombination aus „aktiven“ und „passiven“ Funktionen anbieten, die den Arbeitskräften während ihres gesamten Berufslebens helfen, Übergänge nachhaltig zu bewältigen. Die wichtigsten Bausteine sollten sein: aktuellste Arbeitsmarktinformationen, aktive und präventive Arbeitsmarktmaßnahmen sowie die frühzeitige Förderung der Beschäftigungsfähigkeit, das Angebot individuell abgestimmter Dienstleistungen, Unterstützung bei der Nutzung elektronischer Dienste und der Aufbau starker Partnerschaften vor allem mit anderen Arbeitsverwaltungen, auch in anderen Mitgliedstaaten.

- **Bündelung von Ressourcen und Konzentration auf wirksame Partnerschaften:**
In Zeiten knapper Investitionsmittel ist es genauso wichtig, die finanziellen und materiellen Ressourcen zu bündeln, wie Akteurinnen und Akteure für ein gemeinsames Ziel zu gewinnen. Ein Beispiel könnte sein, dass Gruppen von Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern ihre Ressourcen bündeln. Indem sich Gruppen von KMU mit ähnlichem Einstellungs- und Schulungsbedarf zusammenschließen, können sie qualifiziertes Personal anziehen, wozu sie alleine nicht in der Lage wären, und eine gemeinsame Humanressourcenpolitik festlegen. Partnerschaften auf der entsprechenden regionalen Ebene können Übergänge erfolgreich gestalten helfen, wenn öffentliche, private und Arbeitsverwaltungen des dritten Sektors, Sozialversicherungsträger, Gemeinden und Regionalregierungen, Bildungs- und Berufsbildungsträger, Berufsberatungsdienste, NGO, Wohlfahrtseinrichtungen usw. eingebunden werden. Ausschlaggebend für die Zusammensetzung der Partnerschaften sollte die Komplementarität des Leistungsangebotes sowie die kostenwirksame Aufteilung von Ressourcen sein.

ARBEITSMARKTREFORMEN

Die Kommission fordert die Mitgliedstaaten und den Rat auf,

- die Strategie Europa 2020 unverzüglich umzusetzen und auf der Grundlage der politischen Leitlinien dieser Mitteilung einen ehrgeizigen Ansatz und eine ehrgeizige Politik für Arbeitsmarktreformen als Teil ihrer nationalen Beschäftigungspläne (nationalen Reformprogramme) zu beschließen.

Die Kommission wird

- auf der Grundlage einer von den Kommissionsdienststellen durchgeführten Konsultation³² bis Ende 2012 einen Vorschlag für eine Empfehlung des Rates zu einem Qualitätsrahmen für Praktika vorlegen;
- bis Ende 2012 einen Vorschlag für eine Empfehlung des Rates zu Jugendgarantien präsentieren und im Rahmen des Programms Jugendgarantien Aktivierungsmaßnahmen für junge Menschen unterstützen;
- weitere Maßnahmen für die Verbreitung bewährter Verfahren ausarbeiten und die Diskussion über transnationale Betriebsvereinbarungen fördern;
- gemeinsam mit dem europäischen Netz der öffentlichen Arbeitsverwaltungen bis Ende 2012 einen europäischen Aktionsplan für ein relevantes und wirksames

³² Begleitende Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen *Qualitätsrahmen für Praktika*.

Angebot der Arbeitsverwaltungen vor Ort sowie für die praktische Umsetzung in Form von Modellen der öffentlichen Arbeitsverwaltung, Zielen und Aufgaben im Lichte der Ziele von Europa 2020 erstellen;

- einen Überblick über neue Beschäftigungsformen, wie die Bündelung von Ressourcen seitens der Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber, zusammenstellen und über gemeinsame Prioritäten für entsprechende strategische Antworten zur Unterstützung von Maßnahmen berichten, die Organisationen wendiger und veränderungsbereiter machen und gleichzeitig den Erhalt dauerhafter Beschäftigung und die Schaffung von Arbeitsplätzen fördern.

2.2. In Qualifikationen investieren

Laut dem Europäischen Monitor für offene Stellen (European Vacancy Monitor) ist ein hohes Qualifikationsniveau weiterhin wichtig, und es gibt eine steigende Zahl freier Stellen, für die es an geeigneten Qualifikationen fehlt.³³ Der Qualifikationsbedarf der EU-Arbeitsmärkte muss antizipiert und auf ein Missverhältnis zwischen Angebot und Nachfrage rasch reagiert werden. Arbeitskräfte müssen mit den für Arbeitsplätze erforderlichen Qualifikationen ausgestattet werden, damit die Schaffung von Arbeitsplätzen unterstützt werden kann. Europa und seine Mitgliedstaaten müssen ein fundiertes Verständnis dieser Bedürfnisse entwickeln, um wirtschaftliche Veränderungen besser antizipieren und auf das Missverhältnis zwischen Qualifikationsangebot und -nachfrage reagieren zu können. Trotz der hohen Arbeitslosenraten wurden in bestimmten Branchen und/oder Regionen Qualifikationsengpässe festgestellt. Dieses Missverhältnis zwischen verfügbaren Qualifikationen und den Anforderungen der Arbeitsmärkte gibt es in allen Mitgliedstaaten, allerdings in unterschiedlichem Ausmaß. Mehrere Länder stellen sich diesen Herausforderungen und haben begonnen, dieses Missverhältnis bei den Qualifikationen mithilfe nationaler Strategien und Instrumente zu beheben. Auf europäischer Ebene wurde ebenfalls mit der Ausarbeitung von in der Europa-2020-Leitinitiative „Eine Agenda für neue Kompetenzen und Beschäftigungsmöglichkeiten“ angekündigten Maßnahmen und Instrumenten begonnen. EU-weit ist der Europäische Sozialfonds im Zeitraum 2007-2013 eine wichtige Quelle für Investitionen in Qualifikationen, da Finanzmittel von mehr als 30 Mrd. EUR für Qualifikationen und lebenslanges Lernen budgetiert sind.

2.2.1. Besseres Monitoring des Qualifikationsbedarfs

Es wurden mehrere EU-Instrumente entwickelt, um den Qualifikationsbedarf zu prognostizieren und zu antizipieren: Der Europäische Monitor für offene Stellen bietet Arbeitsmarktinformationen zur kurzfristigen Entwicklung bei den freien Stellen und zu Spannungen am Arbeitsmarkt, während CEDEFOP regelmäßig langfristige Prognosen erstellt und Eurofound wichtige Informationen aus Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbefragungen zu Arbeitsbedingungen bietet, einem der Erklärungsfaktoren für das Missverhältnis zwischen Angebot und Nachfrage. Vor Kurzem hat die Kommission auch die Einrichtung von Sektorausschüssen für Beschäftigung und Kompetenzen auf EU-Ebene unterstützt, um die Bedürfnisse auf sektoraler Ebene besser zu verstehen.

³³ Entwurf des gemeinsamen Beschäftigungsberichts zur Mitteilung der Kommission Jahreswachstumsbericht 2012, KOM(2011) 815, Beveridge-Kurve Seite 7.

Trotzdem fehlt in Europa nach wie vor ein umfassender Überblick über den Qualifikationsbedarf. Das EU-Qualifikationspanorama, das bis Ende 2012 zur Verfügung stehen soll, ist der erste Schritt in Richtung Zusammenfassung aller bestehenden Antizipationsinstrumente. Das Panorama wird europäische, nationale und sektorale Ergebnisse zur Entwicklung der kurz- und mittelfristigen Beschäftigungsaussichten und dem entsprechenden Qualifikationsbedarf bis 2020 in einer gemeinsamen Übersicht präsentieren. Es wird helfen, Qualifikationsengpässe festzustellen, die sich in bestimmten Berufen innerhalb oder über Branchen hinweg abzeichnen. Es wird nationalen, regionalen und sektoralen Beobachtungsstellen für Qualifikationen, Bildungs- und Berufsberatungsfachleuten sowie Arbeits- und Dienstleistungsberatern als Ressource dienen. Darüber hinaus soll die Zusammenarbeit zwischen EU-Stellen verbessert werden, die Prognosen erstellen und Untersuchungen durchführen, wie Eurofound und CEDEFOP. Diese Stellen werden ihre Analyse systematischer auf eine länderbezogene Basis stellen und dadurch zu einem besseren Verständnis der jeweiligen nationalen Entwicklung beitragen. Darüber hinaus werden sie Input für die Strukturreform-Agenda von Europa 2020 liefern. Für eine wirksame Steuerung des Qualifikationsbedarfs hat das Zusammenführen von Tools und Instrumenten oberste Priorität.

2.2.2. Qualifikationen und Kompetenzen besser anerkennen

EU-Instrumente wie der Europäische Qualifikationsrahmen (EQR) oder der Europass-Lebenslauf wurden eingerichtet, damit Menschen leichter zwischen Bildungseinrichtungen, Unternehmen, Branchen und Ländern in ganz Europa wechseln können und um Kenntnisse und Qualifikationen transparent zu machen. Ein Verweis auf das europäische Qualifikationsniveau – auf Basis des EQR – sollte in alle Einzelqualifikationen in Europa aufgenommen werden. Der nationale Qualifikationsrahmen sollte auch für Qualifikationen geöffnet werden, die auf Ebene der Wirtschaftsbranche ausgestellt werden. Der Europass-Lebenslauf soll mit einem Europäischen Qualifikationspass ergänzt werden, der einen Überblick über die Fähigkeiten einer Person unabhängig davon gibt, wie diese Fähigkeiten erworben wurden.

2.2.3. Synergien zwischen den Bereichen Bildung und Beruf stärken

Die enge Zusammenarbeit zwischen den Bereichen Bildung und Beruf, sowohl auf politischer wie operationeller Ebene, ist ein wesentlicher Aspekt, um auf ein Missverhältnis zwischen Qualifikationsangebot und –nachfrage reagieren zu können. Die Voraussetzung für fruchtbare politische Arbeit ist die Zusammenarbeit der relevanten Ratsformationen (EPSCO und EYC) im Rahmen der Ausschüsse (EMCO, Bildungsausschuss).

Auf operationeller Ebene sind Synergien notwendig, um den Übergang von der allgemeinen und beruflichen Bildung ins Arbeitsleben zu erleichtern. Eine Option ist die Einführung von Kurzstudien auf tertiärer Ebene, die speziell auf Qualifikationen in Branchen ausgerichtet sind, in denen es Qualifikationsengpässe gibt.

Ferner arbeiten die Wissensallianzen bereits an einer stärker strukturierten Zusammenarbeit zwischen Universitäten und Unternehmen; sie erstellen neue Curricula, die unternehmerisches Denken, Problemlösungskompetenz und kreatives Denken fördern. Allianzen zwischen Bildungseinrichtungen und Unternehmen auf EU-Ebene sollten auf Anbieterinnen und Anbieter beruflicher Aus- und Weiterbildung ausgeweitet werden, damit die Analyse der Sektorausschüsse für Beschäftigung und Kompetenzen auf EU-Ebene in konkrete Lehrpläne und Ausbildungsmethoden mündet.

Die in Ausarbeitung befindliche mehrsprachige Europäische Klassifikation von Qualifikationen, Kompetenzen und Berufen (ESCO) sollte ebenfalls helfen, die Zusammenarbeit zwischen Arbeitsmärkten und dem allgemeinen und beruflichen Bildungssektor zu fördern, da sie Qualifikationen und Kompetenzen mit Berufen verknüpft. Darüber hinaus wird die Verbindung zwischen Qualifikationsinstrumenten wie dem Europäischen Lebenslauf und Qualifikationspässen, darunter der Europäische Qualifikationspass, Übergänge in die und auf den Arbeitsmärkten erleichtern.

Parallel zu diesen Instrumenten und Maßnahmen sollte versucht werden, die allgemeinen und beruflichen Bildungssysteme zu modernisieren und Quantität, Qualität und Relevanz des Qualifikationsangebotes zu steigern. Die Kommission wird in der zweiten Hälfte 2012 eine Initiative präsentieren, mit der die allgemeine und berufliche Bildung genutzt werden soll, um Wachstum, Arbeitsplätze und Wettbewerbsfähigkeit zu generieren.

INVESTITIONEN IN QUALIFIKATIONEN

Um das Missverhältnis zwischen Qualifikationsangebot und -nachfrage in der EU abzubauen und die Antizipation des Qualifikationsbedarfs zu verbessern, wird die Kommission

- in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten und den Sozialpartnern darauf hinarbeiten, dass CEDEFOP und Eurofound ihr Fachwissen auf EU und sektoraler Ebene durch stärker länderspezifisch ausgerichtete Kenntnisse ergänzen und die Zusammenarbeit zwischen beiden Einrichtungen verstärkt wird;
- bis Ende 2012 ein EU-Qualifikationspanorama einrichten, das vorwiegend auf dem Europäischen Monitor für offene Stellen aufbaut;
- eine neue Phase bei der Anerkennung von Qualifikationen und Kompetenzen starten, mit Leitlinien für die systematische Angabe von Niveaus des Europäischen Qualifikationsrahmens bei allen neuen Qualifikationen, die in der EU geschaffen werden sollen, und stärkerer Komplementarität mit dem Qualifikationsrahmen für die europäische Hochschulbildung;
- ab 2013 dafür sorgen, dass mindestens ein Viertel der jedes Jahr ausgestellten Qualifikationen einen Verweis auf das europäische Qualifikationsniveau enthalten;
- bis Ende 2012 den Europäischen Qualifikationspass einführen;
- den Aufbau eines Netzwerks von Vertreterinnen und Vertretern der Bereiche Beschäftigung und Bildung unterstützen, um die Steuerung von Berufsqualifikationen zu fördern.

2.3. Auf dem Weg zu einem europäischen Arbeitsmarkt

Die meisten europäischen Arbeitsmärkte sind durch die Gleichzeitigkeit anhaltend hoher Arbeitslosigkeit in vielen Bereichen und Engpässen bei der Besetzung von Stellenangeboten in rasch wachsenden Regionen und Branchen gekennzeichnet.³⁴ Ein strukturelles Missverhältnis zwischen Arbeitsangebot und -nachfrage ist häufig anzutreffen. Wie im Jahreswachstumsbericht 2012³⁵ betont wird, ist die Arbeitskräftemobilität innerhalb Europas

³⁴ Entwurf des gemeinsamen Beschäftigungsberichts zur Mitteilung der Kommission Jahreswachstumsbericht 2012, KOM(2011) 815 vom 23. November 2011.

³⁵ Mitteilung der Kommission, Jahreswachstumsbericht 2012, KOM(2011) 815 vom 23. November 2011.

zu gering³⁶, verglichen mit der Gesamtgröße der EU-Arbeitsmärkte und der entsprechenden Anzahl der Erwerbstätigen, was die Anpassung der Ressourcenverteilung in Richtung Förderung des Wirtschafts- und Beschäftigungswachstums verhindert. Entscheidend ist, dass die europäische Arbeitsmarktintegration vertieft und eine wirksame Abstimmung zwischen Arbeitskräfteangebot und -nachfrage gewährleistet wird, damit alle Beschäftigungsmöglichkeiten ausgeschöpft werden können. In dieser Hinsicht bedeutet Mobilität nicht nur, dorthin zu gehen, wo die Arbeitsplätze sind, oder Zugang zu besseren Jobs zu haben, sondern auch allgemeine und berufliche Qualifikationen zu verbessern und die Anpassungs- und Beschäftigungsfähigkeit zu erhöhen.

2.3.1. *Rechtliche und praktische Hindernisse für die Arbeitnehmerfreizügigkeit beseitigen*

Der Mobilität der Arbeitskräfte in der EU stehen weiterhin gravierende Hindernisse entgegen. Einige sind kultureller Art, wie Sprache, Wohnungsmangel oder Diskriminierung; sie sind tief in der Gesellschaft verwurzelt und es ist schwierig, sie innerhalb kurzer Zeit zu beseitigen. Sprachhürden könnten durch die Finanzierung gezielter Fremdsprachenlernprogramme für Arbeitskräfte in Mobilität überwunden werden. Es müssen Maßnahmen ergriffen werden, damit eine offene Haltung gegenüber allen Chancen, die die Mobilität innerhalb Europas mit sich bringt, entstehen kann. Arbeitskräfte, die sich für Mobilität entscheiden, stehen trotzdem vor anderen Schwierigkeiten³⁷, die mit der Ausübung von im EU-Recht garantierten Rechten und der unbefriedigenden Unterstützung für geografische Mobilität innerhalb der EU zusammenhängen. Obwohl es einen großen gemeinsamen Rechtsbestand („acquis“)³⁸ gibt, sehen sich EU-Bürgerinnen und -Bürger nach wie vor mit administrativen und praktischen Hindernissen konfrontiert, wenn sie in ein anderes Land ziehen:

- In neun Mitgliedstaaten gibt es nach wie vor **Beschränkungen beim freien Arbeitsmarktzugang für bulgarische und rumänische Arbeitskräfte** trotz der insgesamt positiven Auswirkungen der Arbeitskräftemobilität aus diesen Ländern auf die Wirtschaft der Zielländer.³⁹ Die Kommission anerkennt das Recht der Mitgliedstaaten, diese Beschränkungen beim Arbeitsmarktzugang bis 31. Dezember 2013 im Einklang mit dem Beitrittsvertrag anzuwenden, betont jedoch erneut die Bedeutung einer schrittweisen Vorbereitung auf die uneingeschränkte Anwendung der EU-Bestimmungen zur Freizügigkeit für bulgarische und rumänische Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer.
- **Die Beschränkung des Zugangs zu Stellen im öffentlichen Dienst** auf Angehörige des eigenen Staates kann gemäß Artikel 45 Absatz 4 AEUV in Ausnahmefällen beibehalten werden. Nach ständiger Rechtsprechung des EuGH ist diese Ausnahme restriktiv auszulegen und gilt nur für Stellen, die eine unmittelbare oder mittelbare Teilnahme an der Ausübung hoheitlicher Befugnisse und an der Wahrnehmung solcher Aufgaben mit sich bringen, die auf die Wahrung der allgemeinen Belange

³⁶ 2010 lebten lediglich 2,8 % der europäischen Bevölkerung im Erwerbsalter (15-64 Jahre) in einem anderen als ihrem Heimatmitgliedstaat (EU-Arbeitskräfteerhebung).

³⁷ Eurobarometer Spezial zur geografischen beruflichen Mobilität, vom Juni 2010.

³⁸ Die Freiheit, sich in einem anderen EU-Mitgliedstaat Arbeit zu suchen, wird auch in Artikel 15 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union anerkannt.

³⁹ Bericht über die Anwendung der Übergangsregelungen für die Freizügigkeit von Arbeitnehmern aus Bulgarien und Rumänien, KOM(2011) 729 vom 11. November 2011.

des Staates und anderer öffentlicher Körperschaften gerichtet sind.⁴⁰ Diese Kriterien müssen in jedem Einzelfall geprüft werden.

- **Die mangelnde Anerkennung von Berufsqualifikationen** bleibt ein echtes Problem für das wirksame Funktionieren des Binnenmarktes und vor allem für die Arbeitnehmerfreizügigkeit und die Arbeitskräftemobilität. Am 19. Dezember 2011 hat die Kommission einen Vorschlag zur Modernisierung der Richtlinie über Berufsqualifikationen⁴¹ verabschiedet, um sie an die sich verändernden Arbeitsmärkte anzupassen. Mit dem Vorschlag wird ein Europäischer Berufsausweis für hochmobile Fachkräfte eingeführt und für besseren Zugang zu Informations- und elektronischen Behördendiensten gesorgt.
- **Die Angst, Sozialversicherungs- und Ruhestandsansprüche zu verlieren**, ist immer noch ein großes Thema für Arbeitnehmer und Arbeitsuchende, die sich mit dem Gedanken tragen, innerhalb Europas umzuziehen. Ein wesentlicher Aspekt ist das Recht von Personen, die in einem anderen Mitgliedstaat Arbeit suchen, ihre Ansprüche auf Arbeitslosenleistungen für länger als drei Monate zu behalten. Obwohl das EU-Recht die Möglichkeit vorsieht, dass Mitgliedstaaten das Recht auf diesen Anspruch auf bis zu sechs Monate ausdehnen, ist dieses Recht in der jeweiligen nationalen Praxis noch nicht verankert.
- Darüber hinaus sind sich viele mobile Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer noch immer nicht im Klaren über ihre Rechte und Pflichten. Die Kommission betont erneut die Notwendigkeit, die korrekte Anwendung der Verordnungen zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit⁴² zu gewährleisten, da in diesen die Verpflichtung der Mitgliedstaaten zur aktiven Unterstützung der Bürgerinnen und Bürger bei der Durchsetzung ihrer Ansprüche⁴³ besonders hervorgehoben wird. Insgesamt bedeutet die Nichtanwendung der geltenden EU-Bestimmungen, dass die Kommission gezwungen sein wird, zusätzliche Durchsetzungsmechanismen für die tatsächliche Verwirklichung der Arbeitnehmerfreizügigkeit zu prüfen. Weiterhin ein Thema ist auch die mangelnde Kenntnis von EU-Rechten und der schwierige Zugang zu Unterstützung, wenn diese Rechte missachtet werden. Im Rahmen des Binnenmarktes arbeiten Kommission und Mitgliedstaaten gemeinsam daran, den Zugang zu Informationen und kostenlosen Beratungsdiensten wie „Ihr Europa – Beratung“ und „Solvit“, die auf dem Portal „Ihr Europa“ zur Verfügung stehen, zu erleichtern.
- **EU-Bürgerinnen und -Bürger**, die in einen anderen Mitgliedstaat ziehen, um vorübergehend oder dauerhaft dort zu arbeiten, oder die täglich zu Arbeitszwecken über die Grenze fahren, **sind mit Steuerproblemen konfrontiert**, die die Arbeitskräftemobilität innerhalb der EU signifikant behindern. Sie reichen von der

⁴⁰ Insbesondere Rechtssache C-290/94.

⁴¹ Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates, KOM(2011) 883 vom 19. Dezember 2011.

⁴² Verordnung (EG) Nr. 883/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 und Verordnung (EG) Nr. 987/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. September 2009.

⁴³ Der Anspruch jedes Menschen, der in der Union seinen rechtmäßigen Wohnsitz hat und seinen Aufenthalt rechtmäßig wechselt, auf die Leistungen der sozialen Sicherheit und die sozialen Vergünstigungen nach dem Unionsrecht und den nationalen Rechtsvorschriften wird in Artikel 34 der Grundrechtecharta ausdrücklich anerkannt.

Schwierigkeit, Genehmigungen, Steuervergünstigungen und -abzüge im Beschäftigungsland zu erhalten, oder höheren progressiven Steuersätzen für nicht im Land wohnende Personen bis zu Problemen mit der Doppelbesteuerung.

2.3.2. *Arbeitsplätze und Arbeitsuchende grenzüberschreitend besser aufeinander abstimmen*

Mit lediglich 25 000 angemeldeten Unternehmen und rund 150 000 Arbeitsplatzvermittlungen pro Jahr schöpft das Netzwerk der Europäischen Arbeitsverwaltungen (EURES) sein direktes Beschäftigungspotenzial noch nicht aus. Daher plant die Kommission, EURES auf die Aspekte Abstimmung von Angebot und Nachfrage und Arbeitsvermittlung zu fokussieren. Präsenz und Abdeckungskapazität des Netzwerkes sollen mithilfe innovativer Selbstbedienungsdienste in allen europäischen Sprachen und vollständiger semantischer Interoperabilität im Austausch mit nationalen freien Stellen und Lebenslaufdaten so stark wie möglich ausgebaut werden.⁴⁴ In der Folge wird EURES einfacheren und Echtzeit-Zugang zu freien Stellen in der EU bieten und Arbeitgebern einen vielfältigen Kandidatenpool präsentieren können, in dem sie die für das Wachstum ihres Unternehmens benötigten Qualifikationen finden.

Darüber hinaus wird EURES um gezielte Arbeitsmobilitätsprogramme erweitert und soll Mangelberufe und besondere Arbeitnehmergruppen mit hoher Mobilitätsneigung sowie nationale Arbeitsmärkte fördern, die europäische Arbeitskräfte aufnehmen oder aufnehmen werden. Dazu wird EURES die von der Kommission mithilfe verschiedener Tools wie dem Europäischen Monitor für offene Stellen⁴⁵ und dem Bulletin „Berufliche Mobilität“ (European Job Mobility Bulletin, EJMB)⁴⁶ entwickelte Analyse zu freien Stellen und zur Arbeitsvermittlung umfassend nutzen. Regelmäßige Beratungen mit relevanten Stakeholdern, wie den Sozialpartnern und Arbeitsverwaltungen, werden ebenfalls dazu beitragen, dass EURES das Problem freier Stellen, die nachweislich schwierig zu besetzen sind, in Angriff nimmt.

EURES soll Anlaufstelle und selbstverständliche, erste Wahl für alle EU-Bürgerinnen und –Bürger oder legal aufhältige Arbeitnehmer und Arbeitsuchende werden, die erwägen, in einem anderen europäischen Land zu arbeiten, sowie für Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber, die in einem anderen europäischen Land Arbeitskräfte rekrutieren möchten. Darüber hinaus soll EURES die Effizienz des europäischen Arbeitsmarktes verbessern.⁴⁷

2.3.3. *Auswirkungen der Migration in die und aus der EU berücksichtigen*

Da die Arbeitskräftenachfrage in den dynamischsten Wirtschaftsbranchen bis 2020 deutlich steigen, jene für geringqualifizierte Tätigkeiten jedoch weiter sinken wird, ist verstärkt mit Qualifikationsdefiziten bei berufsbezogenen Kompetenzen zu rechnen. Kurzfristig könnte der Mangel an bestimmten Arbeitskräften und/oder die mangelnde Übereinstimmung zwischen Angebot und Nachfrage in den EU-27 durch EU-interne Mobilität ausgeglichen werden. Langfristig und vor allem angesichts der demografischen Entwicklung in der EU ist die Wirtschaftsmigration Drittstaatsangehöriger von zentraler Bedeutung für den EU-

⁴⁴ <http://ec.europa.eu/eures/home.jsp?lang=de&langChanged=true>.

⁴⁵ <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=955&langId=de>.

⁴⁶ <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=955&langId=de>.

⁴⁷ Begleitende Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen *Reforming EURES to meet the goals of Europe 2020*.

Arbeitsmarkt. Anhaltend hohe Arbeitslosigkeit in vielen Mitgliedstaaten beeinflusst die Akzeptanz der Bevölkerung für diese Art der Immigration jedoch negativ, während einige Mitgliedstaaten aufgrund der Wirtschaftskrise mit der Emigration hochqualifizierter Fachkräfte konfrontiert sind.

EIN EUROPÄISCHER ARBEITSMARKT

Arbeitnehmerfreizügigkeit

Die Kommission wird

- bis Ende 2012 einen Legislativvorschlag vorlegen, um mobile Arbeitskräfte bei der Ausübung ihrer im Vertrag und in der Verordnung (EU) Nr. 492/2011⁴⁸ über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer innerhalb der Union festgelegten Rechte zu unterstützen (Information und Beratung);
- 2012 neuen Schwung in die Arbeiten für die Richtlinie zur Übertragbarkeit von Ruhegehaltsansprüchen bringen und Mindeststandards für den Erwerb und die Wahrung von Zusatzpensions- bzw. –rentenansprüchen festlegen;
- das Portal „Ihr Europa“ weiter verbessern, um von einer zentralen Einstiegsseite aus Informationen zu EU-Rechten und unkomplizierten Zugang zu personalisierten Hilfestellungen wie „Ihr Europa – Beratung“ und „Solvit“ zu bieten;
- Steuermaßnahmen für Grenzgängerinnen und -gänger überprüfen, um Maßnahmen gegen Steuerhindernisse vorzuschlagen, mit denen sich nicht nur abhängig Beschäftigte, sondern auch selbstständig Erwerbstätige und Personen im Ruhestand konfrontiert sehen.

Die Kommission fordert die Mitgliedstaaten auf,

- dem Vorschlag der Kommission für die Modernisierung der Richtlinie über Berufsqualifikationen zu folgen und damit die dringend notwendige Anerkennung von Berufsqualifikationen zu erleichtern;
- für einen höheren Bekanntheitsgrad der im EU-Recht verankerten Vorschriften gegen Diskriminierung, zur Gleichstellung der Geschlechter und zur Arbeitnehmerfreizügigkeit zu sorgen und den Zugang zu Stellen im öffentlichen Dienst im Einklang mit der Rechtsprechung des EuGH für EU-Bürgerinnen und -Bürger zu öffnen und zu erleichtern;
- erneut zu prüfen, ob es tatsächlich notwendig ist, die bestehenden Einschränkungen des freien Arbeitsmarktzugangs für bulgarische und rumänische Arbeitskräfte bis zum Ende der Übergangsfrist aufrecht zu erhalten;
- Arbeitssuchenden mindestens 6 Monate lang den Export von Arbeitslosenleistungen zu ermöglichen, wenn sie Anspruch auf diese Leistungen haben und gemäß Artikel 64 der Verordnung (EG) Nr. 883/2004 zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit in einen anderen Mitgliedstaat ziehen, um dort einen Arbeitsplatz zu suchen;

⁴⁸ ABl. L 141 vom 27.5.2011, S. 1.

- wirksamere Kanäle für die Kommunikation mit mobilen Arbeitskräften einzurichten, damit sie Zugang zu sämtlichen Informationen über ihre Rechte und Pflichten bei innereuropäischer Mobilität haben;
- die grenzüberschreitende Einhaltung von Steuervorschriften durch einheitlicher gestaltete Steuerbescheid- und Steuererklärungsformulare, die Übersetzung von Informationen in andere EU-Amtssprachen und den stärkeren Einsatz von Informationstechnologien zu erleichtern.

Europäische Arbeitsverwaltungen (EURES)

Die Kommission schlägt vor,

die Europäischen Arbeitsverwaltungen in ein umfassendes europäisches Beschäftigungsinstrument umzuwandeln und an den Europa-2020-Zielen auszurichten, und zwar

- durch die Positionierung von EURES als nachfrageorientiertem europäischem Arbeitsvermittlungsinstrument, das die Bedürfnisse der Wirtschaft befriedigt und gleichzeitig der gesetzlichen Verpflichtung zur Transparenz bei freien Stellen mithilfe innovativer Online-Instrumente für den Jobabgleich – darunter mobile Internetanwendungen für größtmögliche Reichweite und Verfügbarkeit – nachkommt;
- durch die flächendeckende Einführung des innovativen Online-Selbstbedienungsdienstes „Match and Map“ ab 2013, um Nutzerinnen und Nutzern sofort eine klare geografische Übersicht über die ihrem Profil entsprechenden Stellenangebote in Europa zu bieten, ihnen gleichzeitig individuelles Feedback zu geben, warum Stellenangebote nicht zu ihren Qualifikationen passen, und ihnen relevante Informationen dazu zu liefern, wo sie die fehlenden Kompetenzen erwerben können.

Die Kommission fordert die Mitgliedstaaten auf, EURES verstärkt zu nutzen, indem sie

- dafür sorgen, dass alle maßgeblichen Stellenangebote aller Arbeitsverwaltungen systematisch auf nationaler Ebene und über EURES auf europäischer Ebene zugänglich gemacht werden;
- die Qualität der über das EURES-System ausgetauschten Angaben zu Stellenangeboten laufend kontrollieren und verbessern;
- sich um stärkere europaweite Interoperabilität von Stellenangeboten und Lebensläufen bemühen und zur Ausarbeitung der Europäischen Klassifikation von Qualifikationen, Kompetenzen und Berufen (ESCO) beitragen;
- EURES zum festen Bestandteil des Dienstleistungsangebots aller relevanten Arbeitsmarktakteurinnen und -akteure machen.

Migration

Die Kommission schlägt vor,

- bis Ende 2012 eine Konsultation zu starten und die Mitgliedstaaten, Sozialpartner und Stakeholder zu einer breiten Diskussion über die mögliche Rolle der EU-Politik im Hinblick auf die Chancen der Wirtschaftsmigration einzuladen.

3. STÄRKUNG DER EU-GOVERNANCE

Das Europäische Semester war der erste Schritt einer neuen, EU-weit vereinbarten Vorgehensweise, mit der die Mitgliedstaaten und die EU-Organe versuchen, die steuer- und wirtschaftspolitische Koordinierung zu stärken und eine kohärente Wirtschaftspolitik zu schaffen. Das Semester ist auch eine wirksame Steuerungsmethode zur Überwachung und Lenkung der Umsetzung von Maßnahmen, die die Europa-2020-Ziele unterstützen sollen. Zusätzlich wurde die wirtschafts- und steuerpolitische Koordinierung kürzlich durch das „Six-Pack“, den Vorschlag eines „Two-Pack“ und den Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion gestärkt. In den letzten zwei Jahren ist eine bessere EU-Governance und -Koordinierung im Bereich der Beschäftigung aus zwei Gründen besonders wichtig geworden. Erstens sind Erwerbsquote, Arbeitslosigkeit und Arbeitskosten wichtige Faktoren der gesamtwirtschaftlichen Stabilität und werden in der neuen Verordnung über die Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte berücksichtigt. Zweitens hat die Krise die gegenseitige Abhängigkeit der Wirtschaftsräume und Arbeitsmärkte in der EU noch deutlicher werden lassen und gezeigt, dass die neue wirtschaftspolitische Steuerung entsprechend der im Vertrag vorgesehenen Europäischen Beschäftigungsstrategie mit einer verstärkten Koordinierung der Beschäftigungs- und Sozialpolitik einhergehen muss.

3.1. Ergänzung der besseren nationalen Berichterstattung und Koordinierung durch multilaterale Überwachung.

Auf seiner Tagung im Dezember 2011 bestätigte der Europäische Rat, wie wichtig die Ergänzung einer verstärkten wirtschaftspolitischen Koordinierung durch eine intensivere Überwachung der Wirtschafts- und Sozialpolitik ist.⁴⁹ Dieses politische Engagement wurde auf der Frühjahrstagung 2012 des Europäischen Rates noch einmal bekräftigt, indem „nationale Beschäftigungspläne“ der Mitgliedstaaten gefordert wurden, in denen umfassende Beschäftigungsinitiativen dargelegt werden.

Nationale Beschäftigungspläne sollen Bestandteil der nationalen Reformprogramme der Mitgliedstaaten sein und die wesentlichen zu erzielenden Ergebnisse in Bezug auf die vom Europäischen Rat ausgegebenen Orientierungen definieren; dabei soll der Schwerpunkt auf strukturellen Schwächen des Arbeitsmarktes gelegt werden mit dem Ziel, eine kurz- bis mittelfristige Wirkung auf die Beschäftigungssituation zu erzielen. Die Pläne sollen einen klaren Zeitplan definieren, um aufzuzeigen, wie der mehrjährige Reformplan in den folgenden zwölf Monaten umgesetzt werden soll.

Die nationalen Beschäftigungspläne sollen nicht nur die nationalen Reformprogramme auf die Verbesserung der Beschäftigungszahlen ausrichten, sondern auch zur verbesserten Koordinierung der Beschäftigungspolitik auf europäischer Ebene beitragen. Ein stärkerer Druck auf europäischer Ebene könnte die Umsetzung der Programme fördern und dazu beitragen, das Ziel im Blick zu halten. Das wichtigste Mittel dazu bleibt dabei die Tatsache, dass der Rat laut Vertrag Empfehlungen an die Mitgliedstaaten richten kann. Zur Vertiefung der politischen Koordinierung hat der Beschäftigungsausschuss in diesem Jahr neue Arbeitsmethoden verabschiedet: anhand einer Reihe von „Peer Reviews“ kann der Ausschuss eine multilaterale Stellungnahme zur Umsetzung der Reformen erarbeiten, die in die

⁴⁹ Schlussfolgerungen des Europäischen Rates, 9.12.2011 und Schlussfolgerungen des Rates (Beschäftigung, Sozialpolitik, Gesundheit und Verbraucherschutz), 1.12.2011.

Bewertung durch die Kommission und den Rat einfließt. Die multilaterale Überwachung kann zudem durch ein auf objektiven Daten beruhendes Monitoring-System des Arbeitsmarktes sowie durch ein System der individuellen Begleitung für Länder weiter gestärkt werden, die den länderspezifischen Empfehlungen nicht nachkommen. So könnten die Beschäftigungsleistungen und die Fortschritte der Mitgliedstaaten beim Erreichen der prioritären Ziele der Strategie „Europa 2020“ kontinuierlich, transparent und umfassend überwacht werden.

3.2. Stärkere Beteiligung der Sozialpartner

Die Sozialpartner spielen auf einzelstaatlicher Ebene eine wichtige Rolle bei der Festlegung der Arbeitsmarktregelungen oder der Gehaltspolitik und beeinflussen durch dreiseitige Konsultationen andere strukturpolitische Bereiche wie z. B. die soziale Sicherheit. Sie sind auch der Schlüssel, wenn es um die Umsetzung von Maßnahmen beispielsweise zur Lehrlingsausbildung oder zum lebenslangen Lernen geht. Auf europäischer Ebene nehmen die Sozialpartner neben Konsultationen zu einschlägigen Legislativvorschlägen derzeit an einem halbjährlichen makroökonomischen Dialog teil und tauschen sich außerdem zwei Mal jährlich im Rahmen des Dreigliedrigen Sozialgipfels für Wachstum und Beschäftigung⁵⁰ auf höchster politischer Ebene aus. Sowohl der makroökonomische Dialog als auch der Dreigliedrige Sozialgipfel sind wichtige Gelegenheiten zur Einbindung der Sozialpartner, auch im Zusammenhang mit dem Europäischen Semester. Die Mechanismen zur Einbindung der Sozialpartner in die wirtschafts- und beschäftigungspolitische Koordinierung auf EU-Ebene können jedoch noch weiter verbessert werden, vor allem im Vorfeld des Europäischen Semesters⁵¹.

Zwar steht die Autonomie des Dialogs zwischen den Sozialpartnern außer Frage, und die nationalen Gepflogenheiten werden geachtet (*gemäß Artikel 152 und Artikel 153 Absatz 5 AEUV*); damit die europäische wirtschaftspolitische Steuerung wirksam und inklusiv ist, müssen die Sozialpartner jedoch entsprechend den Entwicklungen der Überwachungs- und Koordinierungsmechanismen an der Ausarbeitung und Umsetzung der Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik beteiligt werden. Dazu gehören die Mechanismen zur Festsetzung von Löhnen und Gehältern, da zahlreiche länderspezifische Empfehlungen im Jahr 2011⁵² Lohn- und Gehaltsfragen zum Gegenstand hatten und da die Entwicklung der Lohnstückkosten auf einzelstaatlicher Ebene im Zusammenhang mit der Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte⁵³ überwacht wird.

3.3. Stärkung der Verbindung zwischen Politik und Finanzierung

Ohne beträchtliche finanzielle Investitionen in das Humankapital wird es nicht möglich sein, dynamische und inklusive Arbeitsmärkte zu schaffen, Missverhältnissen entgegenzuwirken, das Qualifikationsniveau zu verbessern und die geografische Mobilität zu erhöhen. Aus diesem Grund hat die Kommission im Mehrjährigen Finanzrahmen 2014–2020 Mindest-Mittelausstattungen für den Europäischen Sozialfonds für jede Art von Region in einer

⁵⁰ Im Jahr 2012 wird die Kommission vorschlagen, den Beschluss 2003/174/EG des Rates zur Einrichtung eines Dreigliedrigen Sozialgipfels für Wachstum und Beschäftigung entsprechend dem AEUV zu aktualisieren.

⁵¹ Schlussfolgerungen des Rates (Beschäftigung, Sozialpolitik, Gesundheit und Verbraucherschutz), 1.12.2011, Punkt 9.5.

⁵² Empfehlungen des Rates vom 12. Juli 2011 zu den nationalen Reformprogrammen.

⁵³ Verordnung (EU) Nr. 1176/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. November 2011.

Gesamthöhe von mindestens 84 Mrd. EUR vorgeschlagen. Zusätzlich zur notwendigen (Neu-)Bewertung der einzelstaatlichen Haushaltsprioritäten im Zuge der intelligenten Haushaltskonsolidierung, die mit Hilfe des Europäischen Semesters koordiniert wird, muss die strikte Ausrichtung des EU-Haushalts an der Strategie „Europa 2020“ im nächsten Programmplanungszeitraum als Gelegenheit ergriffen werden, um die EU-Fördergelder intensiver und besser zur Unterstützung der Reformbemühungen der Mitgliedstaaten zu nutzen⁵⁴.

Dies erfordert eine enge Abstimmung der Prioritäten für die ESF-geförderten Partnerschaftsverträge und operationellen Programme nach 2013 auf die Orientierungen, die im Zusammenhang mit der wirtschaftspolitischen Steuerung der EU herausgegeben werden und insbesondere der verstärkten Steuerung der beschäftigungspolitischen Maßnahmen. Gleichzeitig fördert die Kommission die verstärkte Koordinierung und Integration der Fonds, für die die Partnerschaftvereinbarungen gelten, einschließlich des ESF und des EFRE, sowie des ELER und des EMFF. Mit diesem Ansatz sollen möglichst große Synergieeffekte – auch im Hinblick auf die Beschäftigung – erzielt werden.

Im Zuge der verstärkten „Peer Review“ der Umsetzung der Reformen und des Austauschs vorbildlicher Verfahren, die zu den neuen Aufgaben des Beschäftigungsausschusses gehören, sollte auch die Wirksamkeit der entsprechenden Investitionen bewertet werden, um diese gegebenenfalls weiter zu verbessern.

Dazu schlägt die Kommission folgende Maßnahmen vor:

eine stärkere Koordinierung und multilaterale Überwachung im Bereich der Beschäftigungspolitik, indem

- jedes Jahr und zusammen mit dem Entwurf des Beschäftigungsberichts ein Benchmark-System mit ausgewählten Beschäftigungsindikatoren veröffentlicht wird. Dieses System soll in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten aufgebaut werden und auf dem bereits bestehenden Gemeinsamen Bewertungsrahmen und dem Anzeiger für Leistungen im Beschäftigungsbereich beruhen, der die größten beschäftigungspolitischen Herausforderungen erfasst und gemeinsam mit den Mitgliedstaaten entwickelt wird;
- bis Ende 2012 in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten und allen einschlägigen Akteuren ein Fortschrittsanzeiger entwickelt wird, mit dessen Hilfe die Fortschritte bei der Umsetzung der nationalen Beschäftigungspläne als Bestandteil der nationalen Reformprogramme der Mitgliedstaaten erfasst werden; zum ersten Mal soll dies 2013 im Rahmen des Jahreswachstumsberichts (Gemeinsamer Beschäftigungsbericht) erfolgen.

eine stärkere Beteiligung der EU-Sozialpartner am Europäischen Semester, indem

⁵⁴ Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates mit gemeinsamen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds, den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds, für die der Gemeinsame Strategische Rahmen gilt, sowie mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds und den Kohäsionsfonds und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006, KOM(2011) 615.

- eine wirksame Beteiligung der europäischen Sozialpartner an den wichtigsten strategischen Prioritäten der Beschäftigungspolitik eingeführt wird, und zwar i) im Vorfeld des Europäischen Semesters zum Meinungsaustausch über die wachstums- und beschäftigungspolitischen Prioritäten und ii) im Vorfeld der Frühjahrstagungen des Rates „Wirtschaft und Finanzen“ und des Rates „Beschäftigung, Sozialpolitik, Gesundheit und Verbraucherschutz“. Letzteres würde eine Beteiligung des Ratsvorsitzes erfordern;
- auf EU-Ebene ein dreigliedriges Modell für das Monitoring von und den Austausch über Lohn- und Gehaltsentwicklungen im Verhältnis zu Produktivität, Inflation und Binnennachfrage, Arbeitslosigkeit und Einkommensungleichgewichten eingerichtet wird – unter Achtung der Autonomie der Sozialpartner gemäß Artikel 152 des Vertrags;

eine stärkere Verbindung zwischen Beschäftigungspolitik und einschlägigen Finanzinstrumenten, indem

- die Prioritäten der nationalen Reformprogramme und insbesondere der nationalen Beschäftigungspläne bei der Vorbereitung der Partnerschaftsvereinbarungen und der operationellen Programme 2014–2020, einschließlich deren Leistungsrahmens, berücksichtigt werden und dabei den relevanten länderspezifischen Empfehlungen und Anmerkungen des Beschäftigungsausschusses Rechnung getragen wird;
- gegebenenfalls die Partnerschaftsvereinbarungen und operationellen Programme auf Grundlage der einschlägigen länderspezifischen Empfehlungen gemäß Artikel 21 des Vorschlags für die Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen für die GSR-Fonds überarbeitet werden;
- die Bewertung berücksichtigt wird, die in Vorbereitung der nationalen Reformprogramme im Zeitraum 2014–2020 auf Grundlage des Leistungsrahmens der Fonds erstellt wird.

Die Kommission fordert die Mitgliedstaaten und den Rat auf,

- im Beschäftigungsausschuss die Mechanismen zur verstärkten multilateralen Überwachung im Beschäftigungsbereich vorzubereiten;
- diese neuen Mechanismen im Rahmen des Beschäftigungsausschusses zu erörtern und zu verabschieden, damit sie rasch vom Rat angenommen und während des Europäischen Semesters 2013 vollständig umgesetzt werden können;
- die Finanzmittel umfassend zu nutzen, die ab 2014 im Europäischen Sozialfonds zur gemeinsamen Mittelverwaltung zur Verfügung stehen, um Investitionen in die Lösung der größten beschäftigungspolitischen Herausforderungen zu unterstützen.

Schlussfolgerungen

Mit dieser Mitteilung sollen die derzeit wirksamsten Wege aufgezeigt werden, um das Beschäftigungsziel der Strategie „Europa 2020“ zu erreichen und so die Beschäftigungsdimension dieser Strategie zu stärken. Dies soll inhaltlich geschehen, indem grundsätzliche Orientierungen zur Erstellung der nationalen Beschäftigungspläne durch die Mitgliedstaaten vorgegeben und Wege zur Stärkung der Beschäftigungsdimension der EU-Governance aufgezeigt werden:

- Die Kommission schlägt politische Leitlinien vor, um die Schaffung von Arbeitsplätzen und Arbeitsmarktreformen zu unterstützen, wobei sie die Bedeutung von Investitionen betont, und fordert den Rat auf, einen ehrgeizigen Ansatz zu verfolgen;

- Die Kommission schlägt Maßnahmen vor, mit denen das Missverhältnis zwischen Qualifikationsangebot und -nachfrage und die Mobilität der Arbeitskräfte verbessert werden sollen, indem Hindernisse auf dem Weg zu einem echten europäischen Arbeitsmarkt beseitigt werden;
- die Kommission schlägt Maßnahmen zur Stärkung der multilateralen Überwachung, zur verbesserten Einbeziehung der Sozialpartner in die beschäftigungspolitische Steuerung und zur weiteren Abstimmung zwischen Politik und Finanzhilfen vor, um die mit EU-Haushaltsinstrumenten erzielten Beschäftigungsergebnisse zu verbessern.

ANHANG

Die drei Aktionspläne in diesem Anhang (Zentrale Beschäftigungsmaßnahmen für die grüne Wirtschaft, ein Aktionsplan für Fachkräfte im europäischen Gesundheitswesen und Zentrale Beschäftigungsmaßnahmen für den IKT-Bereich) werden entsprechend Abschnitt 1.2 der vorliegenden Mitteilung „Das Potenzial von Schlüsselbranchen zur Schaffung von Arbeitsplätzen ausschöpfen“ vorgeschlagen. Sie beruhen außerdem jeweils auf eigenen Arbeitsunterlagen der Kommissionsdienststellen.

Zentrale Beschäftigungsmaßnahmen für die grüne Wirtschaft

Als Reaktion auf die Schlussfolgerungen des Rates „Beschäftigung, Sozialpolitik, Gesundheit und Verbraucherschutz“ vom Dezember 2010 über „beschäftigungspolitische Maßnahmen für eine wettbewerbsfähige, CO₂-arme, ressourcenschonende und grüne Wirtschaft“ wird hier eine Reihe zentraler Beschäftigungsaktionen vorgestellt, um einen erfolgreichen Übergang zur grünen Wirtschaft zu erzielen.

Die Kommission wird:

1. die Berücksichtigung grüner Arbeitsplätze in den nationalen Beschäftigungsplänen fördern, indem folgende Maßnahmen ergriffen werden:

- Zusammenarbeit mit dem Beschäftigungsausschuss (EMCO), um dessen grüne Beschäftigungsindikatoren auszubauen und ein kohärentes **Monitoring der Reformmaßnahmen** zu gewährleisten;
- Aufforderung der Mitgliedstaaten, dem **Bedarf nach Arbeitsplatzverlagerungen und nach Umschulung von Arbeitskräften** durch **aktive arbeitsmarktpolitische Strategien und lebenslanges Lernen** Rechnung zu tragen, gegebenenfalls auch durch die Einbindung solcher politischer Lösungen in regionale, urbane oder lokale Entwicklungsstrategien;
- Stärkung der **Beschäftigungsdimension der Ressourceneffizienz** im Europäischen Semester 2013 und Umsetzung der notwendigen Reformen. Die Mitgliedstaaten werden insbesondere ermutigt, **Umweltsteuern und Einnahmen aus dem EU-Emissionshandelsystem intensiver zu nutzen, um die Steuerbelastung der Arbeit zu senken.**

2. die grünen Qualifikationen stärken, indem folgende Maßnahmen ergriffen werden:

- Gewährleistung, dass die **EU-Antizipationsinstrumente für Kompetenzen** (EU-Kompetenzpanorama, ESCO, CEDEFOP und EUROFUND-Umfragen usw.) auch den entstehenden Bedarf an grünen Kompetenzen erfassen;
- Durchführung einer Reihe von **Maßnahmen zum Voneinander-Lernen mit den einschlägigen Akteuren des Arbeitsmarktes** im Jahr 2013, insbesondere zur Einbindung der Frage der Kompetenzen und der Ausbildung in den größeren Kontext der einzelstaatlichen grünen Wachstumsstrategien (Programm „Voneinander Lernen“ der GD Beschäftigung) und zu Möglichkeiten der Zusammenarbeit mit der Wirtschaft, um Arbeitssuchende und von Entlassung bedrohte Personen in Richtung grüner Beschäftigungsmöglichkeiten zu orientieren (Dialog zwischen öffentlichen Arbeitsverwaltungen);

- Förderung der weiteren Übernahme **standardisierter Zertifizierungssysteme für Kompetenzen** im Rahmen des Programms „Intelligente Energie – Europa“ im Zeitraum **2013/2014**;

3. eine effizientere Nutzung der EU-Finanzinstrumente für intelligente grüne Investitionen fördern, indem folgende Maßnahmen ergriffen werden:

- Aufnahme der Zusammenarbeit mit der **Europäischen Investitionsbank**, um die **Kapazitäten der Kreditvergabe an öffentliche und private Projekte** in den Bereichen Energieeffizienz und Erneuerbare Energien **weiter zu steigern**;

- Aufforderung der Mitgliedstaaten, dem Ausbildungsbedarf im Umweltbereich und den von den öffentlichen Arbeitsverwaltungen zur Begleitung des Übergangs zu einem grünen Arbeitsmarkt benötigten Ressourcen im Rahmen von **ESF-finanzierten** operationellen Programmen für den Zeitraum **2014–2020** zu begegnen; und entsprechend dem Vorschlag der Kommission Ausrichtung der **EFRE-Ressourcen** auf Investitionen im Bereich der Energieeffizienz und der Erneuerbaren Energien;

- Einrichtung eines **Forums für Stakeholder im Bereich Mikrofinanzen und soziales Unternehmertum** im Jahr 2013 im Zusammenhang mit dem Mikrofinanzierungsinstrument PROGRESS, um lokale Finanzmittler für die Unterstützung unternehmerischer Tätigkeiten in der grünen Wirtschaft zu gewinnen;

- gezielte Förderung innovativer Initiativen, die sich durch **soziale Erprobung** im Rahmen von PROGRESS mit der Schnittstelle zwischen Ressourceneffizienz und inklusiver Beschäftigung beschäftigen.

4. Partnerschaften zwischen Akteuren des Arbeitsmarktes schaffen, indem folgende Maßnahmen ergriffen werden:

- Unterstützung von Kooperationsprojekten zu grünen Arbeitsplätzen und zum Übergang zu einer grünen Wirtschaft im Rahmen der Aufforderung zur Einreichung von Vorschlägen 2013 von **PARES** für innovative Projekte zwischen Arbeitsvermittlern;

- Zusammenarbeit mit den **europäischen Sozialpartnern**, um mittels spezieller Initiativen im Rahmen ihres **Arbeitsprogramms 2012–2014** Möglichkeiten für einen einfacheren Übergang zu einer CO₂-armen Wirtschaft zu finden;

- Sensibilisierung für die besten zwei- und dreigliedrigen Initiativen und Tätigkeiten für grüne Arbeitsplätze durch die Veröffentlichung eines **Handbuchs bewährter Verfahren** im Jahr 2013.

Aktionsplan für Fachkräfte im europäischen Gesundheitswesen

Um die Mitgliedstaaten zu unterstützen, die in den Schlussfolgerungen des Rates von Dezember 2010 erneut ihre Bereitschaft zur Zusammenarbeit bei der Bewältigung der Herausforderungen im Gesundheitswesen bekräftigt haben, schlägt die Kommission einen **Aktionsplan** mit folgenden Maßnahmen vor.

Die Kommission wird:

1. die Planung und Prognose des Bedarfs an Fachkräften im Gesundheitswesen verbessern,

- indem sie bis Ende 2012 mittels einer dreijährigen **gemeinsamen Maßnahme der EU zur Prognose und Planung im Rahmen des Gesundheitsprogramms** eine europäische Plattform der Mitgliedstaaten und Berufsorganisationen zum Austausch bewährter Verfahren, zur Entwicklung von Methoden zur Prognose des **Bedarfs an Fachkräften im Gesundheitswesen** und zur **wirksamen Personalplanung** sowie zur Verbesserung der EU-weit verfügbaren Daten über Personal im Gesundheitswesen einrichtet;

- indem sie bis 2014 Leitlinien zum Austausch über **Bildungs- und Ausbildungskapazitäten in Gesundheitsberufen** verfasst, um die bestehenden Kapazitäten bestmöglich zu nutzen; dabei wird sie sich auf Ergebnisse einer Untersuchung stützen, in deren Rahmen ab 2013 die Aus- und Weiterbildungskapazitäten der Mitgliedstaaten im Gesundheitswesen, vor allem in medizinischen Hochschulen und Krankenpflegeschulen, erfasst werden sollen;

2. den Kompetenzbedarf im Gesundheitswesen besser antizipieren,

- indem sie die Einrichtung eines **Europäischen Qualifikationsrates für Pflegefachkräfte** im Jahr 2013 unterstützt, der den Kompetenzbedarf in diesen Berufen besser analysieren und antizipieren soll, wobei sie die vorgeschlagene Modernisierung der Richtlinie über Berufsqualifikationen angemessen berücksichtigt;

- indem sie Partnerschaften zwischen Bildungs-/Ausbildungsträgern und Arbeitgebern im Gesundheitswesen mithilfe des Pilotprojekts einer **Kompetenzallianz der Pflegebranche** fördert, die 2013 ins Leben gerufen werden soll;

- indem sie den Austausch bewährter Verfahren zur **beruflichen Weiterbildung**, zur Aktualisierung der Kompetenzen und zur Bindung von Fachkräften des Gesundheitswesens durch lebenslanges Lernen mithilfe einer für 2013 geplanten Überprüfung und Erfassung der nationalen Systeme und Verfahren unterstützt;

- indem sie bis 2014 Empfehlungen für die **Ausbildungserfordernisse für Assistenten im Gesundheitswesen**, einschließlich **flankierender Bildungsmaßnahmen für nicht ausgebildetes Pflegepersonal**, formuliert; dies soll auf Grundlage einer Analyse der für **Assistenten im Gesundheitswesen** erforderlichen Fähigkeiten und Kompetenzen erfolgen; dazu werden **als Pilotprojekt ein Netzwerk und eine Datenbank von Sachverständigen für Assistenten im Gesundheitswesen** eingerichtet;

3. den Austausch über Einstellung und Bindung von Fachkräften im Gesundheitswesen fördern, indem sie

- bis 2013 die **Erfassung innovativer und wirksamer Strategien zur Einstellung und Bindung von Personal** im Gesundheitswesen in die Wege leitet, damit die Mitgliedstaaten **bewährte Verfahren austauschen können**; dies erfolgt durch die öffentliche Ausschreibung dieser Erfassung und durch die Auslotung von Möglichkeit für eine gemeinsame Maßnahme mit den Mitgliedstaaten;

4. die ethisch verantwortungsvolle Einstellung von Fachkräften im Gesundheitswesen fördern

- indem sie die Mitgliedstaaten bei der Umsetzung des **Verhaltenskodex der WHO** zur internationalen Rekrutierung von Gesundheitspersonal unterstützt und eine gemeinsame Vorgehensweise entwickelt.

Zentrale Beschäftigungsmaßnahmen im IKT-Bereich

Es wurden gute Fortschritte bei der Umsetzung der Mitteilung der Kommission über „IKT-Kompetenzen für das 21. Jahrhundert“⁵⁵ erzielt. Es besteht ein breiter Konsens über die Notwendigkeit einer langfristigen Strategie der EU zu IKT-Kompetenzen, die auf der aktiven Zusammenarbeit zwischen der Kommission, den Mitgliedstaaten, den Regionen und den Sozialpartnern zur Nutzung des Beschäftigungspotenzials der IKT beruht.

Die Kommission plant:

1. die Einrichtung multilateraler Stakeholder-Partnerschaften, um

- die Missverhältnisse auf dem Arbeitsmarkt zwischen Nachfrage und Angebot von Berufsprofilen mit IKT-Bezug besser zu ermitteln;
- Organisationen und Netzwerke zu mobilisieren, die **Ausbildungsgänge für IKT-Kompetenzen entwickeln, anbieten und zertifizieren**, deren Schwerpunkt auf der Beschäftigungsfähigkeit und der Zertifizierung informell erworbener Kompetenzen liegt;
- **Sensibilisierungskampagnen** (European e-Skills Week⁵⁶, Get Online Week) zu unterstützen und **IKT-Laufbahnen zu fördern**, um junge Menschen für diesen Bereich zu interessieren und darin einzubinden, insbesondere unterrepräsentierte Gruppen wie Frauen, Personen in der Mitte ihrer Berufslaufbahn und sozial schwache Gruppen;

2. die Stärkung des europäischen Rahmens für IKT-Kompetenzen

- durch die Schaffung einer speziellen Rubrik für IKT-Laufbahnen auf der Website des **EU-Qualifikationspanoramas** bis 2013;
- durch den **weiteren Ausbau** des vom CEN⁵⁷ entwickelten **Europäischen e-Kompetenzrahmens im Jahr 2012**, um bis 2013 über Deskriptoren für digitale Kompetenzen sowie über ein Instrument zur Selbstbewertung für alle Lernenden zu verfügen, das in den künftigen europäischen Qualifikationspass integriert werden soll;
- durch die Formulierung **Europäischer Leitlinien** für e-Learning im Jahr 2013, die auf den Erfordernissen der Wirtschaft und vorbildlichen Verfahren, einschließlich Initiativen aus der Wirtschaft, beruhen;

⁵⁵ Bewertung der Umsetzung der Mitteilung der Kommission über „IKT-Kompetenzen für das 21. Jahrhundert“, Oktober 2010, http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/ict/files/reports/eskills21_final_report_en.pdf.

⁵⁶ Siehe <http://eskills-week.ec.europa.eu/web/guest>.

⁵⁷ Europäisches Komitee für Normung (CEN).

- durch die Förderung von **Kurzlehrgängen** sowohl in der Hochschulbildung als auch in der Berufsbildung, für den Erwerb gezielter und praktischer e-Kompetenzen;

3. die Unterstützung einer Steigerung der Zahl hochqualifizierter IKT-Arbeitskräfte

- durch die Entwicklung von **Qualitätssiegeln für IKT-Bildungsinitiativen** und Zertifizierungen **von Unternehmen**, die im Einklang mit dem Europäischen Bezugsrahmen für die Qualitätssicherung in der beruflichen Aus- und Weiterbildung (EQAVET) stehen, bis 2012; und die Entwicklung eines Pilotprojekts im Jahr 2013, in dessen Rahmen **eine interaktive Landkarte der von Unternehmen angebotenen IKT-Zertifizierungen** und ein Online-Selbstbewertungstest für Fachkräfte im IKT-Bereich erstellt werden sollen;

- durch die Förderung von Synergieeffekten zwischen Maßnahmen im Bereich der IKT-Kompetenzen, des Unternehmertums und des Cloud Computing im Zusammenhang mit dem künftigen EU-Aktionsplan zum **Cloud Computing**;

- durch den weiteren Ausbau der 2012 gestarteten **EU-Initiative zur „e-leadership“**, die sich mit den Erfordernissen von Unternehmern, Managern, Fachkräften im IKT-Bereich und fortgeschrittenen Nutzern beschäftigt, wobei der Schwerpunkt auf Start-Ups und KMU liegt;

4. die Förderung einer besseren Nutzung der EU-Finanzinstrumente für Investitionen in IKT-Komptenzen

- durch die Aufforderung an die Mitgliedstaaten, die digitale Ausbildung in ihren Bildungs- und Ausbildungssystemen zu stärken und die „e-Inclusion“ mithilfe von **ESF-finanzierten operationellen Programmen** im Zeitraum 2014–2020 zu unterstützen.