

Arbeitspapier „Reflexionen zum Begriff der Beschäftigungsfähigkeit und zur Beschäftigung von älteren Arbeitnehmern in den Europäischen Beschäftigungs- und Wirtschaftsstrategien und Vorschlägen – ein Rückblick“

## 1 Europa 2020: eine Strategie für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum (2010)

### 1.1 Hintergrund, Ziele und Wachstumsstrategien von Europa 2020

Die neue Strategie „Europa 2020“ (Europäische Kommission 2010a) ist vor dem Hintergrund der Finanz- und Wirtschaftskrise in Europa zu sehen. Infolge der Finanz- und Wirtschaftskrise ging das BIP in Europa im Jahr 2009 um 4% zurück und die europäische Industrieproduktion fiel auf das Niveau der 1990er Jahre zurück. 23 Millionen Menschen bzw. 10% der Erwerbsbevölkerung sind in Europa ohne Beschäftigung. Darüber hinaus wurden die öffentlichen Finanzen durch die Finanz- und Wirtschaftskrise in starkem Maße beeinträchtigt. Die Haushaltsdefizite belaufen sich auf durchschnittlich 7% des BIP und die Verschuldung beträgt über 80% des BIP in Europa.

Mit der neuen Strategie will die Europäische Union die Finanz- und Wirtschaftskrise überwinden und die Europäische Union in eine intelligente, nachhaltige und integrative Wirtschaft umwandeln, die durch ein hohes Beschäftigungs- und Produktivitätsniveau sowie einen starken sozialen Zusammenhalt geprägt ist. Im Rahmen der Strategie sollen die Mitgliedstaaten ehrgeizige Reformprogramme durchführen, um die makroökonomische Stabilität und die öffentlichen Finanzen zu sichern, die Wettbewerbsfähigkeit zu verbessern und die makroökonomischen Ungleichgewichte zu verringern. Die Strategie Europa 2020 wird institutionell in einer Reihe von neuen integrierten Leitlinien verankert<sup>1</sup>.

---

1 Die integrierten Leitlinien lauten: (1) Gewährleistung der Qualität und langfristigen Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen, (2) Beseitigung makroökonomischer Ungleichgewichte, (3) Abbau von Ungleichgewichten in der Eurozone, (4) Optimierung der FuE- sowie der Innovationsförderung, Stärkung des Wissensdreiecks und Freisetzung des Potenzials der digitalen Wirtschaft, (5) Verbesserung der Ressourceneffizienz und Abbau der Treibhausgasemissionen, (6) Verbesserung der Rahmenbedingungen für Unternehmen und Verbraucher und Modernisierung der industriellen Basis, (7) Erhöhung der Beschäftigungsquote und Abbau der strukturellen Arbeitslosigkeit, (8) Heranbildung von Arbeitskräften, deren Qualifikationen den Anforderungen des Arbeitsmarkts entsprechen, Förderung der Arbeitsplatzqualität und des lebenslangen Lernens, (9) Steigerung der Leistungsfähigkeit der allgemeinen und beruflichen Bildungssysteme auf allen Ebenen und Verbesserung des Zugangs zur Hochschulbildung, (10) Bekämpfung von gesellschaftlicher Ausgrenzung und Armut (Europäische Kommission 2010b/c: 4).

Im Zentrum der Strategie von Europa 2020 stehen drei Wachstumsstrategien:

- 1) Intelligentes Wachstum
- 2) Im Rahmen des intelligenten Wachstums sollen Wissen und Innovation als Vektoren des künftigen Wachstums u.a. durch allgemeine und berufliche Bildung und lebenslanges Lernen gestärkt werden.
- 3) Nachhaltiges Wachstum
- 4) Durch ein nachhaltiges Wachstum soll eine ressourcenschonende, umweltfreundlichere und wettbewerbsfähigere Wirtschaft gefördert werden.
- 5) Integratives Wachstum
- 6) Mittels des integrativen Wachstums soll eine Wirtschaft mit hoher Beschäftigung und wirtschaftlichem, sozialem und territorialem Zusammenhalt gefördert werden, in der die Menschen durch ein hohes Beschäftigungsniveau, Investitionen in Kompetenzen, die Bekämpfung der Armut und die Modernisierung der Arbeitsmärkte, der allgemeinen und beruflichen Bildung und der sozialen Schutzsysteme befähigt werden, Veränderungen zu antizipieren und zu bewältigen.

## **1.2 Beschäftigungsfähigkeit und Beschäftigung von älteren Arbeitnehmern v.a. als Teil der integrativen europäischen Wachstumsstrategie**

Eines der Kernziele der drei europäischen Wachstumsstrategien im Rahmen von Europa 2020 ist die Erhöhung der Beschäftigungsquote der 20-64jährigen von derzeit 69% auf mindestens 75%. Verfolgt wird dieses Ziel u.a. auch vor dem Hintergrund der sich beschleunigenden demographischen Alterung in Europa, da die geburtenstarken Jahrgänge das Rentenalter erreichen und die Zahl der Erwerbstätigen in der EU ab 2013/2014 absinken wird. Zugleich wird diese Entwicklung hin zu einer kleineren Erwerbsbevölkerung und einem höheren Anteil an Rentnern die Sozialsysteme zusätzlich belasten. Infolgedessen muss Europa sein Arbeitskräftepotenzial voll ausschöpfen, um die mit einer alternden Bevölkerung und wachsendem weltweiten Wettbewerb verbundenen Herausforderungen zu meistern. Angestrebt wird das Ziel der Erhöhung der Beschäftigungsquote auf 75% durch eine vermehrte Einbeziehung von Jugendlichen, Frauen, älteren Arbeitnehmern und Geringqualifizierten sowie die bessere Eingliederung von Migranten in die Erwerbsbevölkerung.

„Eine Schlüsselrolle kommt dabei der Umsetzung der Flexicurity-Grundsätze und der Befähigung der Menschen zu, sich mittels der Aneignung neuer Qualifikationen an neue Gegebenheiten anzupassen und sich beruflich neu zu orientieren“ (Europäische Kommission 2010a: 22) [vgl.: Definition Employability].

Die Mitgliedstaaten sollen die Flexicurity-Grundsätze in ihre Arbeitsmarktpolitik integrieren und anwenden (Europäische Kommission 2010c:10). Der Umsetzung des lebenslangen Lernens durch flexible Übergänge zwischen den verschiedenen Zweigen und Ebenen der allgemeinen und

beruflichen Bildung und der Stärkung der Attraktivität der beruflichen Aus- und Weiterbildung kommt hierbei eine wichtige Bedeutung zu.

Finanziell flankiert werden soll die integrative Wachstumsstrategie aus den Strukturfonds, insbesondere dem Europäischen Sozialfonds. Der ESF soll dabei eine zukunftsorientierte, umfassende Migrationspolitik fördern, die auf die Prioritäten und Bedürfnisse der Arbeitsmärkte flexibel reagiert und den strategischen Rahmen für die Zusammenarbeit in der allgemeinen und beruflichen Bildung zur Mobilisierung aller Beteiligten darstellt.

## 2 Flexicity<sup>2</sup>, ein europäischer Handlungsansatz

Als Antwort auf die Erfordernisse, mit denen Europas Arbeitsmärkte konfrontiert sind, wird von europäischer Seite mit Flexicity ein Handlungsansatz (vgl. Europäische Kommission 2007a, b) mit dem Ziel angeboten, durch die Verbindung von Flexibilität und Sicherheit die Wettbewerbsfähigkeit und die Beschäftigung in Europa zu erhöhen.

Der Handlungsansatz mit seinen vier Komponenten<sup>3</sup>, der an sich nicht neu ist<sup>4</sup>, soll den nationalen Regierungen als Orientierung für eigene Strategien dienen, um neue Formen der Beschäftigungssicherheit für die Arbeitnehmer zu schaffen und ihnen notwendige Veränderungen zu erleichtern, er soll aber auch gleichzeitig dem Bedarf der Unternehmen an qualifizierten und anpassungsfähigen Arbeitskräften Rechnung tragen. Um dies zu erreichen, sollen die Unternehmen ihre Arbeitnehmerzahl einfacher dem aktuellen Bedarf anpassen können.

Durch eine Erstausbildung von hoher Qualität, umfassende Schlüsselkompetenzen und kontinuierliche Investitionen in Qualifizierungsmaßnahmen werden die Möglichkeiten für Unternehmen verbessert, mit dem wirtschaftlichen Wandel zurechtzukommen, und die Aussichten der Arbeitnehmer, in einer Beschäftigung zu verbleiben oder eine neue zu finden.“ (Europäische Kommission (2007b: 14) [vgl.: Definition Employability]).

---

2 Englischer Neologismus aus Flexicity und Security.

3 (1) Flexible und zuverlässige vertragliche Vereinbarungen durch moderne Arbeitsgesetze, Kollektivvereinbarungen und Formen der Arbeitsorganisation;  
(2) Wirksame aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen, die den Menschen helfen, den raschen Wandel zu bewältigen, Arbeitslosigkeit zu verkürzen und Übergänge zu neuen Arbeitsverhältnissen zu erleichtern;  
(3) Moderne Systeme der sozialen Sicherheit, die eine angemessene Einkommenssicherung bieten, die Beschäftigung fördern und die Arbeitsmobilität erleichtern;  
(4) Umfassende Strategien des lebenslangen Lernens, durch die sich die ständige Anpassungsfähigkeit und Beschäftigungsfähigkeit der Arbeitnehmer gewährleisten lassen (vgl. Europäische Kommission 2007b: 12).

4 In einigen EU-Mitgliedstaaten, wie in Österreich, Schweden, Irland und Dänemark, kommen bereits unterschiedliche Flexicity-Modelle zum Einsatz.

Im Gegenzug werden für Arbeitnehmer neue Arten von Sicherheiten entwickelt. Einhergehend damit verschiebt sich der Akzent von der Arbeitsplatzsicherheit hin zur Beschäftigungssicherheit.

Durch die Sozialpartner erfährt dieser europäische Handlungsansatz allerdings unterschiedliche Bewertungen. Während die Arbeitgeberverbände die Ideen des Ansatzes durchaus positiv bewerten, wird der Ansatz seitens der Gewerkschaften zu Recht zurückhaltend bewertet (vgl.: Europäische Kommission 2007a: 9). Denn bis eine neue Balance zwischen den Flexibilitätsanforderungen der Unternehmen einerseits und den Interessen der Arbeitnehmer an sozialem Schutz andererseits gefunden wird, bedeutet er für die Arbeitnehmer eine weitere Flexibilisierung ihrer Arbeitsverhältnisse.

### 3 Lissabon-Strategie (2000)

Die Lissabon-Strategie für Wachstum und Beschäftigung, ein auf einem Sondergipfel der europäischen Staats- und Regierungschefs im März 2000 in Lissabon verabschiedetes ehrgeiziges wirtschafts- und beschäftigungspolitisches Programm, hatte zum Ziel, die Europäische Union innerhalb von zehn Jahren (bis zum Jahr 2010) zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissenschaftsgestützten Wirtschaftsraum der Welt zu machen und bis 2010 Vollbeschäftigung in Europa zu erreichen. Sie entstand aus der Erkenntnis, dass die EU angesichts des weltweiten Wettbewerbs, des technologischen Wandels und der Bevölkerungsalterung ihre Produktivität und Wettbewerbsfähigkeit steigern und den sozialen Zusammenhang stärken muss. Die drei Pfeiler der Strategie bildeten Wirtschaft (Übergang zu einer wettbewerbsfähigen, dynamischen und wissenschaftsbasierten Wirtschaft), Soziales (Modernisierung des europäischen Sozialmodells durch Investitionen in die Humanressourcen und Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung) und Umwelt. Zur Realisierung der im Jahr 2000 festgelegten Ziele wurden quantitative Vorgaben gemacht<sup>5</sup> und die Koordinierungsmethode (OKM) geschaffen, da die betreffenden Politikbereiche nahezu vollständig in den ausschließlichen Zuständigkeitsbereich der Mitgliedstaaten fielen.

Im Rahmen der Lissabon-Strategie wurden 2005 Grundzüge für die Wirtschaftspolitik und beschäftigungspolitische Leitlinien verabschiedet und diese wurden 2008 überarbeitet, wobei Wachstum sowie Schaffung von mehr und besseren Arbeitsplätzen noch stärker in den Mittelpunkt gerückt wurden. Die 24 Leitlinien skizzierten die makro- und mikroökonomischen Prioritäten sowie die Prioritäten im Bereich der Arbeitsmarktreform für die EU insgesamt und schufen zugleich die Grundlagen für die nationalen Reformprogramme.

---

5 So sollte beispielsweise bis 2010 die Gesamtbeschäftigungsquote in der Europäischen Union auf 70% und die Frauenbeschäftigungsquote auf über 60% angehoben werden sowie die Beschäftigung älterer Arbeitnehmer 50% erreichen.

## 4 Europäische Beschäftigungsstrategie und beschäftigungspolitische Leitlinien (1997)

Mit dem Vertrag von Amsterdam wurde ein neuer Titel VIII „Beschäftigung“ in den Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft eingefügt, der die Koordinierung der Beschäftigungspolitik der Mitgliedstaaten zum Gegenstand der Europäischen Gemeinschaft machte und die Förderung eines hohen Beschäftigungsniveaus durch die Europäische Gemeinschaft als Ziel festschrieb. Basierend auf dieser Grundlage wurde in Luxemburg im November 1997 die Europäische Beschäftigungsstrategie (EBS) auf den Weg gebracht. Die EBS stützte sich dabei auf vier Instrumente: beschäftigungspolitische Leitlinien, nationale Aktionspläne für Beschäftigung (NAP), gemeinsamer Beschäftigungsbericht sowie Empfehlungen zur Beschäftigungspolitik.

### Literatur und Quellenhinweise

Europäische Kommission 2007a: Europäisches Beschäftigungsobservatorium Bericht: 2006, Luxemburg

Europäische Kommission 2007b: Gemeinsame Grundsätze für den Flexicurity-Ansatz herausarbeiten: Mehr und bessere Arbeitsplätze durch Flexibilität und Sicherheit, Luxemburg

Europäische Kommission 2010a: Mitteilung der Kommission: EUROPA 2020. Eine Strategie für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum

Europäische Kommission 2010 b: Empfehlung für eine Empfehlung des Rates vom 27.4.2010 über die Grundzüge der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten und der Union Teil I der integrierten Leitlinien zu Europa 2020

Europäische Kommission 2010 c: Beschluss des Rates über Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen der Mitgliedstaaten Teil II der integrierten Leitlinien zu Europa 2020, online verfügbar unter: [http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/proposition\\_de.pdf](http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/proposition_de.pdf)