

# Integration und Inklusion auf dem Arbeitsmarkt der Europäischen Union





Mit freundlicher Unterstützung der Europäischen Union

## Impressum

**Herausgeber:** Europäisches Zentrum für Arbeitnehmerfragen, Königswinter  
[www.eza.org](http://www.eza.org)

**Autoren:** Miet Lamberts und Jan Van Peteghem, HIVA - Onderzoeksinstituut  
voor Arbeid en Samenleving, Löwen / Belgien

**Layout:** HellaDesign, Emmendingen

**Illustration:** © Klaus Puth, Mühlheim/Main, [www.klausputh.de](http://www.klausputh.de)

**Übersetzung:** Stefanie Becker

**Druck:** Druckerei Eberwein, Wachtberg-Villip

**Stand:** März 2016

# Inhalt

<b>Abkürzungsverzeichnis</b>	<b>7</b>
<b>Vorwort</b>	<b>9</b>
<b>Vorbemerkungen</b>	<b>11</b>
<b>Einführung</b>	<b>13</b>
<b>1 Inklusion auf dem Arbeitsmarkt: Allgemeiner Überblick</b>	<b>16</b>
1.1 Der europäische Ansatz	16
1.1.1 Die Strategie Europa 2020	16
1.1.2 Empfehlung der Europäischen Kommission vom 3. Oktober 2008	18
1.1.3 Aktive Arbeitsmarktpolitiken	20
1.1.4 Unzureichende Bemühungen	22
1.1.5 Ein von den europäischen Sozialpartnern geförderter Rahmen	23
1.1.6 Schlussfolgerungen	26
1.2 Benachteiligte Gruppen	29
1.3 Die gesellschaftliche Dimension: Allgemeine Handlungsansätze zur besseren Eingliederung von Risikogruppen in den Arbeitsmarkt	29
1.3.1 Einführung	29
1.3.2 Lohnkostenbezuschussung für Zielgruppen	31
1.3.3 Affirmative Maßnahmen	32
1.3.4 Rechtsvorschriften zu Fehlverhalten am Arbeitsplatz	33
1.4 Unternehmensdimension: Bewältigung der Vielfalt am Arbeitsplatz	37
<b>2 Beschäftigung von Menschen mit Behinderungen und/oder chronischen Erkrankungen</b>	<b>39</b>

2.1	Begriffsbestimmungen	39
2.1.1	Definition der chronischen Erkrankung	39
2.1.2	Definitionen von Menschen mit Behinderungen	42
2.1.3	Sonderfall: Arbeitsunfälle	43
2.2	Zahlen und Fakten	43
2.2.1	Beschäftigungsquote	45
2.2.2	Nichterwerbsquote	47
2.2.3	Arbeitslosenquote	48
2.2.4	Wie sieht es in Beschäftigung aus?	50
2.3	Ursachen und Folgen der benachteiligten Arbeitsmarktposition	53
2.3.1	Ursachen	53
2.3.2	Folgen	57
2.4	Maßnahmen für Menschen mit Behinderungen (einschließlich chronischer Erkrankungen): die wesentlichen politischen Ansätze	58
2.4.1	EU-Ebene: Die Europäische Strategie zugunsten von Menschen mit Behinderungen 2010-2020	59
2.4.2	Nationale/regionale Regierungsebene; Rechtsrahmen und Vorschriften	64
2.4.3	Maßnahmen auf Unternehmens- und Branchenebene	71
2.5	Was können Gewerkschaften und Arbeitnehmerorganisationen tun?	75
<b>3</b>	<b>Beschäftigung älterer Arbeitnehmer (ab 55 Jahren)</b>	<b>76</b>
3.1	Definition	76
3.2	Zahlen und Fakten	76
3.2.1	Beschäftigungsquote	77
3.2.2	Erwerbsquote	79

3.2.3	Arbeitslosenquote	83
3.3	Ursachen und Folgen	85
3.3.1	Ursachen	85
3.3.2	Folgen	90
3.4	Die wesentlichen politischen Maßnahmen	91
3.4.1	Politische Maßnahmen auf staatlicher/ regionaler Ebene	92
3.4.2	Maßnahmen auf Unternehmensebene	96
3.5	Was können Gewerkschaften und Arbeitnehmerorganisationen tun?	99
<b>4</b>	<b>Beschäftigung junger Menschen (15-24 Jahre)</b>	<b>102</b>
4.1	Zahlen und Fakten	102
4.1.1	Arbeitslosenquote	102
4.1.2	Wenn sie erwerbstätig sind...	104
4.1.3	Die Finanz- und Wirtschaftskrise	104
4.1.4	NEET	106
4.2	Ursachen und Folgen	106
4.2.1	Ursachen	106
4.2.2	Folgen	108
4.3	Maßnahmen für junge Menschen	109
4.3.1	EU-Ebene	110
4.3.2	Nationale/regionale Regierungen und andere staatliche Institutionen und Programme	113
4.3.3	Branchen- und Unternehmensebene	115
4.4	Was können Gewerkschaften und Arbeitnehmerorganisationen tun?	117
<b>5</b>	<b>Die Beschäftigung von ethnischen Minderheiten und Menschen mit Migrationshintergrund</b>	<b>119</b>
5.1	Definition und Statistik	119

5.1.1	Beschäftigungsquote (nach Nationalität)	122
5.1.2	Erwerbsquote (nach Nationalität)	125
5.1.3	Arbeitslosenquote (nach Nationalität)	127
5.1.4	Wenn sie beschäftigt sind...	129
5.2	Ursachen und Folgen	129
5.2.1	Ursachen	129
5.2.2	Folgen	131
5.3	Die wesentlichen politischen Maßnahmen	132
5.3.1	EU-Ebene: Antidiskriminierungsgesetzgebung	132
5.3.2	Regierungen und andere öffentliche Institutionen und Programme	133
5.3.3	Auf betrieblicher Ebene	136
5.4	Was können Gewerkschaften und Arbeitnehmerorganisationen tun?	138
<b>6</b>	<b>Fazit</b>	<b>141</b>
<b>7</b>	<b>Bibliographie</b>	<b>145</b>

# Abkürzungsverzeichnis

AAMP	Aktive Arbeitsmarktpolitik
AGVO	Allgemeine Gruppenfreistellungsverordnung
AKE	Arbeitskräfteerhebung
ASS	Autismus-Spektrums-Störung
BeSoGeKo	Europäischer Rat für Beschäftigung, Soziales, Gesundheit und Verbraucherschutz
BIP	Bruttoinlandsprodukt
CEEP	<i>European Centre of Employers and Enterprises Providing Public Services</i> (Europäischer Verband der öffentlichen Arbeitgeber und Unternehmen)
EASPD	<i>European Association of Service Providers for Persons with Disabilities</i> (Europäischer Verband der Leistungserbringer für Menschen mit Behinderung)
ECRI	<i>European Commission against Racism and Intolerance</i> (Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz)
EGB	Europäischer Gewerkschaftsbund
EK	Europäische Kommission
ESF	Europäischer Sozialfond
EU	Europäische Union
EU-28	EU mit aktuell 28 Mitgliedstaaten
EURES	Europäisches Portal für Arbeitsmobilität
ILO	Internationale Arbeitsorganisation
KMU	Kleine und mittlere Unternehmen
LHPAD	<i>Longstanding health problem and/or basic activity difficulty</i> (Langfristiges Gesundheitsproblem und/oder Einschränkung bei Grundtätigkeiten)
MINT	Mathematik, Informatik, Naturwissenschaften und Technik
MS	Mitgliedstaat

NEET	<i>Neither in employment nor in education or training</i> (Nicht in Arbeit, Ausbildung oder Schule)
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
UEAPME	<i>European Association of Craft, Small and Medium-Sized Enterprises</i> (Europäische Union des Handwerks und der Klein- und Mittelbetriebe)
UN-BRK	Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen
VET	<i>Vocational Education and Training</i> (Berufsbildung)
WHO	Weltgesundheitsorganisation
YfES	<i>Your first EURES job</i> (Dein erster EURES-Arbeitsplatz)



# Vorwort

Sieht man auf die Initiativen und Bestrebungen in Bezug auf Integration und Inklusion auf dem Arbeitsmarkt in Europa, so ist dieses Thema verbunden mit Zielgruppen, die Schwierigkeiten haben, einen Arbeitsplatz zu finden und zu behalten.

Der Begriff „Inklusion“ steht dabei für Anstrengungen zur Schaffung von Beschäftigung für Menschen mit Behinderungen. „Integration“ weist auf alle anderen Gruppen von Arbeitnehmer/innen hin, denen der Arbeitsmarkt ganz oder teilweise verschlossen ist.

Dass dieses Anliegen von den Partnern im Netzwerk des Europäischen Zentrums für Arbeitnehmerfragen (EZA) als wichtig erachtet wird, zeigt die Tatsache, dass im Bildungsjahr 2015 allein zu diesem Thema zehn Projekte durchgeführt wurden.

Ein Kernwert unserer Arbeit ist es, den Menschen in den Mittelpunkt unseres Handelns zu stellen. Dies gilt in besonderem Maße, wenn es um Integration und Inklusion auf dem Arbeitsmarkt geht. EZA hat daher den vorliegenden Forschungsbericht in Auftrag gegeben, um herauszuarbeiten, wer eigentlich diejenigen sind, die das Risiko tragen, von den Arbeitsmärkten in Europa ausgegrenzt zu werden.

Die Studie zeigt, dass ein Umdenken erforderlich ist. Denn es sind neben gering qualifizierten und behinderten Arbeitnehmern/innen weitere Gruppen hinzugekommen, die leicht vergessen werden: Es sind zunehmend ältere Arbeitnehmer/innen ebenso wie Jugendliche, chronisch Kranke und Migrantinnen/innen, die Gefahr laufen, Berufs- und Lebenschancen auf dem europäischen Arbeitsmarkt zu verlieren.

Wir möchten uns bei unserem Forschungspartner HIVA für die vorliegende Arbeit bedanken, die den Inklusions- und Integrationsbedarf wissenschaftlich erfasst und aus dieser Perspektive Lösungsansätze und Handlungsoptionen für Arbeitnehmerorganisationen aufzeigt.

Allen Lesern/innen wünschen wir eine anregende Lektüre und hoffen, Ihnen Inspiration und Ideen zur Schaffung und Gestaltung von Arbeitsplätzen für integrations- und inklusionsbedürftige Arbeitnehmer/innen mit diesem Bericht auf Ihren Weg mitgeben zu können.

Königswinter, im Oktober 2016

*Sigrid Schraml*

*Generalsekretärin EZA*

## Vorbemerkungen

Das wichtigste Querschnittsthema im Bildungsprogramm 2015/2016 des Europäischen Zentrums für Arbeitnehmerfragen (EZA) ist die Strategie Europa 2020, insbesondere deren Kapitel zur Integration und Inklusion auf dem Arbeitsmarkt.

Inklusives Wachstum bedeutet aus der Sicht der EU, „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 zu befähigen, Veränderungen zu antizipieren und zu bewältigen, und gesellschaftlichen Zusammenhalt zu schaffen. [...] Es geht darum, allen Menschen Zugangsmöglichkeiten und Chancen über ihr gesamtes Leben hinweg zu bieten. Europa muss sein Arbeitskräftepotenzial voll ausschöpfen, um die mit einer alternden Bevölkerung und wachsendem weltweitem Wettbewerb verbundenen Herausforderungen zu meistern.“ (Europäische Kommission, 2010)

Ein integrativer Arbeitsmarkt ermöglicht es allen Menschen im erwerbsfähigen Alter, an Erwerbsarbeit teilzuhaben, er ermutigt sie dazu und bietet einen Rahmen für ihre Entwicklung.

Derzeit haben bestimmte Gruppen wie Migranten, Frauen (und manchmal Männer), junge Menschen, ältere Arbeitnehmer, Menschen mit Behinderungen unterschiedlicher Art etc. schlechtere Beschäftigungschancen oder sind in vielen Wirtschaftszweigen weiterhin unterrepräsentiert. Sie haben ein höheres Risiko der (Erwerbs-)Armut. Nach dem Wirtschaftseinbruch 2008-2009 mit seinen hohen Arbeitslosenquoten, die zuerst die schwächeren Gruppen trafen, wurden die öffentlichen Ausgaben gekürzt und der Zugang zu Sozialversicherungsleistungen erschwert, was erneut zuerst die sozial Benachteiligten zu spüren bekamen.

Daher beschloss EZA, ein Forschungsprojekt zur Frage des inklusiven Arbeitsmarkts bei HIVA in Auftrag zu geben – einem multidisziplinären

Forschungsinstitut, das der Katholischen Universität (KU) Löwen (Belgien) angegliedert ist. Die Studie sollte sich mit den verschiedenen Kategorien gefährdeter Arbeitnehmer befassen. Die an diesem interessanten Projekt beteiligten Wissenschaftler möchten EZA für die Möglichkeit danken, sich eingehender mit der Beschäftigung bestimmter Risikogruppen befassen und einen Beitrag zur Frage leisten zu können, wie Arbeitnehmerorganisation deren Arbeitsmarktaussichten beeinflussen können.

# Einführung

Ein beträchtlicher Teil der erwerbstätigen oder potenziell erwerbstätigen Bevölkerung ist entweder über 50 Jahre alt oder jung und ohne nennenswerte Berufserfahrung, hat Beschäftigungsprobleme (Zuwanderer ohne Ausweispapiere, Geringqualifizierte etc.) oder leidet an chronischen Gesundheitsproblemen.

Die möglichen Einschränkungen, die diese Merkmale für die Betroffenen bedeuten, wenn sie in den Arbeitsmarkt eintreten und darin bleiben möchten, reichen von gering bis umfangreich und von sehr spezifisch bis allgemein. Sie können körperlicher oder geistiger Art sein und angeborenen Eigenschaften oder ungewöhnlichen Verhaltensmustern zuzuschreiben sein. Einige dieser Benachteiligungen machen die aktive Beteiligung am Arbeitsleben nahezu unmöglich, während andere nicht unbedingt vom Arbeitsmarkt ausschließen. Die Beschäftigungsaussichten hängen weitgehend von der Art der auszuübenden Arbeit aus: Eine körperliche Behinderung kann ein unüberwindbares Hindernis für einen Dachdecker oder Maurer sein, schränkt aber womöglich den oder die Betroffene(n) bei der Ausübung von Verwaltungsaufgaben nicht ein – mit Flankierungsmaßnahmen oder ohne.

Daten und Fakten zum Arbeitsmarkt zeigen jedoch auch, dass bestimmte Gruppen, die sich durch *Merkmale definieren, die nichts über die Erfahrung oder Kompetenzen sagen sollten (wie Geschlecht, Herkunft, Religion etc.)*, Mühe haben, im Arbeitsmarkt Fuß zu fassen oder zu bleiben. Bei diesen Gruppen wird die Beschäftigungsfähigkeit, Produktivität und/oder Flexibilität der Bewerber in Abhängigkeit von Vorurteilen und Stereotypen über das Geschlecht, die Herkunft etc. bewertet. Diese Gruppen stoßen auch während ihrer Arbeit auf Vorurteile und Stereotypen. So sind die Arbeitgeber häufig weniger geneigt, in Arbeitnehmer zu investieren, die zu einer dieser Gruppen gehören. Sie erhalten oft weniger Schulungsmöglichkeiten, unbefriedigende Aufgaben und weniger Aufstiegschancen. Außerdem haben ihre Kollegen

häufig stereotype Vorstellungen oder Vorurteile ihnen gegenüber. Dieses Phänomen ist weithin als *statistische Diskriminierung* bekannt.

Mögliche Einschränkungen können also das Ergebnis *angebotsseitiger* Merkmale des Arbeitsmarkts (Zielgruppen) sein, aber auch der Struktur, den Einstellungen und dem Verhalten der Nachfrageseite (Arbeitgeber) zuzuschreiben sein.

Dieses Projekt von EZA/HIVA befasst sich schwerpunktmäßig mit spezifischen sozial benachteiligten Gruppen. Der Akzent liegt auf der (Wieder-)Eingliederung dieser Gruppen in Organisationen (Mikroebene) und wie Arbeitnehmerorganisationen zu diesem Prozess beitragen können.

Im Allgemeinen können auf dem Arbeitsmarkt benachteiligte Gruppen als Kohorten von Arbeitnehmern definiert werden, deren *Erwerbsquote unter bzw. Arbeitslosenquote über dem Landesdurchschnitt* liegen und/oder die bei Beschäftigung höhere Gefahr laufen, eine prekäre Arbeit zu haben oder ausgegrenzt zu werden – sowohl auf sektoraler wie auf beruflicher Ebene (‘Glasdecke’ und ‘Glaswände’).

Die Gruppen, mit denen sich dieser Bericht befasst, sind daher sehr heterogen und die vorgestellten Zahlen decken eine große Bandbreite von Einzelfällen ab, weshalb es recht schwer zu beurteilen ist, inwiefern diejenigen, die einer bestimmten Kategorie angehören, tatsächlich mit Beschäftigungseinschränkungen zu kämpfen haben.

Außerdem überschneiden sich die Kohorten, die eine bestimmte ‘Schwäche’ auf dem Arbeitsmarkt haben oder erleben: So kann zum Beispiel eine lange Krankheit zu körperlichen oder geistigen Einschränkungen führen und tritt zudem tendenziell öfter bei älteren Menschen auf.

Dieser Bericht beleuchtet die Frage, was Arbeitnehmerorganisationen tun können. Eine lange Liste von Schritten und Maßnahmen auf verschiedenen Ebenen kann zur Gestaltung einer ganzheitlichen, aktiven Inklusionspolitik für Gruppen führen, die vom Arbeitsmarkt ausgeschlossen sind. Im Rahmen dieses Projekts und Berichts musste eine Auswahl getroffen werden – nicht nur im Hinblick auf die im Bericht behandelten benachteiligten Gruppen,

sondern auch die möglichen Schritte, Maßnahmen und Handlungsebenen. Die Auswahl wurde dergestalt getroffen, um den optimalen Beitrag zum EZA-Seminarprogramm im Bildungsjahr 2015/2016 zu erzielen, und hängt daher mit den Themen der verschiedenen Seminare zusammen.

Dieser Bericht trägt den Untertitel „Gestaltung der Vielfalt in den Unternehmen“. Der Fokus liegt eher auf der Situation in den Unternehmen, d.h. am Arbeitsplatz, und daher auf nachfrageseitigen Maßnahmen und Strategien für den Arbeitsmarkt.

Der Bericht behandelt die Arbeitsmarktsituation von (1) Menschen mit Behinderungen und chronischen Erkrankungen, (2) älteren und jungen Arbeitnehmern und (3) Migranten und ethnischen Minderheiten.

Gruppenübergreifend wird auch die Gender-Dimension berücksichtigt sowie die Risiken und Vermeidung von Erwerbsarmut.

Der Bericht beginnt mit einer allgemeinen Einführung und einem Literaturüberblick bzw. Politik zur Integration benachteiligter Gruppen in die europäischen Arbeitsmärkte.

Die nachfolgenden Kapitel befassen sich mit verschiedenen Risikogruppen, ohne jedoch den Anspruch auf Vollständigkeit zu erheben. Es werden aktuelle Zahlen vorgestellt und die Ursachen und Folgen der schwachen Arbeitsmarktposition erörtert. Einblicke, wie manche Mitgliedstaaten versuchen, die Zugangsschwellen zum Arbeitsmarkt für einzelne Gruppen zu senken und wie Arbeitnehmerorganisationen in diesem Prozess eine Rolle spielen (können), werden ebenfalls behandelt.

Im letzten Kapitel werden einige Schlussfolgerungen gezogen, unter besonderer Beachtung der Hauptursachen von Ausgrenzung auf dem Arbeitsmarkt und der Frage, wie Arbeitnehmerorganisationen die Beschäftigungschancen dieser Kategorien (potenziell) benachteiligter Arbeitnehmer fördern können.

# 1 Inklusion auf dem Arbeitsmarkt: Allgemeiner Überblick

## 1.1 Der europäische Ansatz

### 1.1.1 Die Strategie Europa 2020

Wie die meisten anderen Regionen der Welt durchlebt Europa eine Phase des Wandels, der durch die jüngste Rezession verschlimmert wird, was in vielen Ländern das *Armutrisiko, die soziale Ausgrenzung und den Ausschluss aus dem Arbeitsmarkt* verschärft hat. Die weltweite Krise hat zu einer wachsenden Kohorte von Arbeitslosen, einer oft weitreichenden Änderung der sozialen Sicherungssysteme, des Zugangs zu diesen Systemen und zur Schwächung der Verhandlungsmacht der Gewerkschaften geführt.

All dies verstärkte andere, langfristige Entwicklungen in den westlichen Wirtschaften, wie die Überalterung der Bevölkerung, den Zuzug von Arbeitsmigranten und Menschen ohne Aufenthaltsgenehmigung, die zunehmende Globalisierung und den Druck auf die natürlichen Lebensgrundlagen.

Um diesen Themen entgegenzuwirken, beschlossen die EU und ihre Mitgliedstaaten eine Strategie für nachhaltiges Wachstum für das nachfolgende Jahrzehnt: die Strategie Europa 2020. Sie *„erfasst sowohl die aus der Krise erwachsenen kurzfristigen Herausforderungen als auch den Bedarf an strukturellen Reformen, und zwar mittels wachstumsfördernder Maßnahmen, die die europäische Wirtschaft zukunftsfähig machen“*. (Europäische Kommission, 2014) Um den Fortschritt auf diesem Weg zu messen, wurden fünf Kernziele für die gesamte EU vereinbart, die in jedem EU-Mitgliedstaat in nationale Ziele übersetzt werden müssen, die den jeweiligen Situationen und Umständen Rechnung tragen. Zwei der fünf Ziele, die bis 2020 erreicht werden müssen, berühren unmittelbar das zentrale Thema dieses Berichts:



- Ziel 1: Bis 2020 sollen 75% der 20- bis 64-Jährigen in Arbeit stehen. Dies kann nicht ohne eine *allgemein höhere Beteiligung* am Arbeitsmarkt erreicht werden. So sind z. B. innerhalb der EU nur 63% der Frauen erwerbstätig, gegenüber 76% der Männer. Und nur 46% der älteren Arbeitnehmer (55-64 Jahre) sind in Arbeit, im Vergleich zu über 62% in den USA und Japan (Europäische Kommission, 2010);
- Ziel 5: Bis 2020 soll die Anzahl der von Armut und sozialer Ausgrenzung betroffenen oder bedrohten Menschen um 20 Millionen gesenkt werden. Dabei soll die gemeinhin bekannte Tatsache berücksichtigt werden, dass Erwerbsarbeit der wirkungsvollste Weg zur Bekämpfung von Armut und sozialer Isolation ist.

Die Strategie Europa 2020 **fördert integrative Arbeitsmärkte**, um:

- Das volle Potenzial der europäischen Arbeitnehmer/innen auszuschöpfen
- Demografischen Entwicklungen Rechnung zu tragen
- Der zunehmenden Vielfalt in der Gesellschaft insgesamt vorzugreifen
- Die Systeme der sozialen Sicherheit zu erhalten.

Die *Förderung* integrativer Arbeitsmärkte bedeutet:

- Es Menschen einfacher zu machen, (wieder) im Arbeitsmarkt *Fuß zu fassen*
- *Hemmnisse*, die Menschen vom Arbeitsmarkt fernhalten, zu beseitigen
- *Hochwertige Arbeitsplätze* zu fördern und *Erwerbsarmut* zu *verhindern* durch:
  - Entgelt und Sozialleistungen
  - Arbeitsbedingungen
  - Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz
  - Lebenslanges Lernen
  - Karriereaussichten
- Menschen helfen, in Arbeit zu bleiben und sich beruflich weiterzuentwickeln.

Die *Verwirklichung* eines integrativen Arbeitsmarkts ist:

- Eine vielschichtige Herausforderung
- **Eine wesentliche Aufgabe für öffentliche Behörden, Arbeitgeber und Arbeitnehmer (und ihre Vertreter), Mittlerorganisationen etc.**

Aufgrund der verheerenden sozialen und wirtschaftlichen Folgen und Kosten der Wirtschafts- und Finanzkrise mit einem steigenden Risiko der Armut und Ausgrenzung aus der Gesellschaft und dem Arbeitsmarkt in vielen Ländern<sup>1</sup> und zunehmenden Diskrepanzen innerhalb und zwischen den Mitgliedstaaten fordert das ‚Paket für Sozialinvestitionen‘ der EU von 2013 – das als Reaktion auf die Krise beschlossen wurde – die Regierungen auf, „*ihre Umsetzung der Empfehlung der Kommission vom 3. Oktober 2008 zur aktiven Eingliederung der aus dem Arbeitsmarkt ausgegrenzten Personen zu beschleunigen*“.

### 1.1.2 Empfehlung der Europäischen Kommission vom 3. Oktober 2008

Am 3. Oktober 2008 veröffentlichte die Europäische Kommission (EK) eine formelle Empfehlung zur *aktiven Eingliederung der aus dem Arbeitsmarkt ausgegrenzten Personen*. Sie besagt, dass *alle Mitgliedstaaten integrierte und aktive Eingliederungspolitiken organisieren und umsetzen sollten*.

Der EK nach sollen die Mitgliedstaaten *Maßnahmen* verabschieden, die gewährleisten, dass arbeitsfähige Menschen wirksam bei der *(Wieder-)Aufnahme* einer ihren Fähigkeiten entsprechenden Beschäftigung und deren Erhalt *unterstützt werden*, unter Wahrung der folgenden *gemeinsamen Grundsätze*:

---

<sup>1</sup> Die Anzahl der von Armut und sozialer Ausgrenzung bedrohten Menschen hatte sich 2008 in 18 der 26 Mitgliedstaaten erhöht, für die 2011 Daten verfügbar waren (Eurostat) (Quelle: Mitteilung der Europäischen Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Sozialinvestitionen für Wachstum und sozialen Zusammenhalt – einschließlich Durchführung des Europäischen Sozialfonds 2014-2020, Brüssel, 20.2.2013, COM(2013) 83 endgültig)

- Beachtung der *Bedürfnisse derer*, die aus dem Arbeitsmarkt *ausgegrenzt* sind, um:
  - ihre *allmähliche Wiedereingliederung* in die Gesellschaft und den Arbeitsmarkt zu erleichtern und
  - ihre *Beschäftigungsfähigkeit* zu verbessern;
- Durchführung notwendiger Maßnahmen zur Förderung integrativer Arbeitsmärkte, um allen *Zugang zur Beschäftigung* zu gewähren;
- Förderung *hochwertiger Arbeitsplätze*, einschließlich Bezahlung und Leistungen, Arbeitsbedingungen, Arbeitsschutz, Zugang zu lebenslangem Lernen und Karriereaussichten, um vor allem *Erwerbsarmut zu verhindern*;
- Behebung der *Arbeitsmarktsegmentierung*.

Die Mitgliedstaaten sollen diese Grundsätze über die folgenden *praktischen Leitlinien* umsetzen:

- *Integrative Bildungs- und Berufsausbildungspolitik*:
  - Erhöhung und Verbesserung der Investitionen in das *Human-kapital* mit integrativen Maßnahmen für Aus- und Weiterbildung einschließlich erfolgreicher Strategien für lebenslanges Lernen
  - Anpassung der Aus- und Weiterbildungssysteme angesichts neuer Qualifikationsanforderungen und des Bedarfs an digitalen Fertigkeiten
- *Aktive und präventive Arbeitsmarktmaßnahmen*, darunter auch maßgeschneiderte, personalisierte, bedarfsabhängige Dienste und Unterstützungsleistungen, z. B.:
  - Frühzeitige Bedarfserhebung
  - Unterstützung bei der Arbeitssuche
  - Beratung und Schulung
  - Motivation, aktiv Arbeit zu suchen.
- Laufende Überprüfung der in Steuer- und Sozialleistungssystemen enthaltenen *Anreize* und *Hemmnisse* einschließlich:

- Sozialleistungsmanagement und Überprüfung der Anspruchsberechtigung
- Umfassender Abbau der hohen effektiven Grenzsteuersätze, insbesondere bei Geringverdienern unter Gewährleistung eines angemessenen Sozialschutzes.
- *Unterstützung* der Solidarwirtschaft und geschützten Beschäftigung als wichtigem Faktor bei Einstiegsstellen für benachteiligte Personen, Förderung von finanzieller Eingliederung und Mikrokrediten, finanziellen Anreizen für Arbeitgeber, Personal einzustellen, der Entwicklung neuer Möglichkeiten für Arbeitsplätze bei Dienstleistern, insbesondere auf lokaler Ebene, und stärkere *Sensibilisierung für integrative Arbeitsmärkte*;
- Förderung der Anpassungsfähigkeit, *Unterstützung während der Beschäftigung* und Schaffung eines unterstützenden Umfelds, einschließlich *Gesundheit und Wohlergehen, Nichtdiskriminierung* und Anwendung der *arbeitsrechtlichen Bestimmungen* in Verbindung mit dem *sozialen Dialog*.

*Mitgliedstaaten*, die bei der aktiven Eingliederung vom Arbeitsmarkt ausgeschlossener Menschen den größten Erfolg verzeichnen, haben einen *umfassenden und integrierten Ansatz der „aktiven Eingliederung“*, der (in gewissem Umfang) den oben genannten Grundsätzen und Leitlinien folgt; ein Ansatz mit Politikmerkmalen, die den Grundsätzen der aktiven Eingliederung ähnlich sind und bei denen aktive Arbeitsmarktpolitiken (*AAMP, siehe unten*), *beschäftigungspolitische Aktivierungsmaßnahmen, Maßnahmen zur Einkommensunterstützung und hochwertige öffentliche Dienstleistungen allesamt* eine wichtige Rolle spielen und sich gegenseitig verstärken.

### 1.1.3 Aktive Arbeitsmarktpolitiken

Die Empfehlung zur aktiven Eingliederung der aus dem Arbeitsmarkt ausgegrenzten Personen fordert die Mitgliedstaaten auf, *„den Zugang zu und die*

*Rückkehr in die Beschäftigung durch aktive Arbeitsmarktpolitiken zu unterstützen (AAMP)<sup>2</sup>.*

AAMP sind staatliche Programme, die die Beschäftigungschancen für Arbeitssuchende erhöhen sollen. Es handelt sich um Maßnahmen, die das Gleichgewicht zwischen den verfügbaren Arbeitsplätzen (Nachfrageseite) und den qualifizierten (potenziellen) Beschäftigten (Angebotsseite) verbessern sollen. Sie gewährleisten gute Arbeitsplätze, fördern den Erhalt von Arbeitsplätzen und ermöglichen die berufliche Entwicklung.

Für gewöhnlich wird zwischen drei Hauptkategorien von AAMP unterschieden:

- *Persönliche Unterstützung und Beratung*, auch für die Bedürfnisse der am weitesten vom Arbeitsmarkt entfernten Gruppen. Diese Aktivitäten sind in der Regel Aufgabe der öffentlichen Arbeitsagenturen.
- *Lern- und Ausbildungsmaßnahmen*, lebenslanges Lernen
- *Subventionierte Beschäftigungsmöglichkeiten*

AAMP sind meistens darauf ausgelegt, *Langzeitarbeitslosigkeit zu verhindern*, indem Auswege aus der Arbeitslosigkeit gefördert werden.

Wissenschaftliche Erkenntnisse zeigen, dass *Länder mit den geringsten Quoten der Langzeitarbeitslosigkeit (DK, LU, FI, NL, AT) die höchste Beteiligung an AAMP aufweisen*.

Wie auch erwähnt wurde, haben Mitgliedstaaten, die bei der aktiven Eingliederung der vom Arbeitsmarkt ausgeschlossenen Menschen erfolgreich sind, einen *umfassenden und integrierten Ansatz der „aktiven Eingliederung“*, der (in gewissem Umfang) den oben genannten Grundsätzen und Leitlinien folgt – ein Ansatz mit Politikmerkmalen, die den Grundsätzen der aktiven Eingliederung ähnlich sind und bei denen aktive Arbeitsmarktpolitiken (*siehe*

---

<sup>2</sup> “Staff Working Document der Kommission” zum “Social Investment Package”, siehe: SWD(2013) 39 Final, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013SC0039&from=EN>, Punkt 4.2

unten), *beschäftigungspolitische Aktivierungsmaßnahmen, Maßnahmen zur Einkommensunterstützung und hochwertige öffentliche Dienste* eine wichtige Rolle spielen und sich gegenseitig verstärken. Daher sind stärkere Bemühungen bei den AAMP notwendig.

Es gibt außerdem Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten bei der Frage, inwieweit sich AAMP an ‚besonders arbeitsmarktferne Gruppen‘ richten. Zahlen zeigen, dass AAMP und Maßnahmen, die auf bestimmte benachteiligte Gruppen zugeschnitten sind, am wirksamsten sind. Angesichts der Wirtschaftskrise sehen die meisten Regierungen die Notwendigkeit, ihre Bemühungen zu verstärken und Maßnahmen zur aktiven Arbeitsmarktpolitik zu gestalten, die auf bestimmte benachteiligte Gruppen abzielen.

Um das Risiko von Langzeitarbeitslosigkeit zu senken, ist es wichtig, den Mix von Aktivierungsmaßnahmen und ihren institutionellen Rahmen an die *Situation und die Zielgruppen anzupassen*. Die Ergebnisse von Bewertungsstudien zeigen, dass eine spezifische Ansprache der verschiedenen Zielgruppen notwendig ist, um die größte Wirkung zu erzielen, wobei man sich auf die jeweiligen Bedürfnisse jeder Zielgruppe, die konkrete Situation der Arbeitslosigkeit (oder Inaktivität) und/oder das Stadium, in dem sie sich befinden, sowie die lokale (Arbeitsmarkt-)Situation einstellen muss.

Die Einbindung von Gewerkschaften und anderen Arbeitnehmerorganisationen ist wichtig: Einige Autoren (Boix 1998; Esping Andersen, 1990; Huo, Nelson et al. 2008) argumentieren, dass *„Länder mit stärkeren Gewerkschaften höher entwickelte AMMP haben“*.

#### **1.1.4 Unzureichende Bemühungen**

Wie bereits erwähnt, spricht die Weiterführung der Empfehlung von 2008 im ‚Sozialinvestitionspaket‘ der EU von 2013 (als Reaktion auf die Krise) von der Notwendigkeit, die Regierungen aufzufordern, „ihre Umsetzung der Empfeh-

lung der Kommission vom 3. Oktober 2008 zur aktiven Eingliederung der aus dem Arbeitsmarkt ausgegrenzten Personen zu beschleunigen“. Die Arbeitsmärkte sind nicht integrativ und die Unterschiede innerhalb und zwischen den Mitgliedstaaten nehmen zu.

Wissenschaftliche Erkenntnisse belegen, dass die bei der Arbeitsmarkteingliederung erfolgreichsten Mitgliedstaaten politische Grundsätze verfolgen, die den Prinzipien der aktiven Eingliederung (einschließlich AAMP) ähnlich sind. Daher müssen mehr Anstrengungen im Bereich der AAMP unternommen werden. Zahlen zeigen, dass nur ein kleiner Prozentsatz des BIP (insbesondere in den osteuropäischen Mitgliedstaaten) auf AAMP verwendet wird und die Ausgaben für AAMP in den letzten Jahren nicht erhöht wurden.

Die Mitgliedstaaten unterscheiden sich auch dahingehend, inwiefern die AAMP auf die ‚besonders arbeitsmarktfernen Gruppen‘ abzielen; die Auswirkungen der sozialen und wirtschaftlichen Krisen verdeutlichen die Notwendigkeit von Maßnahmen, die speziell auf die Bedürfnisse der benachteiligten Gruppen eingehen. Vor dem Hintergrund der Wirtschaftskrise haben die meisten Regierungen die Notwendigkeit erkannt, ihre Anstrengungen zu verstärken und Maßnahmen (AAMP) zu erarbeiten, die auf die benachteiligten Gruppen zugeschnitten sind.

### **1.1.5 Ein von den europäischen Sozialpartnern geförderter Rahmen**

Die Verwirklichung eines integrativen Arbeitsmarkts ist eine **vielschichtige** Aufgabe, die zahlreiche Maßnahmen, Schritte und/oder Verhandlungen auf allen Ebenen erfordert, und zählt damit zu den wesentlichen Anliegen der öffentlichen Behörden, Arbeitgeber und Arbeitnehmer (und ihrer Vertreter), Mittlerorganisationen etc.

Die Organisationen der Sozialpartner auf EU-Ebene (EGB, BUSINESSEUROPE, UEAPME, CEEP) schlossen am 25. März 2010 eine ‚autonome Rahmenvereinbarung über integrative Arbeitsmärkte‘ (BusinessEurope et al., 2010), die auf der Erkenntnis basiert, dass ein integrativer Arbeitsmarkt zur Förderung der *wirtschaftlichen Entwicklung* und des *sozialen Zusammenhalts* wesentlich ist.

Die aktive Eingliederung hängt (1) davon ab, wie Arbeitsmarkt und Gesellschaft organisiert sind, und (2) von den Fähigkeiten, Talenten und Motivation des Einzelnen und von Organisationen.

Das Augenmerk muss auf dem Zugang, *der Rückkehr, dem Verbleib und der weiteren Entwicklung* im Arbeitsmarkt und dem Erreichen einer vollständigen Eingliederung von Menschen in den Arbeitsmarkt liegen, die (1) Schwierigkeiten haben, sich (wieder) in den Arbeitsmarkt einzugliedern oder (2) Gefahr laufen, ihren Arbeitsplatz zu verlieren.

Die autonome Vereinbarung der EU-Sozialpartner bietet einen *handlungsorientierten Rahmen für Arbeitnehmer, Arbeitgeber und ihre Vertreter*. Dieser Rahmen soll *Hemmnisse* für integrative Arbeitsmärkte und Lösungen ermitteln und das *Bewusstsein, Verständnis und Wissen* der Arbeitgeber, Arbeitnehmer und ihrer Vertreter für und über die *Vorteile* eines integrativen Arbeitsmarkts erhöhen.

Die europäischen Sozialpartner erkennen an, dass sie ihre Überlegungen vertiefen müssen und Verantwortung dafür tragen, sich für Lösungen einzusetzen und ihre *Mitglieder zu mobilisieren*.

Die Mitgliedstaaten sollten umfassende Politiken zur Förderung integrativer Arbeitsmärkte erarbeiten und umsetzen, und die *Sozialpartner müssen an geeigneter Stelle eingebunden werden*. Der Rahmen nennt insbesondere folgende Optionen, die die Sozialpartner sondieren können, um einen integrativen Arbeitsmarkt zu fördern:



- Ggf. Sensibilisierungskampagnen durchführen und Aktionspläne erarbeiten, um das **Image** von Sektoren oder Berufen mit all ihren Aspekten zu verbessern und/oder wiederherzustellen;
- Ggf. Sensibilisierungskampagnen organisieren und Tools erarbeiten, um die *Vielfalt der Arbeitnehmerschaft* zu fördern;
- Über die Verfügbarkeit von *Arbeitsplätzen und Ausbildungsprogrammen* informieren;
- Mit dem ‚gemeinnützigen Sektor‘ zusammenarbeiten, um diejenigen zu unterstützen, die besondere Schwierigkeiten auf dem Arbeitsmarkt haben;
- Zusammenarbeit mit dem *schulischen und beruflichen Ausbildungssystem*, um die Bedürfnisse des Einzelnen und des Arbeitsmarkts besser aufeinander abzustimmen, unter anderem durch Behebung fehlender Grundfähigkeiten (Schreiben und Rechnen), Förderung der Berufsbildung und von Maßnahmen zur Erleichterung des Übergangs von der Schule in den Arbeitsmarkt;
- Umsetzung spezifischer, *effektiver Einstellungsmethoden* und Einarbeitsstrategien, um die richtigen Arbeitsbedingungen sicherzustellen und neue Mitarbeiter im Unternehmen einzuführen und zu unterstützen;
- Einführung *individueller Kompetenzentwicklungspläne* (nach dem Handlungsrahmen für die lebenslange Entwicklung von Kompetenzen und Qualifikationen), die von Arbeitgeber und Arbeitnehmer gemeinsam unter Berücksichtigung der spezifischen Situation jedes Arbeitgebers, insbesondere der KMUs, und Arbeitnehmers erarbeitet werden;
- Erhöhung der *Transparenz und Übertragbarkeit* für den Arbeitnehmer und das Unternehmen, um die geografische und berufliche Mobilität zu fördern und die Effizienz der Arbeitsmärkte zu erhöhen:
  - durch Förderung von Möglichkeiten zur Anerkennung und Bestätigung von Kompetenzen;
  - durch verbesserte Übertragbarkeit von Qualifikationen, um die Übergänge in die Beschäftigung zu gewährleisten;

- Um mehr und bessere *Ausbildungs-* und Praktikumsverträge zu fördern.

### 1.1.6 Schlussfolgerungen

Die Mitgliedstaaten, die bei der Eingliederung vom Arbeitsmarkt ausgeschlossener Menschen am erfolgreichsten sind, haben einen umfassenden und ganzheitlichen Ansatz der „aktiven Eingliederung“, bei dem AAMP, Maßnahmen zur Beschäftigungsaktivierung, Strategien zur Einkommensunterstützung und hochwertige öffentliche Dienste eine wichtige Rolle spielen und sich gegenseitig verstärken.

Aber Europa steht seit 2008 vor großen Herausforderungen im Finanz-, Wirtschafts- und Beschäftigungsbereich. Die schwächsten Gruppen auf dem Arbeitsmarkt trifft es am härtesten. Es sind mehr Anstrengungen erforderlich und die Folgen der Sozial- und Wirtschaftskrise verdeutlichen die Notwendigkeit maßgeschneiderter Maßnahmen für bestimmte benachteiligte Gruppen.

Können Arbeitsmarktinitiativen ausreichende Lösungen für das Kernproblem bieten?<sup>3</sup> Die Verwirklichung eines integrativen Arbeitsmarkts ist eine vielschichtige Herausforderung und ein wesentliches Anliegen öffentlicher Behörden, Arbeitgeber und Arbeitnehmer (sowie ihrer Vertreter). Die Mitgliedstaaten sollten umfassende Politiken gestalten und umsetzen, um integrative Arbeitsmärkte zu fördern, und die Sozialpartner müssen an der geeigneten Stelle eingebunden werden.

---

3 In einigen Mitgliedstaaten wird zum Beispiel derzeit eine Debatte über die Umsetzung eines Grundeinkommens für alle geführt.

## 1.2 Benachteiligte Gruppen

Die Strategie Europa 2020 stärkt Impulse zur Förderung integrativer Arbeitsmärkte, um das volle Potenzial der europäischen Arbeitnehmer auszuschöpfen, demografische Entwicklungen zu berücksichtigen und der zunehmenden Vielfalt der Beschäftigten und der Gesellschaft insgesamt vorzugreifen. Die Verwirklichung eines integrativen Arbeitsmarkts ist eine *vielschichtige Herausforderung* und ein wesentliches Anliegen – nicht nur für öffentliche Behörden, Unternehmen und Gewerkschaften, sondern auch für Mittlerorganisationen (die die Gleichstellung der Geschlechter fördern, die Rechte von Zuwanderern verteidigen, sich für Toleranz gegenüber religiösen Minderheiten einsetzen etc.)

Ein integrativer Arbeitsmarkt ermöglicht es allen *arbeitstauglichen Menschen im erwerbsfähigen Alter*, an Erwerbsarbeit teilzuhaben, ermutigt sie dazu und bietet einen Rahmen für ihre Entwicklung. Mehrere Faktoren und deren Kombination können die Teilhabe am Arbeitsmarkt fördern oder behindern:<sup>4</sup>

1. Kontextfaktoren: Merkmale, die mit dem Wirtschafts- und Arbeitsmarktumfeld zusammenhängen und struktureller oder geografischer Natur sein können, z. B.: kurzfristige Wirtschaftsaussichten, Verfügbarkeit von Betreuungsangeboten und Beschäftigungsdienstleistungen, das Zusammenspiel von Haushalts- und Sozialpolitiken etc.
2. Arbeitsbezogene Faktoren, wie die Arbeitsorganisation und das Arbeitsumfeld, Einstellungsverfahren, technologische Weiterentwicklungen, Schulungspolitiken etc.;
3. Individuelle Faktoren, die mit Aspekten wie den Fähigkeiten, Qualifikationen und dem Bildungsniveau, der Motivation, dem Gesundheitszustand und der Berufserfahrung zusammenhängen.

---

4 [http://erc-online.eu/wp-content/uploads/2014/10/Final\\_implementation\\_report\\_Inclusive-Labour-Markets-Agreement.pdf](http://erc-online.eu/wp-content/uploads/2014/10/Final_implementation_report_Inclusive-Labour-Markets-Agreement.pdf)

Auch wenn diese drei Kategorien von Faktoren gleichermaßen wichtig sind, nehmen Überlegungen zu integrativen Arbeitsmärkten individuelle Merkmale als Grundlage, um ‚Risikogruppen‘, ‚benachteiligte Gruppen‘ oder ‚schwache Gruppen‘ auf dem Arbeitsmarkt zu definieren. Dieser Ansatz findet auch in diesem Bericht Anwendung.

Es sollte jedoch berücksichtigt werden, dass persönliche Eigenschaften als eindeutiges Kriterium für die Unterscheidung zwischen ‚normalen‘ und ‚benachteiligten‘ Kohorten von (potenziellen) Arbeitnehmern stark von den kontext- und arbeitsbezogenen Faktoren abhängen. Das Geschlechtskriterium kann sich beispielsweise je nach Wirtschaftszweig unterschiedlich bemerkbar machen: Im Bausektor gibt es kaum Arbeiterinnen, wohingegen in der privaten und gewerblichen Gebäudereinigung männliche Beschäftigte eine Seltenheit sind, mit Ausnahme einiger spezifischer Sektoren wie der Fensterreinigung von außen (Pauwels et al., 2012). Ein junger Mann mit Mehlstauballergie kann problemlos in einer Bank arbeiten, wird aber in einer Keksfabrik nicht lange durchhalten...

Wie bereits erwähnt, zeigen Arbeitsmarktfakten und -zahlen, dass bestimmte Gruppen, die durch individuelle Merkmale definiert werden (wie Geschlecht, Herkunft, Religion etc.), die nichts über Erfahrung, Kompetenz oder Arbeitsmarktferne sagen, Mühe haben, auf den Arbeitsmarkt zu kommen oder beschäftigt zu bleiben. Bei diesen Gruppen wird die *(künftige) Beschäftigungsfähigkeit, Produktivität und/oder Flexibilität des Bewerbers* anhand bestimmter *Stereotypen* über das Geschlecht, die Herkunft etc. bewertet. Diese Prozesse der *statistischen Diskriminierung* auf dem Arbeitsmarkt sind belegt und daher sind nicht nur Maßnahmen in Richtung der benachteiligten Zielgruppen von größter Bedeutung, sondern auch gegenüber den Arbeitgebern, um Einstellungs- und andere Hürden zu senken. Diese Gruppen stoßen auch bei der Erfüllung ihrer Arbeitsverträge auf Vorurteile und Stereotypen. Daher sind Arbeitgeber weniger geneigt, in Arbeitnehmer zu investieren, die einer dieser Gruppen angehören. Sie bekommen oft weniger Fortbildungschancen, weniger erfüllende Aufgaben

und weniger Aufstiegsmöglichkeiten. Oft erfahren sie stereotype Vorstellungen oder Vorurteile bei ihren Kolleg/innen.

Daher ist die Liste der individuellen Merkmale, die die Aussichten auf dem Arbeitsmarkt mindern können, recht lang, aber sie gilt nicht für alle Unternehmen oder Branchen.

Auf Makroebene könnte man die auf dem Arbeitsmarkt benachteiligten Gruppen als Beschäftigtenkohorten definieren, deren Beschäftigungsquote unter bzw. deren Arbeitslosenquote über dem Landesdurchschnitt liegt und die als Beschäftigte eine höhere Wahrscheinlichkeit der prekären Arbeit und Ausgrenzung auf Ebene des Sektors und der Berufsgruppen („Glasdecken“ und „Glaswände“) haben.

### **1.3 Die gesellschaftliche Dimension: Allgemeine Handlungsansätze zur besseren Eingliederung von Risikogruppen in den Arbeitsmarkt**

#### **1.3.1 Einführung**

Maßnahmen, die auf die Beschäftigung von Risikogruppen abzielen, können grob in *angebotsseitige Maßnahmen (Zielgruppen)* zur Stärkung und Befähigung der schwachen Gruppen und Verbesserung ihrer Chancen auf dem Arbeitsmarkt und in *nachfrageseitige Maßnahmen* (Arbeitgeber, Organisationen, Sektoren etc.) zur Senkung der Hürden für die Zielgruppen unterteilt werden.

Es gibt im Wesentlichen zwei Ansätze: Die Vorgehensweise und Maßnahmen können *präventiv* sein (um zu vermeiden, dass Arbeitnehmer weniger

beschäftigungsfähig, arbeitslos, erwerbsunfähig oder krank werden etc.) oder *kurativ* (Verbesserung und Stärkung der Situation von Menschen in prekärer Beschäftigung, Förderung der Beschäftigung und Beschäftigungsfähigkeit benachteiligter Arbeitsloser oder nicht erwerbstätiger Gruppen). Alle Mitgliedstaaten der EU haben ein breites Spektrum *präventiver* Maßnahmen, um zum Beispiel den Abgang älterer Arbeitnehmer zu verhindern (siehe unten). Die meisten Mitgliedstaaten haben außerdem Maßnahmen eingeleitet, um zu verhindern, dass Arbeitnehmer unter der Norm liegende Arbeitsbedingungen haben – wenn sie solche haben, werden die Arbeitnehmer in den meisten Fällen finanziell entschädigt. Alle Länder haben einen Rechtsrahmen für Sicherheit und Gesundheit am Arbeitsplatz, der dafür sorgt, dass Arbeitnehmer sich nicht am Arbeitsplatz verletzen oder berufsbedingte Erkrankungen erleiden.<sup>5</sup>

Als Ergänzung zu diesen Präventivansätzen wurde ein Sozialversicherungssystem mit verschiedenen Zweigen geschaffen: Krankenversicherungen, Leistungen für Menschen mit Behinderungen, ein Entschädigungssystem für Opfer von Arbeitsunfällen (in fast allen EU-Mitgliedstaaten) und Berufskrankheiten (in den meisten Mitgliedstaaten).

Einige Ansätze gelten grundsätzlich für unterschiedliche Kategorien (potenziell) gefährdeter Arbeitnehmer, andere sind spezifischer und gezielter. Sie werden in den nachfolgenden Kapiteln behandelt.

Der nächste Absatz behandelt einige *allgemeine auf die Arbeitgeber ausgerichtete Ansätze*, die grundsätzlich für alle Kategorien (potenziell) gefährdeter Arbeitnehmer gelten. Wie bereits erwähnt, liegt der Schwerpunkt dieses Berichts stärker auf der Nachfrageseite des Arbeitsmarkts.

---

<sup>5</sup> Dies wurde in gewissem Umfang durch die EU-Richtlinie 89/391 zur Einführung von Maßnahmen zur Verbesserung der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes der Arbeitnehmer bei der Arbeit (die sogenannte „Rahmenrichtlinie“) harmonisiert. In jüngster Zeit wurde der Umfang des Rechtsrahmens in vielen Ländern um das psychosoziale Wohlbefinden am Arbeitsplatz erweitert, einschließlich Rechtsvorschriften zu Fehlverhalten am Arbeitsplatz (Mobbing, sexuelle Belästigung, Gewalt) und der allgemeinen Gesundheitsförderung.

### 1.3.2 Lohnkostenbezuschung für Zielgruppen

Eine Politik zur Senkung der Arbeitskosten kann verschiedene Ansätze verfolgen. Man kann das gesamte verfügbare Budget verwenden, um die allgemeinen Arbeitskosten aller Erwerbstätigen zu mindern. Dies würde jedoch zu einer unbedeutenden Senkung individueller Lohnkosten führen.

Dies legt nahe, dass die Verwendung der verfügbaren Ressourcen effektiver ist, wenn sie auf eine begrenzte Anzahl von *Zielgruppen* ausgerichtet wird, um deren Arbeitskosten deutlich zu senken. Regierungen können beschließen, Arbeitgebern selektiv Einstellungszuschüsse zu gewähren, die diesen einen Ausgleich gewähren, wenn sie Arbeitnehmer mit besonderen Merkmalen einstellen (zum Zeitpunkt der Einstellung oder für eine bestimmte Dauer nach der Einstellung). Die Politik kann auch ein System dauerhafter Subventionen schaffen, d.h. es wird eine selektive Entschädigung für die Beschäftigungsdauer des betreffenden Arbeitnehmers gezahlt.

Einstellungszuschüsse sind für Zielgruppen sinnvoll, von denen angenommen wird, dass sie während eines bestimmten Zeitraums nach Einstellung weniger produktiv sind. Hier soll die Lohnkostenbezuschung die Kluft zwischen den Arbeitskosten und vorübergehenden Produktivitätseinbußen überbrücken. In diesen Fällen ist es ratsam, neben den Einstellungszuschüssen Anreize zu setzen, um Arbeitgeber veranlassen, in Produktivitätszugewinne der bezuschussten Arbeitnehmer zu investieren, wie zum Beispiel zur Anpassung des Arbeitsplatzes oder für zusätzliche Fortbildung.

Selektive, langfristige Beschäftigungszuschüsse sollten hingegen für Zielgruppen gezahlt werden, die dauerhaft als weniger produktiv gelten.

Eine Durchsicht der Literatur (z. B. Coomans & Bollens, 2013) zeigt, dass die Wirkung von Lohnzuschüssen für Zielgruppen durch unerwünschte Nebenwirkungen gefährdet sein kann. Zu vermeiden ist der *Verdrängungseffekt*: Die Einstellung eines Arbeitnehmers, der einer Zielgruppe angehört, könnte zulasten von Arbeitssuchenden anderer Kohorten gehen, die nicht unter das System fallen. Auch alle anderen *Formen der Verdrängung* sollten vermieden

werden: Die Einstellung eines Arbeitnehmers, der einer zuschussberechtigten Risikogruppe angehört, darf nicht zur Entlassung eines ‚regulären‘ Arbeitnehmers führen. Darüber hinaus kann der *Mitnahmeeffekt* die Nachhaltigkeit des Ansatzes gefährden: Dabei werden Zuschüsse bei Einstellung von Arbeitnehmern in Anspruch genommen, die ohnehin eingestellt würden – so wird die ‚Kapitalrendite‘ der Zuschüsse als gering erachtet und sie laufen Gefahr, eingestellt zu werden. Daher müssen diese Maßnahmen aufmerksam überwacht werden.

Außerdem kann man häufig den Kommentar hören, dass die Beschäftigungspolitik für die Zielgruppen in vielen EU-Mitgliedstaaten zu einem Labyrinth von Maßnahmen, Zuschüssen und Verwaltungsverfahren geführt hat, das einzelne Firmen kaum noch bewältigen können, vor allem nicht KMUs. Sie müssen häufig jemand einstellen, der den sich schnell verändernden Rechtsrahmen und das dazugehörige Zuschussystem überwacht. Die Folge ist, dass die meisten dieser Maßnahmen eher von größeren Unternehmen genutzt werden.

### 1.3.3 Affirmative Maßnahmen

Affirmative Maßnahmen sind Ansätze, die die Beschäftigung von Kohorten potenziell gefährdeter Arbeitnehmer fördern sollen, indem sie die Hürden für deren Einstellung senken. *Positive Diskriminierung* ist der bekannteste dieser Ansätze. Dabei werden benachteiligte Gruppen bevorzugt behandelt, insbesondere bei der Beschäftigung. ‚Bevorzugte Behandlung‘ bedeutet jedoch nicht, dass der/die Betreffende automatisch Vorrang gegenüber anderen Bewerbern hat, sondern dass bei zwei gleichwertigen Bewerbern derjenige aus der benachteiligten Gruppe bevorzugt wird. Bemühen sich beispielsweise zwei Bewerber mit gleichwertigen Qualifikationen um einen Arbeitsplatz und gehört einer von beiden einer benachteiligten Gruppe an



und der andere nicht, wird bei positiver Diskriminierung der erstgenannte Bewerber eingestellt.

Ein ähnlicher Ansatz ist die Anwendung von *Quoten*. In vielen Mitgliedstaaten waren die öffentlichen Behörden bei der Einführung verschiedener Quoten federführend. Auf Initiative der Sozialpartner sind weitere Quotensysteme entstanden, z. B. durch Branchentarifverträge.

Es gibt zahlreiche Veröffentlichungen, die sich mit der Wirkung von Quoten befassen, aber der Schwerpunkt liegt dabei fast ausschließlich auf Fragen der Gleichstellung der Geschlechter und insbesondere der Nutzung von Quoten in der Politik in Ländern, die die gleiche Beteiligung von Männern und Frauen in gesetzgebenden Instanzen oder die Gewährleistung einer kritischen Masse von Frauen in Vorständen oder der oberen Leitung privater und öffentlicher Unternehmen legitimieren wollen. Die Einführung von Quoten für Menschen mit Behinderungen, ältere Arbeitnehmer etc. ist meist jüngeren Datums und scheint kaum erforscht zu sein. Vorbehaltlich dieser Einschränkungen scheint die allgemeine Schlussfolgerung zu sein, dass Quoten unbestritten Wirkung zeigen und zu einer ausgewogeneren Zusammensetzung der Zielgruppe beitragen, aber die Steigerung der prozentualen Beteiligung der entsprechenden Minderheit hinter den Erwartungen zurückbleibt (Onate, 2014). Dies mag einerseits daran liegen, dass Quotensysteme selten durchgesetzt werden, und andererseits an der weitverbreiteten Kritik, dass ein Quotenansatz den Leistungsgrundsatz untergräbt und für Unternehmen einen Wettbewerbsnachteil bedeuten kann (Benett, 2014).

#### **1.3.4 Rechtsvorschriften zu Fehlverhalten am Arbeitsplatz**

Seit Ende der 1990er Jahre haben einige Mitgliedstaaten Gesetze beschlossen, die Mobbing, sexuelle Belästigung und Gewalt am Arbeitsplatz bekämpfen sollen. Diese sind oft sehr detailliert und wurden auf Betreiben der

Gewerkschaften verabschiedet, manchmal gegen den erklärten Widerstand der Arbeitgeberverbände. Auch wenn häufig die Unzulänglichkeiten dieser Rechtsvorschriften diskutiert werden, geht man davon aus, dass rechtliche Lösungen dem Problem entgegenwirken und den Schaden für die Opfer abstellen können. Dazu „muss jedoch die Möglichkeit von Sanktionen zur Gewährleistung der Einhaltung erwogen werden, und das System muss gleichermaßen von Arbeitgebern und Gewerkschaften und den wesentlichen Durchsetzungsbehörden unterstützt werden“ (Hoe, ohne Datum).

Exemplarisch erläutert der nachfolgende Exkurs den belgischen Ansatz.

### **Bekämpfung von Fehlverhalten am Arbeitsplatz: der belgische Ansatz**

Seit Beschluss des Gesetzes zum Wohlbefinden der Arbeitnehmer bei der Arbeit<sup>6</sup> (von 1996) werden psychosoziale Risiken als fester Bestandteil des allgemeinen Konzepts des ‚Wohlergehens am Arbeitsplatz‘ gesehen (neben der Sicherheit und Hygiene am Arbeitsplatz, Ergonomie und anderen).

2002 wurde ein weiteres Gesetz beschlossen<sup>7</sup>, das Fehlverhalten am Arbeitsplatz bekämpfen soll – ein Oberbegriff für verwerfliches Handeln, wie Mobbing, sexuell geprägte Annäherungen und Gewalt. Dieses Gesetz rührt von einem besonders gravierenden Fall von Mobbing, der zum Selbstmord eines Briefzustellers und umfangreicher Berichterstattung in den nationalen Medien führte.

Beide Gesetze wurden 2007 durch ein neues Gesetz<sup>8</sup> nivelliert, das auf mehreren Debatten im belgischen Parlament und den in diesem Bereich von den nationalen Sozialpartnern (in der Praxis Gewerkschaftsvertre-

6 (Niederländisch) Wet betreffende het welzijn van de werknemers bij de uitvoering van hun werk. 4. August 1996

7 (Niederländisch) Wet betreffende de bescherming tegen geweld, pesterijen en ongewenst seksueel gedrag op het werk. 11. Juni 2002

8 (Niederländisch) Wet tot wijziging van verschillende bepalingen betreffende het welzijn van de werknemers bij de uitvoering van hun werk waaronder deze betreffende de bescherming tegen geweld, pesterijen en ongewenst seksueel gedrag op het werk. 10. Januar 2007

tern) gewonnenen Erfahrungen basiert. Ein Kernziel des Gesetzes war zu betonen, dass Fehlverhalten am Arbeitsplatz eine der vielen möglichen Ursachen, aber auch Folgen psychosozialer Belastungen am Arbeitsplatz ist und entsprechende betriebliche Strategien auf formellen Risikobewertungen basieren sollten, die Art und Ausmaß der Belastungen am Arbeitsplatz berücksichtigen.

Nach weiteren Debatten im Ausschuss für soziale Fragen des föderalen Parlaments wurden zwei weitere Gesetze und ein königlicher Erlass – alle im Laufe von 2014 – beschlossen.<sup>9</sup> Diese Reihe von Änderungen des Rechtsrahmens haben gegenwärtig dazu geführt, dass die Arbeitgeber und paritätischen Ausschüsse in den Unternehmen psychosozialen Risiken im Betrieb deutlich mehr Beachtung schenken als früher.

Der bestehende Rechtsrahmen zur Prävention psychosozialer Risiken im Allgemeinen und des Fehlverhaltens am Arbeitsplatz im Besonderen werden nachfolgend skizziert. Psychosoziale Risiken am Arbeitsplatz müssen in einer allgemeinen Risikoanalyse bewertet werden, die alle Aspekte des Wohlergehens bei der Arbeit umfasst. Diese übergeordnete Risikobewertung sollte zur Festlegung langfristiger Ziele führen (die über fünf Jahre zu erreichen sind) und eine Reihe von Maßnahmen zur Folge haben, die durch aufeinanderfolgende jährliche Aktionspläne umgesetzt werden. Um Fragen im Zusammenhang mit psychosozialen Belastungen erfolgreich zu behandeln, können Unternehmen sogenannte Berater zur Prävention psychosozialer Aspekte konsultieren (Experten, die postuniversitäre Fortbildungen zum Thema absolviert haben). Einige dieser Fachleute wurden von Großunternehmen und Institutionen fest eingestellt, aber die meisten von ihnen arbeiten in sogenannten ‚externen Präventionsstellen‘. Innerhalb des oben geschilderten Rechtsrahmens müssen die Präventions-

---

9 (Niederländisch) Wet tot aanvulling van de wet van 4 augustus 1996 betreffende het welzijn van de werknemers bij de uitvoering van hun werk wat de preventie van psychosociale risico's op het werk betreft, waaronder inzonderheid geweld, pesterijen en ongewenst seksueel gedrag op het werk, 24. Februar 2014 und das Gesetz vom 28. März 2014, das die Gerichtsverfahren in dieser Frage regelt. Der königliche Erlass datiert vom 10. April 2014 (Niederländisch: Koninklijk besluit van 10 april 2014 betreffende de preventie van psychosociale risico's op het werk)

berater für psychosoziale Risiken auch bei Fällen unerwünschten Verhaltens am Arbeitsplatz tätig werden. Dabei können sie die Hilfe von ‚Vertrauensmediatoren‘ in Anspruch nehmen, die die Arbeitgeber unter ihren Beschäftigten ernennen müssen und an die sich die Arbeitnehmer wenden können, die Opfer von Mobbing, sexuellen Übergriffen oder Gewalt werden. Der betreffende Arbeitnehmer darf innerhalb von sechs Monaten nach Einreichen einer solchen Beschwerde nicht entlassen werden.

#### Änderungen des Rechtsrahmens von 2014<sup>10</sup>

Es wurden einige Änderungen am Statut des Präventionsberaters für psychosoziale Aspekte und Vertrauensmediatoren vorgenommen, die ihre Unabhängigkeit vom Arbeitgeber und den betrieblichen Gewerkschaftsvertretern stärken. Seit 1. September 2014 muss jeder Arbeitgeber auf einstimmigen Antrag der Gewerkschaftsvertreter im paritätischen Arbeitsschutzausschuss einen oder mehrere Vertrauensmediatoren benennen; außerdem müssen diese Mediatoren eine fünftägige Schulung absolvieren. Die 2014 beschlossenen Gesetzesänderungen regeln detailliert, wie Beschwerden und Anträge von einem oder mehreren Arbeitnehmern zu bearbeiten sind. Alle Firmen müssen ein eigenes internes Verfahren einführen, bei dem die Präventionsberater für psychosoziale Aspekte eine Schlüsselrolle spielen. Anträge auf Prüfung psychosozialer Aspekte können informell und formell gestellt werden und individueller oder kollektiver Art sein. In jedem Fall muss der Präventionsberater für psychosoziale Aspekte (unabhängig davon, ob es sich um einen firmeninternen oder externen Berater einer Präventionsstelle handelt, mit der das Unternehmen arbeitet) eine Untersuchung vornehmen und schriftlich Vorschläge für Präventiv- und Abhilfemaßnahmen vorlegen. Dabei muss soweit als möglich die Anonymität des oder der Arbeitnehmer(s) gewahrt bleiben, der die Beschwerde eingereicht hat.

10 Auf Grundlage von E. Baillien: „Psychosociale risico’s op het werk“, Nieuwsbrief Arbeidsveiligheid, Extra nummer bij Nr. 11, Woche 22 (33), S. 8, Hrsg. Kluwer

## 1.4 Unternehmensdimension: Bewältigung der Vielfalt am Arbeitsplatz

Das Konzept der ‚Diversity‘ (Vielfalt) am Arbeitsplatz bezieht sich auf das Spektrum von Unterschieden zwischen den Beschäftigten einer Firma oder Organisation. Die Steuerung dieser Vielfalt ist ein Prozess, der ein positives Arbeitsumfeld schaffen und erhalten soll, in dem Ähnlichkeiten und Unterschiede Einzelner *wertgeschätzt* werden, sodass alle ihr Potenzial entfalten und maximal zu den strategischen Zielen und Vorgaben des Unternehmens beitragen können“ (Patrick & Kumaar, 2012).

*Diversity Management* in Unternehmen ist Gegenstand einer Fülle wissenschaftlicher Untersuchungen. Es würde den Rahmen dieser Veröffentlichung sprengen, sich eingehender mit dieser Frage zu beschäftigen. Eine Sichtung der Literatur führte zum Schluss, dass eine ausdifferenzierte Arbeitnehmerschaft und deren gute Steuerung ein Wettbewerbsvorteil ist, der nicht nur dazu dienen kann, unterschiedlichste Kunden zu gewinnen, sondern auch Mitarbeiter mit vielfältigen Perspektiven, die die Kreativität der Organisation stärken können. Wissenschaftler haben auch festgestellt, dass ein wichtiger Grund für die Umsetzung von *Diversity*-Initiativen die Steigerung der Produktivität und Rentabilität des Unternehmens ist (Wentling & Palma-Rivas, 1997).

Bei der gleichen Literaturanalyse zeigte sich auch, dass es ein breites Spektrum von Ansätzen, Strategien oder Initiativen zur Steuerung der Diversität am Arbeitsplatz gibt. Keine Einzelinitiative ist umfassend genug, um die Vielfalt in Organisationen erfolgreich zu steuern, aber Diversitätsschulungen gehören zu den gängigsten und häufigsten zur Behandlung solcher Fragen. Die erhobenen Informationen zeigen auch, dass diese Fragen fortbestehen werden, da die Bevölkerung künftig noch vielschichtiger sein wird und Unternehmen zunehmend global agieren.

Ausgangspunkte für die Steuerung der Diversität sind häufig eine *formelle Erklärung* (*Diversity-Charta* oder ein eigener Absatz in einem allgemeinen Unternehmensleitbild), auf deren Grundlage konkrete Verfahren festgelegt werden, und die Ernennung eines offiziellen *Diversity-Koordinators*. Als Rahmen werden häufig *Maßnahmen und Schritte* mit folgenden Zielen umgesetzt: (1) *Türen öffnen* (eines der Hauptelemente einer formellen *Diversity-Politik* ist die Umsetzung einheitlicher Ziele und effektiver Einstellungsmethoden), (2) *Verfahren und Praktiken* öffnen (objektive Berufsberatung, Fortbildungsangebote, Beförderungsgrundsätze, Beurteilungen und Auszeichnungen etc.) und (3) den Blick weiten (Sensibilisierungskampagne über den Wert von Gemeinsamkeiten und Unterschieden, Respekt für andere Kulturen,...).

## **2 Beschäftigung von Menschen mit Behinderungen und/oder chronischen Erkrankungen**

Menschen, die langfristige gesundheitliche oder funktionale Beeinträchtigungen haben, sind häufig vom Arbeitsmarkt ausgeschlossen. Außerdem erhalten Arbeitnehmer, die im Laufe ihres Berufslebens solche langfristigen Probleme haben, oft über längere Zeit Transferleistungen und sind daher in der Praxis (zum Teil) aus dem Arbeitsmarkt ausgegrenzt. Investitionen, um diese Menschen in Arbeit zu halten oder wieder bei ihrem vorherigen Arbeitgeber in Beschäftigung zu bringen und so ihren (dauerhaften) Rückzug aus dem Arbeitsmarkt zu verhindern, sind sowohl ein ethisches wie auch wirtschaftliches Gebot.

### **2.1 Begriffsbestimmungen**

Es gibt Überschneidungen zwischen den Gruppen von Menschen mit chronischen Erkrankungen und von Menschen mit Behinderungen. Menschen mit Behinderungen leiden häufig an einer chronischen Erkrankung (Gesundheitszustand oder Verletzung). Aber nicht alle chronisch Kranken werden als Menschen mit Behinderung eingestuft.

#### **2.1.1 Definition der chronischen Erkrankung**

Die Weltgesundheitsorganisation (WHO) definiert eine chronische Erkrankung als jede „Krankheit, die gesundheitliche Probleme bedeutet, die dauer-

hafte Behandlung über Jahre oder Jahrzehnte erfordert“. Chronische Erkrankungen sind wiederkehrend, langfristig und andauernd.

Sie können *körperlicher* Art sein (Diabetes, Herzversagen, Asthma, chronisch obstruktive Lungenerkrankung (COPD), Krebs, Epilepsie, Multiple Sklerose, rheumatische Arthritis, Morbus Crohn, langfristige Infektionserkrankungen wie Hepatitis und HIV/AIDS)<sup>11</sup> oder *psychologisch* (Probleme der geistigen Gesundheit, wie z. B. Depressionen, Alkohol- und Drogenmissbrauch).

Die vier Haupttypen chronischer Erkrankungen sind Herz-Kreislauf-Erkrankungen, Krebs, chronische Atemwegserkrankungen und Diabetes (Corral et al., 2015), aber inzwischen haben seelische Erkrankungen wie Depression, Burnout und Alkohol- und Drogenmissbrauch an Bedeutung gewonnen und sollten als wichtige eigenständige Kategorie betrachtet werden. Außerdem werden diese fünf häufigsten Erkrankungen heute durch weniger gängige und oft neuere gesundheitliche Beeinträchtigungen, wie chronisches Müdigkeitssyndrom, allergische Reaktionen, chronische Migräne, Aufmerksamkeitsdefizitstörungen und andere ergänzt.

Jede Erkrankung weist eigene Merkmale und Symptome auf und kann sich anders auf den oder die Betroffene auswirken. Chronische Erkrankungen sind lange anhaltend und entwickeln sich in der Regel langsam, sie sind oft unheilbar und erfordern eine dauerhafte Behandlung über Jahre. Die meisten europäischen Länder haben keine spezifische, gesetzliche Definition chronischer Erkrankungen. Eine Faustregel scheint zu sein, dass eine Krankheit als langfristig gilt, wenn sie mindestens drei (meistens sechs, manchmal zwölf) Monaten andauert, womit akute Gesundheitsprobleme wie ein Beinbruch, eine Blinddarmentzündung oder Grippe ausscheiden. Das heißt, dass die Beeinträchtigung im Grundsatz auch temporär sein kann, z. B. wenn der Arbeitnehmer nach einer längeren, krebbsbedingten Fehlzeit

---

<sup>11</sup> Grundsätzlich umfasst der Begriff der chronischen Erkrankung keine übertragbaren Krankheiten (Erkrankungen, die von Mensch zu Mensch übertragen werden und daher als ansteckend gelten können, wie AIDS oder einige Formen von Hepatitis), aber in diesem Bericht wird diese Unterscheidung nicht getroffen.



zur Arbeit zurückkehrt, nachdem er für krebsfrei erklärt wurde, aber noch nicht vollständig genesen ist.

Berufsbedingte Erkrankungen, allen voran ‚anerkannte Berufskrankheiten‘, spielen eher eine Sonderrolle.

### **Sonderfall: Berufsbedingte Erkrankungen**

Es muss zwischen den oben beschriebenen chronischen Erkrankungen einerseits und Berufskrankheiten und gesundheitlichen Beeinträchtigungen, deren Ursache (ganz oder teilweise) im beruflichen Umfeld liegt, formell unterschieden werden.

Bei der beruflichen Wiedereingliederung wird in den Ländern, die ein eigenes Versicherungssystem für Berufskrankheiten haben, oft eine berufliche Neuorientierung und Umschulung bezuschusst, aber dies gilt nur, wenn es sich um offiziell anerkannte Berufskrankheiten handelt und nicht, wenn die Fehlzeiten mit dem Berufsbild zusammenhängen (psychosoziale Belastung, Rückenschmerzen, posttraumatische Belastungsstörungen nach Übergriffigkeiten im Betrieb etc.).

Da Arbeitgeber anfangs der beruflichen Wiedereingliederung von Arbeitnehmern nach einem Arbeitsunfall eher positiv gegenüberstehen (Prevent, 2001), gilt dies vermutlich auch für Arbeitnehmer, die an den Folgen einer Berufskrankheit leiden. Diffuse (oder akute) Schuldgefühle könnten mit dieser positiven Einstellung zusammenhängen.

## 2.1.2 Definitionen von Menschen mit Behinderungen

Gemäß der UN-Behindertenrechtskonvention<sup>12</sup> haben Menschen mit Behinderungen „langfristige körperliche, seelische, geistige oder Sinnesbeeinträchtigungen [...], welche sie in Wechselwirkung mit verschiedenen Barrieren an der vollen, wirksamen und gleichberechtigten Teilhabe an der Gesellschaft hindern können“.

Der Definitionsunterschied zwischen Menschen mit chronischen Erkrankungen und mit Behinderungen liegt im *Grad der Beeinträchtigung*, die auf die Krankheit oder den Zustand zurückzuführen ist. Außerdem variiert die Definition oft je nach den vielfältigen Klassifizierungszwecken von Menschen mit Behinderung (Festlegung des Grads der Beeinträchtigung, Regelung des Zugangs zu Leistungen und Diensten, Festlegung, wer unter Antidiskriminierungsmaßnahmen fällt, *Feststellung der Arbeitsfähigkeit etc.*).

Daher können ‚Menschen mit Behinderung‘ in drei (vier) Kohorten unterteilt werden:<sup>13</sup>

- Menschen mit *körperlichen Einschränkungen*
- Menschen mit *psychischen Einschränkungen*
- Menschen mit einer *geistigen Verzögerung*
- Menschen, die eine *Kombination* dieser drei Kategorien aufweisen.

Es werden unterschiedliche statistische und operative Begriffsbestimmungen für Behinderungen verwendet. Die Behindertenstatistiken liefern Daten über die Anzahl von Menschen mit Behinderung sowie über ihre Teilhabe an der Gesellschaft anhand von Daten über ihre Lebensumstände, soziale Integration, Arbeitsmarktsituation, Gesundheit oder Bildung. Dieser Bericht konzen-

---

<sup>12</sup> <http://www.un.org/disabilities/convention/conventionfull.shtml>

<sup>13</sup> [https://www.werk.nl/xpsitem/wdo\\_009587](https://www.werk.nl/xpsitem/wdo_009587)

triert sich auf die Definitionen und Statistiken, die im Bereich der Beschäftigung verwendet werden.

### **2.1.3 Sonderfall: Arbeitsunfälle**

Arbeitgeber sind häufig Arbeitnehmern gegenüber, die nach einem Arbeitsunfall an den Arbeitsplatz zurückkehren, anfangs positiv eingestellt (Prevent, 2001). Diffuse (oder akute) Schuldgefühle haben womöglich mit dieser positiven Haltung zu tun, abgesehen davon, dass die meisten Arbeitsunfälle nicht per se zur Kündigung eines individuellen Arbeitsvertrags führen – was bei längeren Fehlzeiten, die durch andere Gründe bedingt sind, der Fall sein kann.

In den meisten Ländern (mit Ausnahme der Niederlande) erhalten Arbeitnehmer, die einen Arbeitsunfall erleiden, ein Garantieeinkommen, bis sie zur Arbeit zurückkehren können, und die Kosten ihrer medizinischen Behandlung werden erstattet. Führt die Verletzung zu einer dauerhaften Behinderung, wird in den meisten Fällen eine zusätzliche Entschädigung geleistet (oft in Form einer monatlichen Zuwendung). Die berufliche Wiedereingliederung kann bei Arbeitnehmern, die einen Arbeitsunfall erlitten haben, dadurch begünstigt werden, dass der oder die Betroffene Teilzeit arbeitet (in dieser Zeit leistet das Versicherungssystem weiterhin finanzielle Unterstützung).

## **2.2 Zahlen und Fakten**

Aufgrund der fehlenden EU-weiten Definition *chronischer Erkrankungen* gibt es keine Gesamtdaten auf europäischer Ebene zur Beschäftigung von Menschen, die an einer chronischen Erkrankung leiden. Dennoch ergibt sich ein klares Bild: „Die Beteiligung chronisch Kranker am europäischen Arbeits-

markt kann als problematisch bezeichnet werden, da sie ein hohes Risiko der Arbeits- und Erwerbslosigkeit und weniger Chancen auf einen Arbeitsplatz haben“ (Corral et al., 2015). Laut Daten von Eurostat für 2012 gaben 20,1% der Erwerbstätigen in der EU-28 an, eine langfristige Krankheit oder ein Gesundheitsproblem zu haben; dieser prozentuale Anteil stieg bei den Arbeitslosen auf 26,4%, bei den Rentnern auf 58,2% und auf 31,5% bei Menschen in anderen Situationen der Erwerbslosigkeit. Dies gilt für alle Mitgliedstaaten und Norwegen, obwohl der Anteil von Beschäftigten mit langfristigen Erkrankungen oder Gesundheitsproblemen *in einigen Ländern höher zu sein scheint (Deutschland, Estland, Finnland, Frankreich und Schweden) als in anderen (Bulgarien, Griechenland und Rumänien)*.

Weiterhin „zeigen die Daten von Eurostat, dass Frauen in Beschäftigung häufiger (21,5%) langfristige Erkrankungen und Gesundheitsprobleme haben als Männer (19,0%) und die Altersvariable einen deutlichen Einfluss hat (10,2% und 12,0% bei den Menschen im Alter von 16–24 bzw. 25–34 Jahren im Vergleich zu 24,2% und 33,3% im Alter von 45–54 bzw. 55–64 Jahren)“ (Corral et al., 2015).

In Europa leben 80 Millionen Menschen mit Behinderung (EASPD, 2014). Es ist sehr deutlich, dass ihre Erwerbsbeteiligung (oder Beschäftigungsquote) deutlich unter dem Schnitt der Gesamtbevölkerung liegt. Aufgrund der Heterogenität der Gruppe von Menschen mit Behinderung ist ihre Beschäftigungssituation sehr unterschiedlich und hat sich über die Jahre unterschiedlich entwickelt, in Abhängigkeit von Variablen wie dem Grad der sozioökonomischen Entwicklung und den verschiedenen Ansätzen zur Deckung der Bedürfnisse von Menschen mit Behinderungen und der Anforderungen in Europa (EASPD, 2014).

Die folgenden Statistiken geben einen Überblick über die Beschäftigungssituation von Menschen mit Behinderung in Europa. Die Zahlen basieren auf den Ergebnissen des Ad-hoc-Moduls der Arbeitskräfteerhebung 2011. Dabei

wird eine Selbsteinstufung verwendet, um die Gruppe der Menschen mit Behinderung auf dem Arbeitsmarkt zu definieren: „*Menschen mit Behinderung (in Beschäftigung) sind Menschen, die eine Arbeitsbeeinträchtigung infolge eines Gesundheitsproblems und/oder Problems bei einer Grundfähigkeit (wie Sehen, Hören, Gehen, Erinnerungsvermögen etc.) haben.*“

### **2.2.1 Beschäftigungsquote**

In der EU-28 ist die Beschäftigungsquote von Menschen mit Arbeitsbeeinträchtigungen aufgrund von Langzeitgesundheitsproblemen und/oder eingeschränkter Grundfähigkeit (LHPAD – ‚*long-standing health problem and/or a basic activity difficulty*‘) deutlich geringer (38.1%) als die von Menschen ohne Arbeitsbeeinträchtigung (67,7%).

**Tabelle 2.1 Beschäftigungsquote von Menschen mit Behinderung (2011)**

	<b>Menschen mit eingeschränkter Arbeitsfähigkeit infolge langfristiger Gesundheitsprobleme und/oder eingeschränkter Grundfähigkeit (LHPAD)</b>	<b>Menschen ohne Arbeitsbeeinträchtigung infolge langfristiger Gesundheitsprobleme oder eingeschränkte Grundfähigkeit</b>
Europäische Union (28 Mitgliedstaaten)	38,1	67,7
Belgien	33,4	67,3
Bulgarien	17,8	62,1
Tschechische Republik	34,5	69,3
Dänemark	41,4	80,0
Deutschland	35,8	72,4
Estland	33,6	70,4
Irland	21,6	62,2
Griechenland	29,8	58,9
Spanien	33,8	62,0
Frankreich	59,6	68,0
Kroatien	31,6	55,0
Italien	37,0	59,4
Zypern	41,4	71,7
Lettland	40,7	63,1
Litauen	32,5	63,9
Luxemburg	48,3	67,2
Ungarn	18,1	60,9
Malta	29,9	60,5
Niederlande	39,4	80,4
Österreich	48,2	76,4
Polen	26,2	63,9
Portugal	44,0	69,6
Rumänien	23,9	64,8
Slowenien	43,9	70,3
Slowakei	29,2	63,4
Finnland	50,6	74,8
Schweden	61,5	76,6
Vereinigtes Königreich	36,0	76,0
Island	66,8	85,2
Schweiz	65,0	82,5
Türkei	40,1	51,1

Quelle: Ad-hoc-Modul 2011 der Arbeitskräfteerhebung

Wir stellen fest, dass in Island, der Schweiz, Schweden, Frankreich und Finnland Menschen mit infolge von LHPAD eingeschränkter Arbeitsfähigkeit die höchsten Beschäftigungsquoten aufweisen. Die niedrigsten Beschäftigungsquoten hat diese Zielgruppe in Bulgarien, Ungarn, Irland, Rumänien und Polen.

Die größte Kluft (prozentual betrachtet) zwischen Menschen mit Beeinträchtigungen und ohne ist in Ländern wie Bulgarien, den Niederlanden, Rumänien, Irland und dem Vereinigten Königreich festzustellen. Die geringsten (prozentualen) Unterschiede weisen Frankreich, die Türkei, Schweden, die Schweiz und Island auf.

Die Situation ist von Land zu Land sehr unterschiedlich. Länder mit ähnlichen Beschäftigungsquoten für Menschen ohne Behinderungen weisen große Unterschiede bei den Beschäftigungsquoten für Menschen mit Behinderungen auf. Dies lässt darauf schließen, dass nationale Maßnahmen und Politiken einen Unterschied bewirken können und es einen möglichen Spielraum für die Steigerung der Beschäftigungsquote von Menschen mit Behinderungen (unter bestimmten Bedingungen) gibt.

### **2.2.2 Nichterwerbsquote**

Die Nichterwerbsquote zeigt den prozentualen Anteil von Menschen zwischen 15 und 64 Jahren an, die nicht am Arbeitsmarkt teilhaben (nicht beschäftigt und nicht arbeitslos bzw. arbeitssuchend sind). In der EU-28 war über die Hälfte der Bevölkerung mit Beeinträchtigungen infolge von LHPAD im Erwerbsalter erwerbslos.

Die nächste Darstellung offenbart wieder große Unterschiede zwischen den Ländern: Einige Länder weisen hohe Nichterwerbsquoten (über 70%) bei der Zielgruppe auf (Ungarn, Bulgarien, Rumänien), andere Länder niedrigere (Island, Frankreich). Die Kluft zwischen den beiden Gruppen kann je nach Land ebenfalls stark variieren.

**Abb. 2.1 Nichterwerbsquote (2011)**



(Quelle: Ad-hoc-Modul 2011 der Arbeitskräfteerhebung)

### 2.2.3 Arbeitslosenquote

Wenn Menschen mit Beeinträchtigungen am Arbeitsmarkt teilhaben, ist ihr Risiko, arbeitslos zu werden, höher (Durchschnitt der EU-28). Die Arbeitslosenquote der Menschen mit Beeinträchtigungen infolge von LHPAD ist höher (17,4%) als der Menschen, die keine durch LHPAD verursachten Beeinträchtigungen haben (9,4%). Auch hier ist die Situation wieder von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat verschieden.



**Tabelle 2.2      Arbeitslosenquote von Menschen mit Behinderung (2011)**

	<b>Menschen mit eingeschränkter Arbeitsfähigkeit infolge langfristiger Gesundheitsprobleme und/oder eingeschränkter Grundfähigkeit (LHPAD)</b>	<b>Menschen ohne Arbeitsbeeinträchtigung infolge langfristiger Gesundheitsprobleme oder eingeschränkte Grundfähigkeit</b>
Europäische Union (28 Mitgliedstaaten)	17,4	9,4
Belgien	13,8	5,8
Bulgarien	21,7	11,1
Tschechische Republik	21,0	5,9
Dänemark	13,2	6,8
Deutschland	21,7	6,1
Estland	27,2	11,1
Irland	22,9	14,6
Griechenland	15,5	16,6
Spanien	28,2	21,6
Frankreich	20,1	7,9
Kroatien	17,6	13,6
Italien	11,4	7,8
Zypern	11,3	7,1
Lettland	21,5	17,1
Litauen	26,9	15,0
Luxemburg	8,0	4,8
Ungarn	25,0	10,2
Malta	:	7,1
Niederlande	9,5	4,0
Österreich	7,9	3,8
Polen	14,9	9,3
Portugal	16,4	12,2
Rumänien	9,1	7,4
Slowenien	11,7	7,1
Slowakei	21,6	12,7
Finnland	10,9	7,4
Schweden	11,4	7,0
Vereinigtes Königreich	15,0	7,6
Island	12,2	7,4
Schweiz	6,0	3,7
Türkei	7,4	8,9

Quelle: Ad-hoc-Modul 2011 der Arbeitskräfteerhebung

## 2.2.4 Wie sieht es in Beschäftigung aus?

Es gibt kaum Statistiken zur Arbeitsqualität von Menschen, die durch LHPAD bedingte Arbeitsbeeinträchtigungen haben. Der nachfolgende Abschnitt befasst sich mit der befristeten Beschäftigung und dem Risiko der Erwerbsarmut.

### 2.2.4.1 Befristete Beschäftigung

Die nachfolgende Tabelle zeigt den Anteil der befristeten Beschäftigten unter den Arbeitnehmern mit und ohne Behinderung. Der EU-Durchschnitt offenbart keine Unterschiede zwischen beiden Gruppen, aber auch hier verbergen sich hinter dem EU-Schnitt Unterschiede zwischen den einzelnen Ländern. Es ist nicht einfach, eindeutige Schlüsse zu ziehen, da die Situation von Land zu Land so verschieden ist. Es ist davon auszugehen, dass nationale Arbeitsmarktpolitiken zur befristeten Beschäftigung und für Menschen mit Behinderung die Unterschiede zwischen den Ländern erklären.

**Table 2.3 Befristete Beschäftigung (in %) von Menschen mit Behinderung (2011)**

	Menschen mit eingeschränkter Arbeitsfähigkeit infolge langfristiger Gesundheitsprobleme und/oder eingeschränkter Grundfähigkeit (LHPAD)	Menschen ohne Arbeitsbeeinträchtigung infolge langfristiger Gesundheitsprobleme oder eingeschränkte Grundfähigkeit
Europäische Union (28 Mitgliedstaaten)	13,7	13,7
Belgien	10,7	8,4
Bulgarien	:	3,9
Tschechische Republik	11,9	7,6
Dänemark	12,0	8,9
Deutschland	14,7	14,8
Estland	:	4,4
Irland	11,0	10,3
Griechenland	11,1	12,2
Spanien	22,2	25,7
Frankreich	13,3	14,2
Kroatien	9,4	13,7
Italien	13,7	13,6
Zypern	4,9	15,1
Lettland	10,5	7,3
Litauen	7,9	3,1
Luxemburg	6,0	7,4
Ungarn	16,4	9,0
Malta	:	5,5
Niederlande	15,8	18,2
Österreich	5,8	6,2
Polen	33,9	26,5
Portugal	18,4	23,2
Rumänien	:	1,9
Slowenien	12,0	18,4
Slowakei	11,7	6,3
Finnland	16,2	15,1
Schweden	13,7	14,7
Vereinigtes Königreich	6,3	5,3
Island	12,6	14,7
Schweiz	10,1	13,8
Türkei	24,2	12,2

Quelle: Ad-hoc-Modul 2011 der Arbeitskräfteerhebung

#### 2.2.4.2 Erwerbsarmut

Erkenntnisse zeigen weiterhin, dass Beschäftigte mit Arbeitsbeeinträchtigungen ein leicht höheres Risiko der Erwerbsarmut haben.

Generell verringert die Erwerbstätigkeit das Armutsrisiko. 2011 (EU-28) waren 9% der *Beschäftigten* (ab 18 Jahren) von Armut bedroht, aber bei den *Erwerbstätigen mit Arbeitsbeeinträchtigung* waren es 11% (16% aller Menschen (gleiche Altersgruppe) waren von Armut bedroht).

Die höchsten Werte wurden in Spanien festgestellt (15% der Beschäftigten mit einer Arbeitsbeeinträchtigung waren von Armut bedroht), Portugal (16%), Griechenland (22%) und Rumänien (25%). Die geringsten Anteile hatten Finnland (3%) und die Niederlande (5%).

#### 2.2.4.3 Weitere Aspekte der Arbeitsplatzqualität

Die Ergebnisse einer jüngsten Studie von Eurofound zur Beschäftigungssituation von chronisch Kranken und/oder Menschen mit Behinderungen auf Basis von Berichten der Länderexperten zeigen, dass – wenn erwerbstätig – „Menschen mit Behinderungen mit höheren Risiken konfrontiert sind, mehr Probleme haben, ihr Arbeits- und Privatleben in Einklang zu bringen, mehr Stress, weniger soziale Unterstützung und Verständnis von Kollegen und Vorgesetzten erfahren und häufiger prekäre Arbeitsplätze haben“ (Eurofound, 2015) als ihre Kollegen, die keine Beeinträchtigungen oder chronischen Erkrankungen haben.

Die Studie kommt zu dem Schluss, dass Menschen mit Gesundheitsproblemen, die ihre Arbeitsfähigkeit einschränken, häufiger gering qualifizierte, manuelle Tätigkeiten verrichten. Die Erkenntnisse zeigen auch, dass eine positive Korrelation zwischen bestimmten chronischen Erkrankungen und einigen Berufen und Wirtschaftszweigen besteht. Wie erwähnt, haben Arbeitnehmer mit chronischen Erkrankungen auch höhere Risiken und

Gefahren am Arbeitsplatz als ihre gesunden Kollegen sowie weniger Möglichkeiten, ihre Arbeitsbelastung oder die Dauer/Organisation ihrer Arbeitszeit zu beeinflussen. Infolgedessen haben sie „oft Probleme, Beruf und Privatleben in Einklang zu bringen, mehr Stress und/oder eine übermäßige Arbeitsbelastung und Zeitdruck“ (Eurofound, 2015). Außerdem scheinen Arbeitnehmer mit chronischen Erkrankungen für Diskriminierung und Vorurteile am Arbeitsplatz anfällig zu sein und sie leiden unter fehlender Unterstützung und Verständnis durch ihre Kollegen und Vorgesetzten. Häufig haben sie befristete Arbeitsverträge/Leiharbeitsverträge und Teilzeitbeschäftigung und weniger Zugang zu Schulungsmöglichkeiten als gesunde Arbeitnehmer. Diese Faktoren können alle dazu führen, dass der Betroffene arbeits- oder erwerbslos wird.

## **2.3 Ursachen und Folgen der benachteiligten Arbeitsmarktposition**

### **2.3.1 Ursachen**

Konkrete Schwierigkeiten, die sowohl die Unternehmen erfahren, die Menschen mit chronischen Erkrankungen oder Behinderungen einstellen möchten, wie auch Arbeitssuchende mit Beeinträchtigungen oder chronischen Erkrankungen, erklären, warum die Übergänge in die Beschäftigung problembehaftet sind.

Der Hauptgrund der geringeren Erwerbs- und Beschäftigungsquote ist natürlich die *eingeschränkte Fähigkeit*, in einem offenen Arbeitsmarkt oder geschützten Arbeitsplatz zu arbeiten (eingeschränkte Arbeitszeiten und Art der Arbeit, eingeschränkte Mobilität bei der Hin- und Rückfahrt zur Arbeit etc.).

Studien zeigen jedoch, dass es *Raum für Verbesserungen* gibt: Nicht alle potenziellen Arbeitnehmer, die *Unterstützung* benötigen oder davon profitieren würden, werden unterstützt (oder rechtlich als arbeitsunfähig/eingeschränkt arbeitsfähig anerkannt).

*„Maßgeschneiderte“ Maßnahmen* sind oft notwendig/wünschenswert, um die Hürden auf dem Weg zur Beschäftigung zu senken, aber solche Maßnahmen sind *nicht immer verfügbar oder kostspielig*.

Andererseits erhalten Menschen mit Behinderungen, die keinen Beschäftigungszugang haben, Ausgleichszahlungen oder Transferleistungen. In einigen Ländern wird erörtert, wie diese Leistungen stattdessen genutzt werden können, um diese Menschen auf dem Arbeitsmarkt zu aktivieren, zu unterstützen und ihnen zu helfen (siehe unten).

Die Gründe sind aber nicht nur in den tatsächlichen Beeinträchtigungen von Menschen mit Behinderung zu sehen, sondern auch auf der Arbeitgeberseite des Arbeitsmarkts. Einige Arbeitgeber sehen – zum Teil zu Unrecht – *Hürden für die Einstellung von Menschen mit Behinderungen* (Eurofound, 2015). Da sie die Krankheit und die Risiken und Möglichkeiten vollumfänglich verstehen, ziehen sie es vor, *„auf der sicheren Seite zu sein“*.

Andere empfundene Hürden sind die *angenommene schlechte Produktivität, vermutete höhere Kosten* (Lohnfortzahlung bei Fehlzeiten, bestehende rechtliche Verpflichtungen zur Förderung der beruflichen Wiedereingliederung, Kündigungsschutz, Notwendigkeit der Anpassung des Arbeitsplatzes...) etc. *Falsch- oder Fehlinformationen, Vorurteile und (statistische) Diskriminierung* sind ebenfalls wesentliche Ursachen für die geringeren Beschäftigungschancen von Menschen mit Behinderungen.

## Literaturüberblick zur Beschäftigung chronisch Kranker (Corral, 2015)<sup>14</sup>

Aus Unternehmenssicht nennt die verfügbare Literatur eine Reihe von Gründen, die Unternehmen angeben und ihre Zurückhaltung erklären, Menschen mit chronischen Erkrankungen und Gesundheitsproblemen einzustellen. Untersuchungen aus dem Vereinigten Königreich und der Slowakei zeigen, dass nach Ansicht der Arbeitgeber Menschen mit langfristigen Gesundheitsproblemen weniger produktiv sind und Zusatzkosten bedeuten. Eine irische Studie im Gesundheitswesen, Einzelhandel und Hotel- und Gaststättengewerbe kam jedoch zu dem Schluss, dass kaum Unterschiede in der Gesamtleistung zwischen Arbeitnehmern mit und ohne Behinderung bestehen. Inzwischen haben schwedische Untersuchungen nachgewiesen, dass vor allem lokale Arbeitgeber die finanziellen Verbindlichkeiten fürchten, die ihrem Unternehmen durch längere Krankenfehlstände entstehen, entweder in Form von Lohnfortzahlung während Fehlzeiten (schwedische Arbeitgeber bezahlen in den ersten beiden Wochen des Krankenurlaubs den Lohn) oder rechtlichen Verpflichtungen zur Förderung der beruflichen Wiedereingliederung, einschließlich Anforderungen zur Anpassung des Arbeitsplatzes und eingeschränkten Kündigungsmöglichkeiten. Ähnliche Ergebnisse liefern ein lettischer und ein slowakischer Studienbericht. Eine spezifische Studie über ungarische, an Multiple Sklerose erkrankte Arbeitnehmer zeigt, dass ungarische Arbeitgeber wenig über die Krankheit und die Möglichkeiten der Betroffenen wissen, weiter zu arbeiten, und es daher vorziehen, deren Arbeitsverträge zu kündigen.

Daten aus einer Erhebung von 2012 zeigen, dass 14% der befragten niederländischen Arbeitgeber bewusst ‚anfällige Arbeitnehmer‘ eingestellt haben (einschließlich solchen mit chronischen Gesundheitsproblemen), wobei 3,8% der Unternehmen sagten, dass dies ausdrücklicher Teil ihrer Strategie sei. Ein Bericht des Danish National Centre for Social Research

---

<sup>14</sup> Es wurden nur jüngste Forschungsdaten berücksichtigt. Zu den Originalquellenangaben der in diesem Kasten zitierten Studien siehe Corral (2015)

von 2012 belegt, dass Arbeitnehmer in der Regel für solche aktiven Strategien ihrer Unternehmen sind; 68% der Befragten äußerten sich positiv über die Möglichkeit, dass ihr Unternehmen spezielle Arbeitsregelungen für Beschäftigte initiiert, die im langzeitkrank sind, und 66% würden es positiv sehen, wenn ihr Arbeitgeber Menschen mit Langzeitgesundheitsproblemen einstellt.

Aber eine chronische Erkrankung und Behinderung bedeuten häufig eingeschränkte Arbeitsfähigkeit und daher sind ‚maßgeschneiderte‘ Maßnahmen notwendig (nicht nur am Arbeitsplatz, sondern auch zur Unterstützung der Mobilität und Erreichbarkeit möglicher Arbeitsplätze).

Aus Sicht der Arbeitnehmer haben ihre Einschränkungen im Alltag oft negativen Einfluss auf ihren vollumfänglichen Zugang zu normalen Vollzeit Arbeitsplätzen fern von zuhause. Tschechische und französische Daten zeigen, dass Arbeitnehmer mit langfristigen Gesundheitsproblemen nicht nur mit zweimal höherer Wahrscheinlichkeit ihre Arbeitstätigkeit unterbrechen, sondern auch längere Phasen der Erwerbslosigkeit haben als Menschen ohne gesundheitliche Probleme. Laut einer Erhebung von 2011 in Griechenland berichteten 40,9% der Menschen mit Langzeitgesundheitsproblemen, dass sie nur eine bestimmte Anzahl von Stunden arbeiten können; 41,4% sagten, dass sie bei der Art der Arbeit, die sie ausführen können, eingeschränkt sind und 20,1% äußerten, dass sie bei der Fahrt zum und vom Arbeitsplatz eingeschränkt seien. Das estnische Ad-hoc-Modul der AKE von 2011 stellte fest, dass 29% aller chronisch Kranken ihre Beschäftigungsmöglichkeiten aufgrund fehlender geeigneter Arbeitsplätze als gering ansahen, 10% aufgrund des Beförderungsproblems und 8% aufgrund der mangelnden Eigenständigkeit oder Flexibilität bei der Arbeitsorganisation. Jüngste Umfragen unter portugiesischen und spanischen Arbeitnehmern mit chronischen Erkrankungen offenbarten, dass die Haupthürden für den Verbleib im Arbeitsmarkt mit der Art der geleisteten Arbeit zusammenhängen, gefolgt von der wöchentlichen Arbeitszeit und den Mobilitätsschwierigkeiten. Für Spanien nennen Statistiken für 2011 prozentuale Anteile von 33,4%, 23,2% bzw. 12,9%.



Angesichts dieser Hürden und dem breiten Spektrum von Behinderungen und chronischen Erkrankungen benötigen die von langfristigen Gesundheitsproblemen betroffenen Arbeitnehmer auf sie zugeschnittene Lösungen, die von individualisierten Arbeitsplätzen über individuelle Beratung und Unterstützung bis zu auf sie ausgerichteten Arbeitsaufgaben reichen (siehe unten).

### 2.3.2 Folgen

Die Hauptfolge der schwachen Position bestimmter Gruppen im Arbeitsmarkt ist das *hohe Risiko der sozialen Ausgrenzung und Armut*. Während die Quote derjenigen, die von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedroht sind, bei den Menschen ohne Behinderung in der Altersgruppe ab 16 Jahren in der EU-28 im Jahr 2013 bei 21,4% lag, betrug der Anteil bei Menschen mit Behinderungen 29,9%.

„Hochwertige Arbeitsplätze gewährleisten wirtschaftliche Unabhängigkeit, fördern die Selbstentfaltung und sind der beste Schutz vor Armut“ (Europäische Strategie zugunsten von Menschen mit Behinderungen 2010-2020).

Aufgrund der Überalterung der Arbeitnehmerschaft in der EU ist es dringend nötig, sich auf die **Bindung/Wiedereingliederung** chronisch Kranker in den Arbeitsmarkt zu konzentrieren (und nicht nur finanzielle Entschädigungen und Transferzahlungen, wie es derzeit der Fall ist).

Die Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt bietet nicht nur dieser benachteiligten Gruppe Schutz vor Armut. Volkswirtschaftlich betrachtet, senkt sie auch den Druck auf die Sozialversicherungssysteme, weil weniger Mittel für finanzielle Entschädigungen und Transferleistungen aufgewandt werden müssen. Eine alternde Arbeitnehmerschaft mit einem höheren Anteil chronischer Erkrankungen macht es unabdingbar, in Strategien zum Verbleib und zur Wiedereingliederung dieser Zielgruppe zu investieren. Dies muss aber

unter Berücksichtigung unerwünschter Nebenwirkungen erfolgen, sowohl für die Zielgruppe wie für das Unternehmen.

Anstrengungen sind notwendig, um die Volksgesundheit zu verbessern und Menschen in die Lage zu versetzen, länger aktiv und gesund zu bleiben. Ein Schwerpunkt muss die Anpassung von Arbeitsplätzen und der Arbeitsorganisation sein, einschließlich der Arbeitszeit, Erreichbarkeit des Arbeitsplatzes und Maßnahmen am Arbeitsplatz für ältere Arbeitnehmer. Prävention und Wiedereingliederung, Präventiv- und Abhilfemaßnahme sind erforderlich. Und Vorbeugen ist immer besser als Heilen.

## **2.4 Maßnahmen für Menschen mit Behinderungen (einschließlich chronischer Erkrankungen): die wesentlichen politischen Ansätze**

In den meisten europäischen Ländern liegt der Schwerpunkt der Maßnahmen für dauerhaft gesundheitlich beeinträchtigte Menschen auf Menschen mit Behinderungen im Allgemeinen und nicht speziell auf chronischen Erkrankungen; viele Politiken, die die Beschäftigungs- und Arbeitsbedingungen von Menschen mit Behinderungen verbessern sollen, ähneln daher denen für chronisch kranke Arbeitnehmer. Dabei ist jedoch festzustellen, dass Arbeitnehmer mit chronischen Erkrankungen, die nicht gesetzlich als erwerbsunfähig anerkannt sind, im Allgemeinen unter den gleichen Bedingungen beschäftigt werden wie andere Arbeitnehmer.

Es sind Maßnahmen *auf verschiedenen Ebenen und durch verschiedene Akteure* notwendig. Solche Maßnahmen können auf die ‚Angebotsseite‘ des Arbeitsmarkts (die betreffende benachteiligte Gruppe) oder die ‚Nachfrageseite‘ (die Unternehmen und Arbeitgeber, Sektoren etc.) abzielen. Maßnahmen zur Förderung der benachteiligten Gruppe können sich ‚kurativ‘ auf die erwerbs-

losen und arbeitslosen Menschen mit Behinderungen (chronischen Erkrankungen) konzentrieren, aber auch präventiv auf Beschäftigte mit Behinderungen (Erkrankungen), die durch die Arbeit ausgelöst (oder verschlimmert) werden können.

Maßnahmen können auf unterschiedlichen Ebenen angesiedelt sein: EU-Ebene, nationale bzw. regionale Regierungsebene, Sektor- und Unternehmensebene.

Verschiedene *Akteure* können beteiligt sein. Dieser Bericht befasst sich nachfolgend schwerpunktmäßig mit der Rolle und Beteiligung der Sozialpartner auf verschiedenen Ebenen.

#### **2.4.1 EU-Ebene<sup>15</sup>: Die Europäische Strategie zugunsten von Menschen mit Behinderungen 2010-2020**

Die EU-Kommission veröffentlichte 2010 ihre Europäische Strategie zugunsten von Menschen mit Behinderungen 2010-2020, die den Untertitel „Erneuertes Engagement für ein barrierefreies Europa“ trägt. Diese Strategie soll Barrieren abbauen, und einer der Handlungsbereiche betrifft die Beschäftigung angesichts der Feststellung, dass die Beschäftigungsquote von Menschen mit Behinderungen nur bei etwa 50% liegt. Unter anderem sagt diese Strategie: „Besondere Aufmerksamkeit wird sie [die Kommission] Jugendlichen mit Behinderungen bei ihrem Übergang von der Ausbildung ins Erwerbsleben widmen. Sie wird die Frage der innerberuflichen Mobilität auf dem offenen Arbeitsmarkt und in geschützten Werkstätten aufgreifen [...]. Die Kommission wird verstärkt freiwillige Initiativen zur Förderung von Vielfalt in Unternehmen, wie etwa von Arbeitgebern unterzeichnete Chartas der Vielfalt, und eine Initiative für eine soziale Unternehmenskultur unterstützen.“

---

<sup>15</sup> Quelle: Commission staff working document (2014) Report on the implementation of the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities (CRPD) by the European Union

Beschäftigung ist einer der Handlungsbereiche dieser Strategie, wobei das Kernziel ist, die Beschäftigung von Menschen mit Behinderungen im *offenen Arbeitsmarkt* zu fördern. Eine Studie zur *geförderten Beschäftigung von Menschen mit Behinderung* in verschiedenen Ländern, die 2011 herauskam, enthält Empfehlungen, die besonderen Wert auf integrierte und kohärente Systeme zur Koordinierung der geförderten Beschäftigung in den Mitgliedstaaten legen.

EU-Richtlinie 2000/78/EG (*„Gleichbehandlungsrahmenrichtlinie“*) vom 27. November 2000 schafft einen allgemeinen Rahmen zur *Gleichbehandlung in Beschäftigung und Bildung*. Er soll allgemeine Mindestanforderungen für die Beschäftigung definieren. Ziel ist, direkte Diskriminierung (Ungleichbehandlung wegen eines spezifischen Merkmals) und indirekte Diskriminierung (jede Rechtsvorschrift, jedes Kriterium oder jede Praxis, die/das bei oberflächlicher Betrachtung neutral ist, sich aber negativ auf Menschen mit einem oder mehreren Merkmalen auswirken oder zu Diskriminierung führen könnte) zu bekämpfen. Es ist erwähnenswert, dass Verhalten, das „ein von Einschüchterungen, Anfeindungen, Erniedrigungen, Entwürdigungen oder Beleidigungen gekennzeichnetes Umfeld“ schafft, als Diskriminierung gilt. Die Richtlinie betrifft folgende Bereiche:

- Voraussetzungen für den Zugang zur abhängigen oder selbständigen Beschäftigung, einschließlich Beförderung
- Berufsausbildung
- Beschäftigungs- und Arbeitsbedingungen (einschließlich Bezahlung und Kündigung)
- Mitgliedschaft oder Beteiligung in einer Arbeitgeber- oder Arbeitnehmerorganisation oder jeder anderen berufsständischen Vereinigung.

Die Richtlinie gilt für den öffentlichen und den privaten Sektor gleichermaßen, einschließlich öffentlicher Stellen, sowie für die bezahlte und unbezahlte Arbeit.

Die Entschließung des Rats der Europäischen Union zu den Folgemaßnahmen zum Europäischen Jahr der Chancengleichheit (verabschiedet beim Rat für BeSoGeKo am 5./6. Dezember 2007) fordert die Europäische Kommission und die Mitgliedstaaten auf, beim Einsatz der Strukturfonds, des Europäischen Fonds zur Anpassung an die Globalisierung und bei der Umsetzung der Leitlinien für Wachstum und Beschäftigung und der Verwirklichung der Ziele für soziale Eingliederung und sozialen Schutz die *durchgängige Berücksichtigung der Gleichbehandlung und Nichtdiskriminierung* zu gewährleisten. In ihrer Mitteilung von Juli 2008 verpflichtete sich die Europäische Kommission zur systematischen Berücksichtigung der Nichtdiskriminierungs- und Gleichbehandlungsaspekte in allen Politiken.

Die Agenda für neue Kompetenzen und Beschäftigungsmöglichkeiten, eine der sieben Leitinitiativen der Strategie Europa 2020, behandelt unmittelbar die Frage der Arbeit und Beschäftigung. Die Mitgliedstaaten verabschiedeten 2013 eine Empfehlung des Rats zur Einführung einer ‚Jugendgarantie‘, die jungen Menschen ein hochwertiges Arbeitsangebot oder weiterführende schulische oder berufliche Ausbildung innerhalb von vier Monaten, nachdem sie arbeitslos geworden sind oder die Schule beendet haben, zusichert. Diese Jugendgarantie umfasst Strategien, um junge Menschen mit Behinderung anzusprechen und so sicherzustellen, dass sie in solchen Maßnahmen berücksichtigt und bei den Arbeitsagenturen gemeldet werden. Es werden Mittel aus dem ESF eingesetzt, um verschiedene Programme zu finanzieren, wie geförderte Beschäftigung, Maßnahmen zum Erwerb praktischer Berufserfahrung, Lohnzuschüsse, befristete geschützte Arbeitsplätze und andere befristete Arbeitsmarktmaßnahmen sowie Programme zur Förderung von selbständiger Arbeit und Genossenschaften. Auch im laufenden Programmförderzeitraum 2014-2020 werden maßgeschneiderte und spezifische Fortbildungs- und Hilfsangebote aus dem ESF gefördert.

Die *EU-Gesetzgebung über Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz* wurde als Instrument genutzt, um Anpassungen des Arbeitsumfelds für Arbeitnehmer mit Behinderungen vorzuschreiben. So verlangt die Rahmenrichtlinie über die Sicherheit und den Gesundheitsschutz der Arbeitnehmer von 1989, dass in der Gestaltung von Arbeitsplätzen bei Bedarf die Bedürfnisse von Arbeitnehmern mit Behinderung berücksichtigt werden, insbesondere was Türen, Durchgänge, Treppenhäuser, Waschbecken, Toiletten und Arbeitsstationen betrifft, die direkt von Menschen mit Behinderungen benutzt werden.

Die Kommission startete 2012 mit ihrer Mitteilung zur Modernisierung des EU-Beihilferechts eine umfassende Überprüfung der Rechtsvorschriften über staatliche Beihilfen. Bei der Durchsetzung staatlicher Beihilfen sollte nachhaltiges, intelligentes und integratives Wachstum gefördert werden, Fälle mit der größten Wirkung für den Binnenmarkt im Vordergrund stehen, die Rechtsvorschriften gestrafft und schnellere, fundiertere und belastbarere Entscheidungen getroffen werden. Die Überprüfung der Allgemeinen Gruppenfreistellungsverordnung (AGVO) steht im Mittelpunkt der Reform des EU-Beihilferechts und unterstützt alle diese Ziele. Die AGVO befreit *Beihilfen für die Einstellung benachteiligter und behinderter Arbeitnehmer* von der Pflicht zur Anmeldung von Einzelbeihilfen. Außerdem behandelt sie Beihilfen zur Deckung von Zusatzkosten bei Einstellung von Menschen mit Behinderungen, wie die Kosten für den Umbau von Gebäuden und Anlagen, um sie an die Bedürfnisse behinderter Menschen anzupassen, sowie die Einstellung von Assistenten für Arbeitnehmer mit Behinderung. Die AGVO kann außerdem für die Förderung der Teilhabe und Rehabilitierung von Menschen mit Behinderungen gelten, sofern eine solche Unterstützung eine staatliche Beihilfe darstellt, wobei besonderes Augenmerk auf der Vereinfachung liegt.

Eine weitere Möglichkeit für die Mitgliedstaaten, Arbeitnehmer mit Behinderungen nach EU-Recht zu begünstigen, ist die Berücksichtigung von Behinderungsaspekten im *öffentlichen Vergabewesen*. Gemäß Richtlinie

2004/17/EG und Richtlinie 2009/81/EG können öffentliche Behörden die Teilnahme an Vergabeverfahren auf geschützte Werkstätten beschränken und/oder vorschreiben, dass solche Aufträge im Kontext der geschützten Beschäftigung umgesetzt werden. Die 2014 überarbeiteten Richtlinien zum öffentlichen Auftragswesen erweitern die Möglichkeiten, öffentliche Aufträge bestimmten Betreibern vorzubehalten. Dies betrifft nicht nur geschützte Werkstätten, sondern auch Wirtschaftsteilnehmer, deren Hauptziel die *soziale und berufliche Eingliederung behinderter oder benachteiligter Menschen ist* (und die mindestens 30% behinderte oder benachteiligte Arbeitnehmer beschäftigen).

Neben den oben genannten Maßnahmen hat die EU verschiedenste Veranstaltungen zur *Sensibilisierung* durchgeführt und entsprechende Veröffentlichungen gefördert, um die Beschäftigungsaussichten für Menschen mit Behinderungen zu verbessern. Dazu zählen die behinderungsbezogenen Teile der Kampagne ‚Für Vielfalt – gegen Diskriminierung‘. Auf Antrag des Europäischen Parlaments finanzierte die Kommission von 2011 bis 2013 vier Pilotprojekte zur Beschäftigung von Menschen mit Autismus-Spektrumsstörung (ASS) in Bulgarien, Deutschland, Dänemark, Polen und Italien. Alle Projekte basierten auf einem individualisierten Ansatz und umfassenden Gesprächen, in denen auch die Angehörigen von Menschen mit ASS zu Wort kamen.

Die Strategie zugunsten von Menschen mit Behinderungen bekennt, dass es deutliche Unterschiede in der Beschäftigung von Menschen mit und ohne Behinderungen in allen Mitgliedstaaten gibt.

Die Arbeitsintensität in Haushalten ist ein Bestandteil des Leitindikators der ‚von Armut oder sozialen Ausgrenzung bedrohten Menschen‘ der Strategie Europa 2020, der mit den EU-weit abgestimmten Zielen zusammenhängt, bis 2020 die Anzahl der von Armut und sozialer Ausgrenzung bedrohten Menschen um mindestens 20 Millionen zu senken. Im Jahr 2011 lebten 25% der

Menschen mit Behinderungen in Haushalten mit sehr geringer Arbeitsintensität, also dreimal so viel wie die 8% der Menschen ohne Behinderungen in der gleichen Kategorie (gerundete Daten; EU-SILC 2011).

Die Strategie Europa 2020 legt eine Zielbeschäftigungsquote von 75% der Menschen von 20 bis 64 Jahren in der EU fest, die bis 2020 erreicht werden soll. Wenn die Beschäftigungsquote von Menschen mit Behinderungen nicht steigt, wird dieses Ziel nicht erreicht. Der Bericht der hochrangigen Gruppe von 2011 befasst sich mit dem Zusammenhang zwischen der Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention (BRK) und der Verwirklichung der Europa-2020-Ziele in den Bereichen der Beschäftigung, Bildung und Reduzierung der Armut.

#### **2.4.2 Nationale/regionale Regierungsebene; Rechtsrahmen und Vorschriften**

Die ‚Gleichbehandlungsrahmenrichtlinie‘ (2000/78/EG) vom 27. November 2000 wurde 2000 verabschiedet und von allen Mitgliedstaaten in nationales Recht umgesetzt.

##### *2.4.2.1 Maßnahmen und Regelungen auf Ebene der Regierungen und/oder öffentlichen Institutionen*

Dieser Bericht gibt einen Überblick der verschiedenen Maßnahmen und Regelungen, die auf Ebene der Regierungen und/oder öffentlichen Institutionen beschlossen werden können. Leider ist es in diesem Rahmen nicht möglich, jede dieser Maßnahmen im Einzelnen zu erörtern oder Bewertungen der in verschiedenen Ländern durchgeführten Maßnahmen vorzunehmen.



- Gleichbehandlung und Diskriminierungsverbot:
  - Alle Länder haben *Arbeitsgesetze*, die die *Gleichbehandlung fördern* und die *Diskriminierung* von Menschen mit Behinderung oder Gesundheitsdefiziten verbieten.
  - Einige Länder haben Quoten, zum Beispiel für die Beschäftigung im öffentlichen Sektor (Zypern, die Slowakei und Belgien haben ein Quotensystem für die Einstellung von Menschen mit Behinderung eingeführt).
  
- Schaffung angepasster Arbeitsbedingungen/Anpassungen des Arbeitsplatzes
  - Einige nationale Gesetze sehen die Schaffung angepasster Arbeitsplätze oder angepasster Arbeitsbedingungen für Menschen mit Gesundheitsproblemen vor. So haben z. B. Portugal, Schweden und Polen Arbeitsgesetze, die vorsehen, dass Arbeitnehmer mit Behinderung/chronischer Erkrankung von Aufgaben befreit werden können, die ihre Gesundheit oder Sicherheit beeinträchtigen, eine verkürzte Wochenarbeitszeit haben können (siehe unten) oder die Arbeitgeber verpflichtet sind, ggf. die Arbeitsbedingungen zu verändern.
  - Einige beinhalten auch Vorschriften zur Gleichbehandlung bei beruflichen Aufstiegsmöglichkeiten und Fortbildung.
  
- Finanzielle Unterstützung/Entschädigungen:
  - Direkte finanzielle Unterstützung des/der *Einzelnen*
  - Finanzielle Entschädigung des *Arbeitgebers*:
  - Übernahme der Kosten für Schulungen und Präventivprogramme, Anpassungen des Arbeitsplatzes...: Zuschüsse für Ausstattung und Anpassung des Arbeitsplatzes gibt es z. B. in Irland, den Niederlanden und Belgien;
  - für Versicherungsbeiträge;

- (Langzeit-)Beschäftigungszuschüsse für Zielgruppen, die als dauerhaft weniger produktiver gelten (z. B. Norwegen, Schweden);
- *bezuschusste, geförderte Beschäftigung* für Menschen, die auf dem ‚regulären‘ Arbeitsmarkt Schwierigkeiten haben; Schaffung eines Systems geförderter Arbeitsplätze für Menschen, die vom offenen Arbeitsmarkt sehr weit entfernt sind (z. B. Belgien).
  
- Besondere Arbeitszeit-/Fehlzeitregelungen zur Förderung der Beschäftigungsfähigkeit und Wiedereingliederung von Menschen mit Behinderung/chronischen Krankheiten:
  - Regelungen, die die flexible Steuerung der Beschäftigungssituation von Menschen mit Behinderung oder chronischen Erkrankungen ermöglichen;
  - Es gibt außerdem Beispiele für flexible Regelungen im Umgang mit Erkrankungen und während Behandlungen; Regelungen, die das Recht auf Teilzeitarbeit gewährleisten, z. B. während einer Krebstherapie (z. B. Italien).
  
- Maßnahmen zur Förderung der Einstellung und beruflichen Wiedereingliederung über integrierte Wege, die:
  - verschiedene Maßnahmen zur Steigerung der Beschäftigungsfähigkeit verbinden, wie individuelle Unterstützung, Beratung, Anleitung, Zugang zu allgemeiner und beruflicher Bildung und (Um-)Schulung;
  - Zugang zu Dienstleistungen (Gesundheits- und Sozialdienste);
  - Unterstützung für Arbeitgeber;
  - Organisation spezifischer AAMP für Menschen mit Behinderung oder chronischen Erkrankungen, um ihre (Wieder-)Eingliederung in den Arbeitsmarkt zu fördern (Beratung, (Um-)Schulung, Programme zur (Wieder-)Eingliederung, Schonarbeitsplätze, Beauftragte für Menschen mit Behinderungen, geförderte Beschäftigung etc.)

- Öffentliche Institutionen wie Arbeitsämter bieten oft Beratungsdienste, Reha-Programme und Fortbildungen an;
  - Spezifische ‚Einstellungsplattformen‘, die Arbeitgeber in Kontakt mit Arbeitnehmern bringen, die eine chronische Erkrankung oder Behinderung haben.
- Kampagnen:
- zur Sensibilisierung der Öffentlichkeit/Aufklärung
  - für Sektoren und Organisationen, damit diese gegen Diskriminierung vorgehen oder das *Diversity und Disability Management* zu fördern.

Wie erwähnt, wurden *nicht nur Abhilfemaßnahmen umgesetzt*. Mehrere Mitgliedstaaten haben auch größere Anstrengungen zur Prävention unternommen. Es werden Politiken zur Gewährleistung der Sicherheit und Gesundheit am Arbeitsplatz eingeführt. In allen EU-Mitgliedstaaten müssen Arbeitgeber sicherzustellen, dass die Arbeitsbedingungen den Anforderungen an Gesundheitsschutz und Sicherheit am Arbeitsplatz genügen. In einigen Mitgliedstaaten müssen Arbeitnehmer mit Behinderung und/oder chronischen Erkrankungen außerdem regelmäßig von einem Arbeitsmediziner oder ähnlichen Spezialisten medizinisch untersucht werden (z. B. Belgien, Frankreich).

Darüber hinaus sind in einigen Ländern auch Regierungspolitiken im Gespräch, die *Fallen vermeiden sollen, die diese Gruppe davon abhalten, auf den Arbeitsmarkt zu kommen*, z. B. die so genannte ‚Aktivierung‘ von Sozialleistungen, die Überwachung von negativen Beschäftigungsanreizen und die umsichtige Setzung von Anreizen.

### **Wajong: der niederländische Ansatz für junge Menschen mit Beschäftigungseinschränkungen**

Mit dem „Wajong-Gesetz“ vom 24. April 1997 wurde ein Sozialversicherungssystem für Bürger/innen der Niederlande eingeführt. Es handelt sich um eine Versicherung, die allen Menschen, die vor ihrem 17. Geburtstag erwerbsunfähig werden, und jungen Arbeitnehmern zwischen 18 und 30 Jahren, die die eine oder andere Bildungsform absolviert haben, Beihilfe gewährt. Sie erhalten eine Sozialversicherungszahlung in Höhe von 75% des gesetzlichen Mindestlohns. Außerdem wurden verschiedenste Ansätze umgesetzt, um die Beteiligung dieser Zielgruppe am Arbeitsmarkt zu fördern. Arbeitgebern, die einen „Wajonger“ einstellen, werden die Sozialversicherungsbeiträge gekürzt. Die Lohnzahlungen in den ersten beiden Monaten nach Einstellung, in denen sich der Arbeitgeber vergewissern kann, dass der betreffende Arbeitnehmer den Erwartungen entspricht, trägt der Staat. Solange der jeweilige Arbeitnehmer nicht voll einsatzfähig ist, kann er geringer entlohnt werden als seine Kollegen, aber das Ziel ist, dass nach einer Übergangszeit von bis zu fünf Jahren kein Entgeltunterschied mehr besteht. Außerdem ist die Höhe der Versicherungsleistung für diesen Arbeitnehmer bei krankheitsbedingten Fehlzeiten so hoch wie bei jedem anderen Arbeitnehmer, aber der Arbeitgeber erhält einen zusätzlichen Zuschuss von den Behörden.

Es wurde außerdem eine Stelle für die Arbeitgeber eingerichtet, die bedarfsgerechte Beratung bietet (durch Fachberater, die Unternehmen unterstützen, und Job-Coaches für Bewerber). Diese Stelle hat eine Webseite, auf der Stellenangebote veröffentlicht werden. Es gibt Zuschüsse für Investitionen zur Änderung von Arbeitsplätzen oder der Infrastruktur des Unternehmens (z. B. barrierefreie Räume) und den Kauf spezifischer Hilfsmittel. Einige dieser zusätzlichen Hilfsmittel sind persönlich, wie ein angepasster Bürostuhl oder eine Vergrößerungshilfe für Arbeitnehmer mit geringer Sehkraft, und können beim Wechsel des Arbeitgebers mitgenommen werden.

Dennoch werden in vielen Mitgliedstaaten noch nicht alle Arbeitnehmer, die von einer chronischen Erkrankung betroffen sind, unterstützt oder zumindest nicht im nötigen Maße, trotz vorhandener nationaler Gesetze und Maßnahmen, die ihnen häufig einen Rechtsanspruch auf eine vertretbare Anpassung ihres Arbeitsplatzes gewähren.

Es gibt auch Situationen, in denen Menschen mit Gesundheitsproblemen feststellen, dass ihr Arbeitsplatz in Gefahr ist. In einigen Ländern können Arbeitgeber dem Arbeitnehmer kündigen, wenn dieser über einen bestimmten Zeitraum „seine Pflichten nicht erfüllen kann“ (z. B. Estland, Lettland, Griechenland) (Eurofound, 2015).

#### *2.4.2.2 Empfehlungen an die Politik*

Häufig liegt das Augenmerk staatlicher Vorschriften und Maßnahmen auf den Einschränkungen von Menschen mit Behinderung oder chronischen Erkrankungen und nicht darauf, welche Arbeitsmarktfähigkeit die Betroffenen haben. Der Blick auf die Fähigkeiten erfordert einen ganzheitlicheren, individuelleren Ansatz bei den politischen Maßnahmen. Anstelle von Leistungen und finanziellem Ausgleich müssen integrierte Wege zu Arbeitsmarktchancen und Beteiligung geschaffen werden, damit Betroffene die größtmöglichen Teilhabechancen im Rahmen ihrer Fähigkeiten erhalten.

Eurofound hat die Beschäftigungschancen von Menschen mit chronischen Krankheiten in den Mitgliedstaaten der EU-28 und Norwegen untersucht. Die Studie wurde anhand nationaler Berichte durchgeführt, die von den einzelnen Ländern im Laufe von 2014 mithilfe eines standardisierten Fragebogens erstellt wurden. Der zusammenfassende Bericht leitet die folgenden „*Empfehlungen für die Politik*“ ab (Eurofound, 2015):

- Der Begriff ‚chronische Erkrankungen‘ wird in beschäftigungsrelevanten Gesetzen selten verwendet, während das Konzept der ‚Behinderung‘ gän-

gig ist. Es könnte mehr getan werden, um spezifische Rechtsvorschriften und Politiken für Menschen mit chronischen Erkrankungen zu entwickeln.

- Staatliche Politiken sollten stärker auf die *Bindung/Eingliederung* von Menschen mit chronischen Erkrankungen in den Arbeitsmarkt abzielen anstatt wie derzeit auf die Zahlung finanzieller Unterstützung und Leistungen. Eine alternde Arbeitnehmerschaft mit höherer Häufigkeit chronischer Erkrankungen macht es unerlässlich, diese Art von Politiken zu fördern.
- Es ist wichtig, dass Rechtsvorschriften und Politiken eine *flexible Steuerung der Beschäftigungssituation* chronisch kranker Menschen ermöglichen. Die Arbeitszeiten und Arbeitsbelastung könnten angepasst werden, ohne ihre Ansprüche auf Leistungen zu verringern, um so ihre aktive Arbeitsmarktbeteiligung zu fördern.
- Beispiele von Unternehmen, die aktive Strategien zur Weiterbeschäftigung chronisch kranker Arbeitnehmer entwickeln, könnten unter Betonung ihrer positiven Ergebnisse stärker beworben werden. Außerdem könnten Aktivitäten erarbeitet werden, um Arbeitgeber und Arbeitnehmer für chronische Erkrankungen und ihre tagtäglichen Auswirkungen zu sensibilisieren.
- Bemühungen zur Risikobewertung könnten verstärkt werden, um Risikofaktoren für chronische Erkrankungen bei den Arbeitnehmern bestimmter Sektoren, Berufe oder Unternehmen zu erkennen, während gleichzeitig Aufklärungsarbeit über gesundes Verhalten und Präventionsmaßnahmen geleistet wird.
- Es sollten Initiativen umgesetzt werden, um die Partnerschaften zwischen Unternehmensverbänden und Gewerkschaften, politischen Entscheidungsträgern und Vertretern des Gesundheitswesens zu vertiefen, Informationen auszutauschen, Strategien zu erarbeiten und Ressourcen zu mobilisieren, damit chronische Krankheiten innerhalb eines Sektors und sektorenübergreifend behandelt werden können.

### 2.4.3 Maßnahmen auf Unternehmens- und Branchenebene

Auf Branchen- und Unternehmensebene können innerhalb und außerhalb des sozialen Dialogs – nach Möglichkeit in Form von Tarifverträgen – günstige Bedingungen für Arbeitnehmer mit gesundheitlichen Problemen vereinbart werden. Die Beteiligung von *Gewerkschaften und anderen Arbeitnehmerorganisationen* kann hier bei folgenden Aspekten eine wichtige Rolle spielen:

Schwerpunkt (Bestimmungen) in Tarifverträgen:

- Beschäftigung in Funktionen, die mit dem Gesundheitszustand vereinbar sind
- Zugang zu Berufsausbildung
- Maßnahmen zur Anpassung des Arbeitsplatzes
- Teilzeitbeschäftigung und Freistellung für Schulungsmaßnahmen
- Angemessene Arbeitsbedingungen und Entgelte
- Schutz krankheitsbedingter Fehlzeiten für Arbeitnehmer mit chronischen Krankheiten und/oder Einschränkungen.

Außerdem können auf Unternehmensebene Maßnahmen zur (Wieder-)Eingliederung umgesetzt werden:

- Einrichtung spezifischer Funktionen/Abteilungen mit angepassten Arbeitsplätzen
- Politiken zum Erhalt des Arbeitsplatzes inklusive angepasster Arbeitsbedingungen
- Unternehmensinternes Begleitteam.

Unternehmen entscheiden sich oft für eine Kombination aus Strategie zur beruflichen (Wieder-)Eingliederung und Präventionsstrategie (Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz). Hier gilt *„Vorsorge ist besser als Heilen“*, durch Investitionen in die allgemeine Gesundheitsförderung, die Verbesserung des allgemeinen Arbeitsumfelds, des psychosozialen Klimas und der

Ergonomie. Dies trägt dazu bei, die Häufigkeit körperlicher und psychologischer Beschwerden und die Abwanderung potenziell gefährdeter Arbeitnehmer zu verringern und die Beschäftigungsaussichten älterer Arbeitnehmer und gesundheitlich beeinträchtigter Bewerber zu verbessern.

Weitere wichtige Maßnahmen auf Unternehmens- und/oder Branchenebene sind:

- Informationsaustausch/gegenseitiges Lernen zwischen dem offenen Arbeitsmarkt und geschützten/geförderten Beschäftigungsinitiativen/Beratung am Arbeitsplatz
- Informationsaustausch, um die Sensibilität und das Bewusstsein von Arbeitgebern und Arbeitnehmern für chronische Erkrankungen/Behinderungen und ihre tagtäglichen Folgen zu stärken
- Förderung von Antidiskriminierungspolitiken/*Diversity and Disability Management*:
  - Gewerkschaften und Arbeitnehmerorganisationen können mit den Arbeitgebern verhandeln, um sicherzustellen, dass Diskriminierung am Arbeitsplatz abgestellt und Chancengleichheit und *Diversity/Disability Management* gefördert werden
  - Unterstützung von Diskriminierungsopfern
  - Überwachung, Dokumentation und Anzeige von Diskriminierung am Arbeitsplatz

### **Der herkömmliche innerbetriebliche Ansatz: Disability Management**

Der Erhalt des Arbeitsplatzes und die Wiedereingliederung von Arbeitnehmern mit Behinderung können dem Wunsch vieler Unternehmen teilweise entsprechen, die volle Einsatzfähigkeit ihrer Mitarbeiter zu erhalten. Diese Strategie, die heutzutage allgemein unter der Bezeichnung *Disability*



*Management'* läuft, wird auf zwei Ebenen erarbeitet. Einerseits werden Arbeitgeber ermutigt, eine Politik zu entwickeln, die die berufliche Wiedereingliederung von Arbeitnehmern fördert, die langfristige Gesundheitsprobleme oder Behinderungen haben. Andererseits müssen Prozesse zur Weiterbeschäftigung und beruflichen Eingliederung stärker an den Bedürfnissen der Betroffenen ausgerichtet werden, damit sie länger im Erwerbsleben bleiben können.

Die Methode des *Disability Management* ist ein international anerkannter Ansatz, der in erster Linie auf Arbeitnehmer abzielt, aber auch leicht auf die Einstellung und Beschäftigung von Bewerbern mit langfristigen Gesundheitsproblemen oder Behinderungen – oder auch älterer Arbeitnehmer - erweitert werden könnte.

Charakteristisch für diese Methode ist das *Coaching einzelner Arbeitnehmer* (oder möglicher Arbeitnehmer), die aufgrund ihrer Arbeitseinschränkungen längere Zeit nicht im Arbeitsmarkt aktiv waren. Wesentliche Konzepte im Rahmen effektiver Programme zum *Disability Management* sind (Verjans et al., 2011):

- Gewährleistung, dass früh Kontakt zwischen dem Arbeitgeber und dem Arbeitnehmer besteht, der den Arbeitsplatz aufgrund Verletzung oder Krankheit verlassen musste
- Anpassungen am Arbeitsplatz und in der Arbeitsorganisation
- Förderung des Kontakts zwischen dem kurativen Sektor und dem Betrieb
- Kartierung der Eigenschaften des Arbeitsplatzes
- Koordinierung des Wiedereingliederungsprozesses durch einen offiziell ernannten Fallmanager.

Der Fallmanager für Menschen mit Behinderung ist nicht nur Fachmann/-frau für die Förderung der beruflichen Wiedereingliederung. In Ländern

mit komplexem Rechtsrahmen (wie den meisten westeuropäischen EU-Mitgliedstaaten) erfordert die Koordinierung eines Wiedereingliederungs-/Arbeitsplatzsicherungsprozesses auch umfassendes Wissen über Rechtsvorschriften und Bestimmungen, die verschiedenen Kompensationssysteme und beteiligten Personen und Institutionen.

Die Umsetzung von Anpassungen und die Schaffung einer dauerhaften Begleitung des Wiedereingliederungsprozesses sind mit Abstand die arbeitsintensivsten und teuersten Maßnahmen. Sie zeichnen sich für gewöhnlich durch folgende Merkmale aus:

- Schaffung angepasster Arbeitsmöglichkeiten: Eine Krankenschwester, die chronische Rückenschmerzen hat und auf der Intensivstation gearbeitet hat, kann auf eine Station wechseln, wo die Arbeit körperlich weniger anstrengend ist, wie dem Sterilisationsraum oder Empfang.
- Anpassung von Arbeitsplätzen, damit Aufgaben zum Beispiel sitzend verrichtet werden können, Anschaffung von Zusatz- oder Spezialausrüstung
- Anpassung von Arbeitsverfahren: Anpassung des gewünschten Arbeitsergebnisses, der Arbeitsgeschwindigkeit, der konkreten Reihenfolge der Aufgaben, Veränderung der Arbeitsinhalte.
- Medizinische Überwachung.

Studien haben gezeigt, dass proaktives, betriebliches *Disability Management* die Häufigkeit und Dauer von Behinderungen mindern kann und der Nutzen bei der Unterstützung der Arbeitnehmer zur beruflichen Wiedereingliederung höher ist als die Kosten (Tomba et al., 2008).

## 2.5 Was können Gewerkschaften und Arbeitnehmerorganisationen tun?

Gewerkschaften und andere Arbeitnehmerorganisationen können und müssen auf den verschiedenen Strategieebenen (siehe oben) eine Rolle spielen, indem sie sich in den sozialen Dialog einbringen.

Außerdem können Gewerkschaften und andere Arbeitnehmerorganisationen folgende Initiativen ergreifen:

- Durchführung von Sensibilisierungsveranstaltungen und Konferenzen
- Mobilisierung ihrer Mitglieder
- Entwicklung von Instrumenten
- Unterstützung und Schulungsangebote
- Know-how anbieten
- Zusammenarbeit mit Vertretern der Interessensgruppen.

Das nächste Kapitel beleuchtet die Beschäftigungssituation älterer Arbeitnehmer (ab 55 Jahren). Durch die Überalterung der Arbeitnehmer in der EU treten künftig vielleicht mehr chronische Erkrankungen oder Behinderungen auf. Daher ist es wichtig:

- Das Augenmerk stärker auf die Weiterbeschäftigung/berufliche Eingliederung von Menschen mit chronischen Erkrankungen zu legen anstatt wie derzeit auf die Zahlung finanzieller Unterstützung und Leistungen;
- Arbeitsplätze und die Arbeitsorganisation anzupassen, einschließlich der Arbeitszeit, Erreichbarkeit des Arbeitsplatzes und Maßnahmen am Arbeitsplatz für die Zielgruppe der älteren Arbeitnehmer;
- Die Volksgesundheit zu verbessern und Menschen in die Lage zu versetzen, länger erwerbstätig und gesund zu bleiben;
- Prävention und Wiedereingliederung, Präventiv- und Abhilfemaßnahmen, Investitionen in gute Arbeit!

## 3 Beschäftigung älterer Arbeitnehmer (ab 55 Jahren)

### 3.1 Definition

Die Begriffsbestimmung, wer genau als ‚älterer Arbeitnehmer‘ gilt (und wer nicht), bleibt vage. Leider erschweren die inkohärenten Definitionen, die die älteren Arbeitnehmer eingrenzen, den Vergleich und die Gegenüberstellung demografischer Prognosen, Untersuchungsergebnisse und Analysen verschiedener Strategien. Die internationale Literatur zeigt, dass der Begriff des *älteren Arbeitnehmers* jeden ab dem 40. Lebensjahr bezeichnen kann, während die *Definition der OECD Arbeitnehmer ab dem 55. Lebensjahr umfasst*. Die meisten internationalen und lokalen Untersuchungen geben das Altersspektrum an, das in der jeweiligen Studie zur Datenerfassung genutzt wurde, aber es ist wichtig zu wissen, dass die Studien zu älteren Arbeitnehmern häufig Daten verschiedener Alterskohorten vergleichen und gegenüberstellen.

### 3.2 Zahlen und Fakten

Es ist davon auszugehen, dass das Durchschnittsalter der Erwerbsbevölkerung in den nächsten Jahren allmählich steigen wird. Dies ist das Ergebnis folgender allgemeiner Trends (die natürlich zusammenhängen):

- Der allmähliche Anstieg der Lebenserwartung
- Die allmähliche Anhebung des gesetzlichen Renteneintrittsalters in den meisten EU-Mitgliedstaaten, wo der allgemeine Trend in Richtung 67 Jahre zu gehen scheint. Dahingegen haben einige (überwiegend angelsächsische) Länder im privaten Sektor die Vorschriften zum gesetzlichen Renteneintrittsalter für die meisten Arbeitsplätze abgeschafft, teilweise infolge von Antidiskriminierungsgesetzen.

- Abschaffung oder zumindest Verlangsamung freiwilliger Frühruhestandsprogramme, teilweise mit hohen Abschlägen für die, die dennoch in den Frühruhestand gehen
- In einigen Ländern (Bulgarien, Griechenland, Portugal) wurden die Anforderungen für den Anspruch auf Erwerbsunfähigkeitsrente verschärft, um diesen Ausstiegsweg für ältere Arbeitnehmer teilweise zu blockieren (Europäische Kommission, 2011).

Alle europäischen Länder haben eine alternde Bevölkerung und Zahlen zeigen, dass bei den älteren Kohorten die Erwerbs- und Beschäftigungsquoten sinken. Es werden Politiken umgesetzt, die die allgemeine Beschäftigungsquote durch die Verlängerung des Erwerbslebens erhöhen sollen.

### **3.2.1 Beschäftigungsquote**

Die durchschnittliche Beschäftigungsquote der Alterskohorte 55 bis 64 Jahre lag 2014 bei 51,8% (gegenüber einer Gesamtbeschäftigungsquote von 64,8%). Die niedrigsten Beschäftigungsquoten für diese Alterskohorte haben die Türkei, Slowenien, Griechenland, Malta, Kroatien und Ungarn, die höchsten Beschäftigungsquoten Island, Schweden, die Schweiz und Norwegen.

**Tabelle 3.1 Beschäftigungsquote nach Alter**

	<b>15 bis 64 Jahre</b>	<b>55 bis 64 Jahre</b>	<b>Ab 65 Jahre</b>
Europäische Union (28 Mitgliedstaaten)	64,8	51,8	5,3
Belgien	61,9	42,7	2,3
Bulgarien	61,0	50,0	3,8
Tschech. Republik	69,0	54,0	4,9
Dänemark	72,8	63,2	7,1
Deutschland	73,8	65,6	5,8
Estland	69,6	64,0	10,5
Irland	61,7	53,0	9,8
Griechenland	49,4	34,0	2,5
Spanien	56,0	44,3	1,6
Frankreich	63,8	46,9	2,4
Kroatien	54,6	36,2	3,0
Italien	55,7	46,2	3,7
Zypern	62,1	46,9	7,2
Lettland	66,3	56,4	6,9
Litauen	65,7	56,2	5,7
Luxemburg	66,6	42,5	4,0
Ungarn	61,8	41,7	1,8
Malta	62,4	37,8	5,3
Niederlande	73,1	59,9	7,3
Österreich	71,1	45,1	5,2
Polen	61,7	42,5	4,7
Portugal	62,6	47,8	11,7
Rumänien	61,0	43,1	10,8
Slowenien	63,9	35,4	6,7
Slowakei	61,0	44,8	1,9
Finnland	68,7	59,1	5,7
Schweden	74,9	74,0	9,4
Verein. Königreich	71,9	61,0	10,1
Island	82,9	84,8	36,8
Norwegen	75,2	72,2	10,9
Schweiz	79,8	71,6	11,7
EJRM Mazedonien	46,9	38,6	1,9
Türkei	49,5	31,4	11,2

Es ist bemerkenswert, dass die älteren Kohorten auf den Arbeitsmärkten von der Finanz- und Wirtschaftskrise weniger hart getroffen wurden. Ihre Beschäftigungsquoten sind seit 2008 konstant oder haben sich in einigen Ländern sogar erhöht. Die jüngeren Arbeitnehmer und diejenigen in den mittleren Altersgruppen waren vom Stellenabbau und den fehlenden Stellenausschreibungen stark betroffen. Die älteren Arbeitnehmer ‚bleiben, wo sie sind‘ und verharren dort länger aufgrund des steigenden gesetzlichen Renteneintrittsalters (in einigen Mitgliedstaaten) oder der Einschränkung von Frühruhestandsregelungen (in anderen Mitgliedstaaten).

### **3.2.2 Erwerbsquote**

**Tabelle 3.2 Erwerbsquote nach Alter**

	<b>15 bis 64 Jahre</b>	<b>55 bis 64 Jahre</b>	<b>Ab 65 Jahre</b>
Europäische Union (28 Mitgliedstaaten)	72,3	55,9	5,4
Belgien	67,7	45,1	2,3
Bulgarien	69,0	56,6	4,0
Tschech. Republik	73,5	56,8	5,0
Dänemark	78,1	66,4	7,1
Deutschland	77,7	69,1	5,8
Estland	75,2	67,7	10,8
Irland	69,8	58,4	9,9
Griechenland	67,4	41,1	2,8
Spanien	74,2	55,4	1,7
Frankreich	71,1	50,7	2,5
Kroatien	66,1	41,0	3,2
Italien	63,9	48,9	3,7
Zypern	74,3	56,0	7,3
Lettland	74,6	62,6	7,0
Litauen	73,7	63,0	5,8
Luxemburg	70,8	44,5	4,1
Ungarn	67,0	44,6	1,9
Malta	66,3	40,3	5,4
Niederlande	79,0	64,9	7,7
Österreich	75,4	46,9	5,3
Polen	67,9	45,6	4,8
Portugal	73,2	55,3	11,9
Rumänien	65,7	44,6	10,8
Slowenien	70,9	38,4	6,7
Slowakei	70,3	50,1	2,0
Finnland	75,4	63,8	5,8
Schweden	81,5	78,2	9,6
Verein. Königreich	76,7	63,6	10,3
Island	87,4	87,4	37,4
Norwegen	78,0	73,1	11,0
Schweiz	83,8	74,0	11,7
EJR Mazedonien	65,3	49,9	2,0
Türkei	55,1	33,4	11,4

Quelle: Eurostat – AKE 2014



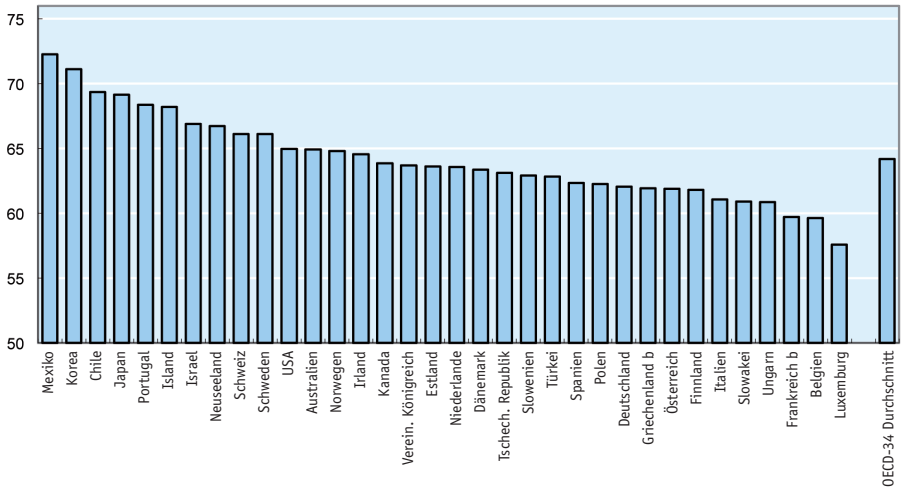
Die Zahlen zeigen, dass die Erwerbsquote für die Alterskohorte 55 bis 64 Jahre 2014 bei 55,9% lag: Nur jeder zweite Europäer der Alterskohorte war auf dem Arbeitsmarkt aktiv (beschäftigt oder arbeitslos/arbeitsuchend). Ab 55 Jahren aufwärts besteht eine Tendenz, sich aus dem Arbeitsmarkt zurückzuziehen. Dieser Rückzug ist bei *Frauen* ausgeprägter und setzt früher ein.

Auch hier bestehen wieder große Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten. Diese lassen sich durch die signifikante Korrelation zwischen der Erwerbsquote, den Ruhestandsoptionen und der Existenz einer Frühruhekultur erklären.

In den meisten europäischen Ländern liegt das effektive Rentenalter unter der gesetzlichen Altersgrenze für eine abschlagsfreie Rente. Die größten Diskrepanzen weisen Luxemburg, Belgien und Frankreich auf (Männer und Frauen).

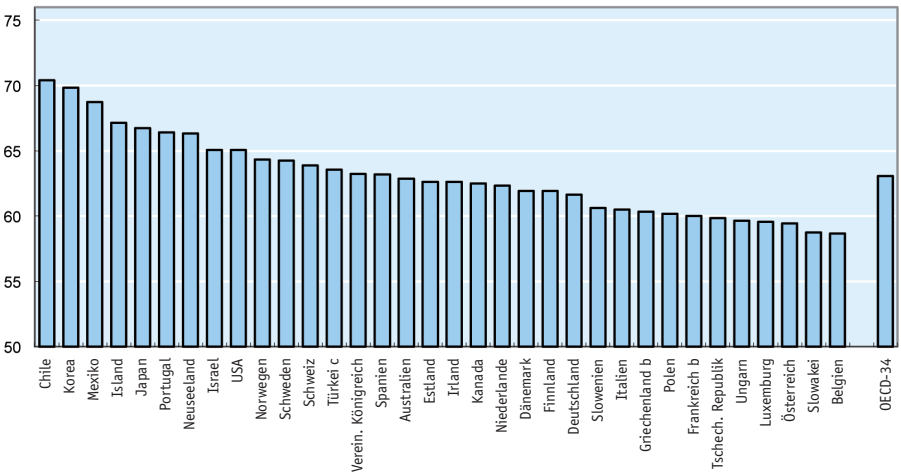
In einigen anderen Ländern liegt das effektive Rentenalter über dem gesetzlichen Renteneintrittsalter. Dies gilt für Länder wie Portugal, Island, Schweden, die Schweiz und die Türkei (für Männer) und Portugal, die Türkei, das Vereinigte Königreich und Estland (für Frauen).

**Abb. 3.1 Durchschnittliches effektives Renteneintrittsalter 2007-2012: Männer**



Quelle: www.OECD.org: Schätzungen der OECD auf Grundlage der nationalen Arbeitskräfteerhebungen, Arbeitskräfteerhebung der Europäischen Union

**Abb. 3.2 Durchschnittliches effektives Renteneintrittsalter 2007-2012: Frauen**



Quelle: www.OECD.org: Schätzungen der OECD auf Grundlage der nationalen Arbeitskräfteerhebungen, Arbeitskräfteerhebung der Europäischen Union

### 3.2.3 Arbeitslosenquote

Wenn ältere Arbeitnehmer ab 55 Jahren auf dem Arbeitsmarkt aktiv sind, weisen sie ein geringes Risiko auf, arbeitslos zu werden.

*Sind Menschen ab 55 Jahren jedoch arbeitslos, haben sie nur sehr geringe Chancen, wieder einen Arbeitsplatz zu finden, was zu Langzeitarbeitslosigkeit führt und teilweise die hohe Erwerbslosenquote (Frühruhestand) erklärt. Sie werden ‚abgeschrieben‘ und erwerbslos. In einigen Ländern sind die geringen Chancen auf Wiedereinstellung nach Verlust des Arbeitsplatzes bereits ab 45 Jahren signifikant erkennbar (z. B. Ungarn, Rumänien), und in fast allen Mitgliedstaaten haben Arbeitslose ab dem 50. Lebensjahr große Schwierigkeiten, einen neuen Arbeitsplatz zu finden.*

**Tabelle 3.6      Arbeitslosenquote nach Alter**

	15 bis 64 Jahre	55 bis 64 Jahre	Ab 65 Jahre
Europäische Union (28 Mitgliedstaaten)	10,4	7,4	2,3
Belgien	8,6	5,4	:
Bulgarien	11,5	11,7	:
Tschech. Republik	6,2	4,9	1,4
Dänemark	6,8	4,8	:
Deutschland	5,1	5,1	1,0
Estland	7,5	5,4	:
Irland	11,5	9,3	:
Griechenland	26,7	17,2	12,3
Spanien	24,6	20,0	5,7
Frankreich	10,3	7,5	5,3
Kroatien	17,5	11,6	5,7
Italien	12,9	5,5	1,5
Zypern	16,3	16,3	:
Lettland	11,1	9,9	:
Litauen	10,9	10,7	:
Luxemburg	5,9	4,3	:
Ungarn	7,8	6,4	:
Malta	5,9	6,3	:
Niederlande	7,5	7,7	5,7
Österreich	5,7	3,8	:
Polen	9,1	6,8	:
Portugal	14,5	13,5	:
Rumänien	7,1	3,3	:
Slowenien	9,9	7,8	:
Slowakei	13,2	10,6	:
Finnland	8,8	7,3	:
Schweden	8,1	5,4	2,8
Verein. Königreich	6,3	4,0	2,2
Island	5,1	3,0	:
Norwegen	3,6	1,3	0,7
Schweiz	4,7	3,3	0,8
EJRM Mazedonien	28,1	22,7	:
Türkei	10,1	6,0	2,4

Quelle: Eurostat – AKE 2014

## 3.3 Ursachen und Folgen

### 3.3.1 Ursachen

Es ist allgemein anerkannt, dass das Leistungsvermögen des Menschen ab dem 30. Lebensjahr langsam abnimmt. Diese Abnahme des allgemeinen Gesundheitszustands hängt nicht nur vom genetisch vorbestimmten Risikoprofil, den Lebensbedingungen und der Lebensweise ab, sondern auch vom Arbeitsumfeld und der Häufigkeit nicht wünschenswerter Vorfälle während oder nach der Arbeitszeit.

Der allgemeine Gesundheitsschwund ist zu Beginn gering und bleibt meist unbemerkt. Für gewöhnlich geht er mit einer Schwächung des Herz-Kreislauf-Systems (Herz und Blutgefäße), der Atemwegs- (Lungen) und Muskel-Skelett-Funktion (Muskeln, Gelenke und Knochen) einher. Der größte Verlust der Leistungsfähigkeit tritt zwischen dem 40. und 60. Lebensjahr ein und kann bis zu 20% betragen; die durchschnittliche körperliche Leistungsfähigkeit eines 65-Jährigen wird als halb so hoch eingeschätzt wie die eines 25-Jährigen. Andere Funktionen, wie soziale oder geistige Fähigkeiten, bleiben bis nach dem 50. Lebensjahr in vollem Umfang erhalten, aber Untersuchungen zeigen, dass auch diese Fähigkeiten danach abnehmen.

Ein Beispiel ist das Sehvermögen: Arbeitnehmer ab 60 Jahren brauchen 50% mehr Beleuchtungsstärke (in Lux ausgedrückt) als 20-Jährige. Außerdem hat jeder dritte 65-jährige Arbeitnehmer einen Verlust des Hörvermögens von mindestens 35 dB (Algemene Directie Humanisering van de Arbeid, 2006).

Andererseits verfügen ältere Menschen über kognitive Fähigkeiten („geschärfte geistige Fähigkeiten“) und „stilles Wissen“, das der Mensch im Laufe der Jahre erwirbt. Dies betrifft Fach- und Allgemeinwissen, den Wortschatz, verbale Fähigkeiten und die Kommunikation (Greller & Simpson, 1999). *Daher zeigen Forschungsergebnisse, dass Älterwerden nicht unbedingt zur Abnahme der Produktivität führt* (Kanfer & Ackerman, 2004). Ältere

Arbeitnehmer kompensieren den Rückgang der körperlichen Fähigkeiten durch ihre Erfahrung, ihr stilles Wissen und ihre kognitiven Fähigkeiten.

Dies kann nicht geringere Beschäftigungschancen für ältere Menschen rechtfertigen. Trotz der Abnahme der körperlichen und geistigen Fähigkeiten werden in den meisten Wirtschaftszweigen die Arbeitsbedingungen und erwarteten beruflichen Kompetenzen nicht an den jeweiligen Arbeitnehmer angepasst. Daher laufen ältere Arbeitnehmer Gefahr, Arbeitsbedingungen vorzufinden, die an ihre persönliche Leistungsgrenze herankommen oder sie überschreiten. Studien haben gezeigt, dass wiederholte hohe körperliche Belastungen das chronische Erschöpfungssyndrom und gesundheitliche Probleme auslösen können, wie chronische Muskelstörungen, und dies gilt nicht nur für anstrengende körperliche Arbeit, sondern auch für Büroaufgaben, wie die Arbeit am Computer.

Die Literatur zeigt auch, dass *individuelle Unterschiede* zwischen den Arbeitnehmern mit dem Alter tendenziell zunehmen. Die Folge ist, dass ein individualisierter Ansatz im Hinblick auf das bauliche und psychosoziale Arbeitsumfeld umso wichtiger ist, je älter die Arbeitnehmer sind (Algemene Directie Humanisering van de Arbeid, 2006).

Shultz, Morton & Weckerle (1998) beschreiben *Schub- und Sogfaktoren*, die erklären, warum Menschen den Arbeitsmarkt lange vor dem gesetzlichen Rentenalter verlassen.

Schubfaktoren sind negative Aspekte, die Menschen dazu veranlassen, früher in den Ruhestand zu gehen, während Sogfaktoren positive Dinge sind, die den Früheruhestand attraktiv erscheinen lassen.

*Individuelle Unterschiede und Präferenzen bestimmen teilweise persönliche Chancen und Entscheidungen.* Ältere Arbeitnehmer mit Kindern, die noch im Elternhaus leben, möchten tendenziell länger arbeiten als ältere Menschen, deren Kinder ausgezogen sind und deren Partner bereits im Ruhestand ist.

Auch finanzielle Sachzwänge und Sorgen haben großen Einfluss auf diese Art von Entscheidungen.

### 3.3.1.1 Schubfaktoren

Schubfaktoren können sein:

- Eingeschränkte berufliche Aussichten, bedingter Zugang zu Schulungsmöglichkeiten, zu bestimmten Teams oder Arbeitsgruppen;
- Gesundheitliche Probleme
- Fordernde Karrieren mit wenig Freizeit, das Gefühl ‚müde und ausgebrannt‘ zu sein
- (Allgemein verbreitete) Vorurteile gegenüber älteren Arbeitnehmern („sie sind weniger flexibler, unproduktiver, weniger motiviert, fehlen häufiger“)
- Entscheidungen des Arbeitgebers: Kündigung oder Zwangsruhestand:
  - Ältere Arbeitnehmer sind teurer (Standardlöhne steigen mit dem Alter oder der Betriebszugehörigkeit)
  - Vorurteile: „Ältere Arbeitnehmer sind weniger flexibel, weniger produktiv“.
- Generationskonflikte.

### 3.3.1.2 Sogfaktoren

Sogfaktoren sind positive Aspekte, die den Frühruhestand attraktiv erscheinen lassen. Es handelt sich meist um Frühruhestandsprogramme und Aspekte im sozialen und familiären Umfeld des Betroffenen. Sogfaktoren können sein:

- Frühruhestand = Standard

- Die Existenz attraktiver Frühruhestandsregelungen
- Mehr Freizeit
- Mehr Eigenständigkeit
- Geringerer Finanzbedarf.

*Um die Anzahl der Frühruheständler zu verringern, muss man bei den ‚Schub-‘ und Sogfaktoren ansetzen und handeln. Solange es attraktive Frühruhestandsoptionen gibt, wird die Wirkung jedoch nur minimal sein. Außerdem nutzen Arbeitnehmer alle sich bietenden Chancen, in den Frühruhestand zu gehen, da sie befürchten, dass die Rechtsvorschriften in den nächsten Jahren verschärft werden und der Frühstand nicht mehr möglich sein wird, sodass „der Zug für sie abgefahren wäre“.*

### *3.3.1.3 Entgeltstruktur*

In einigen Mitgliedstaaten sind Entgelte progressiv gestaffelt und steigen mit der Dauer der Berufstätigkeit. Außerdem haben ältere Beschäftigte in manchen Mitgliedstaaten Anspruch auf mehr oder regelmäßigeren Urlaubstage und kürzere Wochenarbeitszeiten. Diese Maßnahmen sollten ursprünglich ältere Arbeitnehmer in die Lage versetzen und motivieren, länger zu arbeiten, sie können sich aber auch zu ihren Lasten auswirken.

Ältere Arbeitnehmer sind aufgrund dieser Regelungen teurer: „Wir können zwei Junge statt eines Älteren einstellen.“ Bei Kündigungsverfahren spielt die Entgeltstruktur häufig eine Rolle.

### *3.3.1.4 Diskriminierung und Vorurteile*

Ältere Menschen sind auf dem Arbeitsmarkt unterschiedlichen Formen der direkten und indirekten Altersdiskriminierung ausgesetzt. Durch bestimmte



Formulierungen in Stellenausschreibungen (Mindestalter und/oder Altersgrenze, Lebensphase (z. B. ‚junge Absolventen‘, ‚junges und dynamisches Team‘) werden Alterskriterien explizit oder implizit erwähnt. Stereotype Haltungen können auch Kündigungsentscheidungen beeinflussen.

Stereotype Vorstellungen in Bezug auf das Alter gehören zu den Hauptgründen für Altersdiskriminierung: „Ältere Arbeitnehmer sind unflexibel. Es fällt ihnen schwer, mit Stress umzugehen, und sich anzupassen, vor allem an neue Technologien“, „Ältere Arbeitnehmer sind langsamer und nicht in der Lage, neue Fähigkeiten zu erlernen“, „Ältere Arbeitnehmer sind häufiger krank“, „Ein arbeitsloser älterer Arbeitnehmer ist ein inkompetenter Arbeitnehmer“, „Ältere Arbeitnehmer möchten eine Leitungs- oder Führungsposition“ oder „Ältere Arbeitnehmer sind zu teuer.“

Untersuchungen zeigen ein anderes Bild und widerlegen diese Stereotypen. Ältere Arbeitnehmer sind tendenziell loyaler, haben mehr Erfahrung und stilles Wissen, sind weniger gestresst, flexibler etc. Die Arbeitgeber befürchten, dass ältere Arbeitnehmer häufiger fehlen (Studien zeigen, dass ältere Arbeitnehmer seltener krankheitsbedingt fehlen als ihre jüngeren Kollegen, aber auch, dass sie oft länger fehlen, wenn sie krank werden). Arbeitgeber haben Angst vor Generationskonflikten. Sie haben vor allem die Sorge, dass die höheren Lohnkosten nicht im Verhältnis zur angeblich höheren Produktivität stehen, die diesen Personalkosten zugrunde liegt. Viele Erwägungen und Vorurteile stellen Hürden für viele Arbeitgeber dar, die sie davon abhalten, ältere Bewerber einzustellen. Trotz Studien, die zeigen, dass sich das Unternehmen durch die Einstellung älterer Arbeitnehmer flexiblere Mitarbeiter/innen sichert, die bereit sind, in ihre neue Beschäftigungschance zu investieren und das Unternehmen vermutlich nicht nach kurzer Zeit verlassen werden (ältere Arbeitnehmer zählen nicht zu den ‚Job-Hoppern‘, die häufig den Arbeitsplatz wechseln), sind die Chancen für Menschen ab 50, wieder Arbeit zu finden, sehr gering. Außerdem konkurrieren ältere Arbeitslose heute mit jüngeren Bewerbern in einem breiten Arbeitsmarkt (Wirtschaftskrise).

Wie bereits erwähnt, unterscheiden sich ältere Arbeitnehmer tatsächlich von

jüngeren; ihre körperlichen und geistigen Fähigkeiten sind teilweise schwächer, aber dafür sind sie bei anderen Aspekten stärker. ***Auch hier kommt es wiederum darauf an, richtig mit diesen Unterschieden umzugehen.***

### 3.3.2 Folgen

Infolge der hohen Erwerbslosenquote der Menschen ab 55 Jahren ist die Belastung für die junge Generation sehr hoch. Eine kleine Gruppe jüngerer Erwerbstätiger muss eine große und wachsende Gruppe älterer Menschen ‚versorgen‘, die von Sozialleistungen abhängt (höhere Abhängigkeitsquote).

Dadurch ist das Sozialversicherungssystem sehr unter Druck: Aufgrund der geringen Geburtenrate, der steigenden Lebenserwartung und der Tatsache, dass die geburtenstarken Jahrgänge das Rentenalter erreichen, zahlen weniger Menschen Steuern, während mehr staatliche Leistungen erhalten. Der Bedarf an Gesundheits- und Pflegeleistungen wird in dem Maße steigen, wie die Menschen älter werden.

Mehr (ältere) Menschen müssen auf dem Arbeitsmarkt aktiv und erwerbstätig sein. Daher ist es wichtig, die ältere Generation zu ermutigen, im Erwerbsleben zu bleiben statt in den Frühruhestand zu gehen. Maßnahmen sind notwendig, damit Menschen nicht nur bereit, sondern auch in der Lage sind, länger zu arbeiten.

Und schließlich müssen Maßnahmen umgesetzt werden, um den Arbeitgebern Anreize zu geben, ältere Arbeitnehmer einzustellen, damit *ältere Arbeitslose wieder in Beschäftigung gebracht werden können.*

### 3.4 Die wesentlichen politischen Maßnahmen

Maßnahmen, wie kollektive Frühruhestandspläne (meist bei Umstrukturierungen als Teil eines Tarifvertrags) und individuelle Regelungen dieser Art wurden ursprünglich gefördert, um *mehr Arbeitsplätze für junge Menschen zu schaffen*. Angesichts der Wirtschafts- und Finanzkrise mit steigender Jugendarbeitslosigkeit stellt dies die Politik vor ein Dilemma. Einerseits muss dringend die hohe Jugendarbeitslosigkeit bekämpft werden. Andererseits ist es aber auch notwendig, gegen die Benachteiligung älterer Menschen auf dem Arbeitsmarkt vorzugehen, das Erwerbsleben zu verlängern, den Erwartungen älterer Menschen gerecht zu werden und die Probleme der öffentlichen Finanzen und Abhängigkeit zu berücksichtigen. *Gefordert sind Maßnahmen auf allen Ebenen und für beide Zielgruppen, was schwierig ist*. Angesichts dieses Dilemmas muss die Politik bei der Bewertung und Deckung der Bedürfnisse beider Altersgruppen einen *generationsübergreifenden Ansatz* verfolgen.

*Die Schaffung von Arbeitsplätzen* ist dabei von kritischer Bedeutung!

Auch hier gilt, dass Maßnahmen unterschiedlicher Akteure auf verschiedenen Ebenen nötig sind. Sozialpartner, Gewerkschaften und andere Arbeitnehmerorganisationen müssen ihre Rolle auf den verschiedenen politischen Ebenen spielen und dabei zusammenarbeiten, um allen Herausforderungen zu begegnen.

Maßnahmen können auf die ‚Angebotsseite‘ des Arbeitsmarkts abzielen (die Gruppe der betroffenen benachteiligten Arbeitnehmer) oder die ‚Nachfrage-seite‘ (Unternehmen und Arbeitgeber, die Sektoren). Maßnahmen für die benachteiligte Gruppe können sich kurativ an erwerbslose und arbeitslose ältere Arbeitnehmer richten (Herausforderung = Wiederbeschäftigung, Erwerbslosigkeit vermeiden), aber auch präventiver Art sein und bewirken, dass ältere Menschen im Erwerbsleben bleiben (Herausforderung = Erhalt der Beschäftigung).

Die Maßnahmen können auf unterschiedlichen Ebenen angesiedelt sein: nationale regionale Regierung, die Branche oder das Unternehmen. Es können unterschiedliche Akteure eingebunden sein. Dieser Bericht befasst sich vorrangig mit der Rolle und Beteiligung der Sozialpartner auf verschiedenen Ebenen.

### 3.4.1 Politische Maßnahmen auf staatlicher/regionaler Ebene

#### 3.4.1.1 Beschäftigungserhalt: Minderung der Schubfaktoren

Das folgende Kapitel beschreibt die gängigsten Maßnahmen, die Mitgliedstaaten ergreifen oder erwägen, um die durch negative Aspekte des Arbeitsmarkts bedingte Frühverrentung zu vermeiden.

- a) Senkung der Steuer- oder Sozialversicherungsbeiträge für ältere Arbeitnehmer
 

Viele EU-Mitgliedstaaten fördern die Weiterbeschäftigung älterer Arbeitnehmer durch die Senkung der Steuer- oder Sozialversicherungsbeiträge für Arbeitnehmer ab einem bestimmten Alter.
- b) Auslaufen von Entgeltkonzepten, die von der Betriebszugehörigkeit abhängen
 

Eine Kategorie von *Entgeltsystemen, die von den Berufsjahren abhängen*, sind solche, bei denen die Betriebszugehörigkeit vorrangiges Kriterium für Entgelterhöhungen ist. Solche Entgeltsysteme können die Leistung berücksichtigen, aber der Hauptfaktor ist die Betriebs- oder Betriebszugehörigkeit. Zu den Vorzügen solcher Systeme zählen die Loyalität, Mitarbeiterbindung und -kontinuität ungeachtet ihres Leistungsniveaus. In der EU und anderen Ländern bestehen große Unterschiede zwischen den (von der Länge der Berufstätigkeit abhängigen) Entgeltsystemen. Portugal, Italien, Belgien, Luxemburg und Spanien weisen eine hohe

Lohnkluft je nach Länge der Berufstätigkeit auf, während die Entgeltkurven in den skandinavischen Ländern und den Niederlanden eher flach verlaufen. Im Vereinigten Königreich ist das durchschnittliche Entgelt der 50- bis 59-jährigen Arbeitnehmer sogar geringer als das der Alterskohorte 30-39 Jahre.<sup>16</sup>

Die gleichen Unterschiede können zwischen Wirtschaftszweigen bestehen: Oft halten staatliche Stellen an den genannten, von der Länge der Berufstätigkeit abhängigen Entgeltsystemen fest, wohingegen viele Firmen im verarbeitenden Gewerbe leistungsabhängige Entgeltskalen eingeführt haben, zumindest in gewissem Umfang.

c) Kündigungsschutz

Eine weitere Maßnahme, die verhindern soll, dass ältere Arbeitnehmer arbeits- oder erwerbslos werden, ist ein ‚umgekehrtes‘ Quotensystem bei Massenentlassungen. Wenn Unternehmen rationalisieren, sind ältere Arbeitnehmer, die häufig teurer sind, in der Regel die ersten, denen gekündigt oder eine Frühruhestandsregelung angeboten wird. Um diesen Trend umzukehren, haben einige Länder die Regel eingeführt, dass bei Kündigungen die bestehende Alterspyramide des Unternehmens abgebildet werden muss. Dieser Ansatz wird meist als Minderheitenkündigungsschutz bezeichnet und könnte auch auf andere Minderheitskohorten ausgedehnt werden.

d) Arbeitsplatzqualität und allgemeine Gesundheitsförderung

Durch die Bezuschussung und Unterstützung von Unternehmen, die in adaptive Arbeitsplätze oder flexible Teilzeit-/Arbeitszeitregelungen investieren, kann die Gruppe älterer Arbeitnehmer manche Arbeitsplätze ggf. besser ausfüllen, d.h. Anpassung des Arbeitsumfelds und der Ausstattung, um sie für altersgerechter zu gestalten.

---

<sup>16</sup> <http://trends.knack.be/economie/beleid/koppeling-loon-ancienniteit-blijft-arbeidsmarkt-verstoren/article-normal-435225.html>

Die Bezuschussung und Förderung von Präventionsmaßnahmen, z. B. Investitionen in den Arbeitsschutz, die Lebens- und Arbeitsqualität während der beruflichen Laufbahn und in das Alters- und Generationenmanagement sind wichtige Aspekte, damit ältere Arbeitnehmer nicht nur bereit, sondern auch fähig sind, länger erwerbstätig zu bleiben.

Allgemeine Kampagnen zur Gesundheitsförderung und Sensibilisierungsmaßnahmen können den Gesundheitszustand aller Arbeitnehmer verbessern und so chronische Erkrankungen oder Behinderungen verhindern.

#### *3.4.1.2 Beschäftigungserhalt: Minderung von Sogfaktoren*

Der wichtigste Sogfaktor sind vorhandene Frühruhestandsregelungen.

- a) Vermeidung von Frühruhestand und Verlängerung des Erwerbslebens  
Die Regierungen versuchen, den wichtigsten Sogfaktor – der positive Grund, warum ältere Arbeitnehmer früher aus dem Arbeitsmarkt ausscheiden – abzufedern, indem sie das Renteneintrittsalter (schrittweise) anheben, Frühruhestandsregelungen abschaffen sowie die Arbeit attraktiver und Transferleistungen weniger attraktiv machen.

Die wichtigste Aufgabe der Politik und beteiligten Sozialpartner ist, unerwünschte Nebenwirkungen der Politiken zur Verlängerung des Erwerbslebens (wie Anhebung des Rentenalters und Abschaffung/Erschwerung des Frühruhestands) zu verhindern, indem sie es für die Arbeitnehmer und Arbeitgeber weniger attraktiv machen, solche Maßnahmen zu nutzen und so letztlich die bestehende Frühruhestandskultur ändern:

*Es muss möglich sein, unter guten Bedingungen länger erwerbstätig zu bleiben (gute Arbeit)! Wenn jemand den Arbeitsplatz verliert, müssen die Chancen auf einen neuen höher sein!*

### 3.4.1.3 Wiedereinstellung der Arbeits-/Erwerbslosen

Viele EU-Mitgliedstaaten fördern die Einstellung von Bewerbern ab einem bestimmten Alter durch *Senkung der Steuer- und Sozialversicherungsbeiträge* für eine gewisse Zeit nach der Einstellung. So können die Bezuschussung und Förderung von Firmen, die in die Anpassung von Arbeitsumfeld und Ausstattung investieren, um sie altersgerechter zu gestalten, sinnvoll sein, um so die Beschäftigungschancen älterer Arbeitsloser zu verbessern.

Die Umsetzung bestehender *Antidiskriminierungsgesetze* sowie die Bearbeitung und Überwachung von Beschwerden sind wichtig, um diskriminierende Praktiken zu mindern. Regierungen und andere öffentliche Institutionen können die Hürde für die Arbeitgeber und ältere Arbeits- und Erwerbslose über *Sensibilisierungskampagnen* zur Bekämpfung von *Vorurteilen* und *Altersdiskriminierung* senken.

Um die größtmögliche Wirkung zu erzielen, ist die Umsetzung von AAMP notwendig, die konkret auf die älteren Arbeits-/Erwerbslosen abzielen:

- Angebote zur Arbeitsvermittlung, Hilfe bei der Arbeitssuche und auf ihre speziellen Bedürfnisse zugeschnittene Beratung für die Gruppe ab 55 Jahren (oder 45+ und 50+)
- Zuckerbrot und Peitsche: finanzielle Anreize, Verschärfung der Verpflichtungen, die mit der Leistung einhergehen, Verschärfung der Sanktionen.

Außerdem werden ältere Erwerbs- oder Arbeitslose ermutigt, eine Arbeit aufzunehmen, indem Arbeit attraktiver und Transferleistungen unattraktiver werden (z. B. durch das Angebot der monatlichen Aufstockung des Entgelts für den Arbeitnehmer). Um unerwünschte Nebenwirkungen solcher Politiken zu vermeiden, müssen Arbeitgeber nachweisen, dass sie Bewerber nicht aufgrund ihres Alters diskriminieren. Die Methode ‚Zuckerbrot und Peitsche‘ kann nur dann effektiv und richtig bei älteren Arbeitnehmern angewandt werden, wenn die Arbeitgeber und ihre Vertreter die Chancengleichheit

garantieren. Sie können Maßnahmen der positiven Diskriminierung für ältere arbeitslose Bewerber umsetzen.

### 3.4.2 Maßnahmen auf Unternehmensebene

#### 3.4.2.1 Beschäftigungserhalt: Minderung von Schubfaktoren

- a) Arbeitsplatzqualität und allgemeine Gesundheitsförderung  
Auf Betriebsebene kann es sehr wichtig sein, auf *Prävention und Ergonomie* zu achten, um zu vermeiden, dass (ältere) Arbeitnehmer krank werden oder ihre Aufgaben nicht mehr erfüllen können:
- Gesundheitsschutz und -förderung, betriebliche Gesundheits- und Sicherheitspolitik für Ergonomie und psychosoziale Risiken
  - Medizinische Überwachung, um einen guten Überblick über die Fähigkeiten älterer Arbeitnehmer und die Punkte zu erhalten, die ggf. der Aufmerksamkeit bedürfen
  - Gestaltung von Arbeitsplätzen, angepasste Arbeitsbedingungen für ältere Menschen, aber auch alle anderen Beschäftigten des Unternehmens:
  - Besondere Beachtung von Schichtarbeitern ab dem 50. Lebensjahr
  - Flexible Arbeitszeitregelungen oder Teilzeitarbeit
  - Die Gewährleistung einer besseren Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben ist für ältere Arbeitnehmer wichtig, die für gewöhnlich mehr Freizeit einem höheren Einkommen vorziehen.
  - Die Notwendigkeit altersgerechter Arbeitsplätze und nachhaltiger Arbeitsbedingungen, damit Arbeitnehmer ab 50 im Erwerbsleben bleiben können.
- b) Alters- und Generationenmanagement  
Die Berücksichtigung von *Beschäftigungs- und Karriereaussichten* älterer Menschen, zum Beispiel durch Erwägung anderer Aufgaben oder ange-



- passster Funktionen im Unternehmen (z. B. Ausbilder, Formalisierung stillen Wissen) kann dazu beitragen, den Frühruhestand zu vermeiden:
- Arbeitnehmer sollten die Chance erhalten, in späteren Phasen ihres Erwerbslebens Aufgaben auszuführen, die ihrer besonderen beruflichen Erfahrung und ihrem Wissen entsprechen. So sollten Arbeitgeber, die (ältere) Arbeitnehmer zur Ausbildung oder Anleitung anderer (als Mentoren) beschäftigen, geringere Sozialversicherungsbeiträge zahlen dürfen. Das Ziel ist, die berufliche Aus- und Weiterbildung zu fördern.

*Lebenslanges Lernen und Fortbildung* sollten die Norm sein, auch für ältere Arbeitnehmer. Kompetenzdefizite gehören zu den Beschäftigungsrisiken älterer Arbeitnehmer, weshalb Unternehmen weiterhin in ihre Ausbildung investieren sollten.

*Enge Beratung und Betreuung* sind wichtig, insbesondere für ältere Arbeitnehmer: Bewertung und Beurteilung, Karriereentwicklung, aber auch die Begleitung des Ausstiegs aus dem Berufsleben.

*Alle diese Maßnahmen sind jedoch nicht nur für ältere Arbeitnehmer wichtig. Das Altersmanagement befasst sich nicht nur mit den älteren Arbeitnehmern, sondern den Bedürfnissen aller Beschäftigten in den verschiedenen Lebensphasen. Durch ein gutes Altersmanagement können frühzeitige (freiwillige und unfreiwillige) Ausstiege aus dem Erwerbsleben vermieden werden. Altersmanagement ist häufig nicht mehr als ‚gute Personalverwaltung‘.*

## Generationenmanagement

Ein neuer Begriff, den man häufig hört, seit viele Mitgliedstaaten mit der Erhöhung des Renteneintrittsalters kämpfen, ist ‚Generationenmanagement‘.

Immer mehr Unternehmen sind damit konfrontiert, dass sie Beschäftigte mehrerer Generationen haben. Mitarbeiter/Führungskräfte beobachten in den Firmen immer häufiger Generationenkonflikte und nehmen an, dass Probleme durch verschiedene Mentalitäten, Einstellungen, Kommunikationsstile, Interessen etc. entstehen können. Es besteht das Risiko, dass solche Spannungen durch neue Technologien verschärft werden. Im Betrieb müssen häufig die Generation der Babyboomer, Generation X, Generation Y und im neuen Jahrtausend Geborene zusammenarbeiten.

Ob man von Generationen- oder *Diversity-Management* spricht – Tatsache ist, dass die Vielfalt der Arbeitnehmerschaft zunimmt. Der Schlüssel zu beidem liegt darin, die unterschiedlichen Kompetenzen und Fähigkeiten jedes Menschen effektiv nutzen und darin ein hohes Gut sehen zu können.

- c) Sensibilisierungskampagnen gegen Stereotypen und Vorurteile  
 Eine Literaturdurchsicht (De Coen et al., 2007) hat ergeben, dass Unternehmen, die Arbeitnehmer ab 45 Jahren eingestellt oder Maßnahmen durchgeführt haben, um die Beschäftigungsfähigkeit älterer Arbeitnehmer zu steigern, zumeist die Kompetenzen dieser Alterskohorte positiv sehen. Die Sensibilisierung der Arbeitgeber für den Mehrwert dieser Arbeitnehmer und einer ausgewogenen Altersverteilung kann Stereotypen abbauen und helfen, mit altersbezogenen Standards zu brechen.

Die Umsetzung bestehender Antidiskriminierungsgesetze sowie die Behandlung und Beobachtung von Meldungen sind für den Abbau diskriminierender Praktiken wichtig.

### 3.4.2.2 Wiedereinstellung der Arbeits- und Erwerbslosen

Arbeitgeber können viel unternehmen, um die Hürden für ältere Bewerber zu senken und deren Einstellung zu fördern. Auf Unternehmensebene können folgende Maßnahmen dazu beitragen, mehr Chancen für ältere Arbeitssuchende zu schaffen:

- Bewusstsein für und Kampf gegen mögliche Vorurteile und diskriminierende Prozesse
- Maßnahmen der positiven Diskriminierung für ältere, arbeitslose Bewerber
- Keine Altersbegrenzungen in Stellenausschreibungen
- Objektives, durchdachtes Auswahlverfahren, das sich nicht auf das Alter konzentriert, sondern auf die erworbenen Kompetenzen und Berufserfahrung
- Gute Kenntnis staatlicher Programme und Maßnahmen
- Anpassungen von Arbeitsumfeld und Ausstattung, um sie altersgerechter zu machen.

## 3.5 Was können Gewerkschaften und Arbeitnehmerorganisationen tun?

Wie bereits erwähnt, besteht die wichtigste Aufgabe darin, unerwünschte Folgen der Politiken zur Verlängerung des Arbeitslebens (Anhebung des Rentenalters und Abschaffung/Erschwerung von Frühruhestandsregelungen) zu vermeiden, die es für Arbeitnehmer und Arbeitgeber weniger attraktiv machen, diese Maßnahmen zu nutzen und damit letztendlich die bestehende Frühruhestandskultur verändern. Daher müssen die Sozialpartner darauf achten, dass politische Maßnahmen sicherstellen:

- Dass die Verlängerung des Erwerbslebens *unter guten Bedingungen* möglich ist!

- *Altersgerechte Arbeitsplätze und nachhaltige Arbeitsbedingungen während des gesamten Erwerbslebens* sind sehr wichtig – zum Nutzen aller Beschäftigten – damit Menschen auch nach dem 50. Lebensjahr in der Lage sind, erwerbstätig zu bleiben!
- Die Chance, bei Verlust des Arbeitsplatzes einen neuen zu finden, muss höher sein!

In den Niederlanden wurde mit Abschaffung der steuerlichen Erleichterungen für Frühruhestandspläne, die in den Tarifverträgen der verschiedenen niederländischen Sektoren und Unternehmen geregelt waren, solche für die Arbeitnehmer finanziell weniger attraktiv. Stattdessen wurden neue Lebensarbeitszeitlösungen angeboten.

Bei Verlust des Arbeitsplatzes müssen die Aussichten auf einen neuen höher sein. Die Sozialpartner, Gewerkschaften und andere Arbeitnehmerorganisationen können dieses Ziel unterstützen, indem sie *Sensibilisierungskampagnen* zu bestehenden Vorurteilen gegenüber älteren Arbeitnehmern (und deren Diskriminierung) führen. Sie können Arbeitgebern und Arbeitnehmervertretern *Unterstützung, Fortbildung und Wissen* bieten. Sie können zur Entwicklung eines *guten Altersmanagements* und *Maßnahmen zur Senkung der Hürden* für ältere Arbeitnehmer beitragen.

In Griechenland wird das Programm zur Lohnbezuschussung und Arbeitsvermittlung aus dem Sozialpartnerfonds (LAEK-Haushaltlinie für Beschäftigung und Ausbildung) finanziert. Unterstützt werden private und öffentliche Unternehmungen, die kurz vor der Rente stehende Arbeitslose einstellen. 55- bis 64-Jährige können außerdem Dienste in Anspruch nehmen, die sie an Unternehmungen der lokalen Behörden vermitteln.

Augenmerk auf ‚Arbeitsplatz-zu-Arbeitsplatz-Strategien: Belgien hat einen Tarifvertrag zur Vermittlung älterer Arbeitnehmer an andere Unternehmen, der die Arbeitgeber verpflichtet, ältere entlassene Arbeitnehmer an andere Unternehmen zu vermitteln.

### **Belgischer Tarifvertrag Nr. 104**

Am 27. Juni 2012 schlossen die belgischen Sozialpartner einen nationalen Tarifvertrag zur Umsetzung eines **Beschäftigungsplans für ältere Arbeitnehmer**. Demnach muss jedes Unternehmen ab 20 Beschäftigten schriftlich ein Strategiedokument und einen Beschäftigungsplan ausarbeiten, um die Anzahl von Arbeitnehmern ab 45 Jahre zu stabilisieren und möglichst zu erhöhen (durch Einstellung älterer Arbeitnehmer).

Dieser Plan sollte konkrete Maßnahmen enthalten, die dem Betriebsrat oder den Gewerkschaftsvertretern zur Beratung vorzulegen sind. Der Arbeitgeber muss jährlich Feedback zum Sachstand dieser Maßnahmen und ihrer Wirksamkeit geben.

Der Text des Tarifvertrags enthält zahlreiche Vorschläge, die Unternehmen umsetzen können, um ältere Arbeitnehmer in Beschäftigung zu halten, wie Einstellungspolitikern oder Umschulungsangebote.

## 4 Beschäftigung junger Menschen (15-24 Jahre)

Infolge der oben skizzierten Entwicklungen ist es denkbar, dass der Pool an jungen Menschen, die auf den Arbeitsmarkt kommen, künftig beschränkt ist. Die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter in der EU wird von 2000 bis 2050 um 20% schrumpfen, was vorrangig demografische Ursachen hat (Foden & Jepsen, 2002). Diese Entwicklung könnte durch die Zuwanderung von häufig jüngeren Migranten verlangsamt werden, aber es ist höchst ungewiss, ob dies die schrumpfenden Kohorten im erwerbsfähigen Alter ausgleichen kann – umso mehr angesichts der Tendenzen, bestimmte Arten der Zuwanderung zu begrenzen.

### 4.1 Zahlen und Fakten

#### 4.1.1 Arbeitslosenquote<sup>17</sup>

Wenn die Altersgruppe von 15 bis 24 Jahren auf dem Arbeitsmarkt aktiv ist, hat sie ein höheres Risiko der Arbeitslosigkeit. Die Jugendarbeitslosenquote (15 bis 24 Jahre) lag 2014 bei 22,2% und war damit zweimal so hoch wie die allgemeine Arbeitslosenquote (10,4%), was zeigt, dass junge Menschen auf dem Arbeitsmarkt klar benachteiligt sind.

Die folgende Tabelle zeigt, dass *große Unterschiede* zwischen den Mitgliedstaaten *bestehen*. Zwischen den Arbeitslosenquoten dieser Altersklasse in Deutschland (mit der geringsten Jugendarbeitslosigkeit) und Griechenland, Mazedonien oder Spanien (mit den höchsten Arbeitslosenquoten) klaffen 45 Prozent. Weitere südeuropäische Länder folgen Griechenland, Mazedonien und Spanien.

---

<sup>17</sup> Dieser Bericht beleuchtet die Arbeitslosenquote und nicht die Erwerbs- oder Beschäftigungsquote, da sich ein hoher Anteil dieser Gruppe noch in Ausbildung befindet.

**Tabelle 4.1 Jugendarbeitslosenquote**

	<b>15 bis 24 Jahre</b>	<b>15 bis 64 Jahre</b>
Europäische Union (28 Mitgliedstaaten)	22,2	10,4
Belgien	23,2	8,6
Bulgarien	23,8	11,5
Tschech. Republik	15,9	6,2
Dänemark	12,6	6,8
Deutschland	7,7	5,1
Estland	15,0	7,5
Irland	23,9	11,5
Griechenland	52,4	26,7
Spanien	53,2	24,6
Frankreich	24,2	10,3
Kroatien	45,5	17,5
Italien	42,7	12,9
Zypern	36,0	16,3
Lettland	19,6	11,1
Litauen	19,3	10,9
Luxemburg	22,6	5,9
Ungarn	20,4	7,8
Malta	11,7	5,9
Niederlande	12,7	7,5
Österreich	10,3	5,7
Polen	23,9	9,1
Portugal	34,8	14,5
Rumänien	24,0	7,1
Slowenien	20,2	9,9
Slowakei	29,7	13,2
Finnland	20,5	8,8
Schweden	22,9	8,1
Verein. Königreich	16,9	6,3
Island	9,8	5,1
Norwegen	7,9	3,6
Schweiz	8,6	4,7
EJR Mazedonien	53,1	28,1
Türkei	17,8	10,1

Quelle: Eurostat – AKE 2014

### 4.1.2 Wenn sie erwerbstätig sind...

Junge Arbeitnehmer haben nicht nur eine höhere Arbeitslosenquote, wenn sie beschäftigt sind, sondern auch weniger stabile Arbeitsplätze. Wenn sie arbeiten, sind junge Menschen häufiger *unfreiwillig in der Nichtnormbeschäftigung*.<sup>18</sup>

- 42,7% der jungen Arbeitnehmer hatten 2013 befristete Verträge gegenüber 13,8% der Gesamtbevölkerung im erwerbsfähigen Alter
- 31,9% arbeiteten Teilzeit, gegenüber 19,6% aller Arbeitnehmer.

In Krisenzeiten steigen Universitätsabsolventen tendenziell häufiger mit Arbeitsplätzen in das Berufsleben ein, die unter ihrem Qualifikationsniveau liegen, und Unternehmen bieten ihren Arbeitnehmern oft weniger Fortbildungschancen (siehe unten).

Die Schlussfolgerung, die man anhand der Zahlen oben und anderen statistischen Ergebnissen ziehen kann, ist eindeutig: „(...) junge Menschen, und vor allem die geringer Qualifizierten, sind auf dem Arbeitsmarkt benachteiligt. Sie sind oft mit Arbeitslosigkeit, höherer Unsicherheit, geringen Entgelten und schwindenden Aussichten, ihre Lage im Laufe der Zeit zu verbessern, konfrontiert.“ (Keune, 2015)

### 4.1.3 Die Finanz- und Wirtschaftskrise

Die nachfolgende Tabelle zeigt, dass die jüngsten Kohorten auf dem Arbeitsmarkt von der Wirtschaftskrise am härtesten getroffen wurden. Auch hier gibt es wieder deutliche *Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten*; junge Menschen in Südeuropa bekommen die Folgen der Wirtschaftskrise zweifelsohne am härtesten zu spüren. Diese Gruppe bedarf der besonderen Aufmerksamkeit und Begleitung, um das Risiko abzuwenden, eine sogenannte ‚verlorene Generation‘ zu schaffen.

---

18 Quelle: Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Sozialinvestitionen für Wachstum und sozialen Zusammenhalt – einschließlich Durchführung des Europäischen Sozialfonds 2014-2020 Brüssel, 20.2.2013 COM(2013) 83 endgültig



**Tabelle 4.2      Entwicklung der Jugendarbeitslosenquote**

	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>
Europäische Union (28 Mitgliedstaaten)	21,4	23,0	23,4
Belgien	18,7	19,8	23,7
Bulgarien	25,0	28,1	28,4
Tschech. Republik	18,1	19,5	18,9
Dänemark	14,3	14,0	13,0
Deutschland	8,6	8,1	7,9
Estland	22,4	20,9	18,7
Irland	29,1	30,4	26,8
Griechenland	44,4	55,3	58,3
Spanien	46,2	52,9	55,5
Frankreich	22,6	24,4	24,8
Kroatien	36,1	43,0	49,7
Italien	29,1	35,3	40,0
Zypern	22,4	27,8	38,9
Lettland	31,0	28,5	23,2
Litauen	32,6	26,7	21,9
Luxemburg	16,4	18,0	17,4
Ungarn	26,1	28,1	27,2
Malta	13,8	14,2	13,5
Niederlande	7,6	9,5	11,0
Österreich	8,3	8,7	9,2
Polen	25,8	26,5	27,3
Portugal	30,1	37,7	37,7
Rumänien	23,7	22,7	23,6
Slowenien	15,7	20,6	21,6
Slowakei	33,7	34,0	33,7
Finnland	20,1	19,0	19,9
Schweden	22,8	23,7	23,4
Verein. Königreich	21,1	21,0	20,5

Quelle: Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Sozialinvestitionen für Wachstum und sozialen Zusammenhalt – einschließlich Durchführung des Europäischen Sozialfonds 2014-2020 Brüssel, 20.2.2013 COM(2013) 83 endgültig

Des Weiteren hat sich der Anteil der Bevölkerung, der sich in schulischer Ausbildung befindet, erhöht. Die jungen Menschen bleiben länger im Bildungssystem, bevor sie auf den Arbeitsmarkt kommen, und kehren wieder in die Schule zurück. Aber die Zahlen zeigen, dass weiterhin kein Fortschritt bei der Verringerung derjenigen, die die Schule oder Tertiärbildung nicht abschließen, zu verzeichnen ist. Und der Anteil der jungen Menschen unter 25 Jahren, die keine Arbeit haben und sich nicht in schulischer oder beruflicher Ausbildung befindet (die sogenannten NEETs), steigt.

#### **4.1.4 NEET**

Der Status NEET hängt stärker mit geringen schulischen Leistungen und dem frühen Abbruch oder Verlassen der Schule zusammen. 2011 waren 7,5 Millionen junger Europäer (ein alarmierend hoher Anteil von 12,9%) zwischen 15 und 24 Jahren NEETs, d.h. zwei Prozent mehr als vier Jahre zuvor (EK, GD Beschäftigung, Soziales und Integration, 2013). Tatsächlich sind die Geringqualifizierten die problematischste Kohorte unter den jungen Arbeitslosen – konzeptuell und zahlenmäßig.

## **4.2 Ursachen und Folgen**

### **4.2.1 Ursachen**

#### *4.2.1.1 Die Finanz- und Wirtschaftskrise*

Wie bereits erwähnt, herrscht seit 2008 ein harter Wettbewerb auf dem Arbeitsmarkt. Wenn Arbeitgeber die Wahl haben, ziehen sie Arbeitnehmer vor, die sofort einsatzfähig sind. Arbeitgeber können unter einem breiten Spektrum von Bewerbern ‚wählen‘, und oft sind Menschen darunter, die

mehr Erfahrung haben als Berufseinsteiger, oder die sofort beschäftigungsfähig sind.

#### 4.2.1.2 *Frühes Verlassen der Schule und Schulabbruch*

Noch immer verlässt ein hoher Anteil junger Menschen das Bildungssystem ohne Abschluss. Da ein Abschluss ein wichtiger Faktor ist, der die Möglichkeiten und Chancen auf dem Arbeitsmarkt bestimmt, ist dies alarmierend. Junge Menschen ohne Abschluss und Berufserfahrung haben ein höheres Risiko der Langzeitarbeitslosigkeit; und wenn sie Arbeit finden, haben sie ein höheres Risiko der prekären Beschäftigung.

Der Schulabbruch kann viele Ursachen haben, die *im Bildungswesen* und dessen Organisation sowie der sozial schwachen Lage junger Menschen liegen. Wenn sie in der Schule Fehlschläge erleben, laufen sie Gefahr, sich langsam vom Bildungssystem zu distanzieren. Außerdem haben sie oft *mehrere Probleme*, was sich negativ auf die Regelmäßigkeit ihres Schulbesuchs und ihre schulische Leistungen auswirkt.

#### 4.2.1.3 *Übergang von der Schule in den Arbeitsmarkt*

Ein weiterer Faktor, der die Aussichten junger Universitäts- und Schulabgänger auf dem Arbeitsmarkt beeinflusst, ist die *Kluft* zwischen dem in der Schule erworbenen Wissen und dem auf dem Arbeitsmarkt geforderten Wissen und der nötigen Erfahrung; die Bildungsprogramme sind nicht immer auf der Höhe der jüngsten Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt. In einigen Wirtschaftszweigen kann das *Missverhältnis zwischen Qualifikationsangebot und -bedarf* – d.h. die Diskrepanz zwischen den Kompetenzen und Qualifikationen einerseits und den Anforderungen der Arbeitsmärkte andererseits – beträchtlich sein.

Junge Menschen, die keine Möglichkeit haben, während ihrer Ausbildung einschlägige *Erfahrung* zu sammeln, sind auf dem Arbeitsmarkt häufig ‚verloren‘. Ihnen fehlen oft die notwendigen Fähigkeiten, die nur durch Erfahrung erlangt werden können.

## 4.2.2 Folgen

### 4.2.2.1 Fehlstart

Junge Universitätsabsolventen und Schulabgänger beginnen ihre berufliche Laufbahn in Krisenzeiten häufig mit Arbeitsplätzen, die *nicht ihrer Qualifikation* entsprechen. Studien zeigen, dass diese Art von ‚Fehlstart‘ später oft kaum wettzumachen ist. Diese Berufseinsteiger brauchen länger, bis sie ‚ihrem Niveau entsprechende‘ Stellen finden als andere, die gleich einen ihren Kompetenzen entsprechenden Arbeitsplatz finden. Sie bleiben länger in schlechter bezahlten Arbeitsplätzen mit geringerer Qualität.

Die Tatsache, dass junge Menschen in einem nicht ihrer Qualifikation entsprechenden Arbeitsplatz *verharren*, lässt sich teilweise dadurch erklären, dass sie sich ‚einkapseln‘. Sie sind weniger offen für die Arbeitssuche und haben die Tendenz, sich mit ihrer Situation zu arrangieren. Es kann auch sein, dass sie in Krisenzeiten die Sicherheit des bestehenden Arbeitsplatzes vorziehen und das Risiko scheuen, sich zu bewerben und einen anderen, womöglich noch unsicheren Arbeitsplatz anzunehmen (Risikoscheu). Bleibt jemand zu lange in einer Funktion, die unter dem eigenen Qualifikationsniveau liegt, besteht das Risiko, dass das erworbene Wissen und die Fähigkeiten nicht mehr aktuell sind und weniger einschlägige Berufserfahrung erworben werden kann.

Bewirbt sich dieser Arbeitnehmer um einen anderen Arbeitsplatz, besteht das Risiko, dass Arbeitgeber diesen Einstiegsarbeitsplatz als Zeichen für ‚weniger Ehrgeiz‘ sehen.

#### 4.2.2.2 *Die belastende Wirkung der Arbeitslosigkeit*

Untersuchungen zeigen, dass nicht nur ein ‚Fehlstart‘ zu Beginn der Berufstätigkeit nachhaltig wirken kann. Es gibt auch umfangreiche Erkenntnisse, die belegen, dass Langzeitarbeitslosigkeit sehr belastende Folgen haben kann, insbesondere wenn diese zu Beginn der Berufstätigkeit eintritt. Junge Universitäts- oder Schulabgänger, die lange arbeitslos bleiben, haben ein höheres Risiko, während ihres Arbeitslebens arbeits- oder erwerbslos zu werden. Es gibt außerdem Indikatoren, die zeigen, dass sie während ihres gesamten Arbeitslebens eine geringere (Lebens-)Zufriedenheitsquote und ein schlechteres psychologisches Wohlergehen aufweisen.

Bei langer Arbeitslosigkeit kann es vorkommen, dass das erworbene Wissen und die Fähigkeiten nicht mehr dem neuesten Stand entsprechen (was man nicht anwendet, verlernt man). Außerdem erwerben diese jungen Menschen keine relevante Erfahrung.

Bei Einstellungsverfahren sehen die Arbeitgeber die Langzeitarbeitslosigkeit ggf. als Zeichen dafür, dass der Bewerber ‚weniger geeignet ist‘ (statistische Diskriminierung), was ihre Chancen auf Beschäftigung ‚gerade wegen ihrer Arbeitslosigkeit‘ mindert.

Wie bereits erwähnt, ist die belastende Wirkung der Arbeitslosigkeit zu Beginn der Berufstätigkeit höher als in späteren Phasen des Arbeitslebens (Bell & Blanchflower, 2011).

### **4.3 Maßnahmen für junge Menschen**

Maßnahmen auf verschiedenen Ebenen und durch unterschiedliche Akteure sind nötig. Diese können wiederum auf die ‚Angebotsseite‘ des Arbeitsmarkts (die betreffenden benachteiligten Gruppen, qualifizierte und gering- oder unqualifizierte junge Menschen in Beschäftigung, möglicherweise mit meh-

renen Problemen) oder die ‚Nachfrageseite‘ (Unternehmen und Arbeitgeber, die Sektoren) abzielen. Die Maßnahmen können auf unterschiedlichen Ebenen angesiedelt sein: EU, nationale oder regionale Regierungen, Sektor oder Unternehmen. Es können unterschiedliche Akteure beteiligt sein. Dieses Kapitel befasst sich mit der Rolle und Einbindung der Sozialpartner auf verschiedenen Ebenen.

### 4.3.1 EU-Ebene

#### 4.3.1.1 Jugendgarantie (April 2013)<sup>19</sup>

Die Jugendgarantie ist ein Ansatz, um Jugendarbeitslosigkeit zu bekämpfen, indem gewährleistet wird, dass alle jungen Menschen unter 25 Jahren – unabhängig davon, ob sie arbeitslos gemeldet sind – innerhalb von vier Monaten nach Abschluss der formellen Schulausbildung oder nachdem sie arbeitslos werden, ein ‚hochwertiges, konkretes Angebot‘ erhalten. Das hochwertige Angebot sollte für einen *Arbeitsplatz, ein Praktikum oder die Fortsetzung der Ausbildung* sein und der Situation des jungen Menschen und seinen individuellen Bedürfnissen *entsprechen*.

Alle Mitgliedstaaten waren im April 2013 grundsätzlich für die Jugendgarantie. Die Europäische Kommission hat jeden EU-Mitgliedstaat darin unterstützt, seinen eigenen Umsetzungsplan zur Jugendgarantie zu erarbeiten und die Umsetzung in Angriff zu nehmen. Die Kommission fördert außerdem Informationsaktivitäten zur Einrichtung der Jugendgarantie.

Priorität hat jetzt eine effektive und schnelle Umsetzung. Im Kontext des Europäischen Semesters 2014 forderte die Kommission die Mitgliedstaaten auf, durch *AAMPs, durch Stärkung der öffentlichen Beschäftigungsdienste,*

---

<sup>19</sup> Quelle: <http://ec.europa.eu/social>

*Unterstützung von Ausbildungs- und Praktikumsprogrammen und Bekämpfung des Schulabbruchs etc.* - Maßnahmen, die Umsetzung der Jugendgarantie beitragen – die Jugendarbeitslosigkeit zu bekämpfen.

Die Entwicklung und Umsetzung einer Jugendgarantie erfordert *enge Zusammenarbeit* zwischen den *Sozialpartnern und allen wichtigen Akteuren*: öffentliche Behörden, Beschäftigungsdienste, Berufsberatungsstellen, Einrichtungen der schulischen und beruflichen Bildung, Jugenddienste, Wirtschaft, Arbeitgeber, Gewerkschaften etc.

Es werden große finanzielle Anstrengungen gefordert und sie sind notwendig, aber aktuelle Studien schätzen den Nutzen höher ein als die Kosten. Nichtstun wäre viel teurer. Es wird geschätzt, dass die jungen NEETs die EU jährlich 153 Milliarden Euro (1,21% des BIP) kosten – an Sozialleistungen und entgangenen Einnahmen und Steuern (Quelle: Bericht von Eurofound zur Jugendarbeitslosigkeit). Und nicht alle Maßnahmen im Rahmen der Jugendgarantie sind kostenintensiv (engere Kooperation zwischen den Akteuren ist zum Beispiel effektiv, ohne größere Mittel zu erfordern).

#### *4.3.1.2 Instrumente auf EU-Ebene zur Unterstützung der Mitgliedstaaten<sup>20</sup>*

##### a) Verbesserung von Berufsausbildungen und Praktika

Effektive Berufsbildungs- und Ausbildungssysteme, insbesondere wenn sie eine starke praktische Lernkomponente beinhalten, erleichtern den Übergang junger Menschen von der Ausbildung in den Beruf.

---

<sup>20</sup> Quelle: Europäische Kommission, Addressing youth unemployment in the EU

Wie kann man Berufsausbildungen und Praktika verbessern? Die Kommission hat zwei Sonderinitiativen zur Ergänzung der Jugendgarantie gestartet, die junge Menschen bei diesem Übergang unterstützen sollen:

Ausgehend vom Kommissionsvorschlag beschloss der Ministerrat im März 2014 einen *Qualitätsrahmen für hochwertige Praktika*, damit Praktikanten unter sicheren und gerechten Bedingungen *relevante Berufserfahrung* erwerben und ihre Aussichten auf einen guten Arbeitsplatz erhöhen können (siehe IP/14/236).

Die *Europäische Ausbildungsallianz*, die im Juli 2013 lanciert wurde, bringt öffentliche Behörden, Firmen, Sozialpartner, Berufsbildungsstellen, Ausbildungseinrichtungen, Jugendvertreter und andere wesentliche Akteure zusammen, um Ausbildungsqualität und -angebot in ganz Europa zu verbessern und die Einstellung gegenüber der praktischen Berufsausbildung zu verändern.

- b) Unterstützung von Unternehmen bei der Einstellung junger Menschen

Die EU fördert die Mobilität der Arbeitnehmer, indem sie vor allem junge Menschen auf Arbeitsmöglichkeiten in anderen EU-Ländern aufmerksam macht. EURES bietet Informationen, Beratung und Einstellungs-/Vermittlungsdienste für Arbeitnehmer und Arbeitgeber sowie alle Bürger, die vom Grundsatz der Freizügigkeit der Arbeitnehmer Gebrauch nutzen möchten. Das Portal EURES Job Mobility bietet Zugang zu 1,4 Millionen Stellenausschreibungen und über einer Million Lebensläufe aus ganz Europa. Die Europäische Kommission hat ein Programm mit dem Namen *Dein erster EURES-Arbeitsplatz* (Englisch: YfEJ) erprobt, das jungen Menschen zwischen 18 und 30 helfen soll, einen Arbeitsplatz in einem der 28 Mitgliedstaaten zu finden, und Unternehmen unterstützt, junge Menschen einzustellen. Das Programm verbindet Informationen und Unterstützung bei Einstellung und Vermittlung mit finanziellen Anreizen. Es finanziert Sprachkurse, andere



Fortbildungsbedarfe und Reisekosten für junge Bewerber (für Bewerbungsgespräche und Arbeitsplatzvermittlungen in anderen EU-Mitgliedstaaten).

### 4.3.2 Nationale/regionale Regierungen und andere staatliche Institutionen und Programme<sup>21</sup>

Nachfolgend wird eine erste Liste möglicher Maßnahmen vorgestellt, die Regierungen ergreifen können, um *Jugendarbeitslosigkeit unmittelbar (kurativ) zu bekämpfen, aber auch um zu vermeiden, dass junge Menschen vorzeitig die Schule verlassen, und den Übergang von der Ausbildung in den Arbeitsmarkt zu erleichtern*. Maßnahmen können auf das Bildungssystem und die Arbeitsmarktpolitiken und Akteure abzielen.

Mögliche Maßnahmen und Ansätze sind:

- Anpassung des Bildungswesens an die künftigen wirtschaftlichen und sozialen Herausforderungen:
  - Kompetenzprognosen;
  - Programme sollten sich nicht nur auf die fachlichen Fähigkeiten konzentrieren, sondern auch die Einstellung und sozialen Kompetenzen und das Problem fehlender Grundfähigkeiten (Sprache, Schreiben und Rechnen) behandeln;
  - Besondere Beachtung der MINT-Fächer (Senkung der Hürden für Mädchen in MINT-Ausbildungsgängen);
- Investitionen in und Partnerschaften zwischen Bildungseinrichtungen und Beschäftigungsmöglichkeiten:
  - Der Übergang zwischen Ausbildung und Arbeitsmarkt kann durch Einrichtung integrierter Ausbildungswege gefördert werden, die zwischen Arbeit und Ausbildung alternieren, um die Anforde-

---

<sup>21</sup> Quelle: Centre Européen du Travail: Training and the socio-economic integration of the low-skilled, Brüssel, 2015

rungen der Unternehmen zu erfüllen, und einen Ansatz verfolgen, der der sozialen und beruflichen Eingliederung dient;

- Duale(s) Lernen/Ausbildungssysteme – Berufsausbildungen und Praktika, die hochwertige Berufserfahrung (unter sicheren, gerechten Bedingungen) vermitteln.

Das Bildungssystem kann von kreativen und innovativen Lernansätzen profitieren, die helfen, Schulabbrüche zu vermeiden und neuen ‚Lernhunger‘ zu wecken, zum Beispiel durch den Einsatz interaktiver Lerntools, praktischer Lehransätze und Praktika.

Andere politische Empfehlungen, um zu vermeiden, dass junge Menschen die Schule vorzeitig verlassen oder ohne Abschluss auf den Arbeitsmarkt kommen, bestehen in der Anerkennung früherer Erfahrungen und Leistungen. Dazu gehört auch die Gründung sozialer Unternehmen, deren Hauptzweck die berufliche Eingliederung junger geringqualifizierter Menschen ist, um den Übergang von der Schule in den Arbeitsmarkt zu erleichtern. Sie bieten jungen Menschen ohne Abschluss in einem betreuten Umfeld die Möglichkeit, Berufserfahrung zu sammeln.

Weitere Maßnahmen sind auch hier wieder AAMPs, die auf junge Menschen abzielen:

- Erfahrung/duale Ausbildungen, Berufsbildungs- und Ausbildungssysteme
- Finanzielle Förderung/Leistungen etc. und andere Unterstützung (Beratung)
- Frühes Eingreifen und Aktivierung:
  - Die Kopplung von Arbeitslosengeld an die Auflage, aktiv nach Arbeit zu suchen oder zumindest Auffrischungs- oder Ergänzungskurse zu besuchen.

Ausgehend von Forschungsergebnissen kann man feststellen, dass negative Nebenwirkungen vermieden werden können, wenn man junge Menschen nicht zwingt, zu Beginn der Arbeitssuche sofort niederwertigere Arbeitsplät-

ze anzunehmen (Risiko der Verharrung). Die belastende Wirkung der Langzeitarbeitslosigkeit lässt sich auch vermeiden, indem man nach Alternativen sucht (Ausbildung).

Weitere mögliche Maßnahmen sind Kampagnen zur Sensibilisierung/Aufklärung der Öffentlichkeit:

- Kampagnen für Sektoren und Unternehmen, um gegen Diskriminierung anzugehen und die Vielfalt zu fördern;
- Kampagnen für Sektoren und Unternehmen, um das lebenslange Lernen zu fördern;

Und die Schaffung von Arbeitsplätzen ist von grundlegender Bedeutung!

### 4.3.3 Branchen- und Unternehmensebene

Unternehmen und Sektoren können eine wichtige Rolle spielen, indem sie Schülern *Ausbildungen* anbieten, *Austauschprogramme* zwischen Unternehmen und Schulen fördern, Lehrkräften ermöglichen, in die Betriebe zu kommen, und ihren Mitarbeitern, in Schulen zu unterrichten. Sie können in duales Lernen und Ausbildungen investieren.

Unternehmen und Branchen können *Ausbildung und Anleitung* im Betrieb anbieten, indem sie nicht nach Bewerbern suchen oder einstellen, die sofort einsatzfähig sind, sondern in betriebliche Aus- und Weiterbildung investieren. Junge Menschen erlernen die für einen Arbeitsplatz erforderlichen Fähigkeiten bei der Arbeit oder in formellen Ausbildungsprogrammen. Branchen und Firmen können (Um-)Schulungsprogramme anbieten, ggf. auch für schwer besetzbare Stellen, um so die Abstimmung zwischen den Fähigkeiten junger Arbeitsloser und den Anforderungen des Arbeitsplatzes zu verbessern.

Ausbildungsprogramme sollten nicht nur auf fachliche Fähigkeiten abzielen, sondern auch auf die Einstellung, sozialen Fähigkeiten und fehlenden Grundkenntnisse (Sprache, Lesen und Rechnen). Begleitung im Betrieb ist dabei wichtig.

Unternehmen sollten untersuchen, ob es in ihrer Organisation mögliche Schwellen gibt, die den Einstieg junger Menschen erschweren und/oder ihren Austritt fördern, zum Beispiel beim Eintritt ins Unternehmen (Einstellungsverfahren, Arbeitsplatz- und Auswahlkriterien, Vorurteile gegenüber („vorbelasteten“) jungen Menschen und Aspekte statistischer Diskriminierung).

Durch das Bewusstsein für und die Behandlung möglicher Vorurteile gegenüber jungen („vorbelasteten“) Menschen und die Umsetzung eines *Diversity*-, Alters- und/oder Generationenmanagements können eine positive Sicht und Beschäftigungswirkung entstehen, die den Einstieg und die beruflichen Wege junger Menschen begünstigen.

### **Auf Branchenebene: das niederländische Beispiel<sup>22</sup>**

In einem Sozialabkommen haben die Sozialpartner auf Branchenebene und die Regierung Vereinbarungen getroffen. Dieses Abkommen beinhaltet Maßnahmen zur kurzfristigen Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit und ein breites Spektrum von Reformen, um die Funktion des Arbeitsmarkts zu stärken.

Von 2013 bis 2015 wurde ein landesweiter Botschafter damit betraut, diese Ansätze zu stärken und sicherzustellen, dass die Jugendarbeitslosigkeit bei allen Akteuren hoch oben auf der Tagesordnung bleibt.

---

22 <http://www.youthpolicy.nl/yp/Youth-Policy/Youth-Policy-subjects/Education-and-Youth-Unemployment/Youth-Unemployment>

## 4.4 Was können Gewerkschaften und Arbeitnehmerorganisationen tun?<sup>23</sup>

Die Verbesserung der Situation junger Menschen auf dem Arbeitsmarkt erfordert ein gründliches Verständnis der Beschäftigungs- und Arbeitsmarktprobleme, die von Land zu Land variieren. Eine Analyse der Jugendarbeitsmärkte unter besonderer Beachtung der Problemstellungen, die den Übergang junger Menschen aus der Schule in würdige Beschäftigungsverhältnisse prägen, ist dabei sehr wichtig für die Festlegung länderspezifischer Anforderungen und die Gestaltung von Politiken und Programmen. Initiativen sollten auf einer Partnerschaft zwischen der Zivilgesellschaft, öffentlichen Behörden, schulischen und beruflichen Ausbildungseinrichtungen, den Sozialpartnern und Unternehmen basieren.

*Auch hier gilt wieder, dass die Sozialpartner ihre Rolle spielen und Verantwortung auf den verschiedenen Politikebenen übernehmen müssen, auf denen sie beteiligt sind.*

Auf europäischer Ebene müssen sie an weiteren gemeinsamen Aktionen gegenüber Rat und Europäischem Parlament (z. B. Europäischer Rahmen für hochwertige Praktika) teilhaben. Sie können zur Ausgestaltung beitragen und am Aufbau der Europäischen Ausbildungsallianz mitwirken.

Auf nationaler und sektoraler/betrieblicher Ebene können sie an der Überwachung und Bewertung von Bildungssystemen, Berufsbildung und Ausbildung (VET) mitwirken, um einen reibungslosen Übergang zwischen Schule und Arbeitsmarkt sicherzustellen.

Sie können dazu beitragen, Elemente des dualen Lernens in bestehenden praktischen Lernmodellen zu stärken. Sie können sich an der Förderung und Steuerung von Berufsausbildungssystemen beteiligen und die Ermittlung und Behebung von Hürden, die den Aufbau von Berufsausbildungssystemen

---

<sup>23</sup> European social partners: Framework on actions on youth employment, 2013 ([http://www.arbeitgeber.de/www%5Carbeitgeber.nsf/res/Framework\\_Actions\\_youth%20employment.pdf/\\$file/Framework\\_Actions\\_youth%20employment.pdf](http://www.arbeitgeber.de/www%5Carbeitgeber.nsf/res/Framework_Actions_youth%20employment.pdf/$file/Framework_Actions_youth%20employment.pdf))

behindern, unterstützen. Sie können sicherstellen, dass Ausbildungsvereinbarungen die Bedingungen und Lernziele des betrieblichen Ausbildungsteils eindeutig regeln und Praktika und Ausbildungen hochwertige Berufserfahrung unter sicheren und fairen Bedingungen vermitteln.

Sie können einen Beitrag zur Anpassung von Bildungssystemen an die wirtschaftlichen und sozialen Herausforderungen der Zukunft leisten, um die Abstimmung zwischen Bildung und Arbeitsmarkt zu verbessern; Bildung, die die Arbeitsmarktanforderungen besser erfüllt und gleichzeitig die persönliche Entwicklung und Beschäftigungsfähigkeit junger Menschen fördert. Sie können in die Förderung der MINT investieren und so dazu beitragen, dass sie ein positiveres Image bekommen, vor allem bei Frauen.

Sie können spezifische AAMPs für die benachteiligte Gruppe junger Arbeitsloser fordern, mit einem Ansatz, der die belastende Wirkung der Langzeitarbeitslosigkeit vermeidet, gleichzeitig aber den Fehlstart in den Arbeitsmarkt verhindert (siehe oben).

Sie können in Sensibilisierungskampagnen und die Förderung und Unterstützung des lebenslangen Lernens, der Nichtdiskriminierung und des betrieblichen Diversity- und Generationenmanagements (durch Leistung fachkundiger Unterstützung, Instrumente) investieren.

## 5 Die Beschäftigung von ethnischen Minderheiten und Menschen mit Migrationshintergrund

Das Phänomen der Migration gibt es seit jeher, aber in den meisten Mitgliedstaaten kommen die Zuwanderer aus vielen verschiedenen Ländern und ethnischen Gruppen, sind jünger und häufiger weiblich als in anderen OECD-Ländern.

Die *jüngste Flüchtlingskrise* bringt sehr benachteiligte Gruppen nach Europa. Diese Flüchtlinge sehen häufig keine Hoffnung mehr in ihren Ursprungsländern und wollen sich eine neue Zukunft in Europa aufbauen. Sie sehen oft nicht nur sehr langwierigen Asylverfahren entgegen, sondern müssen sich eine neue Existenz aufbauen und von Null anfangen. Selbst wenn sie eine Arbeitserlaubnis erhalten, sprechen sie häufig die Landessprache nicht oder verfügen nicht über die nötigen (anerkannten) Fähigkeiten. Für diese Gruppe ist es daher besonders schwierig, auf dem Arbeitsmarkt Fuß zu fassen. Sie müssen viele Probleme (Wohnung, Einkommen, Familie) lösen und sind oft durch die Situation in ihrem Heimatland körperlich und/oder emotional sehr belastet. In den nächsten Jahren sind besondere Anstrengungen erforderlich, um diese Gruppen in die Gesellschaft und in den Arbeitsmarkt einzugliedern.

### 5.1 Definition und Statistik

Die OECD unterscheidet zwischen Zuwanderern und Menschen mit Migrationshintergrund. Zuwanderer sind Menschen, die im Ausland geboren wurden und im Kindes- oder Erwachsenenalter in das Land gekommen sind. Menschen mit Migrationshintergrund wurden entweder im Aus- oder im

Inland geboren und haben mindestens einen im Ausland geborenen Elternteil.

Verschiedene Länder und EU-Mitgliedstaaten nutzen unterschiedliche Definitionen und manchmal variieren die Definitionen je nach Kontext (so können sich zum Beispiel die Definitionen, die zur Beschreibung der Lage von Menschen mit Migrationshintergrund in der Schulbildung verwendet werden, von denen unterscheiden, die ihre Position auf dem Arbeitsmarkt beschreiben).

In den EU-Mitgliedstaaten und auf EU-Ebene gibt es wenig offizielle Daten zu *Migrationshintergrund, Herkunft oder ethnischer (oder religiöser) Zugehörigkeit*. Eine mögliche Erklärung für diese mangelnde Datenlage könnte die aktuelle Debatte zur Nutzung sensibler Daten sein (Eurofound 2011). Obwohl die Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI) erklärt, dass die Erhebung ethnischer und religiöser Daten ein sinnvolles Instrument ist, wird deren Erfassung im nationalen Recht einiger EU-Mitgliedstaaten eingeschränkt oder verboten.

Einige Datenquellen nutzen stattdessen Formulierungen wie ‚Geburtsland‘, aber die meisten offiziellen Daten ermöglichen nur die Unterscheidung anhand der Nationalität, was zu einer gewissen **Verzerrung** der meisten Erkenntnisse und Schlussfolgerungen führt.

Manchmal sieht sich die zweite und sogar dritte Zuwanderergeneration, die in einem EU-Staat geboren wurde, aufgewachsen ist und die Staatsangehörigkeit erworben hat, *ähnlichen Beschäftigungshürden* ausgesetzt wie Zuwanderer der ersten Generation.

Bei der ersten Zuwanderergeneration ist es weiterhin wichtig, nicht nur den ethnischen Hintergrund der verschiedenen Gruppen zu berücksichtigen, sondern auch, ob die Zuwanderung im Kindes- oder Erwachsenenalter erfolgte. Ist jemand als Erwachsener zugewandert, hat er seine Fähigkeiten und



Kompetenzen in einem Umfeld und in einer Sprache erworben, die sich vom Wohnstaat unterscheiden, wohingegen als Kleinkind Zugewanderte im Aufenthaltsstaat aufwachsen und zur Schule gehen. Diese Daten werden aber in keiner Statistik erfasst. Es ist wichtig, dies beim Lesen dieses Kapitels zu berücksichtigen.

Forschungsdaten aus einigen Mitgliedstaaten ermöglichen spezifische Einblicke in die Arbeitsmarktlage von *Ausländern*, *Inländern* (durch Geburt oder Einbürgerung) *mit Migrationshintergrund* (Eltern oder Großeltern) und *Inländern ohne Migrationshintergrund*. Einige Studien haben sich außerdem mit der Situation anderer ethnischer Minderheiten befasst (*Inländer ohne Migrationshintergrund, aber anderer ethnischer Zugehörigkeit*), zum Beispiel der Roma in einigen Ländern.

So deuten die Ergebnisse mehrerer Forschungsprojekte darauf hin, dass im Inland geborene Inländer mit Migrationshintergrund im Arbeitsmarkt besser abschneiden (in besseren Segmenten arbeiten) als eingebürgerte Inländer. Die gleichen Ergebnisse zeigen aber auch, dass im Inland geborene Inländer mit Migrationshintergrund Ungerechtigkeiten erfahren und auf dem Arbeitsmarkt schlechter gestellt sind als im Inland geborene Inländer ohne Migrationshintergrund. Diese Gruppe hat die besten Aussichten, in den besseren Segmenten des Arbeitsmarkts zu arbeiten. Ausländer haben die schlechtesten Chancen auf eine Beschäftigung in den besseren Segmenten.

Wir möchten betonen, dass Menschen mit Migrationshintergrund sowie ethnische und religiöse Minderheiten nicht als homogene Gruppen zu sehen sind, da die Erfahrungen mit (Diskriminierung in) der Beschäftigung je nach *ethnischer oder nationaler Herkunft* sowie *sozialer Klasse* und *religiösen Hintergründen* stark variieren können.

Die geschlechtsspezifischen Unterschiede können auch je nach Gruppe variieren, wie die nachfolgenden Grafiken zeigen.

### 5.1.1 Beschäftigungsquote (nach Nationalität)

Allgemein ist auf europäischer Ebene die Beschäftigungsquote der Inländer höher als die der Ausländer. Dies gilt jedoch nicht in allen Mitgliedstaaten, zum Beispiel nicht in den ost- und südeuropäischen Ländern. In diesen Ländern ist die Beschäftigungsquote der Ausländer höher als bei den Inländern, was sich durch die Zuwanderungspolitiken und -profile in den jeweiligen Ländern erklärt.

Beim Vergleich der Ausländer zeigen die Erkenntnisse, dass Drittstaatsangehörige (nicht aus der EU-28) zu den am stärksten benachteiligten Gruppen gehören. Auch dies gilt nicht für alle Mitgliedstaaten.

Weiterhin verbergen diese Zahlen die großen *Unterschiede innerhalb der Gruppen* (verschiedene Regionen, Beschäftigungsquoten von Männern gegenüber Frauen, Menschen mit hohem gegenüber geringem Bildungsstand, Jung gegenüber Alt, je nach Migrationshintergrund).

Bemerkenswert sind die sehr geringen Beschäftigungsquoten von Ausländern in Belgien, Frankreich, Kroatien, den Niederlanden und Deutschland. Auch in den nordeuropäischen Ländern, wie Schweden, Dänemark und Finnland, bestehen große Unterschiede bei den Beschäftigungsquoten von Inländern und Ausländern.

Die Wirtschafts- und Finanzkrise scheint ihre Arbeitsmarktsituation überproportional verschlechtert zu haben, mit einer zunehmenden Beschäftigungskluft zwischen der ethnischen Minderheitsbevölkerung und der Mehrheitsbevölkerung.

Die Unterschiede in den Beschäftigungsquoten von In- und Ausländern lassen sich teilweise durch folgende Kombination erklären:

- Geringere Arbeitsmarktbeteiligung (Erwerbsquote), vor allem bei Frauen aus Drittstaaten

- Größere Schwierigkeiten der Eingliederung in den Arbeitsmarkt für Zuwanderer aus Drittstaaten (z. B. Sprachbarrieren, Diskriminierung etc.).

Verfügbare Forschungsergebnisse zu Inländern mit Migrationshintergrund aus der EU-28 ergeben, dass sie recht gute bis durchschnittliche Beschäftigungsquoten haben, während die Beschäftigungsquoten anderer Drittstaatsgruppen niedriger sind. Auch hier gilt wieder, dass sich in einigen Ländern die Quoten für Inländer mit und ohne Migrationshintergrund deutlich unterscheiden, in anderen hingegen weniger.

**Tabelle 5.1 Beschäftigungsquote nach Nationalität**

	<b>Außerhalb der EU-28</b>	<b>Außerhalb der EU-15</b>	<b>Berichtsland</b>	<b>Gesamt</b>
Europäische Union (28 Mitgliedstaaten)	53,2	57,3	65,2	64,8
Belgien	38,0	45,6	62,9	61,9
Bulgarien	55,4	56,1	61,1	61,0
Tschech. Republik	75,4	74,2	68,9	69,0
Dänemark	54,6	58,9	73,8	72,8
Deutschland	54,7	59,2	75,1	73,8
Estland	64,8	65,1	70,3	69,6
Irland	52,2	61,7	61,8	61,7
Griechenland	50,0	50,8	49,3	49,4
Spanien	48,1	49,7	56,6	56,0
Frankreich	45,0	45,6	64,6	63,8
Kroatien	35,2	38,9	54,6	54,6
Italien	56,7	58,3	55,4	55,7
Zypern	75,3	75,7	60,8	62,1
Lettland	61,6	61,7	67,0	66,3
Litauen	72,9	72,4	65,6	65,7
Luxemburg	53,5	61,5	63,7	66,6
Ungarn	69,9	71,3	61,7	61,8
Malta	62,8	62,8	62,5	62,4
Niederlande	49,1	53,7	73,9	73,1
Österreich	54,2	60,5	72,3	71,1
Polen	62,4	65,7	61,7	61,7
Portugal	59,0	59,2	62,7	62,6
Rumänien	:	:	61,0	61,0
Slowenien	54,1	54,4	64,2	63,9
Slowakei	:	78,3	60,9	61,0
Finnland	47,6	54,1	69,2	68,7
Schweden	47,8	51,7	76,2	74,9
Verein. Königreich	59,9	67,8	72,2	71,9
Island	82,3	85,6	82,9	82,9
Norwegen	56,7	67,6	75,5	75,2
Schweiz	64,1	65,7	81,2	79,8
EJR Mazedonien	:	29,1	46,9	46,9
Türkei	:	:	:	49,5

Quelle: Eurostat – AKE 2014

### 5.1.2 Erwerbsquote (nach Nationalität)

Allgemein haben Inländer in Europa eine höhere Erwerbsquote als Ausländer. Aber dabei sind wieder große Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten und innerhalb der Gruppen (nicht in der Tabelle abgebildet) zu beobachten.

Wir haben bereits erwähnt, dass insbesondere ausländische Frauen (und vor allem Drittstaatsangehörige) weniger am Arbeitsmarkt teilhaben: Die Erwerbsquote ist unter ausländischen Frauen (bestimmten Drittstaatsangehörigen) deutlich geringer als unter ausländischen Männern.

**Tabelle 5.2 Erwerbsquote (nach Nationalität)**

	<b>Außerhalb der EU-28</b>	<b>Außerhalb der EU-15</b>	<b>Berichtsland</b>	<b>Gesamt</b>
Europäische Union (28 Mitgliedstaaten)	66,9	70,4	72,3	72,3
Belgien	55,0	60,7	68,1	67,7
Bulgarien	59,1	59,5	69,0	69,0
Tschech. Republik	79,0	79,2	73,4	73,5
Dänemark	64,8	69,6	78,6	78,1
Deutschland	62,3	66,4	78,8	77,7
Estland	74,7	74,8	75,3	75,2
Irland	61,1	71,5	69,5	69,8
Griechenland	75,5	75,5	66,8	67,4
Spanien	76,9	78,7	73,7	74,2
Frankreich	60,6	61,6	71,5	71,1
Kroatien	50,5	53,3	66,1	66,1
Italien	68,7	70,4	63,2	63,9
Zypern	82,3	84,3	73,2	74,3
Lettland	72,5	72,5	74,9	74,6
Litauen	82,8	81,1	73,7	73,7
Luxemburg	65,8	72,1	66,2	70,8
Ungarn	72,9	76,1	66,9	67,0
Malta	69,6	69,6	66,3	66,3
Niederlande	59,6	63,7	79,6	79,0
Österreich	63,6	69,4	76,0	75,4
Polen	72,8	74,7	67,8	67,9
Portugal	75,1	76,2	73,2	73,2
Rumänien	:	:	65,7	65,7
Slowenien	67,6	67,6	71,0	70,9
Slowakei	:	79,2	70,2	70,3
Finnland	60,4	66,3	75,6	75,4
Schweden	67,5	70,2	82,2	81,5
Verein. Königreich	66,2	73,3	76,9	76,7
Island	90,8	93,9	87,1	87,4
Norwegen	65,0	75,3	78,0	78,0
Schweiz	74,2	75,3	84,1	83,8
EJR Mazedonien	:	35,6	65,3	65,3
Türkei	:	:	:	55,1

Quelle: Eurostat – AKE 2014

### 5.1.3 Arbeitslosenquote (nach Nationalität)

Wenn sie am Erwerbsleben teilnehmen, haben Ausländer *höhere Risiken, arbeitslos* zu werden. Insbesondere in Belgien, Schweden und Finnland besteht ein deutlicher Unterschied zwischen In- und Ausländern beim Risiko, arbeitslos zu werden (dies gilt insbesondere für Drittstaatsangehörige). In den meisten EU-Mitgliedstaaten hat sich die Beschäftigungskluft zwischen In- und Ausländern seit der Wirtschaftskrise 2007/08 und dem Finanzabschwung geweitet. Auch hier bestehen große Unterschiede innerhalb der Gruppen, zum Beispiel In- und Ausländer mit Migrationshintergrund bessere Chancen, auf dem Arbeitsmarkt Fuß zu fassen (gegenüber anderen Aus- und Inländern mit Migrationshintergrund, die weniger gut ausgebildet sein), aber allgemeinen haben sie größere Schwierigkeiten als Inländer.

**Tabelle 5.3 Arbeitslosenquote (nach Nationalität)**

	Außerhalb der EU-28	Außerhalb der EU-15	Berichtsland	Gesamt
Europäische Union (28 Mitgliedstaaten)	20,4	18,6	9,7	10,2
Belgien	30,8	24,7	7,5	8,5
Bulgarien	:	:	11,4	11,4
Tschech. Republik	4,6	6,3	6,1	6,1
Dänemark	15,7	15,3	6,0	6,6
Deutschland	12,0	10,7	4,5	5,0
Estland	12,8	12,7	6,5	7,4
Irland	14,5	13,8	10,9	11,3
Griechenland	33,9	32,8	26,0	26,5
Spanien	37,4	36,8	23,0	24,5
Frankreich	25,8	25,9	9,7	10,3
Kroatien	:	:	17,3	17,3
Italien	17,4	17,1	12,2	12,7
Zypern	8,4	10,2	16,6	16,1
Lettland	14,6	14,5	10,3	10,8
Litauen	:	:	10,7	10,7
Luxemburg	18,4	14,6	3,7	5,9
Ungarn	:	:	7,7	7,7
Malta	9,6	9,6	5,6	5,8
Niederlande	17,5	15,6	7,2	7,4
Österreich	14,7	12,7	4,8	5,6
Polen	:	:	9,0	9,0
Portugal	21,5	22,4	13,9	14,1
Rumänien	:	:	6,8	6,8
Slowenien	19,9	19,5	9,4	9,7
Slowakei	:	:	13,2	13,2
Finnland	21,2	18,5	8,4	8,7
Schweden	29,1	26,4	7,0	8,0
Verein. Königreich	9,5	7,6	6,0	6,1
Island	:	8,7	4,7	4,9
Norwegen	12,6	10,2	3,0	3,5
Schweiz	13,5	12,8	3,3	4,6
EJR Mazedonien	:	:	28,1	28,0
Türkei	:	:	:	9,9

Quelle: Eurostat – AKE 2014



### 5.1.4 Wenn sie beschäftigt sind...

Wenn sie beschäftigt sind, gibt es Anzeichen dafür, dass Ausländer häufiger *prekäre Beschäftigungsverhältnisse* (Teilzeit, Leiharbeit) haben und/oder Schwarzarbeit leisten (aufgrund der Hürden in der regulären Wirtschaft).

Mehrere Studien belegen, dass der Arbeitsmarkt ethnisch stratifiziert ist: Menschen mit Migrationshintergrund arbeiten häufiger in prekären Arbeitsplätzen und Sektoren.

Aber auch hier verbergen sich hinter dem allgemeinen Trend wieder Unterschiede: Dies gilt nicht für alle Mitgliedstaaten. Die Beschäftigungssituation hängt auch stark von der Migration und allgemeinen Arbeitsmarktsituation in den einzelnen Ländern und dem Profil der Gruppen ab (Migrationsgeschichte, durchschnittliches Bildungs- und Qualifikationsniveau, Altersstruktur, prozentualer Anteil der Männer).

## 5.2 Ursachen und Folgen

### 5.2.1 Ursachen

Die schwache Situation von Menschen mit Migrationshintergrund auf EU-Ebene (und in den meisten Mitgliedstaaten) lässt sich durch verschiedene Faktoren erklären.

Die Arbeitslosenquote bestimmter ‚Gruppen‘ von Menschen mit Migrationsgrund liegt aus teils unterschiedlichen Gründen systematisch über dem Durchschnitt:

- Vorhandene Stereotypen, Vorurteile und negative Haltungen (teilweise tiefverwurzelte Fremdenfeindlichkeit, voreingenommenes und/oder rassistisches Gedankengut)

- Seit den New Yorker Anschlägen betreffen diese eher die Religion als die Herkunft
- Diskriminierung
- Fehlender Zugang zu (bestimmten) Berufen
- Rechtsstatus
- Wettbewerb auf dem Arbeitsmarkt
- Fehlende schulische oder berufliche Ausbildung, geringere Ausbildungsabschlüsse, Fehlen geeigneter Fähigkeiten für den Arbeitsmarkt
- Fehlende Anerkennung von Fähigkeiten, vorheriger Berufserfahrung und schulischer Qualifikationen durch den Aufenthaltsstaat
- Fehlende Sprachkenntnisse/fehlende Kenntnis der Sprache des Aufenthaltsstaats
- Keine Informationen/Netzwerke; keine Kenntnis der rechtlichen und administrativen Anforderungen; fehlende Kenntnis ihrer Rechte (und Möglichkeiten, ihre Beschwerden weiterzuverfolgen)
- Fehlende Integrationspolitiken
- Negative Anreize durch sozialstaatliche Systeme.

Migranten und ethnische Minderheiten sind keine homogene Gruppe und stehen nicht durchgängig vor den gleichen Schwierigkeiten.

- Unterschiede zwischen hoch- und geringgebildeten Menschen:
  - Ein hohes Bildungsniveau erhöht die Chancen von Ausländern und Inländern mit Migrationshintergrund, im Arbeitsmarkt Fuß zu fassen, aber im Allgemeinen haben sie dennoch größere Schwierigkeiten als Inländer ohne Migrationshintergrund
  - Die Statistiken weisen ‚Expats‘ nicht gesondert aus, d.h. hochqualifizierte Ausländer, die oft aus den anderen 27 EU-Mitgliedstaaten oder westlichen Ländern stammen und von Großunternehmen aktiv gesucht werden
- Unterschiede zwischen Jung und Alt, zwischen Männern und Frauen
- Generationenunterschiede (Neuwanderung gegenüber der zweiten oder dritten Generation)

- Unterschiede zwischen den Herkunftsregionen: Hautfarbe, Kleidungskonventionen, religiöse Überzeugungen, Kultur
- Rechtsstatus: Menschen ohne Aufenthaltstitel gegenüber Asylbewerbern oder legalen Zuwanderern
- Inländer (durch Einbürgerung oder Geburt) mit Migrationshintergrund gegenüber Ausländern: Die Staatsangehörigkeit (Einbürgerung) kann einen Unterschied machen.
- Art der Migration: wirtschaftliche Migration, Migration zu Heiratszwecken.

Mehrfachdiskriminierung: Das Geschlecht und Alter können Einfluss darauf haben, wie wahrscheinlich es ist, dass jemand diskriminiert wird. So berichten zum Beispiel junge Männer, die ethnischen Minderheiten angehören oder zugewandert sind, häufig über Diskriminierung.

## 5.2.2 Folgen<sup>24</sup>

Menschen mit Migrationshintergrund (Aus- und Inländer mit Migrationshintergrund oder einer anderen ethnischen Zugehörigkeit) haben weiterhin ein deutlich höheres Risiko der Armut und sozialen Ausgrenzung als die EU-Bevölkerung insgesamt.

Das Armuts- oder Ausgrenzungsrisiko für Menschen ab 18 Jahren, die außerhalb der EU-27 geboren wurden, lag 2011 bei 37,8%, im Vergleich zu 20,8% bei den im Inland Geborenen, und 22,2% bei den in einem anderen EU-Land Geborenen (EK, GD Beschäftigung, Soziales & Integration, 2013).

---

<sup>24</sup> Quellen:

R. Hansen (2012): The Centrality of employment in immigrant integration in Europe, Transatlantic Council on Migration, Migration Policy Institute Europe

Europäische Kommission, GD Beschäftigung, Soziales und Integration (2013), Social Investment Package. Key facts and figures

*Das große Versäumnis in der Zuwanderungspolitik aller westeuropäischen Staaten ist die Unfähigkeit zu gewährleisten, dass Zuwanderer Arbeit finden und behalten.*

Die Folgen sind soziale Ausgrenzung, höhere Armutsquoten und die Risiken mehrerer sogenannter ‚verlorener Generationen‘, die vor zahlreichen Problemen stehen.

### **5.3 Die wesentlichen politischen Maßnahmen**

Auch hier sind Maßnahmen auf verschiedenen Ebenen und durch unterschiedliche Akteure notwendig!

Die Maßnahmen können wieder auf die ‚Angebotsseite‘ des Arbeitsmarkt abzielen (die betreffende benachteiligte, *hochgradig heterogene Gruppe*, die oft vor mehreren Problemen steht) oder die ‚Nachfrageseite‘ (Unternehmen und Arbeitgeber, Sektoren).

Die Maßnahmen können auf unterschiedlichen Ebenen angesiedelt sein: EU-Ebene, nationale/regionale Regierungen, Branchen- und Unternehmensebene. Verschiedene Akteure können daran beteiligt sein. Dieser Bericht befasst sich mit der Rolle und der Beteiligung der Sozialpartner auf verschiedenen Ebenen.

#### **5.3.1 EU-Ebene: Antidiskriminierungsgesetzgebung**

Die Europäische Union hat verschiedene Initiativen im Kampf gegen Diskriminierung ergriffen. Zwei Gesetzesinitiativen sind Teil eines breiteren sozialpolitischen Rahmens: die EU-Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unter-

schied der Rasse und die Richtlinie zur Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf. EU-Richtlinie 2000/78/EG, auch als Gleichbehandlungsrahmenrichtlinie bekannt, beschreibt einen allgemeinen Rahmen für die Gleichbehandlung in der EU beim Zugang zu Beschäftigung oder Beruf und der Mitgliedschaft in bestimmten Organisationen ungeachtet von Religion oder Glauben, Behinderung, Alter oder sexueller Orientierung. Die Rahmenrichtlinie behandelt den Bereich der Beschäftigung und schulischen Bildung, beruflichen Ausbildung und Mitgliedschaft in Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen. Sie ist Teil einer Reihe von Maßnahmen zur Bekämpfung von Diskriminierung im Bereich der Beschäftigung.

Diese Rechtsakte wurden in den Mitgliedstaaten in nationales Recht umgesetzt, aber nicht ohne Probleme. Die Erfahrungen aus der Praxis zeigen, dass die Unterschiede bei der Umsetzung und den Schutzmechanismen fortbestehen. Obwohl die Einhaltung der EU-Gesetzgebung zur Diskriminierungsbekämpfung wichtig ist, gewährleistet sie allein noch nicht, dass dieses Phänomen wirksam bekämpft wird.

### **5.3.2 Regierungen und andere öffentliche Institutionen und Programme**

#### a) Integrationspolitiken für Neuzuwanderer

Auf nationaler/regionaler Ebene müssen Anstrengungen unternommen werden, um den richtigen *institutionellen Rahmen* für die sogenannten *Neuzuwanderer* zu schaffen.

Es sollte zwischen legalen Zuwanderern und Migranten ohne Aufenthaltserlaubnis, einschließlich Asylbewerbern, unterschieden werden. Je nach Aufenthaltsstatus und je nach Land variieren die sozioökonomischen Rechte, was zu unterschiedlichen Zugangsmodalitäten zu Sozialversicherungssystemen, Ansprüchen auf Wohngeld und materielle

Unterstützung sowie Zugang zu beruflicher und schulischer Bildung führt.

Illegale Zuwanderer, selbst wenn sie das Land verlassen müssen oder in Erwartung ihrer Rückführung in Notunterkünften untergebracht sind, sollten gewisse Grundrechte genießen: Zugang zum Gesundheitswesen, Schulbesuch, angemessener Wohnraum, finanzielle oder materielle Unterstützung.

Die wesentlichen politischen Maßnahmen sind allgemein bekannt und können wie folgt zusammengefasst werden:

- Einführung von *Integrations- und Sprachkursen*, die für Zuwanderer erschwinglich sind, und die verpflichtende Teilnahme an diesen Kursen. Das Problem ist, dass für die Integration bei vielen Neuzuwanderern weniger im Vordergrund steht als Finden eines Arbeitsplatzes. Oft ist es schwierig, die Teilnahme an Sprachkursen oder Vorträgen zur sozialen Bildung mit einem Arbeitsplatz in Einklang zu bringen (Geets et al., 2007);
- Förderung des Zugangs zu unterschiedlichen Formen der *Berufsbildung* nicht nur für Zuwanderer, die sich ein Leben im neuen Land aufbauen möchten, sondern auch für Rückkehrer ins Heimatland. Das Angebot an solchen Ausbildungskursen ist jedoch oft eher begrenzt, insbesondere für qualifizierte Zuwanderer.

#### b) Umsetzung der Antidiskriminierungsgesetzgebung der EU in nationales Recht

Jeder Mitgliedstaat muss die Antidiskriminierungsgesetzgebung der EU in nationales Recht umsetzen. Dies gilt auch für die Schaffung von Stellen zur Bearbeitung von diskriminierungsbezogenen Beschwerden. Mehrere Forschungsprojekte und Studien ergeben, dass Diskriminierung auf dem Arbeitsmarkt immer noch eine Realität ist und nicht immer Beschwerde eingereicht wird. Die nationalen Politiken und Gesetze soll-

ten die Schwelle für die Einreichung von Beschwerden und für gezielte Maßnahmen gegen Diskriminierung senken, einschließlich der Ungleichbehandlung von Menschen mit Migrationshintergrund auf dem Arbeitsmarkt.

In **Belgien** wurden lokale Anlaufstellen eingerichtet. Um die Schwelle für Beschwerden zu senken, wurde die Gesetzgebung geändert, sodass die Beweislast jetzt beim Arbeitgeber liegt. Er muss nachweisen, dass er nicht diskriminiert hat, anstatt des Opfers, das vorher die Benachteiligung beweisen musste (Umkehr der Beweislast).

Es gab eine breite Diskussion über die mögliche Umsetzung sogenannter ‚Auditstudien‘, wenn der Verdacht auf Diskriminierung im Arbeitsmarkt besteht.

c) Spezifische öffentliche Politiken gegen Ungleichheit im Beschäftigungsbereich

Regierungen und öffentliche Institutionen können Programme auf der Angebots- und Nachfrageseite des Arbeitsmarkts durchführen, um die Beschäftigungssituation von Menschen mit Migrationshintergrund zu verbessern. Zum Beispiel:

- Förderung der Vielfalt am Arbeitsplatz durch:
  - das Instrument der ‚*Diversity*-Pläne‘ (Belgien)
  - Informationen, Seminare und Beratung (Dänemark)
  - Forschung, Fortbildung und Sensibilisierung für Antidiskriminierungs- und *Diversity*-Maßnahmen (Malta)
- Maßnahmen zur Förderung des Zugangs zu Arbeitsplätzen und zum Arbeitsmarkt, einschließlich spezifischer AAMP für die benachteiligten Gruppen:

- Subventionierte Beschäftigung, Gründerförderung (Bulgarien)
- Menschen mit Migrationshintergrund als Zielgruppe für Berufsberatung (Belgien)
- Lohnsubventionen, Senkung der Sozialversicherungsbeiträge, Förderung von betrieblichen Eingliederungsmaßnahmen (Sprachkurse, Berufsausbildung)
- Angebot spezifischer AAMP, zum Beispiel eine Kombination aus Fach- und Sprachkursen (Belgien);
- Investitionen in die Fähigkeiten der benachteiligten Gruppen (auf dem Arbeitsmarkt), zum Beispiel:
  - Sprachkurse (Belgien, Bulgarien, Dänemark, Estland und Malta)
  - Spezifische Schulung und Berufsausbildungen (Dänemark)
  - Programme zur Steigerung der Beschäftigungsfähigkeit (Malta)
  - Eingliederungspolitik und -programme.

Die Investition in Bildung, den sozialen Zusammenhalt, Toleranz und gegen Rassismus sind wichtige Elemente, um ein positives Umfeld und mehr Arbeitsmarktchancen für die benachteiligten Gruppen mit Migrationshintergrund zu schaffen.

### 5.3.3 Auf betrieblicher Ebene

Auf Branchen- und Firmenebene können alle Partner Maßnahmen fördern, um die Schwelle für Bewerber mit Migrationshintergrund zu senken und um angemessene und würdige Arbeitsplätze, gute Arbeitsbedingungen, Ausbildungs- und Karrierechancen zu schaffen, zum Beispiel durch Sensibilisierungskampagnen, Förderung des ***Diversity-Managements und Ansätze und/oder Politiken zur Unterstützung der Vielfalt und Gleichheit.***

Die folgende Liste basiert auf dem konzeptuellen Rahmen des *Diversity-Management*s (Lamberts e.a., 2002; Jacobs & Lamberts, 2014) und umfasst



mögliche Maßnahmen. Innerhalb dieses Rahmens befassen wir uns mit Maßnahmen auf sektoraler bzw. betrieblicher Ebene, die ‚Türen‘, ‚Praktiken und Verfahren‘ und ‚Augen‘ öffnen.

**1. ‚Türen‘ öffnen:** Senkung der Schwelle für Neuzuwanderer bzw. Menschen mit Migrationshintergrund:

- Bewusstsein für und Kampf gegen mögliche Vorurteile und diskriminierende Prozesse
- Positive Maßnahmen, gezielte Werbung, die Bewerber mit Migrationshintergrund anspricht, gezielte Rekrutierungsplattformen
- Keine explizite Erwähnung des Begriffs ‚Muttersprache‘ in Stellenausschreibungen
- Objektives, definiertes Auswahlverfahren, das sich auf erworbene Kompetenzen und Berufserfahrung konzentriert
- Gute Kenntnis öffentlicher Programme und Maßnahmen
- Einige Akteure setzen sich für Quoten/Einhaltung von Verträgen ein.

**2. ‚Praktiken und Verfahren‘ öffnen**

- Anpassungen des Arbeitsumfelds und der Verfahren, um der besonderen Situation von Arbeitnehmern mit Migrationshintergrund eher zu entsprechen
- Fortbildungen, die sich nicht nur auf bestimmte fachliche Fähigkeiten, sondern auch auf soziale Kompetenzen und Sprachkenntnisse konzentrieren
- Kurse in Fachsprache
- Betreuung im Betrieb: Mentoring — ein erfahrener Arbeitnehmer coacht oder berät einen jüngeren Kollegen – ist als Tool zur Arbeitsmarktintegration von Migranten (und benachteiligter Menschen im Allgemeinen) zunehmend anerkannt. Außerdem sollten auch die Entwicklung sozialer und kognitiver Fähigkeiten

ten, der Ausbau von Netzwerken sowie die Stärkung des Selbstvertrauens und der Eigenständigkeit beachtet werden.

- Karrieremanagement: Senkung möglicher Schwellen.

### 3. ‚Augen‘ öffnen

- Investitionen zur Schaffung eines positiven Klimas gegenüber verschiedenen Kulturen und Hintergründen (‚Wert durch Unterschiede‘)
- Bewusstsein für und Bekämpfung von möglichen Vorurteilen gegenüber Menschen mit Migrationshintergrund; Schritte zur Bekämpfung von Diskriminierung, zum Beispiel durch Einführung von Grundsätzen und durch Schulungen zu respektvollem und nichtdiskriminierendem Verhalten, Ausarbeitung von Verfahren für die Meldung und Untersuchung von Vorfällen rassistischer Art, Mobbing etc.

## 5.4 Was können Gewerkschaften und Arbeitnehmerorganisationen tun?

Die Sozialpartner können bei Maßnahmen und Politiken zur Bekämpfung von Diskriminierung und/oder Förderung der Vielfalt und Gleichheit eine wichtige Rolle spielen, und zwar auf unterschiedlichen politischen Ebenen und in den Sektoren und Unternehmen. Sie können zum Beispiel Sensibilisierungskampagnen organisieren und unterstützen. Außerdem können sie sich aktiv in *Diversity*-Politiken einbringen (oder fachkundige Beratung) leisten und an formellen Beschwerdeverfahren mitwirken sowie an der weiteren Umsetzung von Antidiskriminierungsgesetzen.

Sie können auf der sektoralen/betrieblichen Ebene eine aktive Rolle spielen, indem sie an Antidiskriminierungsverfahren und/oder am *Diversity*-Management mitwirken.

- Unterstützung bei der Umsetzung von *Diversity*-Managementsystemen
- Durchführung von Sensibilisierungskampagnen für Arbeitnehmer, Förderung einer offenen Kultur gegenüber Menschen mit Migrationshintergrund
- Verhandlungen mit den Arbeitgebern, damit Diskriminierung am Arbeitsplatz abgestellt wird und Chancengleichheit und *Diversity*-Management gefördert werden
- Unterstützung von Diskriminierungsopfern
- Überwachung, Dokumentation und Meldung von Diskriminierung am Arbeitsplatz.

Weitere mögliche Initiativen von Gewerkschaften sind zum Beispiel:

- Durchführung von Sensibilisierungskampagnen und Konferenzen
- Mobilisierung von Mitgliedern
- Entwicklung von Instrumenten
- Unterstützungs- und Schulungsangebote
- Beratungsangebote
- Zusammenarbeit mit Vertretern der Interessensgruppen.

### **Kooperationsvereinbarung in Portugal**

Der Dachverband portugiesischer Arbeitnehmer (CGTP), die größte Gewerkschaft des Lands, und die Hohe Kommission für Zuwanderung und interkulturellen Dialog (ACIDI), unterzeichneten 2010 eine Kooperationsvereinbarung, die Kampagnen für Zuwanderer vorsieht, um sie über ihre Sozial- und Arbeitsrechte zu informieren und zu ermutigen, einer Gewerkschaft beizutreten.

### **Richtlinien gegen Diskriminierung in Österreich**

Der Österreichische Gewerkschaftsbund hat eine Broschüre mit dem Titel „Leitfaden gegen Diskriminierung“ veröffentlicht, die Arbeitnehmer der

benachteiligten Gruppen ansprechen soll. Der Leitfaden beschreibt die verschiedenen Diskriminierungskonzepte und -gründe sowie Gegenmaßnahmen und erläutert, was gegen Diskriminierung getan werden kann. Außerdem nennt er die Organisationen der Sozialpartner und Nichtregierungsorganisationen, die sich auf Nichtdiskriminierung spezialisiert haben.

## 6 Fazit

Anhand der vorherigen Kapitel kann man einige gemeinsame Schlüsse zur möglichen Rolle ziehen, die Gewerkschaften und andere Arbeitnehmerorganisationen spielen können, um eine bessere Eingliederung benachteiligter Gruppen in den Arbeitsmarkt der EU zu fördern und die Vielfalt am Arbeitsplatz zu steuern.

Die Verwirklichung eines integrativen Arbeitsmarkts ist eine vielschichtige Aufgabe, die zahlreiche Maßnahmen, Schritte und/oder Verhandlungen auf allen Ebenen erfordert. Daher muss es ein Kernziel von öffentlichen Behörden, Arbeitgebern und Arbeitnehmern (und ihrer Vertreter) sowie Mittlerorganisationen sein, dies zu erreichen.

Gewerkschaften und andere Arbeitnehmerorganisationen müssen ihre Rolle auf **verschiedenen Ebenen** wahrnehmen. Sie können auf **europäischer Ebene** mitwirken und zu gemeinsamen Maßnahmen gegenüber Rat und Europäischem Parlament beitragen (zum Beispiel dem Europäischen Qualitätsrahmen für hochwertige Praktika), um die Situation der verschiedenen Gruppen auf dem Arbeitsmarkt zu verbessern. Sie können sich mit Ansätzen befassen, die angemessene Arbeit für alle gewährleisten, aber vor allem für die Schwächsten auf dem Arbeitsmarkt.

Bei der Umsetzung europäischer Gesetzgebung in nationales Recht können sie auf **nationaler Ebene** ihre Rolle spielen, indem sie zur Ausgestaltung von Aktionsplänen und Vereinbarungen auf nationaler/regionaler Ebene beitragen und sich einbringen. Rechtsvorschriften zur Arbeitsmarktsituation benachteiligter Gruppen erfordern häufig nicht nur eine entschlossene Durchsetzung durch die Behörden, sondern müssen auch von den Arbeitgebern und Gewerkschaften mitgetragen werden. Ungleichheiten und Schwä-

chen bestimmter Gruppen können sich reproduzieren, wenn die Sozialpartner kein klares Interesse haben, sich dieser Gruppen und Ungleichheiten anzunehmen.<sup>25</sup>

Arbeitnehmerorganisationen können sich für die Notwendigkeit von AAMP einsetzen, die an der spezifischen Situation und den Bedürfnissen der benachteiligten Gruppen ausgerichtet sind (Fortbildung, Mentoring, progressive Beschäftigung, angepasste Arbeitsangebote, Beratung und Begleitung). Gut entwickelte und gezielte AAMPs können die Position schwacher Gruppen auf dem Arbeitsmarkt positiv beeinflussen. Aber die Betonung von AAMPs, die die Dauer der Arbeitslosigkeit und insbesondere den Bezug von Arbeitslosengeld verkürzen, wurde in diversen Studien unterschiedlich bewertet, die mithilfe von Wirtschaftsmodellen die Wirkung solcher Maßnahmen auf die Gesamtarbeitslosigkeit untersucht haben. Auch wenn wenig Zweifel herrscht, dass eine längere und großzügigere Zahlung von Arbeitslosengeld manche von der Arbeitssuche abhalten mag, sind die am stärksten von Arbeitslosigkeit betroffenen Gruppen auch die, die angesichts ihrer prekären Arbeitsmarktlage wenig Anspruch auf solche Leistungen haben. Sie erhalten eher Sozial- oder Transferleistungen. Am wichtigsten ist aber, dass die Kürzung ihrer Arbeitslosengeldansprüche nichts ändern wird, wenn die Schwelle auf der Nachfrageseite des Arbeitsmarkts für sie zu hoch ist und sie keine Chance bekommen.

Arbeitnehmerorganisationen können darüber wachen, dass bestimmte Maßnahmen keine nachteilige Wirkung haben, sodass zum Beispiel kein Druck auf junge Arbeitslose ausgeübt wird, Arbeitsplätze anzunehmen, die unter ihrem Potenzial liegen (Risiko des Fehlstarts und der Verharrung). Sie können auch dafür sorgen, dass junge Arbeitslose ausreichende Alternativen im Rahmen eines integrierten Ansatzes haben, um Langzeitarbeitslosigkeit (belastende Wirkung) zu vermeiden. Was die Situation älterer Arbeitnehmer auf dem Arbeitsmarkt betrifft, besteht die wichtigste Ausgabe der politi-

---

25 Quelle: Identifying Policy Innovations Increasing Labour Market Resilience and Inclusion of Vulnerable Groups, Nationaler Bericht der Niederlande, INSPIRES, 2013

schen Entscheidungsträger und beteiligten Sozialpartner darin, die unerwünschte Wirkung von Politiken zur Verlängerung des Erwerbslebens zu bekämpfen (Anhebung des Rentenalters und Abschaffung/Erschwerung des Frühruhestands, die es für die Arbeitnehmer und Arbeitgeber weniger attraktiv machen, diese Maßnahmen zu nutzen und damit die Frühruhestandskultur verändern). Der längere Verbleib im Erwerbsleben muss unter guten Bedingungen (angemessene Arbeit) möglich sein. Verliert jemand seine Arbeit, müssen die Aussichten auf einen neuen Arbeitsplatz höher sein. Die Wirksamkeit der Lohnbezuschussung von Zielgruppen kann durch verschiedene Nebenwirkungen gefährdet werden, wie Verdrängungseffekte: Die Einstellung eines Vertreters einer bezuschussten Zielgruppe könnte zulasten von Arbeitssuchenden anderer Kohorten gehen, die nicht gefördert werden, und dazu führen, dass ‚reguläre‘ Arbeitnehmer entlassen werden. Eine enge Überwachung solcher Maßnahmen ist daher notwendig.

Andererseits werden in vielen Ländern Maßnahmen wie positive Diskriminierung oder Quoten heftig diskutiert. Es wird befürchtet, dass diese nicht-benachteiligte Gruppen auf dem Arbeitsmarkt schwächen. Daher sollten Gewerkschaften und andere Arbeitnehmerorganisationen in Informations- und Sensibilisierungskampagnen investieren, die die Chancengleichheit auf dem Arbeitsmarkt fördern.

Es ist klar, dass jede Zielgruppe eigene Maßnahmen, Schritte und Regelungen braucht. Die Zusammenarbeit mit Vertretern der Interessensgruppen kann dafür sorgen, dass alle politischen Entscheidungsträger und Sozialpartner besser informiert sind. Es ist darauf zu achten, dass nachteilige Nebenwirkungen dieses kategorischen Ansatzes vermieden werden, unter anderem durch die Schaffung und Förderung eines allgemeinen Rahmens für Chancengleichheit und Bekämpfung von Diskriminierung.

Der Schwerpunkt des gemeinsamen Projekts von EZA/HIVA lag auch auf der (Wieder-)Eingliederung dieser benachteiligten Gruppen in Unternehmen

(Mikroebene) und der Frage, welchen Beitrag Gewerkschaften und andere Arbeitnehmerorganisationen dazu leisten können. Die Beschäftigungsmaßnahmen für die Risikogruppe kann man grob in zwei Arten unterteilen: Ansätze auf der Angebotsseite (Zielgruppen), die die schwächeren Gruppen stärken und befähigen und ihre Chancen auf dem Arbeitsmarkt fördern, und nachfrageseitige Ansätze (Arbeitgeber, Organisationen, Sektoren), die die Schwellen für die Zielgruppen senken. Es wird deutlich, dass nicht nur auf der Angebotsseite des Arbeitsmarkts angesetzt werden muss, sondern auch auf der Nachfrageseite (Sektor und Unternehmen): Die Schwellen auf der Nachfrageseite sind für die benachteiligten Gruppen häufig zu hoch. Gewerkschaften und andere Arbeitnehmerorganisationen können die Umsetzung des Diversity-Managements in Unternehmen fördern. Sie können Instrumente für ihre Vertreter auf betrieblicher Ebene entwickeln und unterstützen. Sie können außerdem Unterstützung und Schulungen sowie entsprechende Beratung anbieten und diese Fragen in Unternehmens- und Branchentarifverträgen behandeln.

Gewerkschaften und andere Arbeitnehmerorganisationen sind oft mit verschiedenen Meinungen innerhalb der von ihnen vertretenen Gruppe konfrontiert. Auch innerhalb der Gruppe der (künftigen) Mitarbeiter und Kollegen gibt es Vorurteile und stereotype Vorstellungen. Gewerkschaften und Arbeitnehmerorganisationen müssen daher große Anstrengungen unternehmen, um Sensibilisierungsmaßnahmen, -veranstaltungen und -konferenzen durchzuführen und ihre Mitglieder zu überzeugen und zu mobilisieren.

Die Herausforderung liegt darin, die richtige Mischung aus Unterstützung und Schutz der verschiedenen Gruppen zu finden und diese je nach den besonderen Bedürfnissen und Umständen der einzelnen Gruppe abzustimmen. Dies erfordert gut ausgearbeitete und zugeschnittene Maßnahmenpakete, um die Interessen und das Verhalten der Sozialpartner und Arbeitgeber bei der sozialen Eingliederung benachteiligter Gruppen zu beeinflussen.<sup>26</sup>

---

<sup>26</sup> Quelle: Identifying Policy Innovations Increasing Labour Market Resilience and Inclusion of Vulnerable Groups, Nationaler bericht der Niederlande, INSPIRES, 2013



## 7 Bibliographie

**Algemene Directie Humanisering van de Arbeid** (2006): Antwoord op de stereotypen betreffende de oudere werknemer, FOD WASO, D/2006/1205/55, Brussel

**Benett C.** (2014): A gender agenda: the effectiveness of quota systems in increasing women's meaningful participation in politics, Quaterly Acces, 23. November 2014, Australian Institute of International Affairs

**Coomans S. & Bollens J.** (2013): Doelgroepgerichte loonkostensubsidies: aanbevelingen, Steunpunt Werk en Sociale Economie, Löwen

**Corral A., Duran J. & Isusi I.** (2015): Employment opportunities for people with chronic diseases, European Observatory of Working Life, Eurofound, <http://www.eurofound.europa.eu/ewco/studies/tn1405033s/index.htm>

**EASPD** (2014): Employment Declaration, 4. Dezember 2014, Brussel

**BusinessEurope, UEAPME, CEEP, ETUC/CES** (2014): Framework agreement on inclusive labour markets, 25. März 2010, <http://www.businesseurope.eu/Content/Default.asp?PageID=648>

**Centre Européen du Travail** (2015): Training and the socio-economic integration of the low-skilled, Brussel

**Centre Européen du Travail** (2015): Best practice guide: training and the socio-economic integration of the low-skilled, Brussel

**De Coen A., Forrier A., Lamberts M. & Sels L.** (2007): Vergrijzing op de arbeidsmarkt, over obstakels, opportunititeiten en maatregelen, Over-Werk, Löwen, 1, S. 57-65

**Eurofound** (2015): Employment opportunities for people with chronic diseases, European Observatory of Working Life, Dublin

**Europäische Kommission** (2010): Europa 2020: Mitteilung der Kommission, COM(2010) 2020 vom 3. März 2010, Brussel

**Europäische Kommission** (2011): Europe 2020: Policy solutions for fostering inclusive labour markets and for combating child poverty and social exclusion, Directorate-General Employment, EU Network of Independent Experts on Social Inclusion, Social Affairs and Inclusion, Brussel

**Europäische Kommission, Generaldirektion Beschäftigung, Soziales und Integration** (2013): Key facts and figures, Social Investment Package

**Europäische Kommission** (2013): Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Sozialinvestitionen für Wachstum und sozialen Zusammenhalt – einschließlich Durchführung des Europäischen Sozialfonds 2014-2020 Brüssel, 20.2.2013 COM(2013) 83 endgültig

**Europäische Kommission** (2014): Tackling the gender pay gap in the European Union, [http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/files/gender\\_pay\\_gap/gpg\\_brochure\\_2013\\_final\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/files/gender_pay_gap/gpg_brochure_2013_final_en.pdf)

**Europäische Kommission** (2014): Commission staff working document (2014) Report on the implementation of the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities (CRPD) by the European Union

**Eurostat** (2010): Health and safety at work in Europe (1999-2007): a statistical portrait, Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, Luxemburg

**Eurostat** (2015): Gender pay gap statistics, [http://ec.europa.eu/eurostat/statisticsexplained/index.php/Gender\\_pay\\_gap\\_statistics#Gender\\_pay\\_gap\\_levels](http://ec.europa.eu/eurostat/statisticsexplained/index.php/Gender_pay_gap_statistics#Gender_pay_gap_levels)

**Foden D. & Jepsen M.** (2002): Active strategies for older workers in the European Union, A comparative analysis of recent experiences, European Trade Union Institute, Brüssel, S. 437-459

**Geets J., Pauwels F., Lamberts M. & Timmermans C.** (2006): Nieuwe migranten op de arbeidsmarkt, Over-Werk, Leuven, 1, S. 47-56

**Greller M. & Simpson P.** (1999): In search of late career; a review of contemporary social science research applicable to the understanding of late career, Human Resource Management Review, 9, 3, S. 309-347

**Hansen R.** (2012): The Centrality of employment in immigrant integration in Europe, Transatlantic Council on Migration, Migration Policy Institute Europe

**Heselmans M & Van Peteghem J.** (2007), Meer welzijn op het werk: een eigen visie, Garant, S. 192

**Hoel H.** (undatiert): Regulating for negative human interaction: an evaluation of the effectiveness of anti-bullying regulations, University of Manchester, <http://www.ilo.org/legacy/english/protection/travail/pdf/rdwpaper18a.pdf>

**Hoge Raad voor de Werkgelegenheid** (1014): Verslag 2014, samengevat in „Het verslag 2014 van de Hoge Raad voor de Werkgelegenheid: de deelname aan de arbeidsmarkt van personen met een arbeidsbeperking of een chronisch gezondheidsprobleem”, Over-Werk, Tijdschrift van het Steunpunt WSE, 4/2014, S. 126)133

**INSPIRES** (2013): Identifying Policy Innovations Increasing Labour Market Resilience and Inclusion of Vulnerable Groups, Nationaal Bericht der Nederlande

**Kanfer R. & Ackerman P.** (2004): Aging, adult development and work motivation, *Academy of Management Review*, 29, 3, S. 440-458

**Keune M.** (2015): Trade unions and young workers in seven EU countries, ADAPT, Modena (Italië)

**OECD** (2011): Key statistics on migration in OECD countries: quarterly unemployment rates by gender and place of birth, Paris

**Onate P.** (2014): The effectiveness of quotas: vertical and horizontal discrimination in Spain, *Representation*, 50, 3, S. 351-364

**Patrick H.A. & Kumar V.R.** (2012): Managing workplace diversity: issues and challenges, *SAGE Open*, April-Juni 2012, S. 1-15

**Pauwels F., Ramioul M. & Van Peteghem J.** (2012): Formalised domestic cleaning and office cleaning: variations on a theme? Cleaners in Belgium. An internal research report for WP7 of the WALQING project, SSH-CT-20096-244597. Löwen: HIVA

**Prevent** (2001): Study on accidents at work and employability – factors influencing successful reintegration of injured workers, Löwen

**Samorodov A.** (1999): Ageing and labour markets for older workers, Employment and Training paper no. 33, ILO, Genève

**Tijtgat E., Verjans M., Vlerick P. & Bruyninx K.** (2009): Disability case management, een meerwaarde bij arbeidsreïntegratie, *Gedrag en Organisatie*, 22, 4, S. 392-410

**Tompa E., de Olivera C., Dolinschi R. & Irvin E.** (2008): A systematic review of disability management interventions with economic evaluations, *J. Occup. rehabil.*, 18, S. 16-26

**Van Peteghem J., Hermans V. & Lamberts M.** (2013): Onderzoek naar interventietypologieën inzake de preventie van musculoskeletale aandoeningen en psychosociale risico's, HIVA, KU Löwen

**Van Peteghem J., Vandekerckhove S., Van Gyes G. & De Spiegelaere S.** (2015): Bedingungen und Kriterien für den sozialen Dialog in Europa. Von wissenschaftlichen Erkenntnissen zu praxisorientierten Handlungsempfehlungen, EZA (Europäisches Zentrum für Arbeitnehmerfragen), Königswinter

**Verjans M., Rommel A., Tijtgat E. & Bruyninckx K.** (2011): New methodology to support workplace reintegration in Belgium, Kapitel in: *Disability management and workplace integration : international research findings*, Geysen & Harder (Hrsg.), Gower Publishing Company

**Wentling R.M. & Palma-Rivas N.** (1997): *Diversity in the Workforce: A Literature Review*, National Center for research in vocational education, Office of Vocational and Adult Education, Washington

**Woolf A.D. & Pflieger B.** (2003): Burden of major musculoskeletal conditions, *Bull World Health Organ*, 81(9), S. 646-656.

[http://erc-online.eu/wp-content/uploads/2014/10/Final\\_implementation\\_report\\_Inclusive-Labour-Markets-Agreement.pdf](http://erc-online.eu/wp-content/uploads/2014/10/Final_implementation_report_Inclusive-Labour-Markets-Agreement.pdf)