



**RAT DER  
EUROPÄISCHEN UNION**

**Brüssel, den 20. Februar 2012 (22.02)  
(OR. en)**

**6252/12**

**SOC 104  
ECOFIN 119  
EDUC 47  
CO EUR-PREP 9**

**VERMERK**

des Generalsekretariats des Rates

für die Delegationen

Nr. Komm.dok.: 17229/11 ADD 3 ECOFIN 804 SOC 1017 COMPET 534 EDUC 274 ENV 891  
RECH 380 ENER 376 FISC 151

Betr.: Gemeinsamer Beschäftigungsbericht

Die Delegationen erhalten anbei den Gemeinsamen Beschäftigungsbericht, den der Rat (Beschäftigung, Sozialpolitik, Gesundheit und Verbraucherschutz) auf seiner Tagung am 17. Februar 2012 angenommen hat. Der Rat hat vereinbart, den Bericht dem Europäischen Rat für dessen Tagung am 1./2. März 2012 zu übermitteln.

Nach Artikel 148 Absatz 1 AEUV überprüft der Europäische Rat anhand dieses gemeinsamen Berichts des Rates und der Kommission jährlich die Beschäftigungslage in der Union.

## **Gemeinsamer Beschäftigungsbericht**

Der diesjährige, gemäß Artikel 148 AEUV zu erstellende Gemeinsame Beschäftigungsbericht ist Teil des Kommissionspakets zum Auftakt des "Europäischen Semesters 2012". Als wichtiger Beitrag zu verstärkten wirtschaftlichen Leitlinien untermauert er die zentralen Aussagen des Jahreswachstumsberichts zur Beschäftigung und führt sie näher aus. Analyse und Aussagen des Berichts basieren auf der Beschäftigungslage und der sozialen Situation in Europa, der Umsetzung der beschäftigungspolitischen Leitlinien<sup>1</sup> sowie den Ergebnissen der länderspezifischen Prüfung der nationalen Reformprogramme, die in die im Juli 2011 vom Rat angenommenen länderspezifischen Empfehlungen mündete, und deren bisheriger Umsetzung.

### **STRUKTURELLE ARBEITSMARKTREFORMEN ZUR STÜTZUNG DES WACHSTUMS: WICHTIGSTE PRIORITÄTEN**

Die in diesem Bericht enthaltene Analyse legt nahe, dass die Prioritäten und Maßnahmen aus dem Jahr 2011 im Großen und Ganzen zwar weiterhin gültig sind und es unerlässlich ist, weitere Reformen durchzuführen, in bestimmten prioritären Bereichen jedoch zusammen mit den jeweiligen Sozialpartnern in den Mitgliedstaaten zusätzliche Anstrengungen erforderlich sind.

**Die Fähigkeit zur Schaffung von Arbeitsplätzen muss ausgebaut werden, um eine beschäftigungsintensive Konjunkturerholung sicherzustellen, die das Wirtschaftswachstum und den Abbau der Arbeitslosigkeit stützt.** Obwohl langfristig gesehen neue Beschäftigungsmöglichkeiten in allererster Linie als Folge eines starken Wirtschaftswachstums und geeigneter makroökonomischer Politikmaßnahmen entstehen, können auch eine beschäftigungsfördernde Unternehmenspolitik und unterstützende arbeitsmarktpolitische Maßnahmen im Einklang mit den Flexicurity-Grundsätzen auf kurze Sicht zur Stimulierung des Wachstums beitragen. Hierbei ist es unerlässlich, die Qualität der Systeme der Unternehmensförderung und der finanziellen Unterstützung, einschließlich für soziales Unternehmertum, zu verbessern. Die Maßnahmen zur Umwandlung informeller bzw. nicht angemeldeter Erwerbstätigkeit in reguläre Erwerbstätigkeit sollten ausgebaut werden. Durch Stärkung der geografischen und der beruflichen Mobilität und eine engere Zusammenarbeit zwischen Arbeitgebern und Arbeitsvermittlungen kann verhindert werden, dass freie Stellen wegen Mangels an Arbeitskräften und Diskrepanzen bei Qualifikationsangebot und -nachfrage unbesetzt bleiben; auch Maßnahmen zur Verbesserung der Beschäftigungsaussichten von Frauen und zur Mobilisierung von Zweitverdienern können einen Beitrag leisten. Mit gut konzipierten Systemen der sozialen Sicherheit, die alle Beschäftigungsverhältnisse und selbständige Arbeit abdecken, kann prekären Beschäftigungsverhältnissen entgegengewirkt und die Erwerbstätigkeit attraktiver werden.

---

<sup>1</sup> Beschluss 2010/707/EU des Rates vom 21. Oktober 2010 über Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen der Mitgliedstaaten (Abl. L 308 vom 24.11.2010, S. 46).

**Infolge der schwierigen Lage junger Menschen drohen dem Arbeitsmarkt in den meisten Mitgliedstaaten irreparable Schäden**, weswegen durch einen integrierten Ansatz ähnlich der "Jugendgarantie" umfassende politische Rahmenregelungen eingeführt werden müssen, um den Übergang von der Ausbildung zur Beschäftigung mit dem Aufbau von Kompetenzen, Ausbildung und Praktika, gezielter Hilfe bei der Stellensuche und Berufsberatung (im Einklang mit den Schlussfolgerungen des Rates (Beschäftigung, Sozialpolitik, Gesundheit und Verbraucherschutz) vom 17. Juni 2011 über die Förderung der Jugendbeschäftigung im Hinblick auf die Verwirklichung der Ziele der Strategie Europa 2020) zu gewährleisten. Zwischen 2008 und 2010 ist die Jugendarbeitslosigkeit stark gestiegen, und zur selben Zeit hat auch der Anteil junger Menschen, die weder eine Schule besuchen noch einen Arbeits- oder Ausbildungsplatz haben, erheblich zugenommen. Die EU läuft ernsthaft Gefahr, die Kompetenzen einer ganzen Generation zu verlieren, mit den sich daraus ergebenden negativen Auswirkungen auf die Beschäftigungsfähigkeit. Unter den derzeitigen Bedingungen sollte das größte Augenmerk daher auf der Einrichtung von Partnerschaften zwischen Bildungs- und Arbeitsmarkteinrichtungen, Sozialpartnern und Unternehmen – insbesondere auf lokaler und regionaler Ebene – liegen, die gegebenenfalls aus den EU-Fonds unterstützt werden.

**Hohe Arbeitslosenquoten und schlechte Beschäftigungsaussichten erfordern wirksame aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen, die an geeignete Sozialleistungssysteme gekoppelt sind, damit die Beschäftigungsfähigkeit erhalten bleibt und Arbeitslosen wieder zu Beschäftigung verholfen werden kann.** Die große Zahl der Langzeitarbeitslosen verdient allerhöchste Beachtung, da lang anhaltende Erwerbslosigkeit entmutigen und dazu führen kann, dass Kompetenzen an Wert einbüßen oder unbrauchbar werden, was sich negativ auf die Verdienstaussichten des Einzelnen sowie auf das Wachstumspotenzial auswirkt. Die Beschäftigungsfähigkeit von Langzeitarbeitslosen kann mit speziell auf sie ausgerichteten Umschulungen und Arbeitserfahrungen erhalten werden. Leistungsfähige und wirksame Arbeitsvermittlungen, die sich auf lokale Partnerschaften stützen, sollten dazu angehalten werden, individuell zugeschnittene Aktivierungsmaßnahmen und Unterstützung bei der Stellensuche, Vermittlung passender Stellen und Abstimmung mit Sozialleistungen anzubieten.

**Die soziale Lage hat sich in den letzten Monaten verschlechtert und erfordert zusätzliche Maßnahmen.** Es muss sichergestellt werden, dass die am stärksten gefährdeten Personengruppen und die am stärksten von der Krise Betroffenen vor den Umverteilungseffekten der Wirtschaftskrise und der Haushaltkskonsolidierungspläne geschützt werden. Die Spirale aus Arbeitslosigkeit und sozialem Abstieg muss um jeden Preis verhindert werden. Die Systeme der sozialen Sicherheit sollten widerstands- und leistungsfähiger gemacht werden, damit sie Armut und soziale Ausgrenzung auch weiterhin wirksam auffangen. Maßnahmen zur aktiven Eingliederung, zu denen auch Aktivierungsmaßnahmen zählen, angemessene Sozialdienstleistungen und Einkommensunterstützung sind unerlässlich, um zu verhindern, dass Personen mit niedrigem Einkommen und gefährdete Gruppen an den Rand der Gesellschaft gedrängt werden. Im Mittelpunkt einer intelligenten Haushaltkskonsolidierung sollten die Sicherung eines Mindestrentenniveaus und Mindesteinkommens sowie eine Gesundheitsversorgung stehen, die auch den am stärksten gefährdeten Gruppen offen steht.

**Zunehmende Diskrepanzen bei Qualifikationsangebot und -nachfrage und Defizite beim Qualifikationsangebot beeinträchtigen die Wirtschaftstätigkeit auf kurze Sicht, während Investitionen in die allgemeine und berufliche Bildung langfristig gesehen einen Produktivitätszuwachs und einen Anstieg des Einkommensniveaus bewirken.** Qualifikationen und Kompetenzen sind die Grundvoraussetzung dafür, dass mit Hilfe von Innovation, Produktivität und hoher Beschäftigung Wachstum geschaffen werden kann. Insbesondere ist es wichtig, die Zahl der Absolventen in wissenschaftlichen, technischen, ingenieurwissenschaftlichen und mathematischen Studiengängen und die Qualität ihrer Abschlüsse zu erhöhen wie auch zusätzliche Qualifikationen und Kompetenzen – wie unternehmerische, kreative und innovative Fähigkeiten – zu fördern. Angesichts der momentanen Haushaltslage sind vorrangig Investitionen in Bildung und Kompetenzen angezeigt, um die Systeme der allgemeinen und beruflichen Bildung zu modernisieren, damit diese effizienter und leistungsfähiger werden. Auf schulabbruchgefährdete Schüler ausgerichtete Präventiv- bzw. Frühinterventionsmaßnahmen und eine stärkere Ausrichtung des Bildungswesens auf die Bedürfnisse des Arbeitsmarktes tragen dazu bei, Arbeitslosigkeit und soziale Ausgrenzung einzudämmen und die Arbeitsmarktergebnisse zu verbessern. Branchenspezifische Kompetenzräte auf nationaler und auf EU-Ebene können dazu beitragen, die Zusammenarbeit zwischen Bildungseinrichtungen, Unternehmen und Arbeitsvermittlungen auszubauen, damit Änderungen des Qualifikationsbedarfs besser antizipiert werden können und das Qualifikationsangebot angepasst werden kann.

## 1. ARBEITSMARKT- UND SOZIALE TRENDS

### ***Das sich verlangsamende Wachstum beeinträchtigt die ohnehin schon schwache Erholung der Arbeitsmärkte und verhindert eine Verbesserung der Beschäftigungsquote***

Insgesamt erholten sich die Arbeitsmärkte langsam und zögerlich; während des größten Teils des Jahres 2010 hielt das negative Beschäftigungswachstum in der EU-27 (-0,5 %) an, nur gegen Jahresende zeichnete sich eine leicht positive Beschäftigungsentwicklung ab. 2011 nahm die Beschäftigung um schätzungsweise 0,4 % zu, aber 1,5 Mio. neu zu verzeichnende Stellen (Mitte 2011) konnten die erheblichen Stellenverluste während der Krise, in der 6 Mio. Arbeitsplätze verloren gingen, nur in sehr geringem Maße auffangen. Das schwach ausgeprägte und zögerliche Ansprechen der Beschäftigungsentwicklung auf den BIP-Zuwachs war zum Teil auf das Halten überzähliger Beschäftigter und die damit verbundene sinkende Produktivität, die als Anpassungsmechanismen benutzt wurden, zurückzuführen. Da sich der BIP-Zuwachs im Laufe des Jahres 2011 verlangsamt hat und eine weitere Verlangsamung für das Jahr 2012 erwartet wird, ist die künftige Beschäftigungsentwicklung ungewiss.

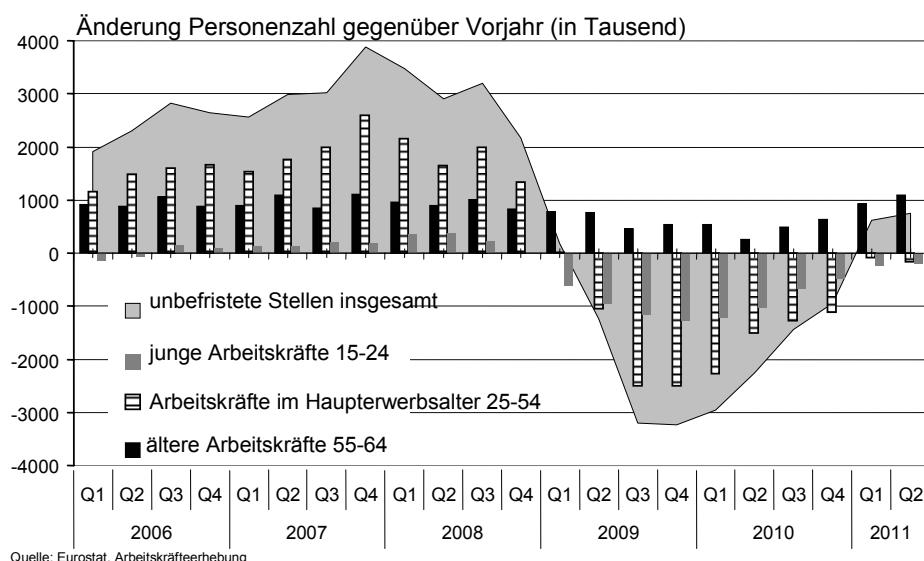
Die Beschäftigungsquote ist in der EU mit Ausnahme einiger weniger Mitgliedstaaten (PL, DE, LU und MT) im Zeitraum 2008-2010 um 1,8 Prozentpunkte gesunken; 2011 und 2012 wird der Wert voraussichtlich nur geringfügig ansteigen. Die Änderungen bei den Beschäftigungsquoten verteilen sich ungleich auf die unterschiedlichen Bereiche des Arbeitsmarktes. Am stärksten betroffen waren bis 2010 die Beschäftigungsquoten männlicher Beschäftigter in Fertigung und Bau, Geringqualifizierter und insbesondere junger Menschen, bei denen sich der negative Trend auch 2011 fortsetzte. Bei den Frauen machten sich die Auswirkungen der Krise eher allmählich bemerkbar. Hingegen verbesserte sich die Beschäftigungsquote älterer Menschen.

### ***Beschäftigungszuwachs wurde in erster Linie bei den zeitlich befristeten Verträgen und der Teilzeitbeschäftigung verzeichnet ...***

Der aktuelle Anstieg des Beschäftigungsniveaus geht in erster Linie auf die Zunahme zeitlich befristeter Arbeitsverhältnisse zurück, was im Gegensatz zu der Situation vor der Krise steht. Der 2011 verzeichnete Beschäftigungszuwachs ist weitgehend auf eine Zunahme der Teilzeitstellen zurückzuführen, während vor der Krise geschaffenen Arbeitsplätze hauptsächlich Vollzeitstellen waren. Dies spiegelt die Tatsache wider, dass die Unternehmen gezwungen sind, sich an die schwache und ungewisse Wirtschaftslage und die entsprechenden Aussichten anzupassen.

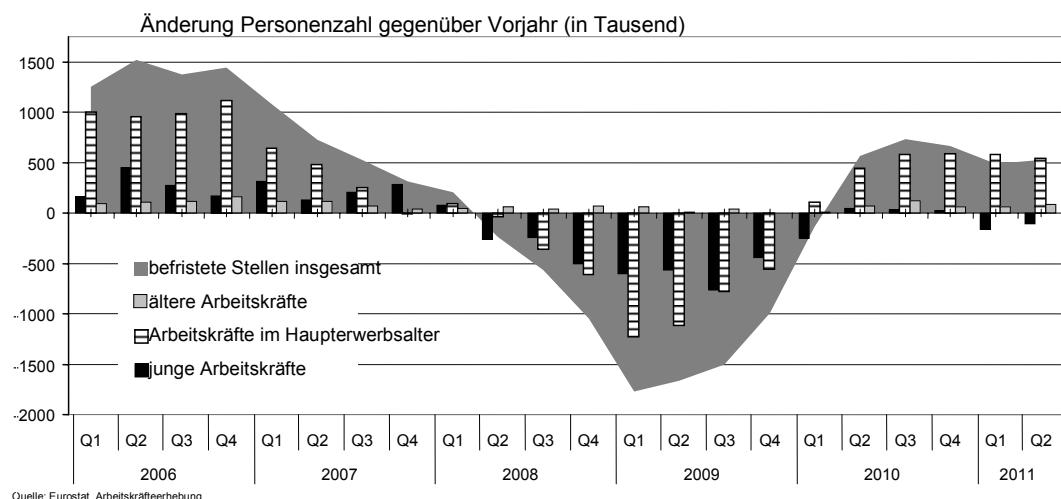
Die Zahl der älteren Arbeitnehmer in unbefristeten Beschäftigungsverhältnissen ist weiter gestiegen, und zwar 2010 um 4,7 % gegenüber dem Vorjahr bzw. um 7,9 % gegenüber dem Wert von vor zwei Jahren (dies entspricht 1,4 Mio. zusätzlichen Beschäftigten). Der Rückgang der unbefristeten Beschäftigungsverhältnisse bei den Arbeitskräften im Haupterwerbsalter kam im ersten Halbjahr 2011 zum Stillstand, während die Zahl der jungen Menschen in unbefristeten Beschäftigungsverhältnissen weiter sank, wenn auch weniger stark als im ersten Halbjahr 2011.

**Schaubild 1: Änderungen bei den unbefristeten Beschäftigungsverhältnissen nach Altersgruppen**



Der Wiederanstieg bei den befristeten und Teilzeitstellen kommt hauptsächlich Beschäftigten im Haupterwerbsalter und in gewissem Maße auch älteren Arbeitnehmern zugute. Insbesondere junge Menschen haben nicht von der Zunahme bei den Teilzeitstellen profitiert. Bei den befristeten Stellen sind Frauen leicht überrepräsentiert, bei den Teilzeitbeschäftigten stellen sie dagegen einen wesentlichen höheren Anteil als die Männer.

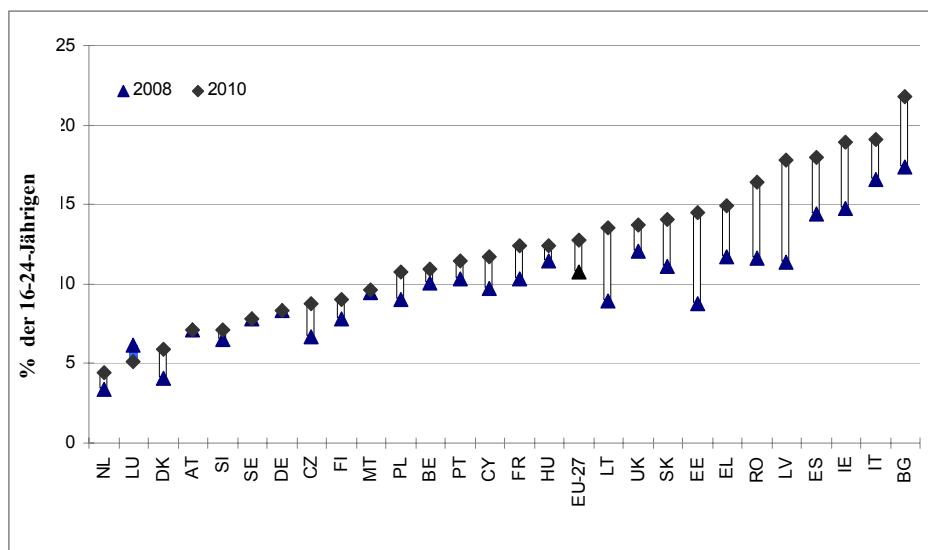
## Schaubild 2: Änderungen bei den befristeten Beschäftigungsverhältnissen nach Altersgruppen



*... für junge Menschen hat sich die Lage dagegen verschlechtert*

Die Jugendarbeitslosenquote stieg im Zeitraum 2008-2010 von 15,5 % auf 20,9 % (in einigen Mitgliedstaaten – DE, FR, LU, MT, AT, FI – sank sie jedoch in den Jahren 2009 und 2010). Im Laufe des Jahres 2011 stieg sie sogar noch weiter bis auf einen neuen Höchststand von 22,3 % im November. Die Nichterwerbsquote stieg im Zeitraum 2008-2010 von 55,6 % auf 56,9 %. Die Zunahme der Erwerbslosenquote bei jungen Menschen kann zum Teil dadurch erklärt werden, dass infolge der geringeren Beschäftigungsaussichten mehr junge Menschen wieder in das System der allgemeinen und beruflichen Bildung zurückkehrten. Dies wäre an sich noch keine negative Entwicklung, solange sie durch allgemeine oder berufliche Bildung ihre künftigen Chancen auf dem Arbeitsmarkt erhöhen könnten. Jedoch stieg der Anteil der 15-24-Jährigen, die weder eine Schule besuchen noch einen Arbeits- oder Ausbildungsplatz haben (die sogenannten "NEET"-Jugendlichen: Not in Education, Employment or Training), zwischen 2008 und 2010 um 2 Prozentpunkte. Eine hohe Arbeitslosigkeits- und Nichterwerbsquote bei jungen Menschen gepaart mit einem immer schwierigeren Wechsel von der Schule in den Arbeitsmarkt führt in einer Phase anhaltender Unwissheit unweigerlich dazu, dass junge Menschen langfristig Gefahr laufen, aus dem Arbeitsmarkt herauszufallen, und dass längerfristig Humankapital verloren geht.

### Schaubild 3: Änderungen bei den 15-24-jährigen NEET-Jugendlichen



Quelle: Eurostat, EU-Arbeitskräfteerhebung

**In der gesamten EU steigen Langzeitarbeitslosigkeit und die Arbeitslosigkeit bei Geringqualifizierten ...**

Nach einem geringfügigen Rückgang in der ersten Jahreshälfte 2011 stieg die Arbeitslosigkeit zum November 2011 erneut an und erreichte 9,8 %. Während des gesamten Zeitraums lag die Arbeitslosenquote bei Frauen über der bei Männern und betrug im November 2011 10,0 % (im Vergleich zu 9,7 % bei den Männern). Die Lage stellt sich über die gesamte EU gesehen höchst unterschiedlich dar: In einigen Mitgliedstaaten liegt die Arbeitslosenquote unter den Werten vor der Krise, während viele andere Quoten von über 12 % verzeichnen. In dem Zeitraum von 2007-2010 nahm die Zahl der Arbeitslosen in der EU um mehr als 6 Mio. Menschen auf 23,2 Mio. zu. Diese Zunahme bei den Arbeitslosen kann zu beinahe drei Vierteln auf vier Mitgliedstaaten zurückgeführt werden: ES, UK, IT und FR. Neben diesen vier Mitgliedstaaten verzeichneten auch andere Mitgliedstaaten einen dramatischen Arbeitslosenanstieg, so die baltischen Länder, IE, EL, PT, SK und BG. Umgekehrt blieb die Arbeitslosigkeit im selben Zeitraum in AT, NL und LU weiterhin niedrig, in DE sank sie sogar.

Nach einem vorübergehenden Rückgang zu Beginn des Wirtschaftsabschwungs ist die Langzeitarbeitslosigkeit (12 Monate oder länger anhaltende Arbeitslosigkeit) in den meisten Mitgliedstaaten angestiegen und erreichte im dritten Quartal 2011 einen Anteil von 43 % an der Gesamtarbeitslosigkeit. Dies deutet darauf hin, dass sich Abgänge aus der Arbeitslosigkeit langsamer vollziehen.

Bei den Geringqualifizierten stieg die Arbeitslosenquote in erster Linie aufgrund der Wirtschaftslage von 11,6 % im Jahr 2008 auf durchschnittlich 16,6 % in der ersten Jahreshälfte 2011, wobei einige Sektoren besonders stark betroffen waren. Allerdings zeigt dies auch, dass Geringqualifizierte mit einer stetig sinkenden Arbeitskraftnachfrage konfrontiert sind. Dies liegt einerseits am sektoralen Wandel hin zu hochtechnologischen und wissensintensiven Tätigkeiten, dessen Tempo sich während der Krise beschleunigt hat, was sich in beträchtlichem Maße auf die Zunahme der Langzeitarbeitslosigkeit auswirkt. Ursächlich sind auch die Auswirkungen der Krise und die Tatsache, dass bei einer geringeren Zunahme neu geschaffener Stellen der Wettbewerb härter wird und geringer qualifizierte Arbeitnehmer durch höher qualifizierte ersetzt werden.

Diese Entwicklungen verstärken in hohem Maße die strukturellen Probleme auf dem EU-Arbeitsmarkt sowie die sozialen Risiken, insbesondere dadurch, dass gefährdete Gruppen besonders anfällig für Armut und soziale Ausgrenzung werden, da sie zunehmend an den Rand gedrängt werden bzw. nur schwer ins Erwachsenen- und Berufsleben finden.

### ***... dies belastet die Netze der sozialen Sicherung ...***

Infolge der großen Arbeitslosigkeitswellen sind sehr viel mehr Menschen auf Arbeitslosenleistungen oder Sozialhilfe angewiesen. Von Juni 2010 bis Juni 2011 ist der Druck auf die Sozialhilfesysteme in vielen Ländern gestiegen, da die auf dem Höhepunkt der Krise entlassenen Arbeitskräfte ihre Ansprüche auf Arbeitslosenleistungen ausschöpfen hatten. Die anhaltend hohen Langzeitarbeitslosenquoten werden diesen Trend wohl noch weiter verstärken. In den meisten europäischen Ländern haben die automatischen Stabilisatoren und die zu Krisenbeginn ergriffenen Anreizmaßnahmen mit dazu beigetragen, das verfügbare Einkommen der Haushalte zu bewahren. Beim verfügbaren Einkommen der Haushalte der Mittelschicht hat jedoch in der Hälfte derjenigen Länder, für die Daten für das Jahr 2009 vorliegen, ein beträchtlicher Abwärtstrend eingesetzt, der sich auf die aggregierte Nachfrage niederzuschlagen droht. Dies ist bis zu einem gewissen Grad auf die zunehmende Polarisierung des Arbeitsmarktes zurückzuführen, die vor der Krise einsetzte und sich von 2008 bis 2009 noch verstärkte, als die Stellenverluste insbesondere die mittleren Einkommensgruppen in Fertigung und Bau betrafen. Die Umstrukturierung bedeutete ferner, dass die Ansprüche an die für die neuen Stellen verlangten Kompetenzen stiegen, was sich negativ auf die Chancen Geringqualifizierter auswirkt, wieder eine Beschäftigung zu finden bzw. einen gut bezahlten Arbeitsplatz zu bekommen.

Infolge der zunehmenden Arbeitslosigkeit, der verstärkten Teilzeitarbeit und der Stagnation des Lohnanteils gingen die Einnahmen der Rentensysteme in vielen Ländern stark zurück. Darüber hinaus ist die anhaltend ungleiche Geschlechterverteilung auf dem Arbeitsmarkt eine Hürde, die verhindert, dass Frauen Beiträge für ihre Rente einzahlen. Infolgedessen ist in einer Reihe von Ländern der Bedarf an Querfinanzierung aus allgemeinen Steuermitteln gestiegen, was die Gefahr anhaltender Defizite in den beitragsgestützten gesetzlichen Rentensystemen vergrößert. Es wird daher versucht, Dauer und Höhe der Beiträge zu kapitalgedeckten Rentensystemen im Hinblick auf ein angemessenes künftiges Rentenniveau anzupassen und im Rahmen von haushaltksolidierenden Maßnahmen werden die Kosten der Steuererleichterungen überprüft, die als Anreiz für Zusatzrenten nach der zweiten und dritten Säule dienen sollen. Beides wird wahrscheinlich zur Folge haben, dass die Zusatzrenten den Druck auf die gesetzlichen Renten künftig nur in geringerem Maße und erst auf längere Sicht abfangen können.

### ***... und birgt neue Risiken im Hinblick auf eine langfristige Ausgrenzung***

Infolge der Krise besteht ein erhöhtes Risiko, dass Menschen langfristig vom Arbeitsmarkt und aus der Gesellschaft ausgeschlossen bleiben. Zwischen 2009 und 2010 ist der Anteil der Kinder und Erwachsenen, die in Erwerbslosenhaushalten (Haushalte ohne Erwerbstätigkeit oder mit sehr geringer Erwerbsintensität) leben, in der EU insgesamt von 9 % auf 9,9 % gestiegen. In mehr als der Hälfte der Mitgliedstaaten hat sich die Situation mit einem Anstieg um 1 % oder mehr deutlich verschlechtert. 2010 lag der Anteil der in Erwerbslosenhaushalten lebenden Menschen in sieben Mitgliedstaaten bei über 10 %. Von diesen Erwerbslosenhaushalten sind Alleinerziehende - hauptsächlich Frauen - und ihre Kinder besonders stark von langfristiger Ausgrenzung bedroht.

In den meisten Ländern konnte bis vor kurzem durch Sozialtransfers verhindert werden, dass die Menschen am unteren Ende der Einkommensskala Einbußen hinnehmen mussten. Die für 2009 und 2010 vorliegenden Daten deuten jedoch darauf hin, dass Armut und Deprivation in mehreren Mitgliedstaaten zunehmen. Im Jahr 2010 ist das globale Armut- und Ausgrenzungsrisiko, das sich auf die Faktoren relative Armut, materielle Deprivation und Zahl der Erwerbslosenhaushalte stützt, nach mehreren Jahren der Rückläufigkeit wieder angestiegen. In drei Mitgliedstaaten nahm das Armutsrisko 2010 um mehr als 0,5 Prozentpunkte zu. In vier Mitgliedstaaten ist die starke materielle Deprivation im Zeitraum 2008-2010 um mindestens 3 Prozentpunkte gestiegen, in zwei Ländern war ein Anstieg um mindestens 1 Prozentpunkt zu verzeichnen.

Einige der Bevölkerungsgruppen, die am stärksten von der Krise betroffen sind (Migranten, Obdachlose, Roma), sehen sich einer zunehmenden Marginalisierung ausgesetzt. Diese Gruppen werden auch in den kommenden Jahren weiterhin am stärksten gefährdet sein. Angesichts des Anhaltens der Krise und des Risikos einer zunehmenden Langzeitarbeitslosigkeit mit den vorhersehbaren Folgen für materielle Deprivation und Armut wird es weiterhin notwendig sein, auf automatische soziale Stabilisatoren zurückzugreifen. Durch die Programme zur Haushaltskonsolidierung sind diese Systeme jedoch selbst einer zunehmenden Belastung ausgesetzt.

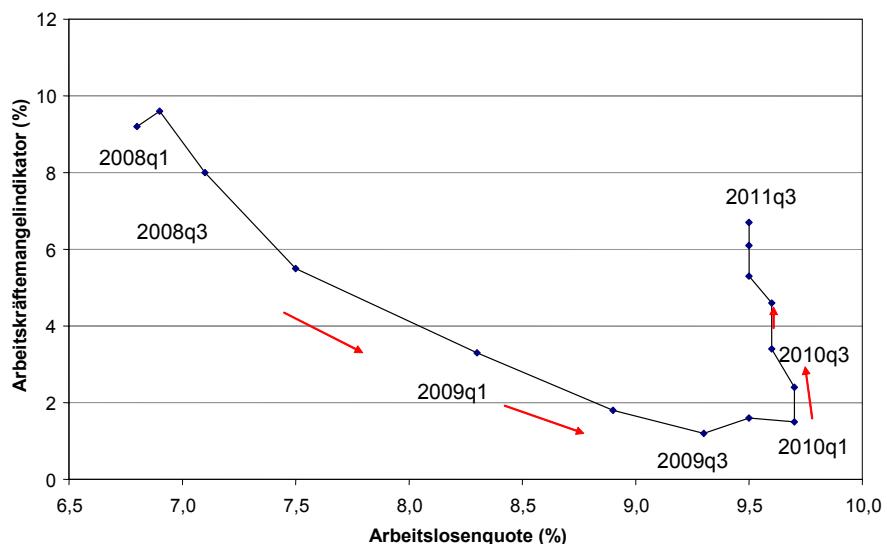
### ***Die Erwerbsbeteiligungsquoten blieben weitgehend unverändert, ...***

Die Trägheit des Arbeitsmarkts hat nicht generell zu einem Rückgang der Erwerbsbeteiligungsquoten geführt, und der größte Teil der arbeitslos gewordenen Personen bleibt mit dem Arbeitsmarkt in Verbindung. Die Stabilität der Beteiligungsquoten insgesamt täuscht aber über divergierende Entwicklungen bei Frauen und Männern sowie zwischen den unterschiedlichen Altersgruppen hinweg. Bei Frauen hat die Erwerbsbeteiligung zugenommen, in erster Linie bedingt durch den sogenannten "Added Worker Effect" (Eintritt der Frau in den Arbeitsmarkt, nachdem der Partner seine Stelle verloren hat), während sie bei Männern zurückgegangen ist. Bei der – gestiegenen – Erwerbsbeteiligung der älteren Arbeitskräfte (Männer wie Frauen) zeigen sich die Auswirkungen des späteren Renteneintrittsalters und des Auslaufens von Vorruhestandsregelungen; bei den jungen Menschen sind die Erwerbsquoten dagegen kontinuierlich gesunken.

### ***... aber die schwache Leistung des Arbeitsmarktes könnte die Schaffung von Arbeitsplätzen weiter hinauszögern ...***

An der sogenannten Beveridge-Kurve (mit der anhand des Arbeitskräftemangelindikators die Arbeitslosenquote zu den freien Stellen in Bezug gesetzt wird – siehe Schaubild 4) lässt sich ablesen, dass sich die Zunahme der freien Stellen in den Jahren 2010 und 2011 nicht auf die Arbeitslosigkeit ausgewirkt hat, was auf zunehmende Diskrepanzen von Angebot und Nachfrage bei Arbeitskräften und Qualifikationen hindeutet, die durch eine sektorelle Verzerrung infolge der Umstrukturierung während der Krise noch verstärkt wurden, was es schwieriger macht, Qualifikationsangebot und -nachfrage miteinander in Einklang zu bringen. Indirekt lassen sich daraus auch mögliche Mängel bei der aktiven Arbeitsmarktpolitik, den Kompetenzprofilen und den Mobilitätsanreizen ableiten, die die strukturelle Arbeitslosigkeit verstärken könnten. Die eingeschränkte Fähigkeit, Stellenangebot und -nachfrage aufeinander abzustimmen und Arbeitsplätze zu schaffen, zeigt die Grenzen der Effizienz der europäischen Arbeitsmärkte auf – besonders in einer Situation, da es vermehrt notwendig ist, Ressourcen reibungslos umzuverteilen und auf starke Erschütterungen von außen – wie die Folgen der Wirtschafts- und Finanzkrise – schnell zu reagieren.

**Schaubild 4: Beveridge-Kurve über das Verhältnis von freien Stellen und Arbeitslosenquote in der EU**



*... und die Bildungsergebnisse werden den Bedürfnissen des Arbeitsmarktes nicht gerecht*

Die Bildungspolitik ist von größter Bedeutung, wenn es darum geht, den Menschen arbeitsmarktgerechte Kompetenzen zu vermitteln. Im Jahr 2000 verfügten 22 % der erwerbstätigen Personen in der EU über ein hohes Qualifikationsniveau, der Anteil der Geringqualifizierten betrug 29 %. 2010 war das Verhältnis umgekehrt. Im Jahr 2020 wird für 35 % der Stellen ein hohes Qualifikationsniveau erforderlich sein, nur für 15 % der Arbeitsplätze wird eine geringe Qualifikation ausreichen. Die Bildungsergebnisse entsprechen jedoch nicht der zunehmenden Kompetenzintensität der verfügbaren Arbeitsplätze. 2010 hat jeder siebte junge EU-Bürger (14,1 %) im Alter von 18 bis 24 Jahren seine Ausbildung nach Abschluss der unteren Sekundarstufe abgebrochen, ohne seine allgemeine oder berufliche Bildung anderweitig fortzusetzen (sogenannte Schulabbrecher); bei vielen dieser jungen Menschen reicht die Qualifikation für die Anforderungen des Arbeitsmarktes nicht aus. Ihre Arbeitslosenquote war 2010 mit 53 % doppelt so hoch wie die durchschnittliche Jugendarbeitslosenquote. Über einem Fünftel der Kinder (Referenzalter: 15 Jahre) fehlt es an grundlegender Lese- und Rechenkompetenz.

## ***Insgesamt gebremster Anstieg der nominalen Lohnstückkosten ...***

Nach einem leichten Anstieg 2009 war auch 2010 in den meisten Mitgliedstaaten ein geringer Zuwachs der **nominalen Arbeitskosten**<sup>2</sup> zu verzeichnen. Nennenswerte Ausnahmen von dieser Entwicklung waren die baltischen Staaten, Irland und Ungarn, die 2009 wie auch 2010 negative Wachstumsraten verzeichneten, sowie einige der neuen Mitgliedstaaten, in denen die Löhne kräftig stiegen, da die Wirtschaft noch im Aufholen begriffen ist. Mitte 2011 begannen die nominalen Arbeitskosten in einigen anderen Mitgliedstaaten stärker anzusteigen, insbesondere in DE, während der Aufwärtstrend in vielen anderen Ländern weiterhin langsam verlief. Wenn diese asymmetrischen Entwicklungen der Lohnstückkosten andauern, könnten sie darauf hindeuten, dass sich die makroökonomischen Ungleichgewichte auf EU-Ebene verringern.

Der annähernd durchgehend negative **Produktivitätszuwachs** 2009, der weitgehend den Konjunkturrückgang und das Halten überzähliger Beschäftigter mittels Kurzarbeitsregelungen (die dazu führten, dass das BIP stärker sank als die Beschäftigungsquote) widerspiegelte, kam 2010 zum Stillstand. Die jährliche Arbeitsproduktivität pro Beschäftigtem stieg 2010 in allen Mitgliedstaaten mit Ausnahme von EL (-1,7 %). Beachtlich war das Ergebnis in DE, wo die jährliche Arbeitsproduktivität von -5,2 % (2009) auf + 3,2 % (2010) anstieg, und in PT mit einem Ergebnis von +2,9 % nach +0,1 % im Jahr 2009. Während die Produktivität im ersten Quartal 2011 in allen Mitgliedstaaten weiter kräftig wuchs (außer in EL, wo die Produktivität weiter zurückging), begann sie in den meisten Mitgliedstaaten im zweiten Quartal 2011 zu sinken; für das gesamte Jahr 2011 wird der Zuwachs auf etwa 1,2 % geschätzt, was Ausdruck einer Abschwächung der Wirtschaft ist.

Im Ergebnis dieser Entwicklungen sind die **nominalen Lohnstückkosten** 2010 in der EU-27 deutlich weniger gestiegen als in den Vorjahren (+0,6 %), während der Euro-Raum insgesamt erstmals seit 2001 einen Rückgang der nominalen Lohnstückkosten (-0,7 %) verzeichnete. Den deutlichsten Rückgang erlebte DE mit einer Entwicklung von +5,5 % (2009) auf -1,2 % (2010). Dies ist in erster Linie Ausdruck eines starken Anstiegs seiner Arbeitsproduktivität (ein ähnliches Bild ergibt sich u.a. in DK und NL). Hingegen ist der Rückgang in EL 2010 eher auf stark sinkende Arbeitsentgelte als auf Veränderungen der Arbeitsproduktivität zurückzuführen. Ein beträchtlicher Rückgang war auch in IE, LV und LT zu vermelden, wo sich die 2009 begonnene Abwärtsentwicklung verstärkte. Infolge des stockenden Produktivitätswachstums im zweiten Quartal 2011 wurde bei den nominalen Lohnstückkosten im Euro-Raum im zweiten Quartal ein höherer Zuwachs (+1,2 %) verzeichnet als im ersten Quartal (+0,2 %).

---

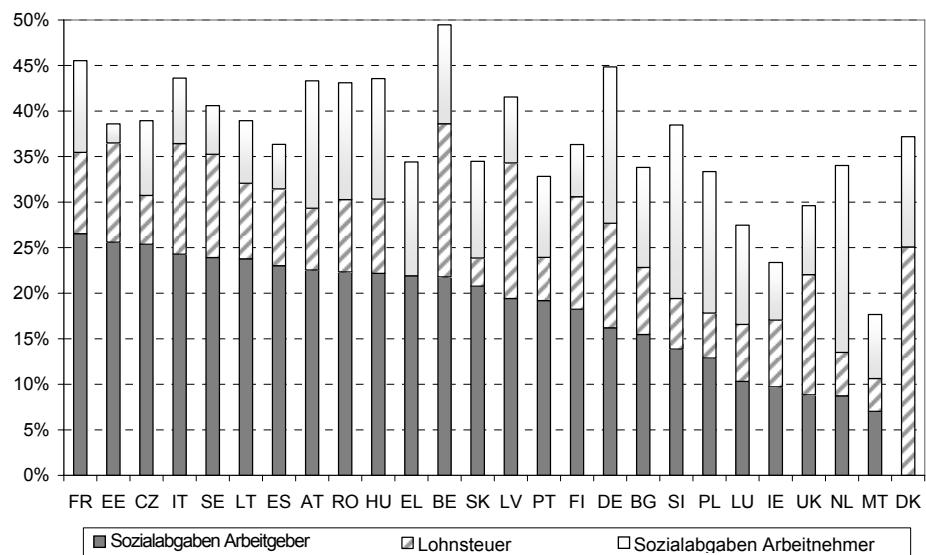
<sup>2</sup> Gemessen als Änderung des Entgelts je Arbeitskraft.

Im Jahr 2010 setzte beim Zuwachs der **realen Lohnstückkosten**, die das Realeinkommen im Verhältnis zur Arbeitsproduktivität ausdrücken, wieder die Abwärtsentwicklung ein (einschließlich eines Rückgangs des auf die Arbeit entfallenden Einkommensanteils), die infolge des starken Produktivitätsrückgangs während des Wirtschaftsabschwungs kurz unterbrochen worden war. Dieser Abwärtstrend beim Lohnanteil setzte sich im ersten Halbjahr 2011 in den meisten Mitgliedstaaten fort. Eine gegenteilige Entwicklung konnte in CZ und in PL festgestellt werden, wo der Reallohnzuwachs über dem Produktivitätszuwachs lag.

***... doch die Lohnnebenkosten behindern weiterhin die Schaffung von Arbeitsplätzen ...***

Hohe Lohnnebenkosten behindern die Schaffung von Arbeitsplätzen, insbesondere in den Niedriglohnsektoren des Arbeitsmarktes in einigen Mitgliedstaaten, wenngleich sie innerhalb der EU sehr unterschiedlich ausfallen. Diese Kosten, die als grundlegender Faktor bei der Schaffung von Arbeitsplätzen gelten, behindern und hemmen in hohem Maße die Wirtschaftstätigkeit und wirken sich insbesondere negativ auf die Beschäftigungsaussichten Geringqualifizierter aus. Der hohe Steuerkeil und sein Zusammenspiel mit dem Sozialleistungssystem tun ihr Übriges, um die Bereitschaft der betreffenden Gruppen zur Erwerbstätigkeit zu unterminieren.

**Schaubild 5: Bestandteile des Steuerkeils in Höhe von 67 % des Durchschnittslohns 2010**



Quelle: OECD; Daten für BG, EE, LT, LV, MT und RO für 2009. Für CY sind keine aktuellen Daten verfügbar.

## ***... und nicht angemeldete Erwerbstätigkeit gibt es nach wie vor***

Trotz der Schwierigkeiten in der formellen Wirtschaft gibt es nach wie vor nicht angemeldete Erwerbstätigkeit (die möglicherweise sogar zugenommen hat); in einigen Mitgliedstaaten wird ihr Anteil auf mehr als 20 % der Wirtschaft geschätzt. Der damit verbundene Ausfall an Steuereinnahmen ist in Zeiten stark defizitärer öffentlicher Haushalte besonders unerwünscht, doch die nicht angemeldete Erwerbstätigkeit trägt auch allgemein zur Arbeitsmarktsegmentierung, zur Untermiernierung von Arbeitnehmerrechten und zur Gefahr der sozialen Ausgrenzung bei.

## **2. DURCHFÜHRUNG EINER STRUKTURELLEN ARBEITSMARKTPOLITIK**

Der Europäische Rat hat auf seiner Tagung vom 24./25. März 2011 die politischen Leitlinien festgelegt, nach denen die Mitgliedstaaten ihre nationalen Reformprogramme mit ihren Plänen für Arbeitsmarktreformen zum Erreichen der in den beschäftigungspolitischen Leitlinien festgelegten Kernziele der EU vorlegen müssen.

Auf der Grundlage der Kommissionsvorschläge hat der Rat länderspezifische Empfehlungen ausgesprochen, in denen herausgestellt wird, in welchen Bereichen die Mitgliedstaaten im allgemeinen Rahmen der beschäftigungspolitischen Leitlinien politische Reformen durchführen sollten. Hierzu zählen folgende Maßnahmen: Arbeit attraktiver gestalten, Arbeitslosen wieder zu Beschäftigung verhelfen, Armut bekämpfen und soziale Inklusion fördern, effizient in Bildung und Ausbildung investieren, ein ausgewogeneres Verhältnis zwischen Flexibilität und Sicherheit schaffen, die Altersversorgungssysteme reformieren, die Bildungsergebnisse verbessern und gefährdete Bevölkerungsgruppen aktiv eingliedern.

### **2.1. Arbeit attraktiver gestalten (Leitlinie 7)**

Mehrere Mitgliedstaaten sind Probleme in ihren Steuer- und Sozialleistungssystemen angegangen, um diese Systeme stärker beschäftigungsfördernd zu gestalten, doch hat der begrenzte fiskalpolitische Handlungsspielraum diese Reformanstrengungen möglicherweise etwas gedrosselt. Bei den Leistungen zielten die Maßnahmen in der Regel auf eine Straffung der Systeme ab; im Steuerbereich konnte die Belastung des Faktors Arbeit in einigen Mitgliedstaaten verringert werden.

An neun Mitgliedstaaten (AT, BE, DE, EE, ES, EL, FR, HU, SK) wurde eine länderspezifische Empfehlung gerichtet – oder sie verpflichteten sich im Rahmen einer Vereinbarung –, **den Steuerkeil** für Beschäftigte mit niedrigem und mittlerem Einkommen **zu reduzieren oder den Faktor Arbeit steuerlich zu entlasten**, um die Beschäftigung zu steigern. Im Rahmen der wenigen ergriffenen Maßnahmen wurden gezielt steuerpolitische Regelungen beseitigt, die der Beschäftigung bestimmter Gruppen entgegenstanden (BE), sowie Regelungen getroffen, um die Zahlung eines Ausgleichs angesichts der schrittweisen Verringerung der Steuergutschriften für Geringverdiener 2012 fortzusetzen (HU). In einigen wenigen Mitgliedstaaten wurden bereits Verpflichtungen eingegangen bzw. wurde zugesagt, allgemein den Faktor Arbeit steuerlich zu entlasten (DK, EE). Es sollte noch mehr dafür getan werden, den Faktor Arbeit steuerlich zu entlasten, insbesondere für gefährdete Bevölkerungsgruppen, Geringqualifizierte und/oder Zweitverdiener, und stattdessen eine weniger nachteilige Form der Besteuerung einzuführen oder die Besteuerung der Arbeit umzugestalten.

Für sieben Mitgliedstaaten (BE, BG, CY, ES, IT, LU, MT) wurde eine länderspezifische Empfehlung zu den **Löhnen** abgegeben. Zudem enthalten die mit fünf Programmländern (EL, IE, LV, PT, RO) abgeschlossenen Vereinbarungen auch lohnbezogene Verpflichtungen, die von der Festsetzung der Löhne im öffentlichen Sektor über eine Überprüfung der Institutionen der Lohnbildung bis hin zu weitergefassten Reformen der Tarifverhandlungen reichen. Die meisten von ihnen betreffen Reformen der Tarifverhandlungen, mit denen sichergestellt werden soll, dass die Löhne die Produktivitätsentwicklung nachvollziehen. In einigen Fällen ging es speziell um Lohnindexierungssysteme. Im Rahmen der politischen Maßnahmen wurden eine Dezentralisierung der Tarifverhandlungen (IT, ES) und eine Überprüfung des Lohnindexierungsmechanismus (MT, CY), verbunden mit einer vorübergehenden teilweisen Aussetzung des Mechanismus (CY), zugesagt.

Empfehlungen oder Verpflichtungen im Rahmen einer Vereinbarung zur Bekämpfung der **unangemeldeten Erwerbstätigkeit** haben in einer Reihe von Mitgliedstaaten zu neuen politischen Maßnahmen geführt. Hierzu zählen Rechtsvorschriften zur Bekämpfung illegaler Beschäftigungsverhältnisse (IT, LV) und Durchsetzungsmaßnahmen, die verstärkt auf Kontrollen ausgerichtet waren (PL, CZ, BG, EL, LV, PT, SI), während ein Mitgliedstaat Mittel des ESF zur Bekämpfung der illegalen Beschäftigung einsetzte. Andere Mitgliedstaaten ergriffen eigene Initiativen (EL, RO) und konzentrierten sich auf die Regularisierung nicht angemeldeter Erwerbstätigkeit, indem sie Maßnahmen wie höhere Geldstrafen und verstärkte Kontrollen durch die Arbeitsaufsicht (ES, RO) einleiteten. Es sind weitere Anstrengungen erforderlich, um die Verlagerung von informeller bzw. nicht angemeldeter Erwerbstätigkeit hin zu regulärer Erwerbstätigkeit zu unterstützen; hierunter fallen Maßnahmen zur verstärkten Aufdeckung nicht angemeldeter Beschäftigung und zum Abbau finanzieller Anreize für informelle Beschäftigung.

Der Steuerdruck und die Notwendigkeit, die Bindung an den Arbeitsmarkt zu verstärken und zu verhindern, dass Menschen von Sozialleistungen abhängig werden, hat zur einer stärkeren Straffung dieser Leistungen in mehreren Mitgliedstaaten geführt. Einige Regierungen (CZ, HU) beabsichtigen, besonders für Langzeitarbeitslose und arbeitsmarktfernste Personen den Bezug von **Sozialleistungen** an die Bereitschaft der Leistungsempfänger zu **knüpfen**, gemeinnützige Arbeiten zu verrichten. Andere Maßnahmen umfassen Pläne, Sozialleistungen gezielter und transparenter zuzuweisen (CY, SI). Wieder andere Reformen im Sozialwesen stellen darauf ab, Anreize für eine Erwerbstätigkeit zu schaffen und dafür zu sorgen, dass sich Arbeit lohnt (UK, NL), indem eine niedrigere Entzugsrate von Sozialleistungen und höhere Einkommensfreibeträge gewährt werden (UK).

Einige Mitglieder haben Schritte unternommen, um die **Arbeitslosenunterstützung** zu kürzen (HU, LT). Es ist weiterhin notwendig, Leistungen gezielter zuzuweisen und an Aktivierungsmaßnahmen zu knüpfen, um so die Struktur, die Effizienz und die Kohärenz der Systeme der Arbeitslosen- und Sozialhilfe zu verbessern.

An acht Mitgliedstaaten (AT, CZ, DE, HU, IT, NL, PL, UK) wurde eine länderspezifische Empfehlung gerichtet, die **Gleichstellung der Geschlechter** zu fördern bzw. eine bessere Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben zu unterstützen. Meist ging es dabei um die Bereitstellung geeigneter und erschwinglicher Betreuungsmöglichkeiten oder aber um die Verbesserung der steuerlichen Behandlung von Zweitverdienern.

Die politischen Maßnahmen umfassten die Ankündigung, das Angebot an Kinderbetreuung (UK, PL, AT, CZ, NL, HU) bzw. an Ganztagschulplätzen (AT) zu verbessern oder zu reformieren, um erwerbslose und alleinerziehende Eltern zu ermutigen, eine Beschäftigung aufzunehmen, bzw. um es Eltern mit einer Teilzeitbeschäftigung zu ermöglichen, mehr Stunden zu arbeiten. Weitere Maßnahmen beinhalteten die Sensibilisierung für die Gleichbehandlung von Männern und Frauen, beispielsweise durch Einführung eines Einkommensrechners oder eines Geschlechterindex (AT).

Einige Mitgliedstaaten haben Maßnahmen eingeleitet, um **Zweitverdiener** steuerlich besser zu stellen, beispielsweise indem die staatliche Kinderbetreuungszulage an die Arbeitsstunden des geringer beschäftigten Partners geknüpft wird (SK), oder durch Einführung einer staatlichen Beihilfe zu den Kinderbetreuungskosten, die dazu beitragen soll, die Steuerhürden abzubauen, die der Erwerbstätigkeit von Zweitverdienern entgegenstehen. Es sollten weitere Anstrengungen unternommen werden, um die Aspekte finanzielle Fehlanreize, kombinierte Auswirkungen der Steuer- und Sozialleistungssysteme, unzureichende bzw. unerschwingliche Betreuungseinrichtungen sowie gegebenenfalls Eltern-Langzeiturlaub anzugehen.

## 2.2. Arbeitslosen wieder zu Beschäftigung verhelfen (Leitlinie 7)

Aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen müssen besser ausgerichtet werden, um zu verhindern, dass strukturelle Arbeitslosigkeit entsteht und die soziale Ausgrenzung zunimmt. Zwölf Mitgliedstaaten erhielten eine länderspezifische Empfehlung betreffend Umsetzung und Umfang **aktiver arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen**. Verpflichtungen zu aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen sind auch in den mit fünf Programmländern (EL, IE, LV, PT, RO) geschlossenen Vereinbarungen enthalten. Die meisten dieser Empfehlungen oder Verpflichtungen betrafen Reformen, um die Wirksamkeit der aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen zu erhöhen, darunter ihre Ausrichtung auf bestimmte Gruppen. Sie betrafen zu einem kleineren Teil die Steigerung der Leistungsfähigkeit der öffentlichen Arbeitsverwaltungen in der Weise, dass diese bessere und kohärentere Leistungen erbringen.

Einige Mitgliedstaaten planen daher Reformen der aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen gemäß dem Arbeitsprogramm ihrer Regierung (FI, FR, IE, PT, DE, LV) oder haben diese bereits durchgeführt. Andere haben gezielte Maßnahmen für junge Menschen eingeleitet, darunter eine "Sozialgarantie" für junge Menschen, in deren Rahmen einen Arbeits-, Praktikums- oder Ausbildungsplatz angeboten wird (FI), oder breit angelegte Praktikumsprogramme für junge Menschen (BG), eine Reform der vertraglichen Vereinbarungen für die Ausbildung junger Arbeitnehmer (EL, ES, RO), Berufspraktika (EL), die Einführung neuer finanzieller Anreize für Arbeitgeber zur Schaffung zusätzlicher Lehrstellen (EL, FR, LU, RO), sowie die Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit von Hochschulabsolventen und älteren Arbeitnehmern (SI).

Andere zielen mit ihren Maßnahmen auf **Langzeitarbeitslose** ab (FR, SK, EE, ES), indem sie prüfen, wie sich aus dem ESF finanzierte Vorhaben (EE, EL, PL) oder Mittel, die nach dem Wegfall der Befreiung älterer Arbeitskräfte von den Beiträgen zur Arbeitslosenversicherung verfügbar werden, besser nutzen lassen. In einigen Mitgliedstaaten ist geplant, zur Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit auf Zwischenarbeitsmärkte zurückzugreifen (EL, SK).

Einige Mitgliedstaaten haben die Arbeitsvermittlung für private Arbeitsvermittler geöffnet (ES, CZ, SI), das Berufs- und Laufbahnberatungsangebot ausgebaut (SI) oder "Ausbildungsgutscheine" eingeführt (LT), die Arbeitsuchenden ermöglichen, einen Ausbildungsanbieter zu wählen. Andere Mitgliedstaaten wollen im Rahmen dreigliedriger Verhandlungen die Arbeitsweise und die Leistungen der öffentlichen Arbeitsverwaltung neuverhandeln.

Eine Reihe von Mitgliedstaaten hat die Möglichkeiten für Praktika für junge Menschen ausgebaut, um die Jugendarbeitslosigkeit zu bekämpfen und den Zugang junger Menschen zum Arbeitsmarkt zu verbessern.

### **2.3 Armut bekämpfen und soziale Inklusion fördern (Leitlinie 10)**

Die Mitgliedstaaten haben Kontrollinstrumente zur Abschätzung der sozialen Auswirkungen der Krise geschaffen und viele haben spezielle Maßnahmen ergriffen, um deren negativen Folgen einzudämmen, beispielsweise, indem die Sozialfürsorge- und Sozialhilfesysteme vereinfacht und die Kriterien für die Inanspruchnahme von Sozialhilfe angepasst oder erweitert wurden. Sehr nützlich waren auch konkrete Reformmaßnahmen, mit denen in verschiedenen Ländern die negativen Folgen der Haushaltskonsolidierung aufgefangen wurden und die sich häufig auf eine Ex-ante-Bewertung der sozialen Folgen stützten. In einigen Mitgliedstaaten wurde ferner geprüft, wie andere Politikbereiche (Energie, Wohnungswesen, Verkehr usw.) dazu beitragen könnten, die Auswirkungen der Krise einzudämmen. Dies könnte in einer Reihe von Mitgliedstaaten auf weitere Bereiche ausgedehnt werden, z.B. auf die Gesundheitsversorgung, um einen erschwinglichen Zugang für Geringverdiener und gefährdete Gruppen zu garantieren, sowie auf Anrechnungsmodelle, besonders für gefährdete Gruppen.

In mehreren Mitgliedstaaten wurden Maßnahmen ergriffen, um die Erwerbsbeteiligung bestimmter gefährdeter Zielgruppen, darunter junge Menschen, Einwanderer und ethnische Minderheiten, zu erhöhen und so zu verhindern, dass sie langfristig vom Arbeitsmarkt ausgeschlossen sind. An neun Mitgliedstaaten wurde eine länderspezifische Empfehlung betreffend die Armutsbekämpfung und die Förderung der sozialen Eingliederung gerichtet. In den meisten Fällen bezogen sich diese Empfehlungen auf die bessere Integration bestimmter Personengruppen in den Arbeitsmarkt, während ein kleinerer Teil konkret das Ausmaß der Armut bzw. des Armutsrisikos betraf. Besonderes Augenmerk muss in diesem Zusammenhang auf die Lage der unter der Armutsgrenze lebenden Erwerbstätigen in Europa (8,4 % der EU-Bevölkerung) gerichtet werden; so sind insbesondere Maßnahmen zur aktiven Eingliederung zu ergreifen, die die Anpassung an den Wandel erleichtern und Kompetenzen und Produktivität der Arbeitskräfte erhalten.

Die politischen Maßnahmen umfassen Vorschläge zur Erhöhung der Arbeitgeberzuschüsse in SI. Einige Mitgliedstaaten haben kombinierte Maßnahmen ergriffen (ESF plus EFRE), um von einer institutionellen auf eine partizipative Kinderbetreuung umzustellen und im sozialen Wohnungswesen neue Optionen für Roma zu entwickeln (BG).

Andere Mitgliedstaaten haben Maßnahmen für Einwanderer getroffen, mit denen das reformierte System für die Heranführung von Neuankömmlingen an den Arbeitsmarkt, insbesondere im Hinblick auf Sprachkurse, Staatsbürgerkurse und beschäftigungsvorbereitende Maßnahmen, verbessert werden soll (SE). Wieder andere haben Schritte eingeleitet, um die Anerkennung von Abschlüssen zu erleichtern, jungen Erwachsenen den zweiten Bildungsweg zu eröffnen und Betreuungs- und Ausbildungsprogramme für Frauen einzurichten (AT).

## 2.4 In Bildung und Ausbildung investieren (Leitlinien 8 und 9)

Einige Mitgliedstaaten haben allgemein mit der Reform ihrer Bildungs- und Ausbildungssysteme begonnen – die betreffenden Maßnahmen richten sich insbesondere an junge Menschen, Arbeitslose und Einwanderer. Andere Reformen zielen darauf ab, den Kompetenzbedarf zu antizipieren oder die Qualität der Berufsausbildung zu verbessern und sie leichter zugänglich zu machen. Angesichts des aktuellen Problems der Jugendarbeitslosigkeit müssen die Bildungs- und Ausbildungssysteme dringend modernisiert werden, um zu gewährleisten, dass jungen Menschen die Kompetenzen und Fähigkeiten vermittelt werden, die sie tatsächlich brauchen. Einige Länder müssen dafür sorgen, dass ihre Sekundar- und Berufsausbildungssysteme tatsächlich die Voraussetzungen dafür schaffen, dass die Lernenden erfolgreich in die Hochschulbildung wechseln können, bzw. dass sie die auf den Arbeitsmarkt zugeschnittenen fachlichen Kompetenzen vermitteln, die einen direkten Einstieg in den Arbeitsmarkt ermöglichen. Das Hochschulsystem sollte Anreize für Lernende, Lehr- und Forschungspersonal bieten, eine gute Anpassung der Lehrpläne an die sich ändernden Bedürfnisse des Arbeitsmarktes gewährleisten und die Grundlage für eine stärkere Verknüpfung von Forschung und Wirtschaft bieten.

Hierzu ist es auch erforderlich, den künftigen Qualifikationsbedarf besser zu antizipieren und die Zusammenarbeit zwischen Bildungseinrichtungen, Unternehmen und Arbeitsvermittlungen auszubauen, wobei die Arbeit branchenspezifischer Kompetenzräte auf Ebene der Mitgliedstaaten und der EU einzubeziehen ist. Investitionen in Bildung und Kompetenzen sollte im Rahmen einer intelligenten haushaltspolitischen Konsolidierung Vorrang eingeräumt werden; gleichzeitig sollten die Bildungs- und Ausbildungssysteme leistungsfähiger und effizienter gestaltet werden und gewährleistet werden, dass durch Reformen die Arbeitsmarktrelevanz der Bildung erhöht wird.

Zur Senkung der **Schulabbrecherquote** haben einige Mitgliedstaaten ihre vorbeugenden Maßnahmen verstärkt, indem sie ein obligatorisches Vorschuljahr einführten (AT, BG, CY, DK, EL, HU, PL, RO), während die meisten Mitgliedstaaten *eingreifende* Maßnahmen getroffen haben, die auf eine individuelle Unterstützung, z.B. durch Betreuung oder Begleitung, abzielen. Gemäß den Empfehlungen des Rates zur Senkung der Schulabbrecherquoten aus dem Jahr 2011 müssen mit solchen Maßnahmen die *Kompensationsmaßnahmen* – wie Lernen auf dem zweiten Bildungsweg für diejenigen, die frühzeitig aus Bildung oder Ausbildung ausgeschieden sind – ergänzt werden.

Viele Mitgliedstaaten sind bestrebt, den Anteil der Absolventen mit einem **Hochschul- oder vergleichbaren Bildungsabschluss** durch ein breites Spektrum an Maßnahmen zu erhöhen, die oft auf eine Verbesserung der Arbeitsmarktaussichten und einen breiteren Zugang für bisher unterrepräsentierte Gruppen ausgerichtet sind. Diese Maßnahmen reichen von direkter finanzieller Unterstützung über Betreuung und Beratung bis hin zu Vorbereitungskursen, wobei in vielen Ländern besondere Unterstützung für Gruppen mit niedrigem Einkommen (BE, DE, FR, PL, CY, RO) bzw. für Studierende mit Migrationshintergrund (BG, BE, NL, DK, EE, EL, FI, SI) geboten wird. Einige Mitgliedstaaten haben spezifische Maßnahmen zur Erhöhung der Abschlussquoten getroffen; so werden z.B. abbruchgefährdete Studierende durch Betreuung und Beratung unterstützt (FR, LU, NL, SE, SI). Die Reformen müssen gewährleisten, dass mehr Studierende ihr Studium erfolgreich abschließen und gleichzeitig die Qualität von Bildung und Forschung erhalten bleibt und weiter verbessert wird.

Einige wenige Länder haben Reformen im Bereich der **beruflichen Aus- und Weiterbildung** eingeleitet (PL, SK, CY, EE), die darin bestehen, die Aus- und Weiterbildungssysteme besser auf den bestehenden und prognostizierten **Qualifikationsbedarf** abzustimmen (BE, FR, EL, ES, FR, HU, IE, IT, NL, RO, SK, SI, UK). Neben einer stärkeren Ausrichtung der beruflichen Bildung auf den Arbeitsmarkt muss in Zusammenarbeit mit den Sozialpartnern für ausreichend Berufsbildungswege, insbesondere Lehrstellen, gesorgt werden. Spanien hat im Rahmen des sozialen Dialogs einen Lehr- und Ausbildungsvertrag gebilligt, bei dem bezahlte Arbeit (75 % des Arbeitstages) und Ausbildung (25 %) miteinander kombiniert werden, und es hat das System der Zuschüsse für qualifizierte Arbeitnehmer gesetzlich geregelt.

Als Reaktion auf die länderspezifischen Empfehlungen zu Investitionen und Reformen im Bereich der allgemeinen und beruflichen Bildung, die 16 Mitgliedstaaten gegenüber ausgesprochen worden waren, wurde eine Reihe von politischen Initiativen ergriffen.

In den Mitgliedstaaten, in denen Schulabbruch ein Problem darstellt, umfassen die entsprechenden Initiativen z.B. Jugendcoaching-Projekte (AT, DE), eine Ausweitung der Neuen Mittelschule (AT) oder die Unterstützung von Schulabbrechern, damit sie aufschließen und die erforderlichen Abschlüsse erwerben können (AT, BG, DE, SI). Vorgeschlagen wurden ferner Maßnahmen, mit denen abbruchgefährdete Schüler durch berufliche Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen und die Diversifizierung des Angebots an Schulen und Programmen in eine interessante Berufslaufbahn gelenkt werden (MT). In anderen Fällen wurde eine Sozialklausel für öffentliche Beschaffungsverträge vorgeschlagen, mit der gewährleistet werden soll, dass jungen Menschen im System der Berufsausbildung Lehrstellen zur Verfügung stehen (DK).

Die vorbeugenden und frühzeitig eingreifenden Maßnahmen, die speziell auf abbruchgefährdete Schüler ausgerichtet sind, können jedoch noch weiter ausgebaut werden, u. a. durch eine leistungsfähigere und höherwertige frühkindliche Bildung und Betreuung, individuellere Lernansätze, gezieltere Unterstützung abbruchgefährdeter Schüler, Frühwarnsysteme und außerschulische Aktivitäten, um mehr Gelegenheiten für Lernerfahrungen und persönliche Weiterentwicklung zu bieten. Ebenso muss der Arbeitsmarktrelevanz der Bildungsergebnisse von benachteiligten Schülern, einschließlich Kindern mit Migrationshintergrund oder Schülern mit besonderen Lernbedürfnissen, besondere Aufmerksamkeit gewidmet werden.

Ein weiterer Bereich, in dem die Politik tätig werden muss, ist die Reform der Hochschulbildung, deren Angebot besser an den Arbeitsmarktbedarf angepasst werden muss. Hier umfassen die Maßnahmen u.a. ein Hochschulreformprogramm unter dem Motto "Partnerschaft für Wissen" (PL) und die Einführung von "University Technical Colleges" (UTCs) in Zusammenarbeit mit Unternehmen und Hochschulen (UK). In anderen Mitgliedstaaten wurde der Zugang zum Berufsausbildungssystem erleichtert (ES).

Einige Mitgliedstaaten haben neue Strategien für das lebenslange Lernen entwickelt (AT, PL, SK), andere die bisherigen Strategien überarbeitet (EE), während wieder andere einen nationalen Dialog eingeleitet und ein Weißbuch erarbeitet haben (LU). Es ist wichtig, dass Kompetenzsteigerung und lebenslanges Lernen auch weiterhin gefördert werden, wobei insbesondere auf junge Erwerbslose und Erwachsene mit geringen oder veralteten Qualifikationen abzustellen ist, und dass Unternehmen und lokale Behörden in eine Partnerschaft eingebunden werden, damit die Kompetenzsteigerung den örtlichen Besonderheiten des Arbeitsmarktes gerecht wird, so wie dies in einigen Mitgliedstaaten (EL) der Fall ist.

## Beitrag des ESF zu den Prioritäten der Strategie Europa 2020

Der ESF ist eines der wichtigsten Finanzinstrumente, mit denen die Strategie Europa 2020 finanziert wird. Viele der Prioritäten von Europa 2020 werden derzeit von laufenden operationellen Programmen abgedeckt, die im derzeitigen Programmplanungszeitraum aus dem ESF finanziert werden. In den letzten Jahren hat sich gezeigt, dass die Programme flexibel genug sind, um sich auf die sich wandelnden sozioökonomischen Auswirkungen der Krise einzustellen – gegebenenfalls wurden Anpassungen vorgenommen. Im Programmplanungszeitraum 2014-2020 wird der ESF in vollem Umfang auf die Strategie Europa 2020 und ihre Kernziele abgestimmt und schwerpunkt-mäßig darauf ausgerichtet. Der Schwerpunkt der Unterstützung wird auf den politischen Maßnahmen der Mitgliedstaaten liegen, die eng an die integrierten Leitlinien, die länderspezifischen Empfehlungen und die in den nationalen Reformprogrammen eingegangenen Verpflichtungen geknüpft sind.

Der Entwurf der ESF-Verordnung für den Programmplanungszeitraum 2014-2020 sieht vier thematische Ziele vor:

- Förderung der Beschäftigung und der Mobilität der Arbeitskräfte,
- Investitionen in Bildung, Qualifikation und lebenslanges Lernen,
- Förderung der sozialen Eingliederung und Bekämpfung der Armut,
- Steigerung der administrativen Leistungsfähigkeit und gute öffentliche Verwaltung.

Die Unterstützung durch den Europäischen Sozialfonds kommt insbesondere mehreren Leitinitiativen der Strategie zugute, darunter "Eine Agenda für neue Kompetenzen und Beschäftigungsmöglichkeiten", "Europäische Plattform gegen Armut" und "Jugend in Bewegung". Der ESF wird auch Beiträge zu anderen wichtigen Prioritäten leisten, wie der Steigerung der Investitionen in Forschung und Innovation, der Verbesserung der Zugänglichkeit der Informations- und Kommunikationstechnologien und deren Nutzung, der Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit von kleinen und mittleren Unternehmen, der Unterstützung des Umstiegs auf eine CO2-arme Wirtschaft und der Förderung einer nachhaltigen Nutzung von Ressourcen.

## 2.5 Ausgewogenes Verhältnis zwischen Sicherheit und Flexibilität (Leitlinie 7)

Allgemeine Maßnahmen im Hinblick auf eine bessere Vereinbarkeit von Sicherheit und Flexibilität wurden in zahlreichen Mitgliedstaaten ergriffen; diese zielten insbesondere darauf ab, die Arbeitslosen- und Sozialleistungen zu überprüfen, der Segmentierung des Arbeitsmarktes entgegenzuwirken und die geltenden Rechtsvorschriften über Mindestlöhne zu reformieren bzw. die Einhaltung der Vorschriften über Mindestlöhne und nicht angemeldete Erwerbstätigkeit zu verbessern. In den meisten Mitgliedstaaten ist die Einführung einer breit angelegten Flexicurity auf dem Arbeitsmarkt nach wie vor eine Priorität.

Sechs Mitgliedstaaten erhielten länderspezifische Empfehlungen betreffend die Funktionsweise ihres Arbeitsmarktes und den Abbau der Segmentierung oder gingen im Rahmen einer Vereinbarung eine diesbezügliche Verpflichtung ein. Die Schwerpunkte der einzelnen Empfehlungen waren breit gefächert, in der Regel lagen sie aber auf der Reform der Kündigungsschutzvorschriften, um die Segmentierung zwischen Personen mit befristeten Arbeitsverträgen und solchen in unbefristeten Arbeitsverhältnissen zu verringern.

Fünf Mitgliedstaaten haben Maßnahmen einschließlich Gesetzesreformen eingeleitet, um die Dualität auf dem Arbeitsmarkt zu verringern, die interne Flexibilität zu steigern und mehr Beschäftigungsmöglichkeiten für Erwerbslose zu schaffen (EL, ES, HU, PT) bzw. haben ein Gesetz über beschäftigungsfördernde Maßnahmen zur Stärkung der zweiten Tarifverhandlungsebene verabschiedet (IT).

Andere Länder haben die rechtliche Grundlage für die Tätigkeit von Zeitarbeitsvermittlern geschaffen bzw. umgestaltet (BG, LT, SI, RO) oder die Flexibilität ihres Arbeitsmarktes durch eine Reform des Arbeitsrechts erhöht (BG, SK, RO, CZ). ES hat wichtige Regelungen eingeführt, die es Unternehmen erlauben, als Alternative zu Entlassungen auf Kurzarbeit zurückzugreifen.

Es muss sichergestellt werden, dass Personen mit befristeten Arbeitsverträgen und Teilzeitarbeitskräfte sozial ausreichend abgesichert sind, insbesondere durch die Möglichkeit, angemessene Ruhegehaltsansprüche erwerben zu können und durch Schaffung der Rahmenbedingungen, die ihnen ein Weiterkommen auf dem Arbeitsmarkt erlauben, einschließlich der Möglichkeit, wieder auf Vollzeit aufzustocken, beruflich aufzusteigen und Aus- und Weiterbildungsangebote zu nutzen.

## 2.6 Reform der Altersversorgungssysteme reformieren (Leitlinie 10)

In zahlreichen Ländern wurden generelle Reformen der Altersversorgungssysteme durchgeführt oder in Angriff genommen (CZ, DK, EL, CY, LT, MT, NL, SK), während PL sein System grenzüberschreitender Rentenbezüge reformiert hat. Eine Reihe von Mitgliedstaaten versucht, die Inanspruchnahme vorzeitiger Ruhestandsregelungen zu begrenzen bzw. dieser entgegen zu wirken (CZ, ES, LT, PT, SK, HU).

19 Mitgliedstaaten gegenüber wurde mindestens eine Empfehlung zum Altersversorgungssystem ausgesprochen. Verpflichtungen zu den Renten sind auch maßgeblich in den mit fünf Programm ländern (EL, IE, LV, PT, RO) geschlossenen Vereinbarungen enthalten. In den meisten Fällen wurde dazu geraten bzw. die Verpflichtung eingegangen, entweder das tatsächliche Renten- bzw. Pensionsalter heraufzusetzen oder das gesetzliche Renten- bzw. Pensionsalter unter Kopplung an die Lebenserwartung anzuheben. Etwa die Hälfte dieser Mitgliedstaaten hat bereits entsprechende Maßnahmen ergriffen oder zugesagt, tätig zu werden.

Einige Länder haben Reformen vorgeschlagen, beschlossen oder durchgeführt, die den Eintritt in den vorzeitigen Ruhestand einschränken (AT, ES, HU). Andere haben Maßnahmen getroffen, um die Haushaltsslage durch Anhebung des gesetzlichen Rentenalters zu konsolidieren (LT, CZ), oder Anreize für eine Erwerbsbeteiligung geschaffen (ES) oder automatische Beiträge von Arbeitsmarkteinsteigern zur kapitalgedeckten Säule eingeführt mit der Option des Ausstiegs aus dem System innerhalb eines begrenzten Zeitraums (SK).

Ein Mitgliedstaat hat bedeutende Schritte zur Reform seiner Vorruhestandsregelungen eingeleitet (DK). Es wurde die Durchführung geplanter Rentenreformen in Angriff genommen, die eine Umstrukturierung der gesetzlichen Altersversorgung und Maßnahmen zur Erhöhung der Beiträge der Beschäftigten im öffentlichen Dienst beinhalten (CY). Andere Mitgliedstaaten haben vorgeschlagen, einen Teil der Beiträge in private Fonds zu überführen (CZ), oder erwägen Maßnahmen zur schrittweisen Anhebung der für einen Ruhegehaltsbezug erforderlichen Zahl geleisteter Arbeitsjahre und des gesetzlichen Renteneintrittsalters (BG) oder zur Kopplung des Renten- bzw. Pensionsalters an die Lebenserwartung und zur Anhebung des gesetzlichen Renteneintrittsalters (NL - auf 66 Jahre 2020 und voraussichtlich bis auf 67 Jahre 2025), oder ziehen eine Stärkung des Solidaritätsaspekts und die Schaffung eines automatischen Stabilisierungsmechanismus zur Berücksichtigung des demografischen Wandels in der umlagefinanzierten Säule der Altersversorgung in Erwägung (SK). Weitere Maßnahmen sind nötig, um einen Rahmen zu schaffen, der flankierend zur Anhebung des Renten- bzw. Pensionsalters männlichen wie weiblichen Arbeitskräften Anreize und Gelegenheiten für ein längeres Erwerbsleben bietet. Gleichzeitig muss ein angemessenes Mindesteinkommen gewährleistet werden, um zu verhindern bzw. das Risiko zu senken, dass gefährdete ältere Menschen unter die Armutsgrenze und in die materielle Deprivation abrutschen.