



Rat der  
Europäischen Union

048379/EU XXV. GP  
Eingelangt am 01/12/14

Brüssel, den 28. November 2014  
(OR. en)

15953/14

EMPL 173  
SOC 816  
ECOFIN 1082  
EDUC 333  
JEUN 113

## ÜBERMITTLUNGSVERMERK

---

Absender: Herr Jordi AYET PUIGARNAU, Direktor, im Auftrag der Generalsekretärin der Europäischen Kommission

Eingangsdatum: 28. November 2014

Empfänger: Herr Uwe CORSEPIUS, Generalsekretär des Rates der Europäischen Union

---

Nr. Komm.dok.: COM(2014) 906 final

---

Betr.: ENTWURF DES GEMEINSAMEN BESCHÄFTIGUNGSBERICHTS DER KOMMISSION UND DES RATES Begleitunterlage zur Mitteilung der Kommission zum Jahreswachstumsbericht 2015

---

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Dokument COM(2014) 906 final.

---

Anl.: COM(2014) 906 final

---

15953/14

ar

DG BA

DE



EUROPÄISCHE  
KOMMISSION

Brüssel, den 28.11.2014  
COM(2014) 906 final

**ENTWURF DES GEMEINSAMEN BESCHÄFTIGUNGSBERICHTS DER  
KOMMISSION UND DES RATES**

**Begleitunterlage zur Mitteilung der Kommission zum Jahreswachstumsbericht 2015**

**DE**

**DE**

Der Entwurf des gemäß Artikel 148 AEUV zu erstellenden gemeinsamen Beschäftigungsberichts ist Teil des Jahreswachstumsberichts zum Auftakt des Europäischen Semesters 2015. Als wichtiger Input für die verstärkte wirtschaftliche Steuerung untermauert der gemeinsame Beschäftigungsbericht die im Jahreswachstumsbericht enthaltenen zentralen Aussagen zur Beschäftigung. Grundlage für die Analyse des Berichts sind die Entwicklungen der Beschäftigungssituation und der sozialen Lage in Europa, die Umsetzung der beschäftigungspolitischen Leitlinien<sup>1</sup>, die Prüfung der Nationalen Reformprogramme, die in die am 8. Juli 2014 vom Rat angenommenen länderspezifischen Empfehlungen mündete, und die Auswertung der bisherigen Durchführung der Programme.

### **Beschäftigungssituation und soziale Lage geben weiterhin Anlass zur Sorge**

In ihrer Herbstprognose verzeichnet die Kommission ein geringes Wachstum und eine hohe, aber relativ stabile Arbeitslosigkeit (24,6 Millionen). Die Unterschiede zwischen den Ländern, vor allem im Euro-Raum, bleiben groß. Sogar in vergleichsweise erfolgreichen Volkswirtschaften wird die Arbeitslosigkeit zu einem strukturellen Problem, wie sich in der steigenden Zahl der Langzeitarbeitslosen zeigt.

### **Reformen zur Unterstützung gut funktionierender Arbeitsmärkte müssen beibehalten werden**

Mehrere Mitgliedstaaten haben in Übereinstimmung mit den sie betreffenden länderspezifischen Empfehlungen Reformen durchgeführt. Positive Auswirkungen der Reformen zeigen sich beispielsweise in steigenden Erwerbsquoten. Es muss jedoch mehr investiert werden, um das Wachstum zu stimulieren und ein günstiges Umfeld für die Schaffung angemessener Arbeitsplätze zu bereiten.

Bei der Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit erzielten die Mitgliedstaaten mit der Durchführung von Jugendgarantien Fortschritte. Weitere Anstrengungen sind erforderlich, vor allem bei der öffentlichen Arbeitsvermittlung, maßgeschneiderten aktiven Arbeitsmarktmaßnahmen und der beruflichen Bildung. Die Mitgliedstaaten sollten für die Unternehmen ein günstiges Umfeld sicherstellen, damit diese Lehrstellen anbieten, und so der Übergang von der Ausbildung in die Beschäftigung erleichtert wird.

---

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

## **Investitionen in das Humankapital durch allgemeine und berufliche Bildung erhöhen die Produktivität**

Die Mitgliedstaaten haben daran gearbeitet, Maßnahmen zur Verbesserung des Angebots an qualifizierten Arbeitskräften und zur Förderung der Erwachsenenbildung einzuführen. Einige Länder haben Schritte unternommen, um ihre Systeme der primären, sekundären und tertiären Bildung zu verbessern, andere haben ihre gesamte Bildungsstrategie überarbeitet. Die Mitgliedstaaten müssen die Reform ihrer Berufsbildungssysteme fortsetzen, um die Produktivität der Arbeitskräfte angesichts der sich rasch verändernden Qualifikationsanforderungen zu verbessern.

## **Steuer- und Leistungssysteme sollten die Schaffung von Arbeitsplätzen unterstützen**

Die Systeme für Arbeitslosenleistungen sollten stärker an die Aktivierung und an Stützungsmaßnahmen geknüpft sein und die Eingliederung Langzeitarbeitsloser in den Arbeitsmarkt muss durch weitere Maßnahmen verstärkt werden. Die Mitgliedstaaten sollten durch die Vereinfachung des Arbeitsrechts weiterhin das Problem segmentierter Arbeitsmärkte angehen, in einigen Fällen auch intensiver als bisher.

Einige Reformen von Steuersystemen wurden eingeleitet, um Negativanreize für eine Erwerbstätigkeit abzubauen; gleichzeitig soll Arbeit geringer besteuert werden, damit Unternehmen junge Arbeitslose und Langzeitarbeitslose (wieder) einstellen können. Mehrere Mitgliedstaaten haben die Lohn- und Gehaltsfindungsmechanismen überarbeitet, um die Lohnentwicklung stärker an die Produktivität anzulegen und das verfügbare Einkommen der Haushalte aufzubessern, mit besonderem Augenmerk auf den Mindestlöhnen. Einige Mitgliedstaaten haben versucht, durch (befristete) Einstellungen und Lohn- oder Sozialbeitragszuschüsse für Neueinstellungen Arbeitsplätze zu schaffen.

## **Modernisierung der Sozialschutzsysteme**

Es wurden Maßnahmen zur Reform der Ausrichtung der Sozialschutzsysteme eingeführt. Das Renteneintrittsalter wird insgesamt erhöht und zwischen Männern und Frauen werden die diesbezüglichen Unterschiede verringert. Die Mitgliedstaaten eröffnen nun Möglichkeiten zur Verlängerung der Lebensarbeitszeit und zur Erhöhung der Rentenanwartschaften durch einen Aufschub des Ruhestands. Die Sozialschutzsysteme aktivieren diejenigen, denen der Arbeitsmarkt offensteht, schützen diejenigen, die die geringsten Möglichkeiten haben, am Arbeitsmarkt teilzunehmen, und bieten den Menschen Schutz vor Risiken in ihrem Leben.

Die Mitgliedstaaten verstärken ihre Anstrengungen, diejenigen zu erreichen, die von einem höheren Armutsrisiko bedroht sind, vor allem Kinder und ältere Menschen.

Schließlich wird bei der Überprüfung der Gesundheitsausgaben nach Möglichkeiten gesucht, die Effizienz der Versorgung der Bürgerinnen und Bürger zu steigern und das Kosten-Nutzen-Verhältnis zu verbessern.

## **1. ARBEITSMARKTTRENDS UND SOZIALE ENTWICKLUNGEN SOWIE HERAUSFORDERUNGEN IN DER EUROPÄISCHEN UNION**

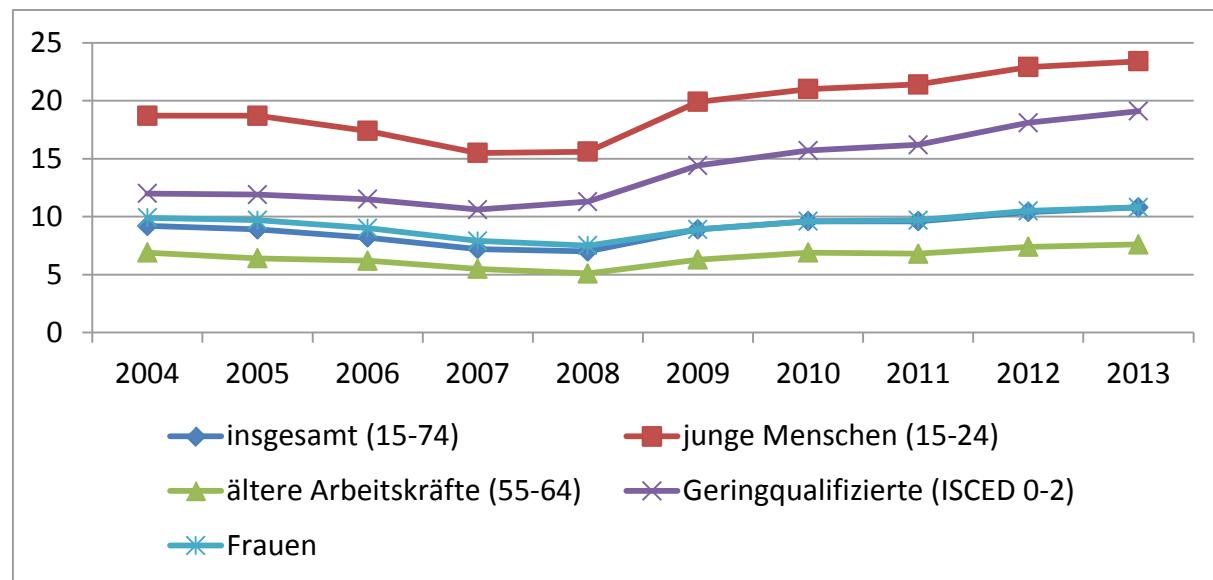
### **Die Arbeitslosigkeit ist langsam rückläufig, bleibt aber in der EU-28 auf hohem Niveau.**

Von 2004 bis 2008 war die Arbeitslosenquote um mehr als 2 Prozentpunkte gesunken, doch die Wirtschafts- und Finanzkrise hat zu einer gravierenden Verschlechterung geführt (Schaubild 1). Zwischen 2008 und 2013 ist die Arbeitslosenquote saisonbereinigt in der EU-28 von 7,0 % auf 10,8 % angestiegen. Aktuellere Zahlen von Eurostat zeigen, dass die Arbeitslosenquote seitdem wieder rückläufig und im September 2014 auf 10,1 % gefallen ist (11,5 % im ER-18). Dies ist der niedrigste Wert seit Februar 2012, und ein unveränderter Stand gegenüber August 2014. Diese Quote entspricht einer absoluten Zahl von 24,6 Millionen Arbeitslosen; ein Jahr zuvor waren es noch 26,4 Millionen. Betrachtet man die Entwicklung bei verschiedenen Gruppen auf dem Arbeitsmarkt über einen längeren Zeitraum, so wird erkennbar, dass die Jugendarbeitslosenquote deutlich über dem Durchschnitt liegt und stärker von der Konjunktur abhängig ist. Die Arbeitslosenquoten für Geringqualifizierte liegen ebenfalls deutlich höher.<sup>2</sup> Bei den älteren Arbeitskräften sind die Arbeitslosenquoten recht niedrig, aber für diese Gruppe ist es im Allgemeinen auch schwieriger, aus der Arbeitslosigkeit wieder eine Arbeit zu finden. Seit 2009 sind die Arbeitslosenquoten bei Männern und Frauen fast gleich.

---

<sup>2</sup> Dies trifft auch bei Arbeitskräften aus Drittstaaten und Menschen mit Behinderungen zu. 2013 waren 21,7 % der Arbeitskräfte aus Drittstaaten ohne Arbeit (2008 waren es noch 14,3 %); bei Menschen mit Behinderungen ist die Quote fast doppelt so hoch wie bei Menschen ohne Behinderungen.

**Schaubild 1: Entwicklung der Arbeitslosenquoten in der EU-28 zwischen 2004 und 2013 (Jahreswerte) - insgesamt, junge Menschen, ältere Arbeitskräfte, Geringqualifizierte und Frauen**



Quelle: Eurostat

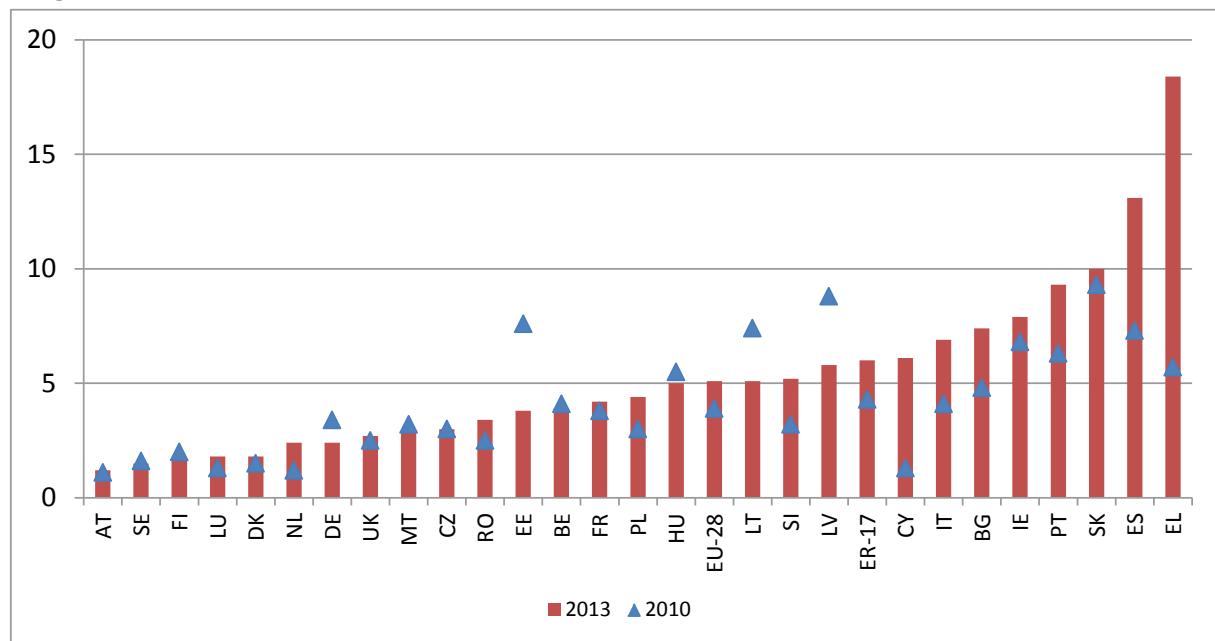
**Die Arbeitslosigkeit entwickelt sich in der EU nach wie vor sehr unterschiedlich, die Unterschiede werden aber nicht mehr größer.** Im September 2014 reichte die Spanne der Arbeitslosenquoten von 5,0 % in Deutschland und 5,1 % in Österreich bis zu 24,0 % in Spanien und 26,4 % (Zahlen von Juli) in Griechenland. Im letzten Jahr ging die Arbeitslosigkeit in 21 Mitgliedstaaten zurück; in einem Land blieb sie gleich, in sechs stieg sie an. Am stärksten geschrumpft sind die Quoten in Spanien, Kroatien, Ungarn und Portugal. In sechs Mitgliedstaaten war ein weiterer Anstieg zu verzeichnen (Frankreich, Italien, Litauen, Luxemburg, Österreich und Finnland).

**Die Langzeitarbeitslosigkeit nimmt weiter zu.** Zwischen 2010 und 2013 ist die Langzeitarbeitslosenquote in der EU-28 von 3,9 % auf 5,1 % angestiegen. Besonders negativ war die Entwicklung in Griechenland und Spanien, in geringerem Umfang auch in Zypern, während in den drei baltischen Staaten wesentliche Verbesserungen zu verzeichnen waren. Im Laufe des vergangenen Jahres ist der Anteil der Langzeitarbeitslosigkeit an der Arbeitslosigkeit insgesamt in der EU-28 von 45,3 % auf 48,7 % gestiegen (im ER-18 von 47,5 % auf 51,5 %).

Von Langzeitarbeitslosigkeit betroffen sind Männer, junge Menschen und Geringqualifizierte stärker als andere Gruppen auf dem Arbeitsmarkt, vor allem in Berufen und Sektoren von abnehmender Bedeutung. Der Gesamtzustand der Wirtschaft ist weiterhin entscheidend für

die Höhe der Langzeitarbeitslosigkeit und die Zu- und Abnahme, in einigen Mitgliedstaaten (etwa Finnland, Niederlande und Schweden) gibt es aber auch starke länderspezifische Effekte, die dafür sorgen, dass ein hoher Anteil wieder eine Beschäftigung findet, was in anderen, beispielsweise Bulgarien, Griechenland und Slowakei, nicht der Fall ist. Generell war einer von fünf Langzeitarbeitslosen in der EU nie erwerbstätig und drei von vier sind unter 35 Jahre; hier entsteht die Gefahr einer Marginalisierung.<sup>3</sup>

**Schaubild 2: Langzeitarbeitslosenquoten in % der Erwerbsbevölkerung (EU-28 und Mitgliedstaaten), 2010 und 2013**



Quelle: Eurostat

**Die Jugendarbeitslosigkeit bleibt sehr hoch, aber es zeichnet sich eine Verbesserung ab.** Im September 2014 lag die Arbeitslosenquote bei Jugendlichen (15-24 Jahre) in der EU-28 bei 21,6 %, 1,9 Prozentpunkte niedriger als im Vorjahr. Bei den Werten besteht eine breite Streuung zwischen den Mitgliedstaaten: Sie reichten von 7,6 % in Deutschland und 9,1 % in Österreich bis zu 50,7 % in Griechenland (Juli 2014) und 53,7 % in Spanien. Diese Spanne ist inzwischen nicht mehr gewachsen, doch sie ist weiterhin sehr groß.

**Der Anteil junger Menschen (15-24 Jahre), die weder in Arbeit noch in Ausbildung sind (NEET) ist nach wie vor hoch,** obwohl im ersten Quartal 2014 nahezu 70 % der jungen Menschen in der EU einen Platz im Bildungssystem hatten. In vielen Mitgliedstaaten liegen die NEET-Quoten deutlich über den niedrigsten Werten, die seit 2008 ausgewiesen wurden, und bleiben nahe am oberen Rand. Dies trifft vor allem auf die Mitgliedstaaten mit den

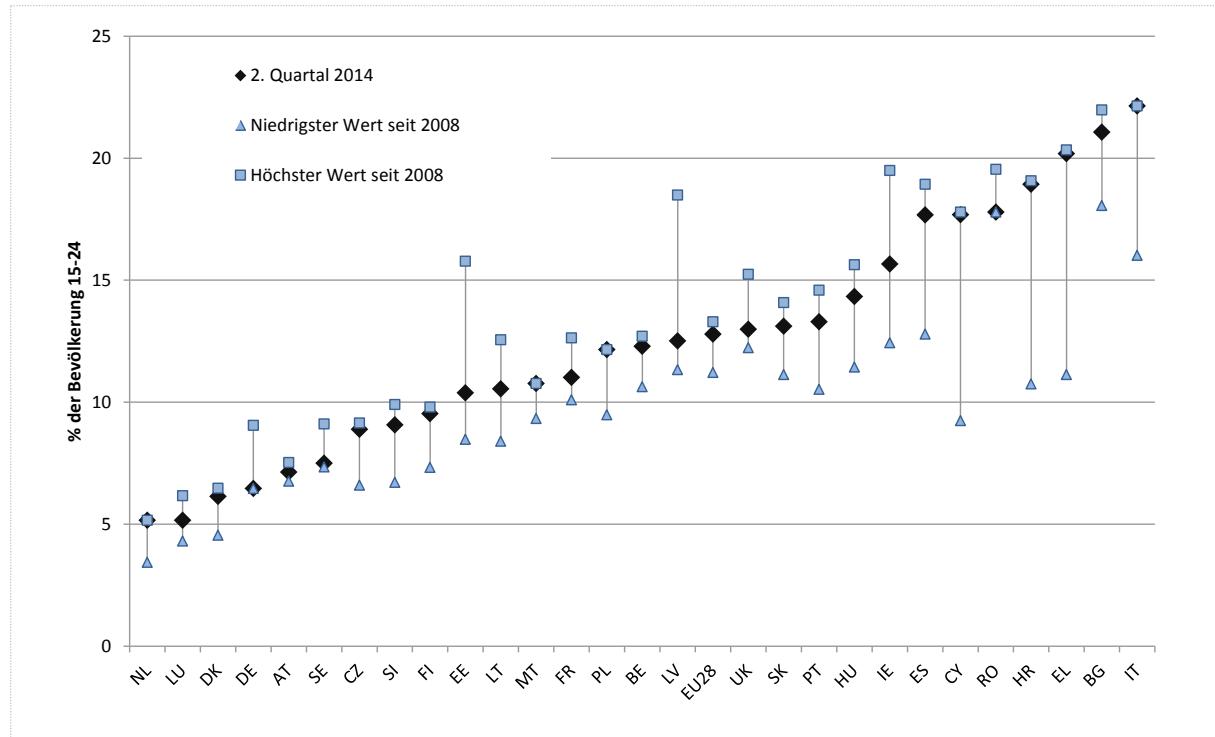
<sup>3</sup> Eine weitergehende Analyse findet sich in „Key Features“ der GD EMPL (erscheint demnächst).

höchsten Quoten zu, beispielsweise Bulgarien, Zypern, Griechenland, Spanien, Kroatien, Italien und Rumänien. Eher niedrige Quoten, die auch noch sinken, sind in Österreich, Deutschland, Dänemark, Luxemburg, den Niederlanden und Schweden zu finden. In den allermeisten Mitgliedstaaten lagen die Werte 2013 über 10 %. Bei den Frauen ist die NEET-Quote etwas höher als bei den Männern: Im Jahr 2013 betrug der jeweilige Wert 13,2 % bzw. 12,7 % (Gesamtwert: 13,0 %). Das NEET-Phänomen ist in erster Linie auf einen Anstieg der Jugendarbeitslosigkeit zurückzuführen, aber auch auf eine Inaktivität, die dadurch bedingt ist, dass sich die Betroffenen nicht in einer schulischen oder beruflichen Ausbildung befinden. In einigen Mitgliedstaaten (Bulgarien, Rumänien, Italien) liegt die Quote dieser NEET über 10 %.

**Die Quoten der frühen Schulabgänger sinken allmählich, womit das Ziel näher rückt, bis 2020 weniger als 10 % Schulabbrecher zu haben.** Im Jahr 2013 sank der Anteil der Schulabgänger ohne berufs- oder studienqualifizierenden Abschluss auf 12,0 % gegenüber 12,7 % im Jahr zuvor; Schüler waren davon stärker betroffen (13,6 %) als Schülerinnen (10,2 %). Der frühzeitige Abgang aus berufs- oder studienqualifizierender Bildung ist aber nach wie vor ein ernstzunehmendes Problem, da rund 5 Millionen Menschen betroffen sind; mehr als 40 % davon sind ohne Arbeit. In 18 Mitgliedstaaten lag die Quote 2013 unter dem Ziel von 10 %, das in der Strategie Europa 2020 festgesetzt wurde. Die höchsten Quoten verzeichneten Spanien und Malta mit Werten von über 20 %.

**Europa macht gute Fortschritte hin zu der für 2020 festgesetzten Quote von mindestens 40 % tertiären Bildungsabschlüssen.** 2013 lag die Hochschulabschlussquote bei 36,9 %, 1,2 Prozentpunkte über dem Vorjahr. Die höchsten Quoten (über 50 %) finden sich in Irland, Litauen und Luxemburg. In der EU machen insgesamt mehr Frauen (39,9 %) einen Hochschulabschluss als Männer (31,5 %).

**Schaubild 3: NEET-Quoten für EU-28 und Mitgliedstaaten im zweiten Quartal 2014 mit den höchsten und den niedrigsten Werten seit 2008**



Quelle: Eurostat (AKE, Daten nicht saisonbereinigt, Durchschnitt von 4 Quartalen bis zum 2. Quartal 2014, Berechnungen der GD EMPL)

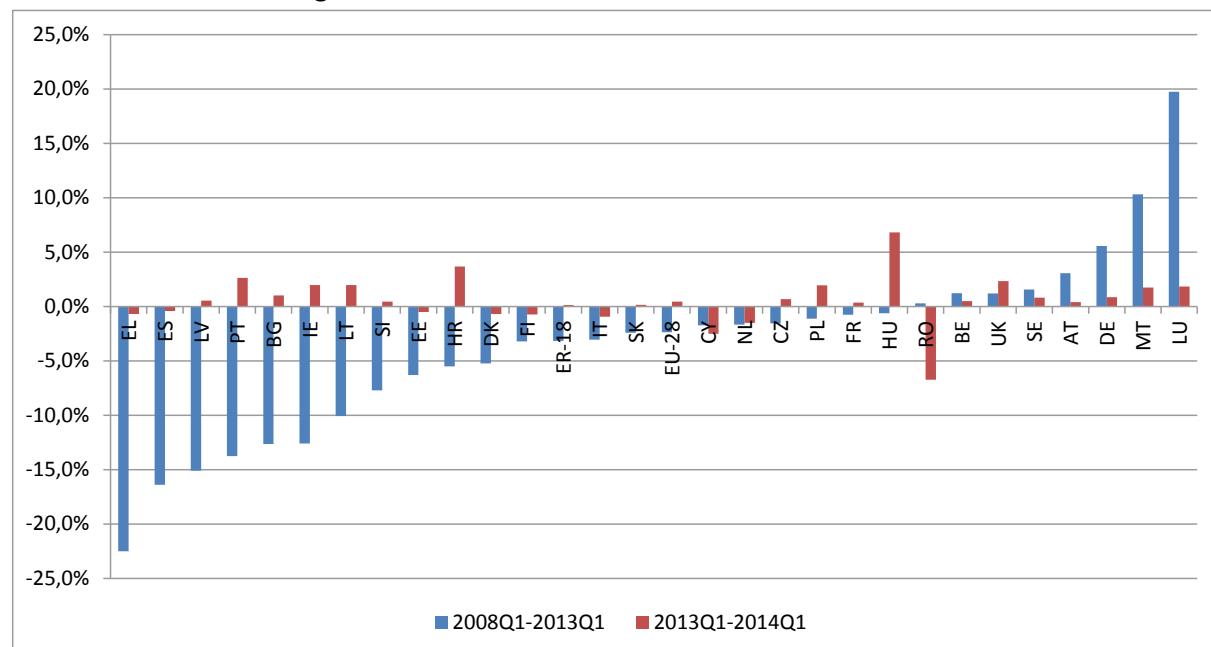
**Die Erwerbsquoten sind in der Krise in den meisten Mitgliedstaaten stabil geblieben**, in erster Linie wegen der steigenden Erwerbsquoten bei älteren Arbeitskräften (55-64 Jahre) und Frauen. Von 2008 (1. Quartal) bis 2014 (1. Quartal) hat sich die Erwerbsquote der 15- bis 64-Jährigen in der EU-28 von 70,3 % auf 72,0 % erhöht, allerdings gab es hier deutliche Unterschiede zwischen den Ländern. Die stärksten Zuwächse wurden in der Tschechischen Republik, Ungarn, Litauen, Luxemburg, Malta und Polen erzielt; am stärksten geschrumpft sind die Quoten in Dänemark (jedoch ausgehend von einem hohen Stand) und Irland. Die Frauenerwerbsquote hat sich zwar im Zeitverlauf verbessert, doch besteht immer noch eine deutliche Kluft zur Männererwerbsquote: Im ersten Quartal 2014 betrug dieser Abstand 11,7 Prozentpunkte (bei einer Männererwerbsquote von 77,9 % und einer Frauenerwerbsquote von 66,2 %). Besonders ausgeprägt ist das Geschlechtergefälle bei den Erwerbsquoten in Griechenland und Italien. Einige andere Mitgliedstaaten wie Österreich, Deutschland und die Niederlande verfügen über eine hohe Frauenerwerbsbeteiligung; dort ist auch die Teilzeitbeschäftigung von Frauen stark verbreitet.

**Die EU-Beschäftigungsquote zeigt weiterhin einen negativen Trend, und es müsste eine deutliche Umkehr erfolgen, wenn das Kernziel von Europa 2020, 75 % für Frauen und**

**Männer im Alter von 20 bis 64 Jahren, erreicht werden soll.** Seit Beginn der Krise ist die Beschäftigungsquote in der EU-28 um fast 1,5 Prozentpunkte gefallen, von einem Höchstwert 2008 auf 68,4 % im ersten Quartal 2014. In den einzelnen Mitgliedstaaten verlief die Entwicklung sehr unterschiedlich (Schaubild 4). Zwischen dem ersten Quartal 2008 und dem ersten Quartal 2013 war das Beschäftigungswachstum in mehreren südeuropäischen Ländern, den baltischen Staaten, Bulgarien und Irland stark negativ. Ein starker Zuwachs war in Luxemburg und Malta zu verzeichnen, ein geringerer Anstieg auch in Deutschland. Im vergangenen Jahr waren die Entwicklungen moderater, und auch in mehreren Ländern, die in den Jahren davor schlechte Zahlen hatten, nahm die Beschäftigung zu.

**Die Entwicklung der Beschäftigungslage war uneinheitlich.** Die Männerbeschäftigtequote (20-64 Jahre) ist zwischen 2008 (1. Quartal) und 2014 (1. Quartal) um mehr als 3 Prozentpunkte gesunken (von 77,4 % auf 77,0 %), während die Erwerbstätigkeitsquote der Frauen nur geringfügig zurückgegangen ist und im letzten Jahr sogar etwas (0,8 %) zugenommen hat. Recht deutliche Zuwächse wurden bei den älteren Arbeitskräften beobachtet (um 6,2 Prozentpunkte seit dem 1. Quartal 2008 auf 50,9 % Anfang des Jahres 2014 mit spürbaren Zuwächsen in Belgien, Deutschland, Frankreich, Ungarn, Italien, Luxemburg, den Niederlanden und Polen), insbesondere bei älteren Frauen (8,4 Prozentpunkte). Die größten Beschäftigungsrückgänge waren bei den geringer qualifizierten Arbeitskräften zu verzeichnen, bei den Personen mit mittlerem und mit hohem Bildungsstand war die Beschäftigungsentwicklung mehr oder weniger gleich. Bei den Arbeitskräften aus Drittstaaten (20-64 Jahre) sank die Beschäftigungsquote in der EU-28 zwischen 2008 (1. Quartal) und 2014 (1. Quartal) von 62,4 % auf 55,4 %. Was die Beschäftigungsentwicklung in den einzelnen Branchen angeht, so nimmt der Anteil des Dienstleistungssektors weiterhin zu, auf Kosten der Beschäftigung in Industrie und Landwirtschaft. Derzeit beträgt der jeweilige Anteil etwa 72,5 %, 22,5 % und 5 %. Die Krise hat sich zwar nachteilig auf die unbefristeten Beschäftigungsverhältnisse ausgewirkt, doch entfiel die Hauptlast bei der Anpassung auf die befristeten Stellen (Nichtverlängerung von Verträgen). Die Vollzeitbeschäftigung schließlich ist zwischen 2008 (1. Quartal) und 2014 (1. Quartal) um 8,1 Millionen zurückgegangen. Umgekehrt hat die Zahl der Teilzeitbeschäftigungsverhältnisse in den letzten Jahren stetig zugenommen, und zwar um 4 Millionen seit dem ersten Quartal 2008.

**Schaubild 4: Beschäftigungswachstum (Zahl der 20- bis 64-Jährigen in Beschäftigung) seit dem 1. Quartal 2008 nach Mitgliedstaaten**



Quelle: Eurostat und Berechnungen der GD EMPL

Es ist eine geringfügige Verbesserung der Beschäftigungslage zu erwarten, hauptsächlich aufgrund des prognostizierten BIP-Wachstums. Mittelfristig werden mehrere Trends für weitere Stellenzuwächse sorgen, insbesondere in bestimmten Branchen<sup>4</sup>. Der technologische Fortschritt wird zur Schaffung von Stellen im IKT-Sektor führen (bis 2015 wird mit 900 000 freien Stellen für IKT-Fachleute gerechnet), und infolge der alternden Gesellschaft dürfte trotz der derzeitigen Einschränkungen bei den öffentlichen Gesundheitsausgaben die Nachfrage nach Gesundheitsfachkräften und gesundheitsbezogenen Dienstleistungen mittelfristig steigen. Außerdem könnte die Ökologisierung der Wirtschaft mehr „grüne“ Arbeitsplätze schaffen.<sup>5</sup> Auch in anderen hoch technologisierten Branchen wie dem Verkehrssektor müssen angesichts der im Luft- und Personenverkehr verzeichneten Zuwächse sowie des hohen Anteils älterer Beschäftigter, die bis 2020 voraussichtlich aus dem Erwerbsleben ausscheiden werden, in erheblichem Umfang Arbeitskräfte mit mittlerem bis hohem Qualifikationsniveau eingestellt werden.

<sup>4</sup> Siehe Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen: Exploiting the employment potential of ICTs, 18.4.2012, SWD(2012) 96; Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen: Action plan for the EU healthcare workforce, 18.4.2012, SWD(2012) 93, und Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen: Exploiting the employment potential of green growth, 18.4.2012, SWD(2012) 92.

<sup>5</sup> Siehe auch die Mitteilung der Kommission über die Initiative für grüne Beschäftigung: Nutzung des Potenzials der grünen Wirtschaft zur Schaffung von Arbeitsplätzen, 2.7.2014, COM(2014) 446.

**Die kleinen und mittleren Unternehmen gelten seit jeher als Motor des Beschäftigungswachstums;** einige Untersuchungen zeigen, dass zwischen 2002 und 2010 85 % der neuen Arbeitsplätze in der EU von KMU geschaffen wurden. Allerdings ging die Zahl der Arbeitsplätze in KMU in der EU zwischen 2010 und 2013 um 0,5 % zurück. Ohne die Baubranche, in der 2008 jeder siebte Arbeitnehmer in einem KMU beschäftigt war, ergibt sich ein leichter Zuwachs um 0,3 %, der allerdings von einem 2 %igen Anstieg in großen Unternehmen in den Schatten gestellt wird.

Außerhalb des Finanzsektors ist in vielen Mitgliedstaaten die Kreditversorgung weiterhin problematisch, was sowohl auf angebots- als auch auf nachfrageseitige Faktoren zurückzuführen ist, wozu auch die Umstrukturierung von Sektoren und die Bereinigung der Darlehensbestände im Gefolge der Finanzkrise zählen. Zudem bleiben die Kreditzinsen der Banken in den stark von der Krise betroffenen Mitgliedstaaten trotz der jüngsten EZB-Aktionen hoch, was vor allem KMU trifft. Der begrenzte Zugang zu Finanzmitteln könnte auch Unternehmensgründungen bremsen, was bedenklich ist, weil bei den KMU junge Unternehmen eindeutig einen großen Anteil am Netto-Beschäftigungswachstum haben. Die fehlende Dynamik bei den Neueinstellungen in KMU seit 2010 zeigt, welche Wirkung geeignete Lösungen für Probleme des Finanzsektors auf die Beschäftigungslage haben könnten. Maßnahmen zur Förderung von Unternehmensgründungen haben auch eine deutlich beschäftigungswirksame Komponente.

**Die Segmentierung auf dem Arbeitsmarkt ist in mehreren Mitgliedstaaten nach wie vor beträchtlich.** Bei den jungen Menschen ist der Anteil sowohl der befristeten als auch der Teilzeitbeschäftigung mit 42,4 % bzw. 31,9 % (der Gesamtbeschäftigung) im ersten Quartal 2014 hoch. In der erwerbstätigen Bevölkerung insgesamt war der Anteil der befristeten bzw. der Teilzeitbeschäftigung dagegen mit 13 % bzw. 19 % sehr viel niedriger. Frauen sind bei der Teilzeitbeschäftigung übermäßig stark vertreten. Im ersten Quartal 2014 lag der Anteil der Teilzeitbeschäftigung bei den Frauen bei 32 % gegenüber 8,3 % bei den Männern; in Österreich, Belgien, Deutschland, den Niederlanden und dem Vereinigten Königreich sind über 40 % der Frauen teilzeitbeschäftigt. Im derzeitigen makroökonomischen Kontext können befristete und Teilzeitbeschäftigungsverhältnisse, die in einem gewissen Umfang unfreiwillig eingegangen werden<sup>6</sup>, zur Schaffung von Stellen beitragen; mittel- bis langfristig können sie den Weg in ein unbefristetes und/oder Vollzeitbeschäftigungsverhältnis ebnen (beispielsweise

---

<sup>6</sup> So lag etwa die unfreiwillige Teilzeitbeschäftigung (als prozentualer Anteil an der Teilzeitbeschäftigung insgesamt) in der EU-28 2013 bei 29,6 %, gegenüber 25,3 % im Jahr 2008.

bei jungen Menschen). Ein weiteres Indiz für die Segmentierung sind die weiterhin bestehenden Unterschiede zwischen den Geschlechtern bei der Entlohnung und der geringe Prozentsatz der Übergänge von einem nur geringen Schutz bietenden hin zu einem sichereren Arbeitsvertrag.

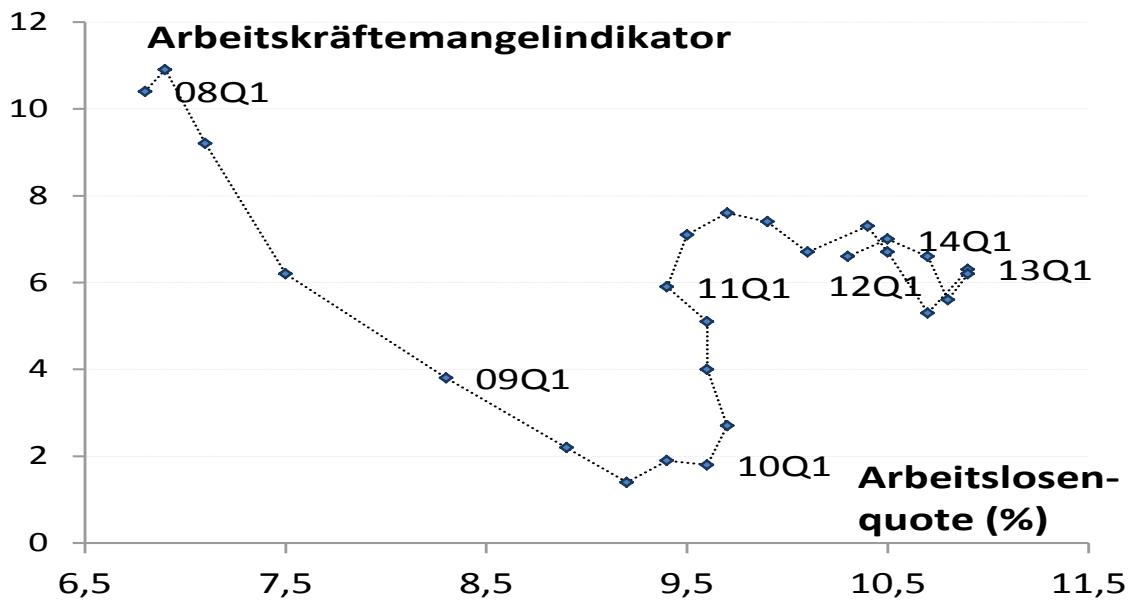
**In mehreren Mitgliedstaaten hat sich die Abstimmung von Angebot und Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt verschlechtert.** Die Zahl der offenen Stellen hat sich in den letzten Jahren im Schnitt kaum verändert, aber die Arbeitslosigkeit ist gestiegen, was auf eine größere Kluft zwischen Angebot und Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt hindeutet. Die Beveridge-Kurve (Schaubild 5) deutet darauf hin, dass die strukturelle Arbeitslosigkeit etwa seit Mitte 2011 zunimmt.<sup>7</sup> Betrachtet man die Entwicklung in den einzelnen Mitgliedstaaten, so zeigt sich eine Verschlechterung der Abstimmung in den meisten Mitgliedstaaten; vor allem Deutschland ist jedoch davon ausgenommen. Der negativen Gesamtentwicklung liegen in erster Linie negative Schocks bei der Nachfrage nach Arbeitskräften und eine zunehmende Diskrepanz zwischen den nachgefragten und den angebotenen Qualifikationen zugrunde<sup>8</sup>, was ein Zeichen dafür ist, dass der Mangel an Arbeitsmarktchancen in Verbindung mit der Wirtschaftskrise zu Hysterese-Effekten führt, die durch Investitionen in das Humankapital und eine wirksamere Anpassung an die Arbeitsmarkterfordernisse aufgefangen werden müssen.

---

<sup>7</sup> Die Beveridge-Kurve oder UV-Kurve ist eine grafische Darstellung des Verhältnisses von Arbeitslosenquote und Quote der offenen Stellen (Zahl der freien Stellen im Verhältnis zur Erwerbsbevölkerung insgesamt). Sie verläuft in der Regel von oben nach unten, wenn die Arbeitslosigkeit steigt, da es dann normalerweise weniger offene Stellen gibt. Bewegt sie sich nach rechts, so trifft eine stabile Quote offener Stellen auf eine stetig steigende Arbeitslosenquote, was eine wachsende Divergenz zwischen Angebot und Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt impliziert.

<sup>8</sup> „Labour Market Developments in Europe, 2013“, Europäische Kommission.

Schaubild 5: Beveridge-Kurve, EU-28, 1. Quartal 2008-1. Quartal 2014



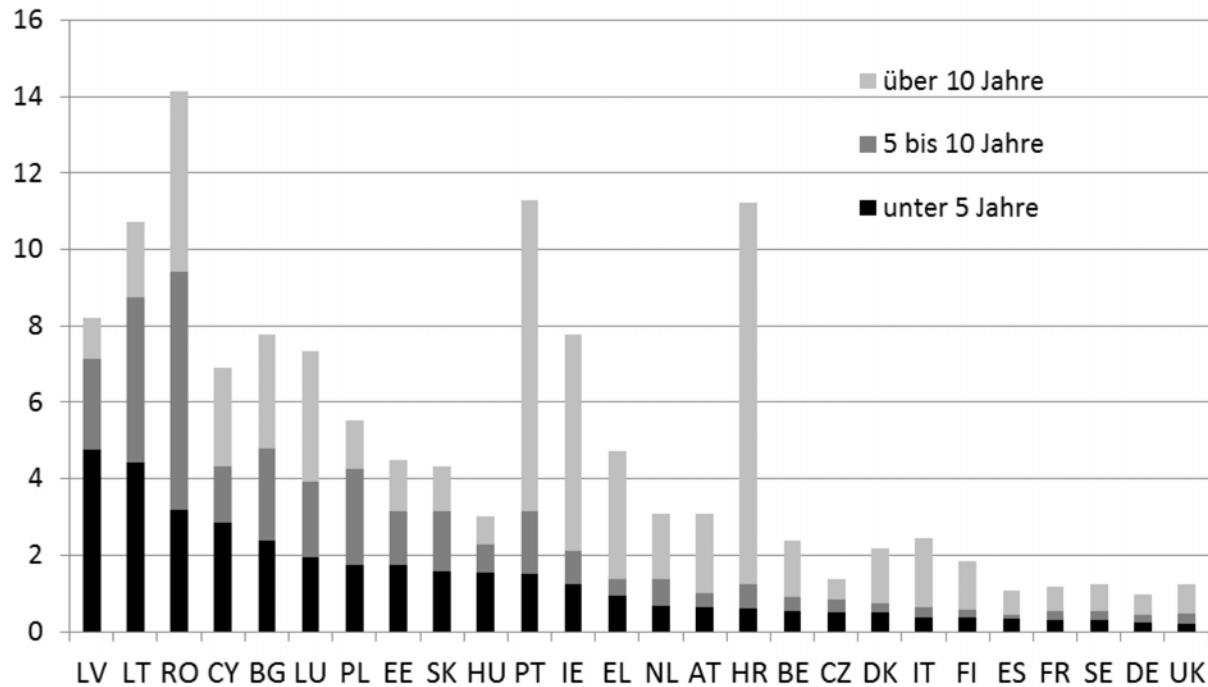
Quelle: Eurostat; Anmerkung: Der Arbeitskräftemangelindikator (vertikale Achse) beruht auf Daten aus einer EU-Unternehmensumfrage (% der Unternehmen des verarbeitenden Gewerbes, die einen Arbeitskräftemangel als produktionsbegrenzenden Faktor anführen).

Die steigenden Arbeitslosenzahlen in der Krise, der zunehmende Anteil der Langzeitarbeitslosen und der sich dadurch vergrößernde Abstand zwischen Qualifikationsangebot und -nachfrage sind schwer zu bewältigende Aufgaben für eine aktive Arbeitsmarktpolitik und die öffentlichen Arbeitsverwaltungen.

**Die Mobilität der Arbeitskräfte innerhalb der EU bleibt relativ niedrig**, vor allem im Verhältnis zur Gesamtgröße des EU-Arbeitsmarkts. Jeder vierte EU-Bürger könnte sich zwar vorstellen, in den nächsten zehn Jahren in einem anderen EU-Land zu arbeiten, aber bis 2013 wohnten nur 3,3 % der Erwerbspersonen in der EU in einem anderen Mitgliedstaat. Zwischen den einzelnen Ländern sind die Unterschiede jedoch recht groß (Schaubild 6). Wegen der ausgesprochen unterschiedlichen Arbeitslosenquoten in den EU-Mitgliedstaaten hat sich eine steigende Zahl mobilitätswilliger Personen seit 2011 teilweise in einer Zunahme der Mobilität zwischen den Mitgliedstaaten niedergeschlagen, aber nur in begrenztem Umfang und nicht in dem Maße, wie es nötig wäre, um die enormen Ungleichgewichte auf den EU-Arbeitsmärkten wirklich ausgleichen zu können.<sup>9</sup>

<sup>9</sup> Eine weitergehende Analyse findet sich in „Key Features“ der GD EMPL.

**Schaubild 6: Mobilitätsquote nach Mitgliedstaat und Dauer des Aufenthalts, 2013**



Quelle: „Key Features“, GD EMPL; Anmerkung: Die Mobilitätsquote ist der prozentuale Anteil der 2013 in einem anderen Mitgliedstaat lebenden Bürger im erwerbsfähigen Alter an der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter im Land der Staatsangehörigkeit. Die Zahlen für MT und SI sind zu klein, um zuverlässig zu sein. Die Zahlen für CY, DK, EE, FI, LU und SE sind wegen der geringen Stichprobengröße nicht zuverlässig.

**Das Qualifikationsangebot muss weiter verbessert werden.** Mehrere Trends, insbesondere die Globalisierung und der (mit einer vermehrten Nachfrage nach Fachkräften einhergehende) technologische Wandel, haben die relative Nachfrage nach unterschiedlichen Qualifikationsniveaus sukzessiv verändert. Zudem ist bei der relativen Bedeutung der verschiedener Kompetenzarten ein Wandel eingetreten: Sowohl IKT-Fachkompetenz als auch Sozialkompetenzen wie Kommunikationsfähigkeit gewinnen in zahlreichen Berufen an Bedeutung.

Obwohl sich das Ausbildungsniveau im Zeitverlauf im Durchschnitt verbessert hat, sind die Qualifikationen der Arbeitskräfte hinter dem Qualifikationsbedarf zurückgeblieben. Aufgrund dieser Änderungen bei der relativen Nachfrage nach und dem relativen Angebot an Qualifikationen haben hochqualifizierte Arbeitskräfte bessere Beschäftigungschancen als Personen mit mittlerer und geringer Qualifikation. Nach Arbeitsmarktprognosen soll sich dieser Trend in den kommenden Jahren fortsetzen.<sup>10</sup>

<sup>10</sup> Beispielsweise „Future Skills Supply and Demand in Europe“, Cedefop.

**Das Wachstumspotenzial Europas ist durch strukturelle Schwächen bei der Qualifikationsgrundlage gefährdet.** Aktuellen Daten zufolge<sup>11</sup> haben rund 20 % der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter ein nur sehr geringes Qualifikationsniveau; in einigen Ländern (Spanien, Italien) ist dieser Anteil sogar noch höher. Nur einige wenige Länder (Estland, Finnland, Niederlande und Schweden) verfügen über einen hohen Anteil an Arbeitskräften mit sehr hohem Qualifikationsniveau, und die meisten europäischen Länder reichen nicht an die Spitzenreiter außerhalb Europas (wie Japan oder Australien) heran. Die Daten über die Staatsausgaben bestätigen, dass Lücken bei den Investitionen in Humankapital immer wahrscheinlicher werden. Europa investiert nicht wirkungsvoll genug in Bildung und Qualifikation – dies gefährdet mittelfristig seine Wettbewerbsposition wie auch die Beschäftigungsfähigkeit seiner Arbeitskräfte. 19 Mitgliedstaaten haben ihre Bildungsaufwendungen real gekürzt, 14 Mitgliedstaaten haben den für die Bildung aufgewandten Anteil des BIP gesenkt.

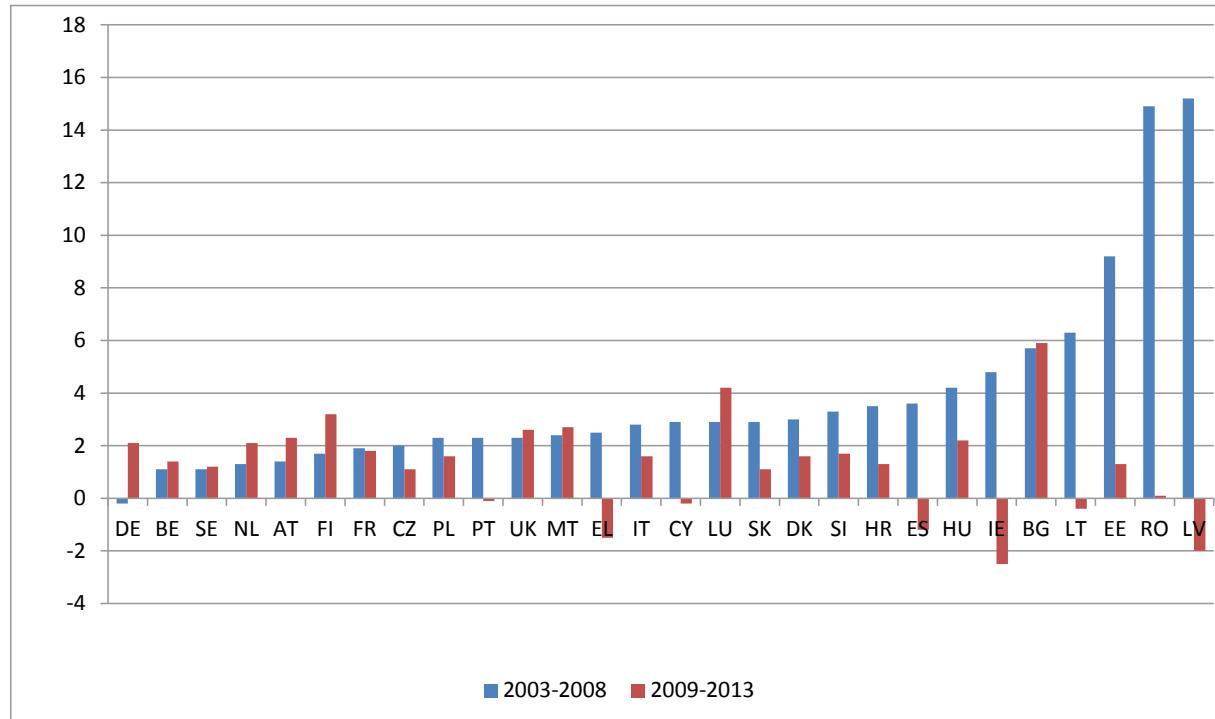
**Die Lohnentwicklung trägt inzwischen zum notwendigen Ausgleich von Ungleichgewichten bei.** Im Vorfeld der Krise sind die nominalen Lohnstückkosten in mehreren Mitgliedstaaten erheblich gestiegen, vor allem in Lettland und Rumänien, in geringerem Umfang in Estland, Litauen, Bulgarien und Irland (Schaubild 7). Als Reaktion auf die Krise war die Entwicklung der nominalen Lohnstückkosten in diesen Ländern seit 2009 deutlich moderater, ausgenommen Bulgarien; in Irland, Litauen und Lettland wurde sie sogar negativ, in Rumänien ist sie nur ganz leicht positiv. Auch in Griechenland und Spanien sind die nominalen Lohnstückkosten nach der Krise gefallen, nachdem sie in den Jahren davor gestiegen waren. Deutschland zeigt ein anderes Muster: Es ist der einzige Mitgliedstaat, in dem die nominalen Lohnstückkosten vor der Krise rückläufig waren (wenn auch nur leicht) und in den letzten Jahren wieder gestiegen sind. Gemäßigt verlief die Entwicklung der nominalen Lohnstückkosten vor allem auch in Belgien, Schweden, den Niederlanden, Österreich und Finnland (vor der Krise war der Anstieg deutlich ausgeprägter). Die Tendumkehr in „Krisenländern“ einerseits und „Überschussländern“ andererseits hat den Abbau der Außenwirtschaftlichen Ungleichgewichte gestützt, der vor allem im Euro-Raum erforderlich war. Die Lohnentwicklung muss auch weiterhin im Einklang mit der Notwendigkeit erfolgen, Außenwirtschaftliche Ungleichgewichte auszutarieren und die Arbeitslosigkeit zu senken, sowie langfristig den Produktivitätsgewinnen entsprechen. Wenn

---

<sup>11</sup> Im Oktober 2013 haben die OECD und die Kommission die Ergebnisse einer neuen Erhebung über die Kompetenzen von Erwachsenen veröffentlicht („Survey on Adult Skills (PIAAC)“, Europäische Kommission, OECD).

sie anhalten, können die kürzlich erfolgten Lohnerhöhungen in Überschussländern die insgesamt defizitäre aggregierte Nachfrage stärken.<sup>12</sup>

**Schaubild 7: Nominale Lohnstückkosten in der EU-28, durchschnittliche Veränderungen im Jahresvergleich, 2003-2008 und 2009-2013**



Quelle: Eurostat und Berechnungen der GD EMPL

**Die Senkung der Lohnstückkosten und die Lohnzurückhaltung haben sich nur langsam und unvollständig in niedrigeren Preisen niedergeschlagen.** Diese unvollständige Weitergabe lässt sich zum Teil durch gleichzeitige Anhebungen der indirekten Steuern und der regulierten Preise im Rahmen der Haushaltskonsolidierung erklären.<sup>13</sup> Der Rückgang der nominalen Lohnstückkosten bei tragen Preisen hat in mehreren Mitgliedstaaten zu sinkenden Lohnquoten geführt, vor allem in Griechenland, Spanien, Irland und Portugal. Mit den daraus resultierenden höheren Gewinnspannen ging (bisher) keine parallele Erhöhung der Investitionen einher.

**In vielen Mitgliedstaaten ist die Steuer- und Abgabenbelastung der Arbeit nach wie vor hoch.** Zahlreiche Mitgliedstaaten sind weiterhin mit dem großen Problem einer hohen und in einigen Fällen steigenden Steuer- und Abgabenbelastung konfrontiert, insbesondere für Niedrig- und Zweitverdiener. So wurde dieser sogenannte Steuerkeil bei den

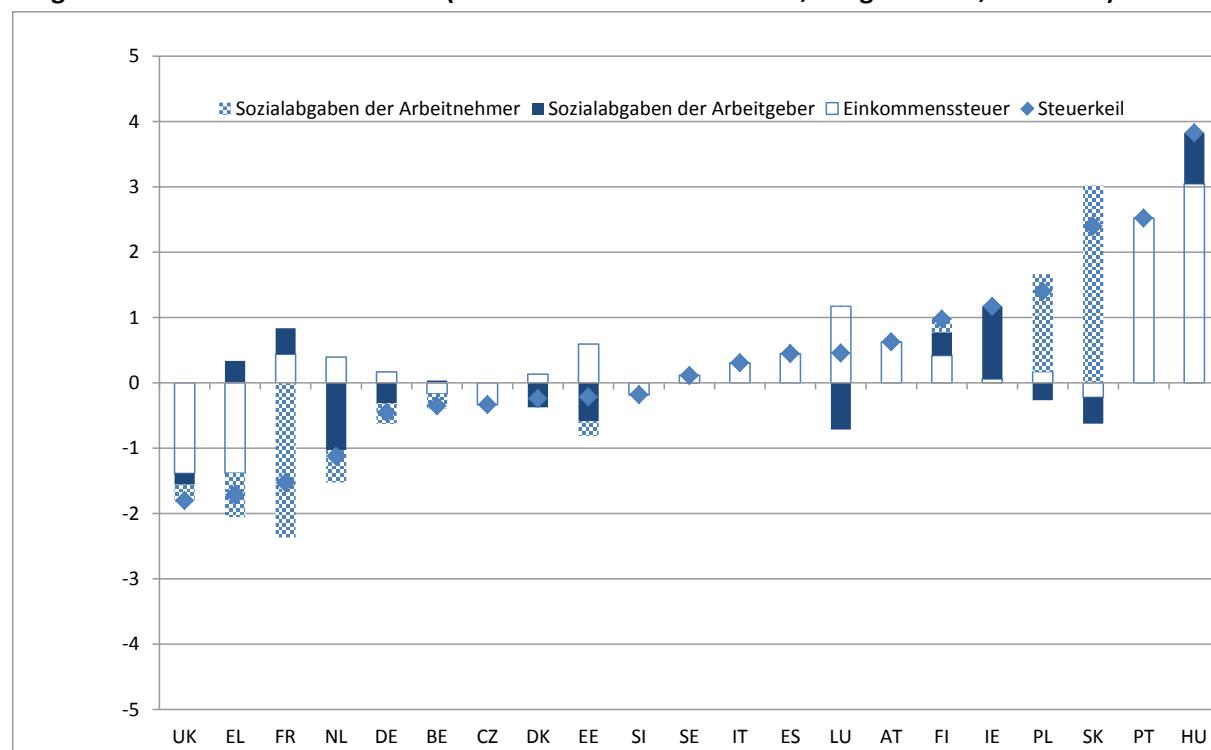
<sup>12</sup> Siehe z. B. „Is Aggregate Demand Wage-Led or Profit-Led? National and Global Effects“, Internationales Arbeitsamt, Reihe „Conditions of Work and Employment Series“ Nr. 40, Genf, 2012.

<sup>13</sup> Siehe „Quarterly Report on the Euro Area“, Europäische Kommission, Ausgabe 12, Nr. 3, 2013.

Niedrigverdienern (67 % des Durchschnittslohns) zwischen 2008 und 2010 in den meisten Ländern kleiner, bevor er sich in den drei darauf folgenden Jahren in fast allen Mitgliedstaaten wieder vergrößerte. Im Jahr 2013 reichten die Werte von 20 % oder weniger in Malta (2012) und Irland bis über 45 % in Belgien, Deutschland, Frankreich und Ungarn.

Die Änderungen der Steuer- und Abgabenbelastung insgesamt waren in erster Linie auf die Einkommenssteuer zurückzuführen, bei der in 15 von 21 Mitgliedstaaten Erhöhungen zu beobachten waren (Schaubild 8). Besonders stark angehoben wurde die Einkommenssteuer (zumindest für die im folgenden Schaubild dargestellten Haushalte und bei 67 % des Durchschnittslohns) in Portugal und Ungarn, im Vereinigten Königreich und in Griechenland wurde sie deutlich gesenkt. Nimmt man die Einkommenssteuer und die von den Arbeitnehmern zu entrichtenden Sozialabgaben zusammen, so hat sich die Belastung der Arbeitnehmer in 10 Mitgliedstaaten erhöht; die Arbeitgeber waren weniger stark betroffen (ihre Steuerbelastung nahm in 3 Mitgliedstaaten zu). Insgesamt ist die Höhe der von den Arbeitgebern zu entrichtenden Sozialabgaben in den meisten Mitgliedstaaten mit wenigen Ausnahmen mehr oder weniger stabil geblieben; in Polen und der Slowakei sind sie relativ stark gestiegen, während sie in Frankreich gleichzeitig deutlich gesenkt wurden.

**Schaubild 8: Änderungen der Steuer- und Abgabenbelastung insgesamt zwischen 2011 und 2013, aufgeschlüsselt nach Bestandteilen (67 % des Durchschnittslohns, ledige Person, kein Kind)**



Quelle: Steuer- und Leistungsdatenbank der Europäischen Kommission und der OECD Anmerkung: Daten für Länder, die nicht der OECD angehören (BG, CY, HR, LV, LT, MT und RO), sind nicht verfügbar.

**Die Bekämpfung nicht angemeldeter Erwerbstätigkeit stellt einige Mitgliedstaaten vor Probleme.** Es gibt verschiedene Formen der nicht angemeldeten Erwerbstätigkeit, von der nicht angemeldeten Arbeit in einem registrierten Unternehmen bis zur Schwarzarbeit von Selbständigen; Geschäfte mit illegalen Waren oder Dienstleistungen zählen nicht dazu. Die nicht angemeldete Erwerbstätigkeit hat mehrere negative Auswirkungen. Aus makroökonomischer Sicht führt sie zu verminderten Steuereinnahmen (Einkommens- und Mehrwertsteuer) und untergräbt die Finanzierung der Systeme der sozialen Sicherheit. Unter mikroökonomischen Gesichtspunkten führen nicht angemeldete Erwerbstätigkeit und andere atypische Formen der Beschäftigung wie Scheinselbstständigkeit zu einer Verzerrung des fairen Wettbewerbs unter den Unternehmen und öffnen dem Sozialdumping Tür und Tor, was die Schaffung regulärer Arbeitsplätze mit vollständigem Sozialschutz beeinträchtigt. Weitere Folgen sind Produktionsineffizienzen, da nicht angemeldete Unternehmen gewöhnlich auf die Inanspruchnahme regulärer Dienstleistungen und Inputs (z. B. Darlehen) verzichten und kein Wachstum verzeichnen. Auch wenn an uneingeschränkt verlässliche Daten zum Ausmaß der Schattenwirtschaft und der nicht angemeldeten Erwerbstätigkeit bisher nur schwer heranzukommen ist, lässt sich an den Rohdaten ablesen, dass einige Mitgliedstaaten mit diesem Problem konfrontiert sind.<sup>14</sup> Zudem könnte die nicht angemeldete Erwerbstätigkeit aufgrund mehrerer sozioökonomischer Trends wie etwa sektoraler Umschichtungen und Internationalisierung der Wirtschaft, Rückgang traditioneller Beschäftigungsformen und sozialer Not in einigen Mitgliedstaaten an Umfang zunehmen.

**Wirtschaftliche Entwicklungen betreffen im Allgemeinen unterschiedliche Teile der Bevölkerung in unterschiedlicher Weise, aber in vielen Mitgliedstaaten hat die Ungleichheit zugenommen.** Das Verhältnis des obersten zum untersten Einkommensquintil (S80/S20)<sup>15</sup> in der EU ist zwar zwischen 2008 und 2013 im Durchschnitt stabil geblieben, doch geht die Spanne zwischen den Mitgliedstaaten weit und zunehmend weiter auseinander (Schaubild 9). Zugenommen hat die Ungleichheit in den meisten südlichen Mitgliedstaaten

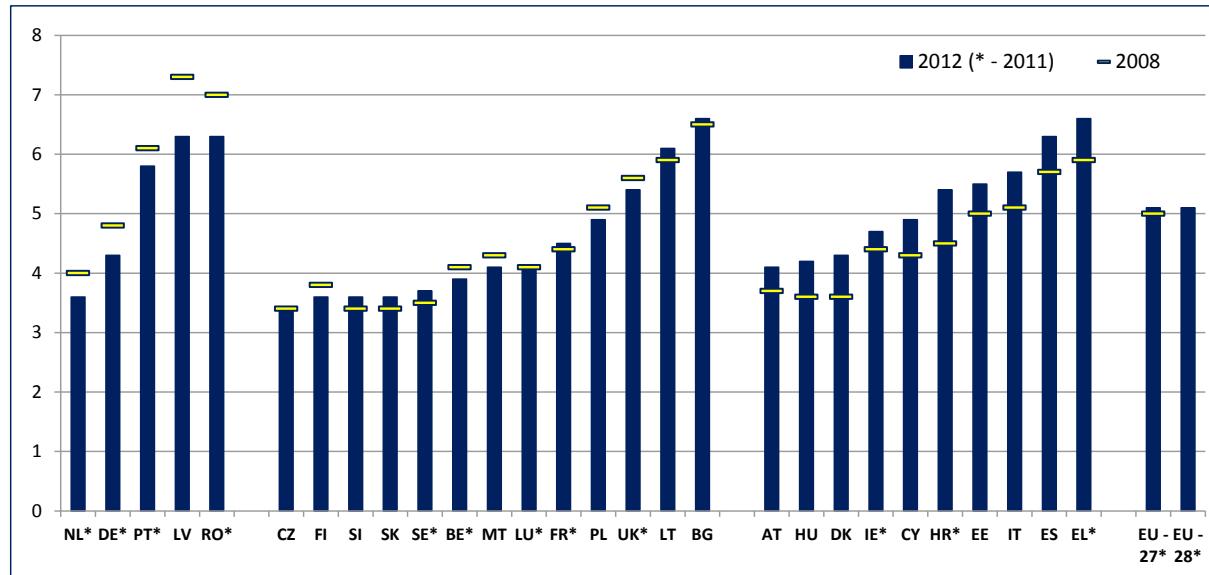
---

<sup>14</sup> Siehe z. B. Eurofound (2013), „*Tackling Undeclared Work in 27 European Union Member States and Norway: Approaches and Measures Since 2008*“, Eurofound, Dublin; Hazans, M. (2011), „*Informal Workers Across Europe*“, Research Paper 5912, World Bank, Washington DC.

<sup>15</sup> Mit dem Verhältnis des obersten zum untersten Einkommensquintil (S80/S20) wird die Ungleichheit bei der Einkommensverteilung gemessen. Berechnet wird es als Verhältnis des Gesamteinkommens derjenigen 20 % der Bevölkerung mit dem höchsten Einkommen (oberstes Quintil) zum Einkommen derjenigen 20 % der Bevölkerung mit dem niedrigsten Einkommen (unterstes Quintil). Hierfür werden alle Einkommen als verfügbare Äquivalenzeinkommen erfasst.

(Spanien, Griechenland, Italien, Zypern) sowie in Kroatien, Estland, Dänemark, Ungarn und geringfügig in Irland und Österreich. Auch wenn es in letzter Zeit Verbesserungen gab, bleibt die Ungleichheit ein ernstes Problem in Bulgarien, Griechenland, Lettland, Rumänien, Spanien und Litauen (siehe auch Schaubild V in Abschnitt 3).

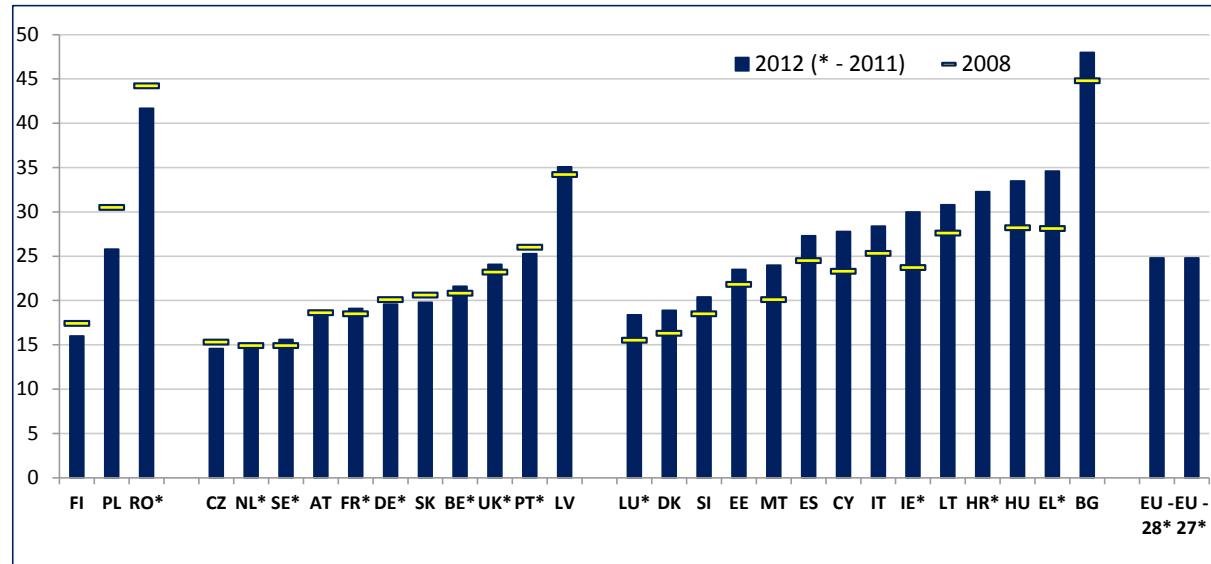
**Schaubild 9: Ungleichheit bei der Einkommensverteilung (Verhältnis des obersten zum untersten Einkommensquintil, S80/S20), 2008-2012**



Quelle: Eurostat, EU-SILC 2013; bezogen auf das Einkommensjahr 2012. Anmerkung: \* - Daten für 2011 (Daten für 2012 stehen für BE, DE, IE, EL, FR, HR, LU, NL, PT, RO, SE, UK noch nicht zur Verfügung).

**Der Anteil der von Armut und sozialer Ausgrenzung bedrohten Personen ist deutlich gestiegen, und die Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten werden größer.** Von Beginn der Krise im Jahr 2008 bis 2012 ist die Zahl der von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedrohten Menschen in Europa um besorgniserregende 8,7 Millionen gestiegen (ohne Kroatien) und hat 2012 einen Anteil von 25,1 % der Bevölkerung in der EU-28 erreicht (Schaubild 10).

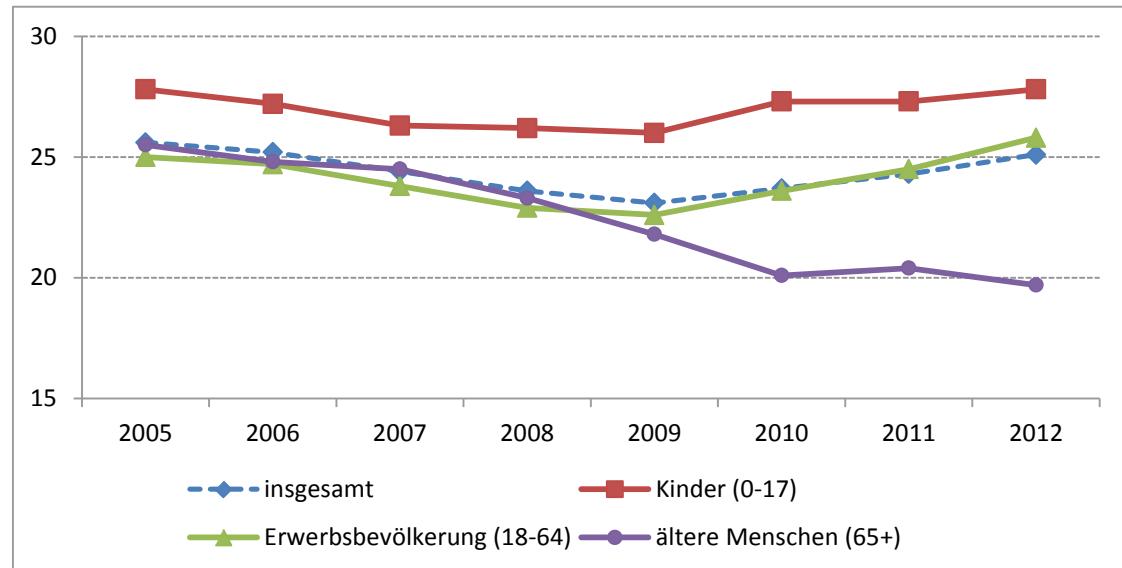
**Schaubild 10: Entwicklung der Quoten für das Armutsrisko und das Risiko sozialer Ausgrenzung  
2008-2012**



Quelle: Eurostat, EU-SILC 2013; bezogen auf das Einkommensjahr 2012. Anmerkung: \* - Daten für 2011 (Daten für 2012 stehen für BE, DE, IE, EL, FR, HR, LU, NL, PT, RO, SE, UK nicht zur Verfügung).

**Bei der Armutsentwicklung bestehen grundlegende Unterschiede zwischen den verschiedenen Altersgruppen.** Insgesamt am stärksten von der Krise betroffen ist die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter (Schaubild 11; auch Schaubild IV in Abschnitt 3), hauptsächlich, weil die Arbeitslosigkeit bzw. die Zahl der Haushalte mit niedriger Erwerbsintensität sowie die Erwerbsarmut zugenommen haben. 2012 verfügten in der EU-28 rund 50 Millionen Menschen im erwerbsfähigen Alter über weniger als 60 % des nationalen Äquivalenzmedianeneinkommens; 31,8 Millionen (2013: 31,5 Millionen) waren von erheblicher materieller Deprivation betroffen, und 10,9 % der Bevölkerung im Alter von 18 bis 59 Jahren lebten 2012 in Haushalten ohne Erwerbseinkommen.

**Schaubild 11: Quote der von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedrohten Personen in der EU-28, Entwicklung seit 2005; insgesamt, Kinder, Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter und ältere Menschen**



Quelle: Eurostat, EU-SILC. Anmerkung: 2005-2009 = Durchschnittswert für EU-27; 2010-2012 = Durchschnittswert für EU-28; für 2013 liegen noch keine SILC-Daten vor.

Ältere Menschen (65+) waren relativ betrachtet weniger stark betroffen, da die Armutgefährdung und das Risiko der sozialen Ausgrenzung für sie in den meisten Mitgliedstaaten geringer geworden sind; Frauen sind nach wie vor stärker von Altersarmut betroffen als Männer. Diese relative Verbesserung der Ergebnisse deutet jedoch nicht notwendigerweise auf eine Änderung beim Realeinkommen hin, sondern ist hauptsächlich darauf zurückzuführen, dass das Rentenniveau weitgehend unverändert geblieben ist, während das Einkommen der Erwerbsbevölkerung stagniert hat oder geschrumpft ist.

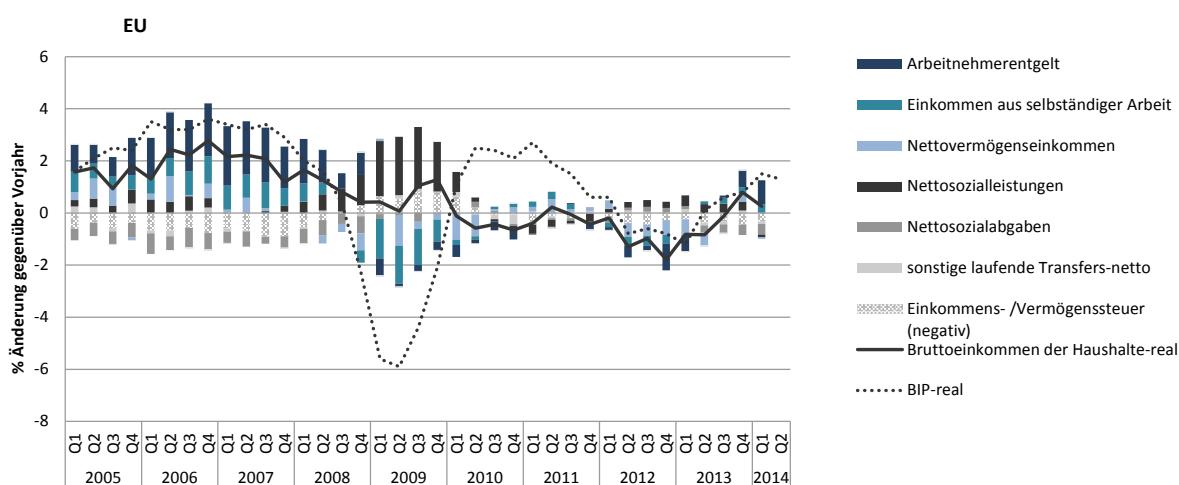
**Bei Kindern hat die Gefährdung durch Armut und soziale Ausgrenzung durch die Verschlechterung der Lage ihrer Eltern (zumeist im erwerbsfähigen Alter) seit 2008 zugenommen.** Diese Verschlechterung gegenüber 2008 betrifft mehr als 20 Mitgliedstaaten, wobei Alleinerziehende fast doppelt so stark von Armut und sozialer Ausgrenzung bedroht sind (EU-28: 47,8 % im Jahr 2012) wie Familien mit zwei Erwachsenen (24,4 %). Ein deutlich höheres Armutsrisko bei den Alleinerziehenden ist in allen Mitgliedstaaten zu beobachten: Dabei reichen die Werte von 35 % in Slowenien, Finnland und Dänemark bis zu 78 % in Bulgarien. Auch Familien mit drei oder mehr Kindern sind deutlich stärker von Armut und sozialer Ausgrenzung bedroht (EU-28: 30,9 %) als die Bevölkerung insgesamt. Männer im erwerbsfähigen Alter sind unmittelbarer von den krisenbedingt schlechteren

Arbeitsmarktbedingungen betroffen. Dennoch sind Frauen aufgrund erziehungs- oder pflegebedingter Unterbrechungen ihrer Erwerbstätigkeit und (freiwilliger oder unfreiwilliger) Teilzeitbeschäftigung nach wie vor stärker von (anhaltender) Armut und sozialer Ausgrenzung bedroht als Männer.

Für Arbeitskräfte aus Drittstaaten (18- bis 64-Jährige) war die Gefährdung durch Armut und soziale Ausgrenzung 2012 mit 48,9 % sehr viel höher als für eigene Staatsangehörige (24,3 %). Damit ist der Wert von 2012 auf 2013 um 3 Prozentpunkte angestiegen.

**Beim verfügbaren Bruttoeinkommen der Haushalte konnte Ende 2013 im EU-Durchschnitt eine reale Verbesserung erzielt werden**, nachdem über beinahe vier Jahre ein beständiger Rückgang zu beobachten war (siehe auch Abschnitt 3 für eine eingehendere Analyse der Entwicklung beim verfügbaren Bruttoeinkommen der Haushalte). Dies ist auf einen Anstieg der Markteinkommen (Arbeitnehmerentgelt, Einkommen aus selbständiger Arbeit sowie Vermögenseinkommen) zurückzuführen und wird durch einen Anstieg der den Haushalten zur Verfügung gestellten Sozialleistungen gestützt.<sup>16</sup> Es bleibt abzuwarten, ob die 2013 erzielte Verbesserung von Dauer ist, da die Schaffung von Arbeitsplätzen noch zögerlich läuft, die Auswirkungen der Steuer- und Leistungssysteme weiterhin gering sind und sich an den jüngsten Daten für 2014 ein weiterer Rückgang ableSEN lässt (Schaubild 12).

**Schaubild 12: Beitrag der einzelnen Bestandteile zum Wachstum des verfügbaren Bruttoeinkommens der Haushalte**



Quelle: Eurostat – Sektorkonten

<sup>16</sup> Einzelheiten siehe „EU Employment and Social Situation – Quarterly Review“ (Quartalsbericht der EU über die Beschäftigungssituation und die soziale Lage) vom Juni 2014.

**Die Verteilungswirkung der in den letzten Jahren vorgenommenen Änderungen in den Steuer- und Leistungssystemen fiel in den einzelnen Ländern sehr unterschiedlich aus<sup>17</sup>.**

So wirkten sich die Änderungen je nach Ausgestaltung der Steuer- und Leistungssysteme unterschiedlich auf Haushalte mit hohem und niedrigem Einkommen aus. In einigen wenigen Ländern wurde der Lebensstandard insbesondere bei den Haushalten mit niedrigem Einkommen zusätzlich durch die regressive Wirkung beeinträchtigt. Andere Mitgliedstaaten schafften es durch bessere Berücksichtigung der Verteilungswirkung der Änderungen in ihren Steuer- und Leistungssystemen, eine unverhältnismäßig starke Beeinträchtigung der Haushalte mit niedrigem Einkommen zu verhindern. Solche Unterschiede bei der Verteilungswirkung traten unabhängig von den Unterschieden bei der Anpassung insgesamt auf.

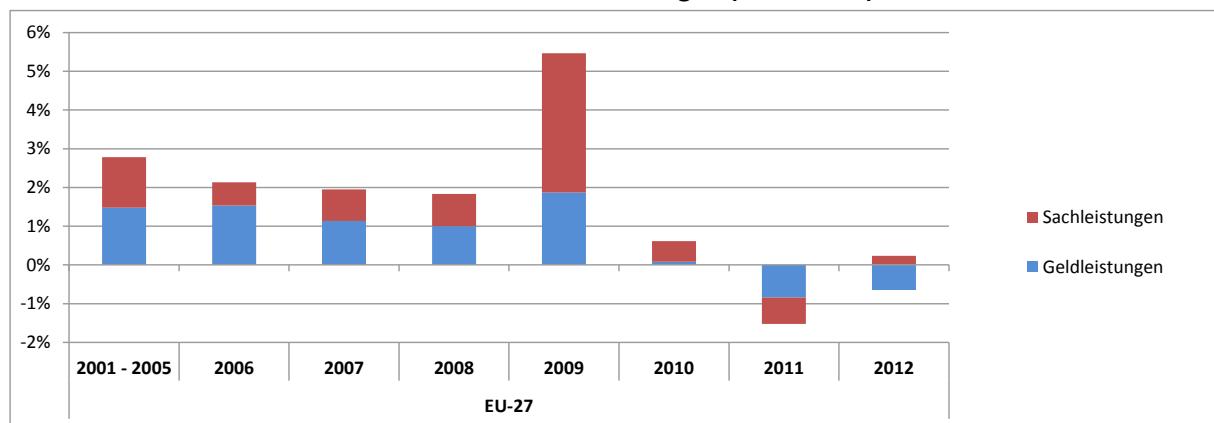
**Nach einer Spur im Jahr 2009 sind die Zuwachsrate bei den Sozialaufwendungen seit 2011 negativ.** Zu Beginn der Krise (bis 2009) war der Anstieg der Sozialausgaben in erster Linie durch Aufwendungen zur Unterstützung bei Arbeitslosigkeit, in geringerem Maße aber auch durch andere Leistungen (insbesondere Renten und Gesundheitsleistungen) bedingt. Im Jahr 2010 schwächten sich die Zuwachsrate bei den Sozialausgaben ab, was auf das Einstellen von Konjunkturmaßnahmen in Verbindung mit dem regulären Auslaufen der automatischen Stabilisierung in sich wirtschaftlich erholenden Ländern zurückzuführen ist. Seit 2011 sind die Sozialaufwendungen, insbesondere für Sach- und Dienstleistungen, trotz einer weiteren Verschlechterung der wirtschaftlichen und sozialen Rahmenbedingungen geschrumpft (Schaubild 13).<sup>18</sup>

---

<sup>17</sup> „EU Employment and Social Situation – Quarterly Review“ (Quartalsbericht der EU über die Beschäftigungssituation und die soziale Lage) vom März 2014. Beilage zum Thema Trends bei Sozialaufwendungen (2014).

<sup>18</sup> Siehe „EU Employment and Social Situation – Quarterly Review“ (Quartalsbericht der EU über die Beschäftigungssituation und die soziale Lage) vom März 2013. Der Analyse zufolge ist die Abwärtskorrektur der Sozialaufwendungen seit 2011 stärker ausgeprägt als bei ähnlichen Wirtschaftsabschwüngen in den vergangenen drei Jahrzehnten.

**Schaubild 13: Beiträge zum Wachstum der tatsächlichen öffentlichen Sozialaufwendungen in der EU – Geld- und Sachleistungen (2001-2012)**

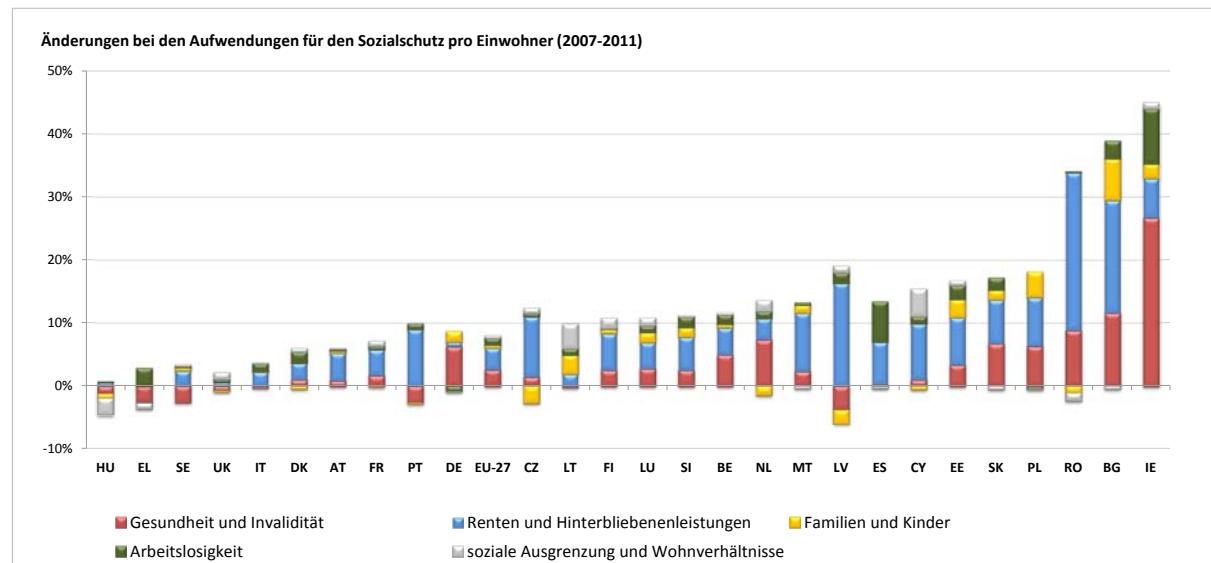


Quelle: Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen, Berechnungen der GD EMPL

**Die Krise hat auch die Struktur der Aufwendungen für den Sozialschutz verändert.** Die (realen) Aufwendungen für den Sozialschutz pro Einwohner sind in der EU-27 von 2007 bis 2011 um 8 % gestiegen (Schaubild 14). Die höchsten Anteile an diesem Anstieg entfallen auf den Bereich Renten (44 % des Gesamtzuwachses entfiel auf die Erhöhung von Renten und Hinterbliebenenleistungen) und den Bereich Gesundheit und Invalidität (32 %). Die Unterschiede zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten sind erheblich – in vier Mitgliedstaaten stiegen die Gesamtaufwendungen für den Sozialschutz pro Einwohner zwischen 2007 und 2011 um weniger als 5 %, während in sieben Ländern Zuwächse von über 15 % verzeichnet wurden.

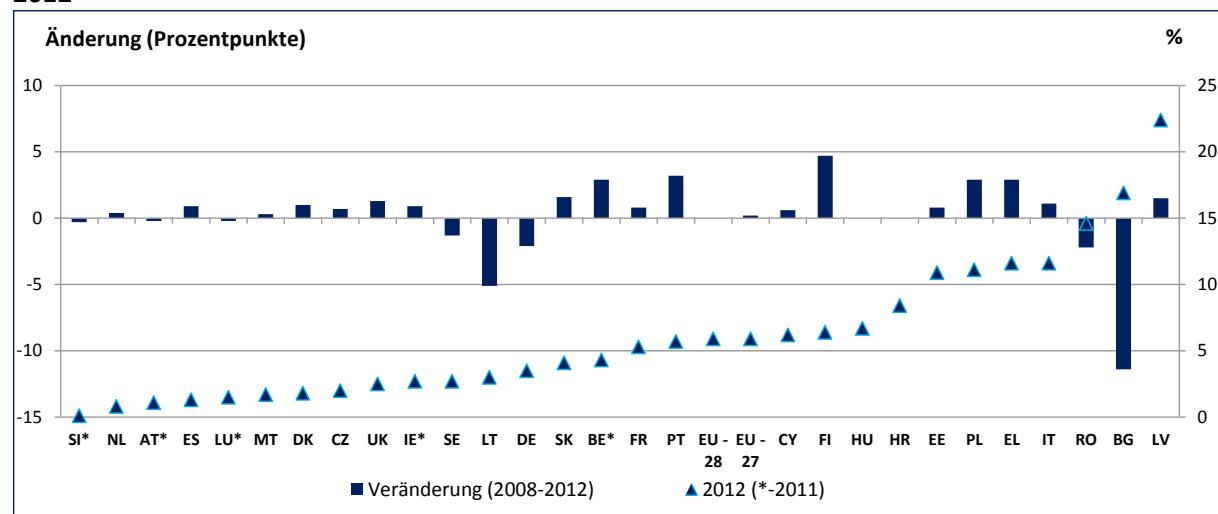
**Schaubild 14: Änderungen bei den Aufwendungen für den Sozialschutz pro Einwohner im Zeitraum 2007-2011, nach Kategorien**

Anmerkung: Anteil der einzelnen Leistungskategorien am Gesamtanstieg der Sozialaufwendungen (pro Einwohner zu konstanten Preisen des Jahres 2005); Quelle: ESSPROS



**In einigen Mitgliedstaaten ist der Zugang zur Gesundheitsversorgung für Menschen in prekärer Lage und mit niedrigem Einkommen auch weiterhin schwierig.** Während der ungedeckte Bedarf an ärztlicher Versorgung bei den Menschen im untersten Einkommensquintil in der EU-27 insgesamt von 2008 bis 2012 nur moderat zunahm, wurde in Ländern wie Finnland, Portugal und Griechenland ein erheblicher Anstieg verzeichnet (Schaubild 15). Die höchsten Werte beim unerfüllten Bedarf an ärztlicher Versorgung wurden 2012 in Lettland, Bulgarien und Rumänien registriert. In Bulgarien wurde zwar der stärkste Rückgang verzeichnet (um 11,4 Prozentpunkte zwischen 2008 und 2012), doch war der Anteil der Menschen, deren Bedarf an ärztlicher Versorgung nicht gedeckt wurde, 2012 mit 16,9 % weiterhin sehr hoch.

**Schaubild 15: Nicht erfüllter Bedarf an ärztlicher Versorgung, unterstes Einkommensquintil, 2008-2012**



Quelle: Eurostat, EU-SILC 2012. Anmerkung: Nicht erfüllter Bedarf an ärztlicher Versorgung = zu teuer, Anfahrt zu weit oder Wartezeit zu lang. \* – Daten für 2011 (für BE, IE, LU und AT lagen keine Daten für 2012 vor; bei HR und EU-28 fehlen die Daten für 2008).

## **2. UMSETZUNG DER BESCHÄFTIGUNGSPOLITISCHEN LEITLINIEN: REFORMEN IN DEN BEREICHEN BESCHÄFTIGUNG UND SOZIALPOLITIK**

Dieser Abschnitt<sup>19</sup> gibt einen Überblick über die Reformen und Maßnahmen, die von den Mitgliedstaaten in den vergangenen 12 Monaten eingeleitet wurden. Die beschäftigungspolitischen Leitlinien<sup>20</sup> liefern den Mitgliedstaaten eine stabile politische Orientierungshilfe für die Bewältigung der beschäftigungs- und sozialpolitischen Herausforderungen vor dem Hintergrund der aktuellen Trends und mit Blick auf die Verwirklichung der Europa-2020-Ziele (siehe Abschnitt 1). Im Jahreswachstumsbericht 2014 wurden die Prioritäten und politischen Leitlinien für die Mitgliedstaaten festgelegt, die ihre nationalen Reformprogramme im Rahmen des Europäischen Semesters 2014 unterbreiteten. Die nationalen Reformprogramme wurden entsprechend geprüft und der Rat formulierte auf der Grundlage der Kommissionsvorschläge länderspezifische Empfehlungen. Der Beschäftigungsausschuss und der Ausschuss für Sozialschutz überprüfen die Leistung und die Fortschritte der Mitgliedstaaten bei der Bewältigung der Probleme anhand des Anzeigers für die Leistungen im Beschäftigungsbereich und des Anzeigers für die Leistungsfähigkeit des Sozialschutzes. Die anschließenden politischen Reformen werden im Kontext des Europäischen Semesters 2015 bewertet.

Der Europäische Sozialfonds unterstützt durch Aktionen zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit – unter besonderer Berücksichtigung der jungen Menschen – die Anstrengungen, die unternommen werden, um die Europa-2020-Zielvorgaben zu erreichen; zu den Maßnahmen gehören die Bereitstellung von Praktikums- und Lehrstellen, die eine Umschulung und Weiterqualifizierung ermöglichen, die Unterstützung von Ausbildungsmaßnahmen zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung und die Förderung des Aufbaus von Verwaltungskapazitäten. Im Programmplanungszeitraum 2014-2020 werden die enge Anlehnung des ESF und der anderen Struktur- und Investitionsfonds an die politischen Prioritäten der Strategie Europa 2020 sowie der ergebnisorientierte Fokus der Fonds deren Rolle als finanzielle Säulen der Strategie stärken.

<sup>19</sup> Dieser Abschnitt enthält einen aktualisierten Überblick über die im vorhergehenden gemeinsamen Beschäftigungsbericht dargestellte Lage; aus Platzmangel ist dieser Überblick nicht erschöpfend und geht nicht auf alle Reformen und politischen Maßnahmen ein. Nicht im Bericht behandelt werden Maßnahmen, die lediglich angekündigt wurden, aber dem Parlament nicht zur Verabschiedung vorgelegt wurden bzw. die nicht Gegenstand von Kollektivverhandlungen zwischen den Sozialpartnern sind.

<sup>20</sup> Beschluss 2010/707/EU des Rates vom 21. Oktober 2012 über Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen der Mitgliedstaaten.

In allen in den nachstehenden Abschnitten beschriebenen Bereichen sind Reformen durchgeführt worden. Allerdings sind je nach Politikbereich und Mitgliedstaat unterschiedliche Fortschritte zu verzeichnen. Weitere Anstrengungen sind daher erforderlich, selbst wenn in zahlreichen Fällen die Wirkung der Reformen noch nicht voll ersichtlich ist, da dies in der Regel Zeit braucht. Auch kann der „Wert“ der einzelnen Reformen im Allgemeinen nicht isoliert beurteilt werden, da möglicherweise mehrere Reformen gleichzeitig durchgeführt werden. Die Mitgliedstaaten sollten deshalb entsprechende Kombinationswirkungen bei der Ausgestaltung von Strategien und Reformen berücksichtigen.

Im nachstehenden Kasten werden die Bereiche skizziert, in denen auf dem Arbeitsmarkt ein Geschlechtergefälle besteht, sowie die Reformmaßnahmen dargelegt, die zur Förderung der Gleichstellung der Geschlechter beitragen können und die unter der jeweiligen Leitlinie näher erläutert werden.

#### **Gleichstellung von Frauen und Männern: Die Ungleichheiten auf dem Arbeitsmarkt sind weiterhin signifikant.<sup>21</sup>**

**Trotz Fortschritten gibt es weiterhin ein großes Gefälle zwischen den Geschlechtern.** Die Beschäftigungsquote der Frauen ist nach wie vor deutlich niedriger als diejenige der Männer (62,8 % vs. 74 %, Stand: Anfang 2014). Ausgedrückt in Vollzeitäquivalenten ist der Abstand bei der Beschäftigung noch größer (18,3 Prozentpunkte im Jahr 2013). Außerdem erhalten Frauen 16 % weniger Lohn je geleistete Arbeitsstunde. Das Geschlechtergefälle bei der Beschäftigung in Verbindung mit den geleisteten Arbeitsstunden und dem Lohn führt zu einem großen Geschlechtergefälle beim Gesamtverdienst (EU-weit 37 %). Da sich der im Gesamtverdienst im Laufe des Lebens in der Rente widerspiegelt, gibt es auch bei den Renten eine große Differenz zwischen Männern und Frauen (durchschnittlich 39 %). Bei den über 55-Jährigen sind Frauen in allen Mitgliedstaaten stärker von Armut und sozialer Ausgrenzung bedroht als Männer.

**Zugang zu bezahlbaren, hochwertigen Kinderbetreuungsmöglichkeiten, Langzeitpflegeleistungen und außerschulischer Betreuung, flexiblen Arbeitsmodellen sowie geeigneten Urlaubsregelungen ist auch weiterhin entscheidend,** wenn es darum

<sup>21</sup> Eine eingehende Analyse ist dem Jahresbericht der Kommission über die Fortschritte bei der Gleichstellung von Frauen und Männern zu entnehmen.

geht, die Erwerbstätigkeit von Frauen zu fördern und es Frauen und Männern zu ermöglichen, Familie und Beruf miteinander in Einklang zu bringen. Zwar konnten in der Mehrheit der Mitgliedstaaten seit 2005 Fortschritte bei der Annäherung an die Barcelona-Zielvorgaben für die Kinderbetreuung erzielt werden; die Betreuungsquote von 33 % bei Kindern unter drei Jahren wurde 2012<sup>22</sup> aber lediglich in 9 Mitgliedstaaten und die 90%-Quote bei Kindern im Alter von drei Jahren bis zum Einschulungsalter lediglich in 11 Staaten erreicht. In einigen Mitgliedstaaten sind die Steuer- und Leistungssysteme weiterhin so beschaffen, dass sie Frauen von der Aufnahme einer Beschäftigung oder einer Ausweitung ihrer Erwerbstätigkeit eher abhalten, insbesondere Zweitverdiener werden durch Fehlanreize abgehalten, eine Vollzeitbeschäftigung aufzunehmen.

**Arbeitsmarktsegregation und Geschlechterstereotype können bewirken, dass Frauen und Männer ihr Potenzial nicht ausschöpfen können und dass Qualifikationsangebot und -nachfrage nicht optimal aufeinander abgestimmt sind.** Frauen sind mittlerweile in der Aus- und Weiterbildung stärker vertreten als Männer; sie sind jedoch nach wie vor in denjenigen Fachbereichen überrepräsentiert, die mit dem traditionellen Rollenschema zusammenhängen, wie Gesundheit und Soziales, Geistes- und Erziehungswissenschaften, während Bereiche wie Naturwissenschaften, Technologie, Ingenieurwissenschaften und Mathematik weiterhin von Männern dominiert werden.

**Es wurden Maßnahmen zur Erhöhung der Frauenerwerbsquote und zur Förderung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf ergriffen; in Bezug auf Umfang und Zielsetzung fallen diese Maßnahmen in der EU jedoch unterschiedlich aus.** Die Mitgliedstaaten zielen mit ihren Maßnahmen beispielsweise auf einen (weiteren) Ausbau der Kinderbetreuungseinrichtungen und/oder eine Änderung der Regelungen für den Elternurlaub und eine flexible Arbeitszeit. In geringerem Umfang dienen die Maßnahmen dazu, das Lohngefälle zwischen Männern und Frauen zu verringern oder steuerliche Fehlanreize abzubauen, die Frauen davon abhalten, berufstätig zu bleiben oder eine Beschäftigung aufzunehmen. In einigen Mitgliedstaaten zielen die Maßnahmen auf die Bekämpfung der Kinderarmut oder die Anpassung der Leistungssysteme ab, wodurch Familien/Eltern (mit niedrigem Einkommen) unterstützt werden sollen. In vielen Ländern wird auf eine (graduelle) Angleichung des Renteneintrittsalters bei Frauen und Männern hingewirkt, doch wird in einigen Fällen auch die Erwerbsbeteiligung älterer Frauen gefördert oder der Erwerb von Rentenansprüchen angepasst.

<sup>22</sup> Neueste verfügbare Daten; veröffentlicht im Frühjahr 2014.

## **2.1 Beschäftigungspolitische Leitlinie 7: Erhöhung der Erwerbsbeteiligung und Abbau der strukturellen Arbeitslosigkeit**

**Die Modernisierung der Beschäftigungsschutzbestimmungen in den Mitgliedstaaten wurde auf verschiedenen Wegen fortgesetzt, um die Beschäftigungsdynamik zu fördern und die Segmentierung zu bekämpfen.** Kroatien hat mit dem Erlass eines neuen Arbeitsgesetzes die zweite Phase seiner Arbeitsrechtsreform eingeleitet; hiermit werden die Anwendung flexibler Beschäftigungsverhältnisse (einschließlich Teilzeit-, Saison- und Leiharbeit) erleichtert, die Arbeitszeitvorschriften gelockert und die Kündigungsregelungen vereinfacht. Nachdem die Sozialpartner eine umfassende Vereinbarung getroffen haben, wird in den Niederlanden derzeit die Vereinfachung der Kündigungsregelungen umgesetzt: Die Abfindungszahlungen werden gekürzt und an die Betriebszugehörigkeit statt an das Alter geknüpft, während gleichzeitig die Bestimmungen über Zeitarbeit verschärft werden, um eine Segmentierung des Arbeitsmarktes zu verhindern, und das System der Leistungen zur Unterstützung bei Arbeitslosigkeit reformiert wird. In Spanien wurden die von Unternehmen zu verwendenden Arbeitsverträge vereinfacht, die Verfahren für Massenentlassungen klargestellt und Maßnahmen zur Förderung von Teilzeitbeschäftigung ergriffen (durch beitragsgestützte Anreize und eine flexiblere Regelung für zusätzliche Arbeitsstunden). Italien hat die Bedingungen für die Nutzung von Zeitarbeits- und Ausbildungsverträgen durch Unternehmen gelockert; über eine umfassende Reform der Beschäftigungsschutzbestimmungen und der aktiven Arbeitsmarktmaßnahmen wird derzeit im Parlament beraten. Die Slowakei hat die Dauer der Arbeitsleistungen, die außerhalb eines Kernbeschäftigungsverhältnisses erbracht werden dürfen, auf ein Jahr beschränkt (sogenannte Arbeitsvereinbarungen).

**Die Fähigkeit der Mitgliedstaaten, die Frauenerwerbsquote deutlich anzuheben, ist zu einem großen Teil an die Verfügbarkeit einer hochwertigen, bezahlbaren Kinderbetreuung geknüpft.** OECD-Daten bestätigen, dass die Verfügbarkeit von Kinderbetreuung eine wesentliche Voraussetzung für die Erwerbsbeteiligung von Frauen ist. In mehreren Mitgliedstaaten wurden die in den letzten Jahren eingeleiteten Maßnahmen fortgeführt, und/oder es wurden zusätzliche Mittel für die Kinderbetreuung bereitgestellt (Österreich, Deutschland, Irland, Malta und Polen); in anderen Ländern wiederum wurden in jüngster Zeit neue Rechtsvorschriften oder Projekte auf den Weg gebracht (Tschechische

Republik, Slowakei). In Malta besteht seit April 2014 eine kostenlose, umfassende Kinderbetreuung, die sich an Familien richtet, in denen beide Eltern berufstätig sind. Hierbei werden die Kinder während der Arbeitszeit der Eltern betreut; eine zusätzliche Stunde wird täglich für die Anfahrt hinzugerechnet. Im Haushaltsplan 2014 wurde zudem die kostenlose Betreuung von Kindern in Kindergärten und öffentlichen Grundschulen eingeplant, die berufstätige Eltern an Schultagen nutzen können, wenn sie ihre Kinder bereits eine Stunde vor Schulbeginn in der Schule absetzen möchten. In der Tschechischen Republik wurde das Gesetz über Kindergruppen vom Parlament verabschiedet. Hiermit soll die Schaffung von Kinderbetreuungseinrichtungen außerhalb des Netzes der staatlichen Kindergärten vereinfacht werden; die Verzögerungen bei dem Projekt hatten sich auf mehrere Jahre summiert.

**Mehrere Mitgliedstaaten haben Maßnahmen zur Flexibilisierung der Arbeitsmodelle oder zur Änderung der Regelungen für den Elternurlaub ergriffen** (Vereinigtes Königreich, Spanien, Polen, Deutschland und Finnland). Im Vereinigten Königreich steht es seit 2014 allen Beschäftigten frei, ein flexibles Arbeitsmodell zu wählen. In Polen wurde am 2. Mai 2014 im Rahmen der Änderung des Gesetzes über Beschäftigungsförderung und Arbeitsmarkteinrichtungen eine Beihilfe für Telearbeit eingeführt; hiermit soll die Anstellung arbeitsloser Eltern, die (mindestens ein Kind unter 6 Jahren betreuen und) auf den Arbeitsmarkt zurückkehren möchten, sowie von Menschen gefördert werden, die ihre Berufstätigkeit unterbrochen haben, um einen Familienangehörigen zu pflegen. In Italien wurden im Rahmen des derzeit erörterten „Jobs Act“ Vorschläge zur Änderung der Regelung über den Mutterschaftsurlaub vorgelegt. In Deutschland bietet die im Januar 2015 in Kraft tretende Reform des Elterngeldgesetzes Anreize für beide Elternteile, sich Kindererziehung und Erwerbstätigkeit zu teilen.

**In einer geringeren Zahl der Fälle zielen die Initiativen auf einen Abbau des Lohngefälles zwischen Männern und Frauen ab.** In Österreich müssen Unternehmen mit mehr als 250 Beschäftigten seit 2013 und Unternehmen mit mehr als 150 Beschäftigten seit 2014 Berichte über Entgeltgleichheit veröffentlichen.

**Steuerrechtliche Maßnahmen** wurden in Italien im Rahmen des „Jobs Act“ vorgeschlagen, und in Malta wurde die Steuergutschrift für Eltern angehoben, die ihre Kinder in private Betreuungseinrichtungen schicken (von 1300 auf 2000 EUR). Im Vereinigten Königreich wird Arbeitnehmerfamilien ab 2015 ein steuerfreier Zuschuss zu den Kosten für die Kinderbetreuung gewährt; dieses System ersetzt die bestehenden Gutscheine bzw. die direkte

Kostenübernahme. Die hierfür in Frage kommenden Familien erhalten 20 % ihrer jährlichen Ausgaben für die Kinderbetreuung bis zu einem Betrag von 10 000 GBP pro Kind.

**Mehrere Mitgliedstaaten haben die Lohn- und Gehaltsfindungsmechanismen mit dem Ziel überarbeitet, die Lohnentwicklung stärker an die Produktivität anzulegen. Andere Mitgliedstaaten haben versucht, das verfügbare Einkommen der Haushalte aufzubessern, mit besonderem Augenmerk auf den Mindestlöhnen.** In Deutschland wird am 1. Januar 2015 ein allgemeiner Mindestlohn von 8,50 EUR pro Stunde eingeführt, wobei bis Ende 2016 noch gewisse Übergangsregelungen gelten. Estland, Rumänien und die Slowakei haben ihren nationalen Mindestlohn angehoben, um die Erwerbsarmut einzudämmen; im Vereinigten Königreich wurden die Sanktionen für Arbeitgeber verschärft, die den nationalen Mindestlohn missachten. In Österreich wurde die Verpflichtung des Arbeitgebers, den kollektiv vereinbarten Mindestlohn in Stellenanzeigen anzugeben, auf alle Branchen ausgeweitet, für die keine Kollektivvereinbarung gilt. In Portugal wiederum wurden – im Rahmen weitreichender Reformen – bei öffentlichen Bediensteten mit sehr hohem Einkommen die Bezüge gekürzt.

**Es wurden einige Maßnahmen ergriffen, um die Steuer- und Abgabenbelastung des Faktors Arbeit zu verringern, insbesondere in Bezug auf benachteiligte Personen, und die Nachfrage nach Arbeitskräften und den Verbrauch anzukurbeln.** Belgien hat Maßnahmen erlassen, um die Sozialversicherungsbeiträge von Niedrigverdienern zu senken, die Arbeitgeber in bestimmten Branchen von den Sozialabgaben auf die Vergütung von Überstunden befreit und den Umfang der Ausnahmeregelung bei der Quellensteuer für Arbeitnehmer ausgeweitet. Italien hat die Einkommenssteuer für Niedrigverdiener für 2014 und die Sätze der von den Arbeitgebern regional erhobenen Gewerbesteuer dauerhaft um 10 % gesenkt. Die spanische Regierung hat den Vorschlag einer Steuerreform angenommen, die 2015 und 2016 eingeleitet werden soll; diese sieht eine Verringerung von sieben auf fünf Steuersätze, eine leichte Senkung der Grenzsteuersätze und eine Erhöhung des Freibetrags vor. Die Slowakei hat die Einkommensgrenze für eine Befreiung von den Sozialabgaben bei Studierenden erhöht; Estland erhöht mit Wirkung vom 1. Januar 2015 den Einkommenssteuerfreibetrag. Lettland hat im Zuge eines umfassenden Finanzpakets insbesondere die steuerliche Belastung von Familien mit unterhaltsberechtigten Personen gesenkt, indem es die entsprechenden Schwellen für die Befreiung von Einkommenssteuer und Sozialabgaben angehoben hat. In Frankreich war es das erste Jahr der Anwendung einer gehaltsbezogenen Steuergutschrift für Unternehmen; 2015 sollen zusätzlich die von den

Arbeitgebern zu entrichtenden Sozialabgaben gesenkt werden, und es wurden Maßnahmen zur Senkung der Einkommensbesteuerung von Median- und Niedrigverdienern beschlossen.

**Einige Mitgliedstaaten haben ihre Anstrengungen zur Bekämpfung nicht angemeldeter Erwerbstätigkeit verstärkt.** In Slowenien wurden im Rahmen von Änderungen am Gesetz zur Prävention nicht angemeldeter Erwerbstätigkeit und am Beschäftigungsgesetz ein Gutscheinsystem für eine private Nebenbeschäftigung eingeführt, die Zollbehörden in die Bekämpfung illegaler Beschäftigung eingebunden und die Sanktionen (insbesondere im Handwerksbereich) verschärft. Kroatien hat im August 2014 einen Ausschuss zur Bekämpfung nicht angemeldeter Erwerbstätigkeit eingerichtet, der die bestehenden Maßnahmen bewerten, ihre Umsetzung überwachen und notwendige Anpassungen bzw. neue Maßnahmen vorschlagen soll.

**Mit der Umsetzung der Empfehlung des Rates zur Einführung einer Jugendgarantie wurde ein Anstoß zur Umsetzung einer mutigen Strukturreform gegeben, die zahlreiche Aspekte der aktiven Arbeitsmarktmaßnahmen der Mitgliedstaaten berührt.** 2014 legten alle Mitgliedstaaten ihre Pläne zur Umsetzung der Jugendgarantie vor und erörterten sie mit der Kommission. Nun kommt es auf die Umsetzung an, ein vielversprechender Anfang ist aber gemacht.

**Einige Mitgliedstaaten arbeiten darauf hin, dass ihre öffentlichen Arbeitsverwaltungen ihre Unterstützung für junge Menschen ausweiten.** In Belgien hat die öffentliche Arbeitsverwaltung der Region Brüssel *Actiris* eine eigene Stelle für die Jugendgarantie eingerichtet, die jungen, arbeitsuchend gemeldeten Menschen gezielt bei der Suche nach einer Stelle oder einem Praktikumsplatz hilft. Rumänien hat zwei Jugendgarantie-Pilotprojekte ins Leben gerufen zur Einrichtung von 27 (derzeit aus dem Europäischen Sozialfonds unterstützten) Jugendgarantiezentränen. Diese sollen die jungen Menschen ermitteln, die weder eine Arbeit haben noch eine schulische oder berufliche Ausbildung absolviert (NEET), und ihnen ein individuelles Komplettpaket anbieten. In Spanien wurde eine Aktivierungs- und Beschäftigungsstrategie für 2014-2016 angenommen; diese dient als wichtigstes Politikkoordinierungsinstrument für die Umstellung auf einen ergebnisorientierten Ansatz bei den aktiven Arbeitsmarktmaßnahmen. In Italien können sich die jungen Menschen über neu eingerichtete integrierte e-Portale direkt online registrieren und mit einem nationalen Register vernetzen, wodurch sich automatisch überprüfen lässt, ob die Anforderungen erfüllt werden, und die Angebote automatisch übermittelt werden können.

**Einige Mitgliedstaaten haben die Aktivierung junger Arbeitsuchender durch gezielte Einstellungsanreize und Beihilfen für Unternehmensgründungen gefördert.** In den Niederlanden wurde eine auf maximal zwei Jahre angelegte Steuervergünstigung für Arbeitgeber eingeführt, die junge Bezieher von Arbeitslosengeld oder Sozialhilfe einstellen; in Polen wurde eine Freistellung von den Sozialabgaben für junge Beschäftigte unter 30 Jahren eingeführt. **Andere Mitgliedstaaten haben neue Einstellungsanreize geschaffen, mit denen die Beschäftigung anderer Gruppen von Langzeitarbeitslosen gefördert werden soll.** In folgenden Ländern wurden allgemeine Einstellungsanreize geschaffen oder ausgebaut: Portugal, Malta, Griechenland, Spanien und Zypern. So erhalten beispielsweise in Malta Arbeitgeber bis zu einem Jahr lang Lohnzuschüsse für Neueinstellungen von bis zur Hälfte des Grundgehalts und der Sozialabgaben; in Spanien wurden für Unternehmen, die neue Arbeitskräfte mit unbefristetem Vertrag einstellen (auch Teilzeitbeschäftigte), ein auf maximal zwei Jahre (drei Jahre für kleine Unternehmen) angelegter Pauschalsatz für Sozialabgaben gebilligt sowie Sonderzulagen für Personen, die unter die Jugendgarantie fallen und auf unbefristeter Basis eingestellt werden. Malta setzt auf eine spezielle Beihilfe für ältere Arbeitskräfte, die Steuervergünstigungen für die Kosten von Aus- und Weiterbildung umfasst.

**Ebenfalls im Zusammenhang mit der Umsetzung der Jugendgarantie wurde die Reform der öffentlichen Arbeitsverwaltungen in mehreren Mitgliedstaaten weitergeführt mit dem Ziel, den Standard der Leistungen anzuheben und die Koordinierung auf regionaler Ebene zu verbessern.** Spanien hat im Rahmen einer umfassenden Aktivierungsstrategie für 2014-2016 einen einheitlichen Katalog der Arbeitsvermittlungsdienste erstellt, der ein homogenes Paket an Maßnahmen enthält, die von allen Regionen Spaniens umzusetzen sind; hiermit sollen ein gleichberechtigter Zugang für alle Arbeitsuchenden, individuelle Betreuung, Effizienz, Transparenz, Ergebnisorientierung und eine Einbindung der verschiedenen administrativen Ebenen gewährleistet werden. Finnland wird die Verpflichtung, vom kommunalen Arbeitsamt angebotene Stellen mit einer täglichen Anfahrt von bis zu 3 Stunden anzunehmen, ausweiten und die Programme für die Vermittlung Langzeitarbeitsloser dadurch verbessern, dass innerhalb der ersten drei Monate der Arbeitslosigkeit aktive Maßnahmen angeboten werden.

**In ganz Europa wurden in großem Umfang Anreize für Unternehmensgründungen geschaffen** – so haben nicht weniger als neun Mitgliedstaaten (Malta, Kroatien, Spanien, Litauen, Griechenland, Polen, Frankreich, Portugal und Irland) Anreize in Form einer

Unterstützung für Arbeitslose eingerichtet, die ein Unternehmen gründen wollen. Irland hat in seinem umfassenden Aktionsplan für Beschäftigung Folgendes eingeplant: die Einrichtung regionaler Zentren zur Förderung des Unternehmertums in Zusammenarbeit mit einem nationalen Kompetenzzentrum für Unternehmertum, einen neuen Fonds für junge Unternehmer zur Unterstützung von unternehmerischer Initiative und Unternehmenserweiterungen sowie die Vereinfachung der Steuervergünstigungen für Unternehmer. In Portugal erhalten junge Menschen aus dem neu eingeführten Programm *Investe Jovem* finanzielle Unterstützung, um sich selbstständig zu machen oder ihr eigenes Kleinstunternehmen zu gründen.

## **2.2 Beschäftigungspolitische Leitlinie 8: Heranbildung von Arbeitskräften, deren Qualifikationen den Anforderungen des Arbeitsmarkts entsprechen, und Förderung des lebenslangen Lernens**

**Mehrere Mitgliedstaaten haben Maßnahmen ergriffen, um die notwendige Verbesserung des Qualifikationsangebots und die Förderung der Erwachsenenbildung in Angriff zu nehmen<sup>23</sup>.** Es wurden Maßnahmen eingeleitet, um das Qualifikationsangebot zu verbessern und die Erwachsenenbildung zu fördern, die häufig mit einer Reform der beruflichen Bildung einhergingen.

In Dänemark werden mit Maßnahmen, die Regierung und Sozialpartner vereinbart haben – im Rahmen eines Wachstumspakets, das sich auf einen breiten politischen Konsens stützt – die Qualifizierung unqualifizierter Arbeitskräfte gefördert und mehr qualifizierten Fachkräften eine Ausbildung auf tertiärem Niveau ermöglicht. Mit der Vereinbarung, die unqualifizierten Arbeitskräften und qualifizierten Fachkräften besseren Zugang zu beruflicher Bildung bieten soll, sollen im Zeitraum 2014-2020 zusätzlich 160 000 Personen erreicht werden. In Griechenland sollen mit einem Fahrplan für die berufliche Aus- und Weiterbildung, der Teil der Vereinbarung im Rahmen des wirtschaftspolitischen Anpassungsprogramms ist, Zahl und Qualität der Lehrstellen verbessert und das Angebot der beruflichen Bildung ausgeweitet werden. In Litauen wurde das Gesetz für nicht-formale Erwachsenenbildung und Weiterbildung abgeändert; die neue Fassung (vom 10. Juli 2014) tritt am 1. Januar 2015 in Kraft. Dieses Gesetz sieht u. a. eine bessere Koordinierung der Erwachsenenbildung auf

---

<sup>23</sup> Eine ausführlichere Analyse der Entwicklungen bezüglich der Leitlinien 8 und 9 ist dem Anzeiger für die allgemeine und berufliche Bildung für 2014 zu entnehmen.

nationaler und lokaler Ebene, neue Finanzierungsmodelle in der Erwachsenenbildung und die Freistellung von Arbeitskräften vor, die eine nicht-formale Ausbildung absolvieren. Die Regierung hat im Berichtszeitraum ferner Vereinbarungen mit Arbeitnehmerorganisationen verschiedener Branchen unterzeichnet, um eine bessere Abstimmung zwischen dem Angebot an und der Nachfrage nach qualifizierten Fachkräften zu erzielen. In Zypern haben sich die staatlichen Universitäten darauf verständigt, das Angebot an Studiengängen und deren Umfang durch Fernstudienangebote zu erweitern. Es wurde ein neues Programm für eine moderne Lehrlingsausbildung aufgelegt, die zwei Stufen umfasst: Vorbereitungsstufe (für junge Menschen ohne Sekundarschulabschluss) und Ausbildungsstufe (bei der eine handwerkliche Qualifikation erworben wird). In Malta hat die Regierung ein neues Programm für 2014-2019 aufgelegt, um das Problem des Analphabetismus in den Griff zu bekommen.

In Polen trat am 1. Oktober 2014 ein neues Gesetz in Kraft; dieses ermöglicht ein paralleles Studium an mehreren Hochschulen, ein duales Studium in Zusammenarbeit mit einem Arbeitgeber und ein dreimonatiges Praktikum an einer Hochschule mit berufspraktischer Ausrichtung; außerdem sollen der Werdegang der Absolventen nachverfolgt und die Qualität der Hochschulbildung verbessert werden. Die Hochschulen dürfen Kenntnisse und Fertigkeiten, die bei einer beruflichen Ausbildung oder Tätigkeit erworben wurden, anerkennen und auf den Abschluss anrechnen. Dieses neue Gesetz eröffnet somit die Möglichkeit eines Studiums für Berufstätige sowie für Arbeitnehmer, die sich beruflich verändern oder weiterbilden möchten. In Frankreich wurde ein Gesetz zur Reformierung des Systems der beruflichen Bildung verabschiedet, mit dem ein persönliches Ausbildungskonto eingeführt und die Finanzierung des Berufsbildungssystems angepasst wird, um die Effizienz zu erhöhen und den Zugang zur Berufsbildung für Erwerbstätige und Arbeitsuchende zu verbessern.

**Eine ganze Reihe von Mitgliedstaaten haben Maßnahmen eingeleitet, um den Übergang von der Schule ins Berufsleben zu erleichtern;** hiermit wird auch ein Beitrag zu einer umfassenden Jugendgarantie geleistet.

In Frankreich wurde ein Programm zur Aufwertung der Lehrlingsausbildung beschlossen. Diese soll stärker auf Qualifikationsengpässe ausgerichtet werden und sieht Anreize für Arbeitgeber zur Einstellung von Auszubildenden sowie die Möglichkeit vor, dass junge Menschen nach einer Ausbildungsphase auf unbefristeter Basis eingestellt werden. Die

beschlossene Reform soll 2015 anlaufen. In Irland werden Arbeitsuchende im Rahmen der Initiative „Skills to Work“ online über Möglichkeiten der Ausbildung, Umschulung oder Arbeitserfahrung im Bereich neuer oder neu entstehender Beschäftigungsmöglichkeiten informiert. In Lettland wird Schülern weiterführender Schulen mit einem neuen Programm einmonatiger, bezahlter Ferienjobs in Betrieben und Behörden die Möglichkeit geboten, erste Berufserfahrung zu sammeln und sich Kompetenzen anzueignen, die im Erwerbsleben benötigt werden.

**Frauen sind mittlerweile in der Aus- und Weiterbildung stärker vertreten als Männer; sie sind jedoch nach wie vor in denjenigen Fachbereichen überrepräsentiert, die mit den traditionellen Rollenschemata zusammenhängen**, wie Gesundheit und Soziales, Geistes- und Erziehungswissenschaften; Bereiche wie Naturwissenschaften, Technologie, Ingenieurwissenschaften und Mathematik werden dagegen weiterhin von Männern dominiert. In Deutschland zielt ein vom Europäischen Sozialfonds gefördertes Programm darauf ab, mehr Personen, insbesondere Männer, für den Erzieherberuf zu interessieren.

### **2.3 Beschäftigungspolitische Leitlinie 9: Steigerung der Qualität der allgemeinen und beruflichen Bildungssysteme auf allen Ebenen und Verbesserung des Zugangs zur Hochschulbildung**

**Alle Mitgliedstaaten haben**, fristgerecht zu den vom Europäischen Rat gesetzten Terminen, **umfassende Pläne zur Umsetzung der Jugendgarantie vorgelegt**.

**Die meisten Mitgliedstaaten haben Maßnahmen ergriffen, um ihre Systeme der beruflichen Aus- und Weiterbildung zu verbessern**, um so den Arbeitsmarkterfordernissen besser entsprechen zu können (Belgien, die Tschechische Republik, Dänemark, Estland, Spanien, Frankreich, Ungarn, Irland, Italien, Lettland, Litauen, die Niederlande, Polen, Portugal, Rumänien, die Slowakei, Schweden und das Vereinigte Königreich haben im Allgemeinen ihre Jugendgarantie mit Maßnahmen und Verpflichtungen im Rahmen der Europäischen Ausbildungsallianz verknüpft). Mehrere Länder haben Gesetzesänderungen bezüglich ihrer Systeme der beruflichen Aus- und Weiterbildung vorgenommen (Dänemark, Griechenland, Spanien, Frankreich, Ungarn, Irland, Portugal, Slowakei und die Regionen Belgiens).

Die Regionen Belgiens haben die Verbindung zwischen der Aus- und Weiterbildungs- sowie Beschäftigungsmaßnahmen einerseits und den Akteuren andererseits intensiviert, um die berufliche Aus- und Weiterbildung besser an die Bedürfnisse des Arbeitsmarktes anzupassen. Spanien hat eine Reform zur Einführung eines dualen Berufsbildungssystems eingeleitet, das an die Arbeitsmarkterfordernisse angepasst werden soll. In Frankreich sieht das neue Gesetz über lebenslanges Lernen und die berufliche Aus- und Weiterbildung mehr Unterstützung für Ausbildungsplätze für Geringqualifizierte vor. In Rumänien wurde eine neue Gesetzgebung über Zuschüsse für Berufspraktika für Hochschulabsolventen erlassen. Schweden erleichtert durch die Bereitstellung von Lehrstellen den Übergang von der Schule ins Berufsleben und unterstützt junge Menschen dabei, Arbeitserfahrung zu sammeln. In Estland wurden zusätzliche Mittel für die berufliche Aus- und Weiterbildung von Erwachsenen bereitgestellt. In Portugal wurden die Lehrpläne der beruflichen Aus- und Weiterbildung angepasst; außerdem wurden ein Netz der Berufsbildungszentren und neue Berufsbildungsprogramme auf Primar- bzw. Sekundarstufenebene (14 bzw. 15-17 Jahre) eingeführt. In Dänemark wurde im Juni 2014 eine Reform der beruflichen Aus- und Weiterbildung beschlossen, die im Schuljahr 2015/16 anlaufen soll. Sie soll dazu beitragen, dass mehr junge Menschen eine Berufsausbildung abschließen, und gewährleisten helfen, dass alle jungen Menschen, die eine grundlegende berufliche Aus- oder Weiterbildung absolvieren möchten, eine solche Ausbildung erhalten.

**Die Mitgliedstaaten haben weniger Gewicht auf die Einführung von Qualifikationsrahmen gelegt.** Österreich hat eine Kontaktstelle für die Anerkennung von im Ausland erworbenen Qualifikationen eingerichtet, wodurch die Beschäftigungschancen von Migranten verbessert und Mismatches am Arbeitsmarkt verhindert werden. Kroatien hat einen eigenen Qualifikationsrahmen eingeführt, der das System der Qualifikationen und Kompetenzen regeln und die Bildungsprogramme im Wege einer Anpassung an die Arbeitsmarkterfordernisse verbessern soll.

**Einige Mitgliedstaaten haben eine Reform ihrer Systeme der tertiären Bildung eingeleitet.** Eine Reform der Hochschulbildung wurde in folgenden Ländern angestoßen: Österreich, Deutschland, Estland, Griechenland, Litauen, Luxemburg, Polen und Vereinigtes Königreich. Bei einigen dieser Reformen wurden auch mehr Mittel für Bevölkerungsgruppen mit besonderen Bedürfnissen bereitgestellt (Österreich, Deutschland, Estland, Luxemburg und Vereinigtes Königreich).

Österreich wird mehr Mittel für Studierende mit Kind sowie erwerbstätige und verheiratete Studierende bereitstellen. Deutschland wird Schwellenwerte anheben und zusätzliche Mittel bereitstellen, insbesondere für junge Menschen aus Familien mit niedrigem Einkommen (ab 2016). In Luxemburg wurden die Vergabekriterien für Beihilfen dahingehend geändert, dass jetzt auch soziale Aspekte berücksichtigt werden. Im Vereinigten Königreich werden spezielle Mittel bereitgestellt, um mehr Ingenieure auszubilden und mehr Frauen für diesen Studiengang zu interessieren.

**Einige Mitgliedstaaten haben Maßnahmen zur Verbesserung ihres Primar- und Sekundarbildungswesens ergriffen** (Österreich, Estland, Griechenland, Spanien, Ungarn, Irland, Malta, Slowakei und Vereiniges Königreich); andere Länder zielen mit ihren Maßnahmen auf eine Verbesserung der Bildungsstrategie insgesamt ab (Kroatien, Litauen).

Einige wenige Länder (Österreich, Niederlande, Estland, Irland und Schweden) haben die Arbeitsbedingungen der Lehrkräfte verbessert, ihre Gehälter angehoben oder die Zahl der verfügbaren Lehrkräfte erhöht. Estland hat die Lohnuntergrenze bei Lehrkräften angehoben, um den Lehrerberuf attraktiver zu machen, und reformiert allgemein die Sekundarstufe II wie auch die berufliche Aus- und Weiterbildung. Irland hat Mittel für 1400 zusätzliche Lehrkräfte bereitgestellt und den bestehenden Pool an Förderlehrern für Schüler mit besonderen Bedürfnissen beibehalten. Spanien hat in der Sekundarschulbildung den Zeitpunkt, an dem über den weiteren Bildungsweg entschieden wird, auf die Klassenstufen 3 und 4 vorgezogen (15 und 16 Jahre) und in der Grundschule neue Zwischenbewertungen in den Stufen 3 und 6 (9 und 12 Jahre) eingeführt. Die dänische Regierung hat eine Einigung über eine Reform der staatlichen Pflichtschulbildung (Primarstufe und Sekundarstufe I) erzielt, die im Schuljahr 2014-2015 umgesetzt wird. Die portugiesische Regierung setzt ein Programm für die Lehrerausbildung um, und Schulen mit Autonomiestatus erhalten mehr Freiraum bei der Gestaltung ihrer Lehrpläne.

## **2.4 Beschäftigungspolitische Leitlinie 10: Förderung der sozialen Eingliederung und Bekämpfung der Armut**

Viele politische Reformen auf diesem Gebiet konzentrieren sich darauf, die Sozialschutzsysteme in die Lage zu versetzen,

- diejenigen wirksam zu mobilisieren und zu qualifizieren, denen der Arbeitsmarkt offensteht,

- diejenigen zu schützen, die (vorübergehend) vom Arbeitsmarkt ausgeschlossen und nicht in der Lage sind, daran teilzunehmen,
- durch Investition in Humankapital Einzelne auf die Risiken in ihrem Leben vorzubereiten.

**A. Die Mitgliedstaaten bauen aktive Arbeitsmarktmaßnahmen verstärkt aus, reformieren die Systeme der sozialen Unterstützung und/oder Arbeitslosenunterstützung und führen gezielte Maßnahmen für die besonders von Armut bedrohten Menschen ein.**

In etlichen Mitgliedstaaten (Österreich, Belgien, Bulgarien, Zypern, Dänemark, Spanien, Irland, Italien, Lettland, Niederlande und Slowakei) werden im Rahmen von Maßnahmen zur verbesserten Bekämpfung der Armut im Erwachsenenalter Aktivierungsmaßnahmen eingeführt oder verstärkt. Sozialhilfereformen und/oder Reformen der Systeme der Arbeitslosenunterstützung sind in einer Reihe von Mitgliedstaaten (Belgien, Griechenland, Zypern, Irland, Kroatien, Italien, Litauen, Luxemburg, Polen, Portugal, Rumänien und Vereinigtes Königreich) auf den Weg gebracht worden. In Belgien soll eine Reform des Systems der Leistungen bei Arbeitslosigkeit ein ausgewogenes Verhältnis zwischen Leistungen einerseits und einer wirksamen Unterstützung bei Stellensuche und Weiterbildung andererseits schaffen. In Zypern wurde im Rahmen der Reform des Systems der sozialen Sicherheit ein garantiertes Mindesteinkommen eingeführt (das das frühere System staatlicher Unterstützung ersetzt). Einige Mitgliedstaaten (Belgien, Estland, Spanien, Malta, Vereinigtes Königreich) haben gezielte Maßnahmen für die Bevölkerungsgruppen mit höherem Armutsrisiko, namentlich Jugendliche, bzw. für Familien mit Kindern oder Menschen mit Behinderungen (Österreich, Belgien, Zypern, Finnland, Irland, Lettland, Schweden, Vereinigtes Königreich) ergriffen. Einige Mitgliedstaaten (Frankreich, Schweden) melden zudem Maßnahmen zur Sicherstellung der Chancengleichheit für Frauen und Männer.

**B. Gleichzeitig haben die Mitgliedstaaten Reformen zum Schutz derjenigen eingeführt, die vorübergehend nicht am Arbeitsmarkt teilnehmen oder nicht daran teilnehmen können. Zu diesem Zweck haben einige EU-Länder ihre sozialpolitischen Maßnahmen zum Schutz von Kindern und alten Menschen ausgebaut und gleichzeitig die Leistungen verbessert, während andere spezifische Maßnahmen gegen Kinderarmut eingeführt haben.**

Angesichts wachsender Besorgnis über die Auswirkungen der sich ausbreitenden Kinderarmut wurden in einigen Mitgliedstaaten (Bulgarien, Estland, Spanien, Irland, Italien, Litauen, Lettland, Rumänien) Maßnahmen zur Bekämpfung der Kinderarmut verstärkt. In

Bulgarien gehören zu den wichtigsten Maßnahmen zur Umsetzung der nationalen Strategie zur Bekämpfung der Armut und zur Förderung der sozialen Inklusion 2020 die Erhöhung der monatlichen Leistungen für das zweite Kind oder für Zwillinge und für Kinder mit dauerhaften Behinderungen sowie die Anhebung der Heizkostenbeihilfe für alte Menschen und Kinder. Irland hat ein neues evidenzgestütztes gebietsorientiertes Programm für Kinder aufgelegt, das durch verstärkte Prävention und frühzeitige Intervention Kinderarmut entgegenwirken soll, was sich in einer Pilotphase als erfolgreich erwiesen hat. Italien hat ein Unterstützungsprogramm für Familien mit Kindern eingeführt, das passive Maßnahmen wie auch Aktivierungsmaßnahmen und -dienste umfasst. Lettland verzeichnet deutliche Fortschritte bei der Bekämpfung der Kinderarmut, etwa durch Erhöhung der Leistungen für Kinder und durch Unterstützung Alleinerziehender seit dem 1. Januar 2014. Außerdem hat die lettische Regierung den Freibetrag für unterhaltsberechtigte Personen bei der Einkommensteuer angehoben. Die estnische Regierung hat (im Juni 2014) beschlossen, das allgemeine Kindergeld sowie die bedarfsabhängigen Kindergeldleistungen und das Existenzminimum für Kinder ab Januar 2015 zu erhöhen.

**Die Mitgliedstaaten sehen die Sozialpolitik als Investition und verbessern den Zugang zu frühkindlicher Betreuung, Bildung und Erziehung.** Einige Mitgliedstaaten (Österreich, Bulgarien, Tschechische Republik, Deutschland, Estland, Frankreich, Ungarn, Litauen, Lettland, Polen, Vereinigtes Königreich) starteten im Rahmen ihrer Strategien zur Verbesserung der Chancen von Kindern Initiativen, damit mehr Kinder in den Genuss frühkindlicher Betreuung, Bildung und Erziehung (FBBE) kommen. Deutschland hat gewisse Fortschritte beim Ausbau der Vollzeit-Kinderbetreuung zu verzeichnen, nur geringe Fortschritte dagegen bei der Erhöhung des Angebots an Ganztagschulen. In Frankreich umfasst der Mehrjahresplan gegen Armut und soziale Ausgrenzung auch Maßnahmen für Familien mit unterhaltsberechtigten Kindern, etwa verbesserten Zugang zu Schulkantinen und mehr Kinderbetreuungsplätze (wobei 10 % Kindern aus Haushalten mit niedrigem Einkommen vorbehalten sind). Irland hat subventionierte Nachmittagsbetreuungsplätze zur Unterstützung von Personen mit niedrigem Einkommen und von Arbeitslosen, die auf den Arbeitsmarkt zurückkehren wollen, eingeführt, und Kinderbetreuungsplätze für Arbeitslose geschaffen, die an kommunalen Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen teilnehmen, die ihnen Ausbildung und Arbeitserfahrung für die Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt vermitteln. In Malta bietet ein neues Programm frühkindliche Betreuung, Bildung und

Erziehung in öffentlichen und privaten Einrichtungen für Haushalte, in denen die Eltern berufstätig und/oder in der Ausbildung sind.

**Das Neutarieren von Erwerbstätigkeit und Ruhestand ist ein Schlüsselaspekt der Renteninitiativen, da fast überall das Renteneintrittsalter erhöht und die Geschlechter gleichgestellt werden.** Aufgrund der demografischen Herausforderung für die Rentensysteme sehen die Mitgliedstaaten zunehmend die Notwendigkeit, ein längeres Erwerbsleben zu ermöglichen, um die Auswirkungen steigender Lebenserwartung auszugleichen und sinkende Ersatzquoten durch längere Beitragszeiten zu kompensieren. Im Laufe der vergangenen Jahre haben verschiedene Mitgliedstaaten (z. B. Zypern, Spanien, Frankreich, Irland, Ungarn, Lettland) eine Erhöhung des Renteneintrittsalters für Frauen und/oder Männer beschlossen bzw. (z. B. Dänemark, Vereinigtes Königreich) bereits eingeführt. Insgesamt haben nunmehr 25 von 28 Mitgliedstaaten Rechtsvorschriften über aktuelle oder künftige Anhebungen des Renteneintrittsalters verabschiedet. In vielen Fällen geht diese Anhebung mit einer (schrittweisen) Angleichung des Renteneintrittsalters für Männer und Frauen einher (Tschechische Republik, Estland, Griechenland, Kroatien, Italien, Litauen, Malta, Polen, Slowenien, Slowakei, Vereinigtes Königreich). Mit der Ausweitung der Rentenansprüche („Mütterrente“) auf Eltern, deren Kinder vor 1992 geboren sind, hat Deutschland auf einige Auswirkungen von Unterbrechungen der Berufstätigkeit und von Teilzeitarbeit reagiert. In vielen Mitgliedstaaten sind jedoch weitere Anstrengungen zur Bekämpfung dieser wichtigen Ursachen der Geschlechterdifferenz bei den Rentenansprüchen nötig.

**Mehr Länder koppeln das Renteneintrittsalter an die steigende Lebenserwartung.** Das Vereinigte Königreich und Portugal schließen sich der steigenden Zahl von Ländern (Zypern, Dänemark, Griechenland, Italien, Niederlande, Slowakei) an, die zunächst das Renteneintrittsalter angehoben haben, um auf die gestiegene Lebenserwartung zu reagieren, und jetzt das Renteneintrittsalter ausdrücklich an künftige Steigerungen der Lebenserwartung koppeln. Mehrere Mitgliedstaaten haben jedoch nach wie vor große Vorbehalte.

**Um das tatsächliche Renteneintrittsalter anzuheben, haben mehr Mitgliedstaaten Maßnahmen zur Beschränkung von Vorruhestandsregelungen ergriffen.** Zu den wichtigsten Reformmaßnahmen gehören strengere Anspruchskriterien für den Vorruhestand (höheres Mindestalter, längere Beitragszeiten und geringeres Rentenniveau) sowie eine stärkere Betonung von Aktivierungsmaßnahmen (Belgien, Zypern, Spanien, Kroatien, Portugal, Slowenien). Einige Länder beschränken auch den Zugang zu häufig genutzten

Alternativen zu einer Vorruestandsregelung wie verlängerte Zahlung des Arbeitslosengelds (z. B. Spanien) oder der Invaliditätsleistungen (z. B. Österreich, Dänemark). In mehreren Ländern (z. B. Österreich, Belgien, Bulgarien, Kroatien, Luxemburg, Malta, Rumänien), darunter auch in einigen, die in jüngster Zeit Reformen durchgeführt haben, sind Angemessenheit und Nachhaltigkeit der Rentensysteme jedoch nach wie vor durch Vorruestandsregelungen gefährdet. Andere Länder haben den Zugang zu Vorruestandsregelungen für Personen mit langen Beitragszeiten und körperlich belastender Arbeit erleichtert. In Lettland und Portugal war dies eine Reaktion auf zunehmende Beschäftigungsprobleme für bestimmte Gruppen älterer Arbeitnehmer. In Dänemark war das Ziel, das Ungleichgewicht auszugleichen, dass durch frühere Reformen geschaffen wurde, die auf eine Verringerung der Vorruestandsmöglichkeiten abzielten. In Deutschland ging es darum, denjenigen eine fairere Behandlung angedeihen zu lassen, die sehr früh ins Erwerbsleben eingetreten sind, während in Bulgarien die Zielgruppe hauptsächlich Menschen sind, die eine körperlich sehr anstrengende Arbeit haben.

**Mehr Mitgliedstaaten eröffnen nun Möglichkeiten zur Verlängerung der Lebensarbeitszeit und zur Erhöhung der Rentenanwartschaften durch einen Aufschub des Ruhestands.** In Frankreich wurde die Altersgrenze, ab der private Arbeitgeber Beschäftigte auch ohne deren Zustimmung in den Ruhestand versetzen können, von 65 auf 70 Jahre angehoben. In vielen Rentensystemen sind Anreize für das Arbeiten über das Renteneintrittsalter hinaus vorgesehen, z. B. höhere Ansparquoten oder eine Sondervergütung bei aufgeschobenem Renteneintritt (Dänemark, Finnland, Frankreich). Weitere Länder lockern die Vorschriften hinsichtlich eines gleichzeitigen Bezuges von Rentenleistungen und Arbeitseinkünften (Belgien, Niederland, Slowenien). Hervorzuheben ist, dass einige Länder Rentenreformen zunehmend mit sowohl den Arbeitsplatz als auch den Arbeitsmarkt betreffenden Maßnahmen für aktives Altern flankieren (z. B. Belgien, Frankreich, Slowenien). Die Anstrengungen in diesem Bereich sind jedoch in vielen Mitgliedstaaten nach wie vor zu begrenzt und zu wenig koordiniert.

Im Rahmen der Haushaltskonsolidierung haben einige Mitgliedstaaten die **Indexierung der Rentenzahlungen geändert oder vorübergehend eingefroren**, so unter anderem Zypern, Frankreich, Italien und Portugal. In anderen (z. B. Tschechische Republik, Bulgarien, Lettland) wurde die Indexierung – teilweise in überarbeiteter Form – wieder eingeführt, nachdem sie eine Zeitlang nicht angewendet worden war.

**C. Unter dem Druck knapper Haushalte überprüfen die Länder die Gesundheitsausgaben, suchen nach Möglichkeiten, das Kosten-Nutzen-Verhältnis zu verbessern und bessere Ergebnisse zu erreichen, und führen bessere Instrumente zur Kostendämpfung ein.** Mehrere Mitgliedstaaten (Österreich, Bulgarien, Zypern, Griechenland, Spanien, Finnland, Kroatien, Irland, Rumänien, Slowakei, Vereinigtes Königreich) haben Strukturreformen ihres Gesundheitssystems durchgeführt oder eingeleitet. Finnland hat eine Reform der Sozial- und Gesundheitsdienste beschlossen, mit der die Zuständigkeit für die Dienstleistung fünf Sozial- und Gesundheitsregionen übertragen wird. Der neue Care Act des Vereinigten Königreichs bringt (in England) bedeutende Änderungen für die NHS mit sich und schafft den Rechtsrahmen für den Better Care Fund, der wichtige finanzielle Anreize für lokale Behörden schafft, Gesundheits- und Sozialdienste zu fusionieren. Etliche Mitgliedstaaten haben Maßnahmen zur Eindämmung des Anstiegs der Gesundheitsausgaben eingeführt (Österreich, Bulgarien, Belgien, Zypern, Deutschland, Spanien, Frankreich, Kroatien, Irland, Niederlande, Portugal, Slowenien, Vereinigtes Königreich). Österreich, Belgien und Frankreich legten dabei den Schwerpunkt auf die Kappung des Anstiegs der Gesundheitsausgaben insgesamt. Frankreich hat eine bessere Preisfestsetzung für Medikamente eingeführt und fordert den Einsatz von Generika, um die Kosten im Pharmabereich einzudämmen. Zahlreiche Maßnahmen wurden zur Verbesserung der Erbringung von Gesundheitsdienstleistungen ergriffen; viele davon dienen der Weiterentwicklung elektronischer Gesundheitsdienste (Österreich, Belgien, Bulgarien, Zypern, Dänemark, Spanien, Frankreich, Litauen, Lettland, Malta, Polen, Portugal, Schweden, Slowenien, Slowakei, Vereinigtes Königreich). Zypern führt wesentliche Reformen zur Realisierung des neuen nationalen Gesundheitsdienstes und seiner IT-Infrastruktur sowie Reformen in Bezug auf staatliche Krankenhäuser und andere Gesundheitseinrichtungen und auf die Organisation und das Management des Gesundheitsministeriums durch. Belgien hat einen Gesundheitsaktionsplan mit dem Ziel beschlossen, den elektronischen Austausch von Patientendaten und Patientenakten bis 2018 allgemein einzuführen.

**Es muss weiter nach neuen Wegen zur Bekämpfung der Personalknappheit gesucht werden, und die Sicherung des Zugangs zur Gesundheitsversorgung für alle erfordert zusätzliche Maßnahmen.** Einige Mitgliedstaaten investieren beträchtlich in das Gesundheitspersonal (Deutschland, Ungarn, Lettland, Malta, Slowakei). Lettland hat beschlossen, das Mindestentgelt für Fachkräfte im Gesundheitswesen um 10 bis 12,5 %

anzuheben. Für mehrere Mitgliedstaaten ist die Erleichterung des Zugangs zu Gesundheitsdienstleistungen nach wie vor eine Priorität (Bulgarien, Dänemark, Griechenland, Finnland, Frankreich, Irland, Luxemburg, Lettland, Portugal). In Griechenland haben alle nicht versicherten Personen jetzt formell Anspruch auf Zugang zu medizinisch notwendigen Arzneimitteln und Krankenhausversorgung.

Angesichts einer alternden Bevölkerung treffen zahlreiche Mitgliedstaaten Vorkehrungen, um dem rasch wachsenden Bedarf an wirksamer, rascher und hochwertiger Langzeitpflege gerecht zu werden. Bulgarien hat eine auf einem integrierten Ansatz aufbauende nationale Strategie zur Förderung hochwertiger sozialer Dienstleistungen einschließlich der Langzeitpflege beschlossen. Die Niederlande werden ab Januar 2015 eine größere Strukturreform ihres Systems der Langzeitpflege durchführen; dabei werden einige Aufgaben des bisherigen Systems auf Kommunen und Krankenversicherer übertragen. In mehreren Mitgliedstaaten ist das Fehlen formeller Langzeitpflegedienste nach wie vor ein wesentliches Hindernis für einen angemessenen Schutz vor den finanziellen Risiken im Zusammenhang mit Langzeitpflegebedarf und Beschäftigung von Frauen.

**Einige Mitgliedstaaten haben spezielle Inklusionsprogramme für besonders benachteiligte Personen sowie für von Obdachlosigkeit und Ausgrenzung vom Wohnungsmarkt Betroffene eingeführt.** In Bulgarien sind positive Beispiele für gezielte Unterstützungsmaßnahmen zu nennen, die den Zugang von Roma zu Beschäftigung erleichtern. Insgesamt gibt es jedoch immer noch wenige systematische Maßnahmen auf nationaler Ebene. Die gesetzliche zweijährige Vorschule in Bulgarien und die Vorschulpflicht ab dem vollendeten dritten Lebensjahr, die in Ungarn eingeführt wird, sind positive Maßnahmen im Hinblick auf die Primarerziehung von Romakindern. Einige Länder (Irland, Finnland, Lettland) haben Maßnahmen für Wohngeld- und Obdachlosigkeitsleistungen getroffen, während die Tschechische Republik, Litauen, die Niederlande und Slowenien Maßnahmen oder gesetzliche Instrumente zum sozialen Wohnungsbau einführen. Einige Mitgliedstaaten (Spanien, Lettland) haben Maßnahmen für den Wohnungsmarkt verabschiedet, um die Schuldenlast für Haushalte zu mindern. In Belgien haben fünf Kommunalbehörden das Pilotprojekt „Housing First“ gestartet, dessen Leitmotiv ist, jedem ein Dach über dem Kopf zu verschaffen.

### **3. SCOREBOARD BESCHÄFTIGUNGS- UND SOZIALPOLITISCHER SCHLÜSSELINDIKATOREN**

#### **Das Scoreboard beschäftigungs- und sozialpolitischer Schlüsselindikatoren**

Ziel des Scoreboards, das die Kommission in ihrer Mitteilung „Stärkung der sozialen Dimension der Wirtschafts- und Währungsunion“<sup>24</sup> vorgeschlagen und im Entwurf des Gemeinsamen Beschäftigungsberichts 2014<sup>25</sup> präsentiert hat, ist die frühzeitige Feststellung größerer beschäftigungs- und sozialpolitischer Probleme oder Entwicklungen. Das Scoreboard konzentriert sich als Analyseinstrument auf Entwicklungen in Beschäftigung und Sozialbereich, die die Stabilität und das ordnungsgemäße Funktionieren der EU und der Wirtschafts- und Währungsunion gefährden, indem sie Beschäftigung, sozialen Zusammenhalt und Humankapital und damit auch Wettbewerbsfähigkeit und nachhaltiges Wachstum beeinträchtigen; es soll auch ein umfassenderes Verständnis der sozialen Entwicklungen ermöglichen.<sup>26</sup> Das Scoreboard wurde im Dezember 2013 gebilligt und im März 2014 (als Teil des Gemeinsamen Beschäftigungsberichts) vom Rat „Beschäftigung, Sozialpolitik, Gesundheit und Verbraucherschutz“ verabschiedet<sup>27</sup>. Nach dem Mandat des Europäischen Rates<sup>28</sup> wurde das Scoreboard im Europäischen Semester 2014 erstmals eingesetzt. In der Folge nutzte die Kommission die Ergebnisse des Scoreboards für die Arbeitsunterlagen der Kommissionsdienststellen (Staff Working Documents) 2014 und die Entwürfe der länderspezifischen Empfehlungen zur Untermauerung der Analyse der Herausforderungen und der politischen Empfehlungen. Zur Interpretation des Scoreboards

<sup>24</sup> KOM(2013) 690 vom 2.10.2013. Siehe insbesondere S. 6-7 „Die Kommission schlägt vor, ein Scoreboard mit Schlüsselindikatoren aufzustellen, das im Entwurf ihres gemeinsamen Beschäftigungsberichts verwendet werden soll und anhand dessen Entwicklungen im Beschäftigungs- und Sozialbereich verfolgt werden können. Es sollte als Analyseinstrument dienen, das eine bessere und frühzeitigere Feststellung größerer beschäftigungs- und sozialpolitischer Probleme ermöglicht, insbesondere solcher, die auf andere Mitgliedstaaten auszustrahlen drohen. (...) Es würde in den Entwurf des gemeinsamen Beschäftigungsberichts aufgenommen, um eine stärker fokussierte Grundlage für eine intensivere multilaterale Überwachung der Beschäftigungs- und Sozialpolitik zur Verfügung zu stellen und so bei der Feststellung von Entwicklungen zu helfen, die entschiedenere beschäftigungs- und sozialpolitische Antworten rechtfertigen. (...) Durch die beschäftigungs- und sozialpolitischen Indikatoren des Scoreboards sollten die wesentlichen Phänomene jedes Landes erfasst und die dringendsten Probleme sowie die bedenklichsten Entwicklungen erkannt werden, ehe das betreffende Land zu stark von seiner früheren Leistung bzw. dem Rest der EU abweicht.“

<sup>25</sup> KOM(2013) 801 final vom 13.11.2013.

<sup>26</sup> Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 19. und 20. Dezember 2013, Nummer 39.

<sup>27</sup> 7476/14, Brüssel, 12. März 2014.

<sup>28</sup> Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 19. und 20. Dezember 2013, „38. Der Europäische Rat肯定 die Bedeutung der Entwicklungen im Beschäftigungs- und im Sozialbereich im Rahmen des Europäischen Semesters. Auf der Grundlage der Beratungen des Rates bestätigt der Europäische Rat die Bedeutung, die der Verwendung eines Fortschrittsanzeigers mit beschäftigungs- und sozialpolitischen Schlüsselindikatoren – wie im gemeinsamen Beschäftigungsbericht beschrieben – zukommt.“

wurden ergänzende Informationen aus dem Anzeiger für die Leistungen im Beschäftigungsbereich, dem Anzeiger für die Leistungsfähigkeit des Sozialschutzes und der Bewertung der Maßnahmen der Mitgliedstaaten herangezogen. Das Scoreboard konnte zentrale beschäftigungs- und sozialpolitische Herausforderungen im Kontext des Europäischen Semesters identifizieren und zur Debatte auf institutioneller Ebene beitragen.

Gleichzeitig nahmen der Beschäftigungsausschuss und der Sozialschutzausschuss eine Diskussion über die Weiterführung des Scoreboards über das Europäische Semester 2014 hinaus auf<sup>29</sup>. Die Ausschüsse äußerten sich insbesondere zur Wahl der Indikatoren, zur Interpretation des Scoreboards in Verbindung mit dem Anzeiger für Leistungen im Beschäftigungsbereich und den Anzeiger für die Leistungsfähigkeit des Sozialschutzes sowie zur Methodik für die Definition der problematischsten beschäftigungs- und sozialpolitischen Entwicklungen. In der aktuellen Ausgabe des Gemeinsamen Beschäftigungsberichts sind mehrere Vorschläge berücksichtigt, unter anderem eine Stärkung der Geschlechter- und Altersdimension bei der Datenanalyse und Veränderungen einzelner Indikatoren über den jüngsten Berichtszeitraum hinaus.

### **3.1 Ergebnisse der umfassenden Interpretation des Scoreboards auf EU- und Euro-Raum-Ebene**

Im Folgenden wird ein Überblick über die jüngsten divergierenden sozioökonomischen Trends gegeben, wobei die vorrangigen Entwicklungen in der EU und in einzelnen Ländern in Bezug auf das Scoreboard insgesamt und für jeden der fünf Indikatoren erläutert werden. Schließlich bieten die Tabellen im Anhang einen Überblick über die auf die einzelnen Indikatoren bezogene Situation in allen EU-Mitgliedstaaten sowie einen Überblick über die wichtigsten im Anzeiger für die Leistungen im Beschäftigungsbereich aufgeführten Hauptprobleme im Beschäftigungsbereich und die nach dem Anzeiger für die Leistungsfähigkeit des Sozialschutzes zu beobachtenden sozialen Entwicklungen.

Wichtige potenziell besorgniserregende Entwicklungen und Situationen im Beschäftigungs- und Sozialbereich, die EU-weit zu Divergenzen führen, weiter analysiert werden müssen und

---

<sup>29</sup> Gemeinsame Stellungnahme des Sozialschutzausschusses und des Beschäftigungsausschusses zum Scoreboard beschäftigungs- und sozialpolitischer Indikatoren für die Junitagung des Rates „Beschäftigung, Sozialpolitik, Gesundheit und Verbraucherschutz“. Außerdem legte der Sozialschutzausschuss ein Dokument „Scoreboard beschäftigungs- und sozialpolitischer Indikatoren: Operationalisierung – Bericht der Arbeitsgruppe Indikatoren des Sozialschutzausschusses“ vor.

möglicherweise einer energischeren politischen Reaktion bedürfen, könnten anhand von drei Faktoren ermittelt werden<sup>30</sup>:

- der Veränderung des Indikators in einem bestimmten Jahr gegenüber früheren Zeiträumen (historischer Trend) für jeden einzelnen Mitgliedstaat;
- der Abweichung von den Durchschnittswerten für die EU und den Euro-Raum im selben Jahr (was eine Momentaufnahme der bestehenden Disparitäten im Beschäftigungs- und Sozialbereich bietet) für jeden einzelnen Mitgliedstaat;
- der Veränderung des Indikators binnen zwei aufeinanderfolgenden Jahren in jedem einzelnen Mitgliedstaat im Verhältnis zur Veränderung auf EU- und Euro-Raum-Ebene (was einen Hinweis auf die Entwicklung der sozioökonomischen Konvergenz bzw. Divergenz gibt).

Allgemein lassen die Ergebnisse des Scoreboards anhaltende sozioökonomische Divergenzen erkennen, die allerdings nicht im selben Maße zunehmen wie im letzten Jahr. Divergenzen bleiben sichtbar in der Arbeitslosenquote, der Jugendarbeitslosigkeit und der Zahl junger Menschen, die weder in Arbeit noch in Ausbildung sind; ein Rückgang bei Haushaltseinkommen und höhere Armutssquoten sind in den meisten südeuropäischen Mitgliedstaaten des Euro-Raums festzustellen. In dieser Phase zeigen die Divergenzen, insbesondere bei den Arbeitslosigkeitsindikatoren, keine zunehmende Tendenz, aber es ist noch nicht abzusehen, wieweit der bisherige Trend sich umkehrt.

Die Daten des Scoreboards werden auch unter Berücksichtigung der Geschlechterdimension analysiert (bei allen Indikatoren, bei denen dies möglich ist). In mehreren Mitgliedstaaten waren Frauen unverhältnismäßig stark von steigender Arbeitslosigkeit sowohl in der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter insgesamt als auch bei jungen Menschen betroffen, während in anderen Ländern Männer stärker von den Auswirkungen der Krise betroffen waren.

---

<sup>30</sup> Die Analyse dieser drei Faktoren folgt dem Gemeinsamen Beschäftigungsbericht 2014, auf den sich Kommission und Rat geeinigt haben. In den Kernaussagen des Gemeinsamen Beschäftigungsberichts 2014 heißt es: „Die Auswirkungen der Krise haben sich außerdem in wachsenden Divergenzen hinsichtlich der Beschäftigungslage und der sozialen Lage der einzelnen Mitgliedstaaten insbesondere im Euro-Währungsgebiet niedergeschlagen, wie dieser gemeinsame Beschäftigungsbericht und das neue Scoreboard beschäftigungs- und sozialpolitischer Schlüsselindikatoren verdeutlichen. Diese Divergenzen sind bei allen fünf Schlüsselindikatoren des Scoreboards festzustellen.“ 7476/14, Brüssel, 12. März 2014, S. 3. Außerdem erfasst das Scoreboard, wie im Gemeinsamen Beschäftigungsbericht 2014 festgelegt, alle EU-Mitgliedstaaten, so dass Vergleiche anhand des EU-Durchschnitts erfolgen. In einigen Fällen könnten auch statistische Abweichungen vom Durchschnittswert des Euro-Raums relevant sein. 7476/14, Brüssel, 12. März 2014, S. 49.

Bei der Analyse auf Länderebene zeigt das Scoreboard für einige Mitgliedstaaten ernsthafte beschäftigungs- und sozialpolitische Herausforderungen auf, wenn man die historische Entwicklung und den Abstand zum EU-Durchschnitt in Betracht zieht. Am schwierigsten ist die Situation bei beschäftigungs- und sozialpolitischen Indikatoren in Italien und Rumänien. Diese Mitgliedstaaten haben eine negative Entwicklung bei allen Indikatoren erlebt, und das von einer bereits problematischen Ausgangslage. Beschäftigungsindikatoren in Griechenland, Spanien, Portugal zeigen entweder Verbesserungen oder eine stabile Situation, während die sozialpolitischen Indikatoren nach wie vor auf zunehmende und bereits hohe Armutssquoten und Ungleichheit sowie auf einen Rückgang der realen Haushaltseinkommen hindeuten. In Zypern und Kroatien weist die (Jugend-)Arbeitslosenquote eine gewisse Verbesserung oder zumindest keine Verschlechterung auf, während der Anteil derjenigen, die weder in Arbeit noch in Ausbildung sind (NEET-Quote), von einem bereits hohen Niveau weiter zunimmt. Im erstgenannten Mitgliedstaat hat eine negative Arbeitsmarktentwicklung zu einer weiteren Verschlechterung der sozialen Bedingungen geführt. Litauen konnte zwar seine Arbeitsmarktsituation verbessern (und dies bereits über zwei Berichtszeiträume), aber die sozialpolitischen Indikatoren deuten darauf hin, dass die zunehmende Armut und Ungleichheit wachsenden Anlass zur Sorge geben, wobei das Niveau bereits über dem EU-Durchschnitt lag. Schließlich gibt es zwei Mitgliedstaaten, die ihre Gesellschaft bislang vor den Auswirkungen der Krise bewahren konnten, für die aber das Scoreboard einige besorgnisregende Signale sendet: Die Niederlande haben einen Anstieg bei der (Jugend-)Arbeitslosigkeit und der NEET-Quote sowie beim Armutssindikator zu verzeichnen, während für Finnland eine beunruhigende Entwicklung hinsichtlich Arbeitslosigkeit und NEET-Quote festzustellen ist.

Ni-veau	Ände-rung	Beschäftigungsindikatoren			Sozialindikatoren		
		Arbeits-losenquote	Jugendarbeits-losenquote	NEET	Verfügbares Brutto-einkommen der Haushalte	Armutsgefähr-dungsquote	Ungleich-heit
:(	:(	Italien	Belgien, Italien, Rumänien	Kroatien, Italien, Zypern, Ungarn, Rumänien	Stärkster Rückgang: Griechenland, Spanien, Italien, Zypern, Ungarn, Slowenien	Griechenland, Litauen, Portugal, Rumänien	Griechenland, Bulgarien, Italien, Litauen, Rumänien, Portugal
		-	Griechenland, Kroatien, Zypern	-		Italien	
		Spanien, Portugal, Slowakei	Spanien, Griechenland, Kroatien, Zypern, Portugal, Slowakei	-		Lettland	Lettland
:(	:(	Luxemburg, Niederlande, Finnland	Niederlande, Österreich	Belgien, Niederlande, Österreich, Finnland	Dänemark, Luxemburg, Zypern, Malta, Niederlande, Slowenien, Schweden	Zypern, Deutschland, Ungarn, Malta, Slowenien	

Tabelle: Zusammenfassung der Interpretation des Scoreboards beschäftigungs- und sozialpolitischer Schlüsselindikatoren<sup>31</sup>

Die im Scoreboard beschäftigungs- und sozialpolitischer Schlüsselindikatoren identifizierten Herausforderungen müssen im Kontext des Europäischen Semesters untersucht werden, unter anderem bei der Ausarbeitung der Arbeitsunterlagen der Kommissionsdienststellen für den Entwurf der länderspezifischen Empfehlungen und der multilateralen Beobachtung im

<sup>31</sup> Die Tabelle gibt einen Überblick über die beschäftigungs- und sozialpolitischen Entwicklungen in den Mitgliedstaaten, in denen das Niveau oder die Entwicklung von Schlüsselindikatoren als problematisch eingeschätzt werden könnten.

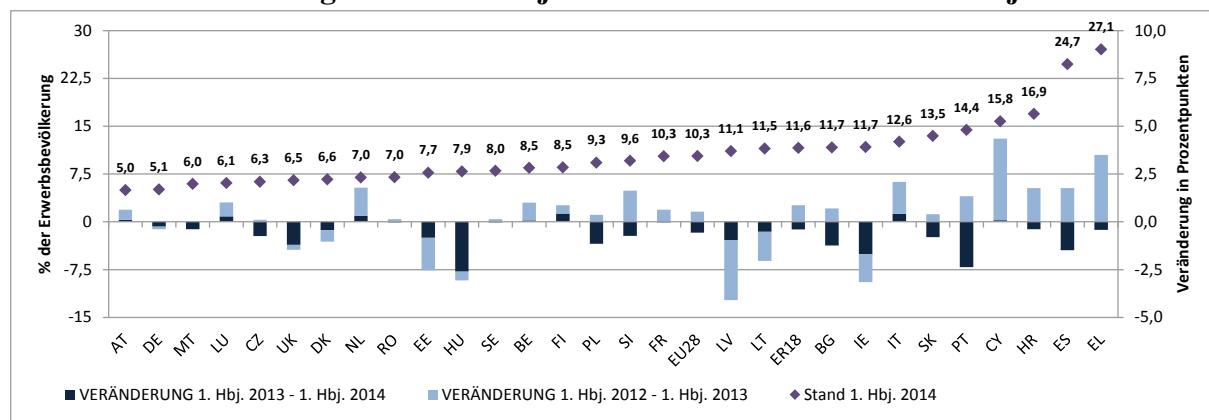
Beschäftigungsausschuss und im Sozialschutzausschuss. Die Gesamtheit der Indikatoren im Anzeiger für Leistungen im Beschäftigungsbereich und im Anzeiger für die Leistungsfähigkeit des Sozialschutzes wird dabei, als Ergänzung zur länderspezifischen Analyse, umfassend einbezogen.

### 3.2 Scoreboard-Ergebnisse nach Indikatoren

#### 3.2.1 Arbeitslosenquote – Veränderung und Stand

Generell ist der dramatische Anstieg der Arbeitslosenquote in der Europäischen Union, der in der vorherigen Ausgabe des Scoreboards ausgewiesen wurde, zum Stillstand gekommen. Für die EU-28 ging die Quote um 0,5 Prozentpunkte zurück, was auf eine leichte Erholung am Arbeitsmarkt deutet. Die Verbesserung für das Euro-Währungsgebiet fiel geringer aus (Rückgang um 0,3 Prozentpunkte). Die Unterschiede zwischen den Ländern, die sich in den Krisenjahren noch ausgeweitet hatten, sind indessen weiter groß, und es gibt keine Anzeichen für eine Besserung. Der Abstand zwischen den beiden Ländern mit dem besten und den beiden mit den schlechtesten Zahlen liegt noch immer über 20 Prozentpunkten. Die Arbeitslosenquote der Frauen ist weiterhin höher als die der Männer (um 0,2 Prozentpunkte in der EU-28 und um 0,4 Prozentpunkte im Euro-Raum im ersten Halbjahr 2014).

**Schaubild I: Arbeitslosenquoten nach Ländern (Altersgruppe 15-74) – erstes Halbjahr 2014 und Veränderungen erstes Halbjahr 2012-2013 sowie erstes Halbjahr 2013-2014**



Quelle: Eurostat (AKE) und Berechnungen der GD EMPL; geordnet nach Quote im ersten Halbjahr 2014

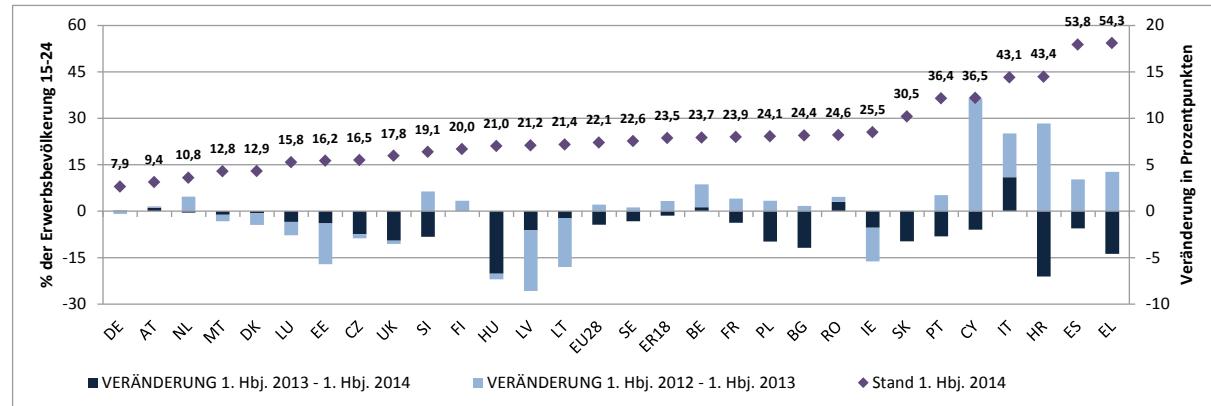
Wie die Zahlen des Scoreboards zeigen, ist die Arbeitslosenquote in sieben Mitgliedstaaten (Griechenland, Spanien, Kroatien, Zypern, Portugal, Slowakei, Italien) noch immer alarmierend hoch (im Vergleich zum EU-Durchschnitt). Während in drei dieser Länder (Spanien, Portugal, Slowakei) einige Veränderungen zum Positiven festzustellen sind, wird die Situation in Italien noch besorgniserregender angesichts eines weiteren Anstiegs der Arbeitslosenquote (um 0,5 Prozentpunkte in einem Jahr). Neben den südeuropäischen Ländern taucht eine neue Gruppe von Mitgliedstaaten mit steigender Arbeitslosigkeit auf. Luxemburg, die Niederlande und Finnland haben zwar alle noch eine recht niedrige Arbeitslosigkeit, das Scoreboard zeigt jedoch einige problematische Entwicklungen bei der Arbeitslosenquote dieser Länder auf, denen es bisher recht gut gelungen ist, die Krise von

ihrem Arbeitsmarkt fernzuhalten. Ein Vergleich mit der ersten Ausgabe des Scoreboards zeigt, dass es sich hierbei nicht um ein vollständig neues Phänomen handelt, was ein Hinweis darauf ist, dass diese Entwicklung sich zu einem längerfristigen Trend verfestigen könnte, der Aufmerksamkeit verlangt. Was die Verteilung der Arbeitslosigkeit nach Geschlechtern angeht, so ist in den südeuropäischen Ländern (Spanien, Griechenland, Italien) die Arbeitslosenquote der Frauen weiterhin höher als die der Männer, während die Situation in Schweden, Finnland, Irland oder den baltischen Staaten umgekehrt ist.

### 3.2.2 Jugendarbeitslosenquote und NEET-Quote

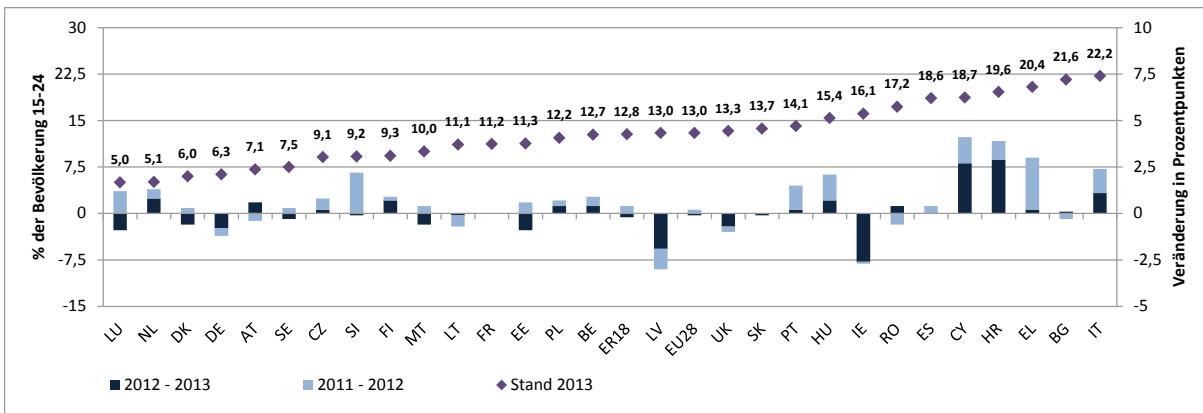
Im gegenwärtigen Berichtszeitraum waren einige positive Entwicklungen bei der Jugendarbeitslosigkeit zu beobachten; die Quote ging sowohl für die EU insgesamt zurück (-1,2 Prozentpunkte) als auch für den Euro-Raum (-0,5 Prozentpunkte). Zwar hat sich die Situation in den Ländern mit der höchsten Arbeitslosigkeit verbessert, aber die Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten sind nach wie vor groß. Die NEET-Quote ist für die EU und für den Euro-Raum insgesamt nur geringfügig zurückgegangen, und es besteht weiterhin ein großes Gefälle innerhalb der Europäischen Union mit hohen NEET-Quoten (vor allem in den südeuropäischen Ländern), die sich im Laufe der Krisenjahre aufgebaut haben.

**Schaubild IIa: Jugendarbeitslosenquote nach Ländern (Altersgruppe 15-24) – erstes Halbjahr 2014, erstes Halbjahr 2012-2013 sowie erstes Halbjahr 2013-2014**



Quelle: Eurostat (AKE) und Berechnungen der GD EMPL; geordnet nach Quote im ersten Halbjahr 2014

## Schaubild IIb: NEET-Quote 2013 (Altersgruppe 15-24) und Veränderungen 2011-2012 und 2012-2013



Quelle: Eurostat (AKE) und Berechnungen der GD EMPL; geordnet nach Quote im ersten Halbjahr 2014  
Anmerkung: FR 2013 Zeitreihenbruch, somit keine Veränderungsdaten verfügbar

In vielen Mitgliedstaaten ist die Arbeitsmarktsituation junger Menschen nach wie vor dramatisch; in sieben Ländern (Griechenland, Spanien, Kroatien, Italien, Portugal, Zypern, Slowakei) liegt die Arbeitslosenquote 9 Prozentpunkte über dem EU-Durchschnitt. Zu den positiveren Entwicklungen zählt, dass die meisten dieser Länder die Situation der Jugendlichen verbessern konnten, mit Ausnahme von Italien, wo sich die Quote weiter erhöhte (nämlich um 4,1 Prozentpunkte). Außerdem war in Belgien und Rumänien ein Anstieg der Jugendarbeitslosenquote von einem bereits relativ hohen Niveau zu beobachten. Ähnlich wie bei der Entwicklung der allgemeinen Arbeitslosenquote gibt es auch bei diesem Indikator eine Ländersuppe (Niederlande, Österreich, Finnland) mit Anzeichen einer Verschlechterung von einer derzeit noch vergleichsweise guten Ausgangsposition.

Zwar hat sich die Jugendarbeitslosenquote insgesamt nicht sehr stark erhöht, aber in fast der Hälfte der Mitgliedstaaten ist der Anteil der jungen Menschen, die weder in der Ausbildung noch in Beschäftigung sind (NEET) signifikant gestiegen. In Kroatien, Italien, Zypern, Ungarn und Rumänien ist die NEET-Quote von einem bereits hohen Niveau weiter zwischen 2,7 und 0,4 Prozentpunkten gestiegen. Auch hier ist die Lage in Italien am dramatischsten. Das Land, das den höchsten NEET-Anteil hat, weist außerdem die drittgrößte Zunahme bei dieser Quote auf. Positiv ist zu vermerken, dass die Negativentwicklung in Griechenland gestoppt worden ist (zumindest in diesem Berichtszeitraum): Die NEET-Quote ist zwar nach wie vor hoch, sie ist aber nicht weiter gestiegen. Im Vergleich zu anderen beschäftigungsbezogenen Indikatoren war in mehreren Ländern des Euroraums (Belgien, Niederlande, Österreich, Finnland) mit dem jüngsten Anstieg der NEET-Quote von einem noch unter dem EU-Durchschnitt liegenden Niveau eine Negativentwicklung auf dem

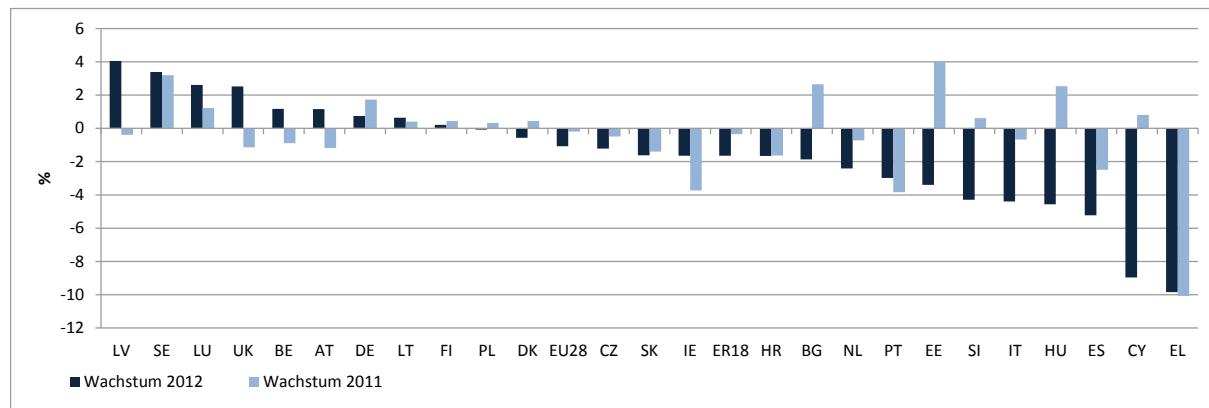
Arbeitsmarkt zu beobachten. Die NEET-Quote bei Frauen ist in Tschechische Republik, Kroatien, Zypern, Litauen und Ungarn am dramatischsten, während Kroatien, Italien, Zypern und Finnland hohe Raten bei den Männern aufweisen.

### **3.2.3 Reale Änderung beim verfügbaren Bruttoeinkommen der Haushalte**

Die Einkommen der privaten Haushalte haben nach 2011 real weiter stagniert bzw. sind in den am stärksten von der fortgesetzten Verschlechterung der Wirtschaftslage betroffenen Ländern weiter stark gesunken. Die Einkommen der Haushalte hatten in erster Linie unter dem Rückgang der Markteinkommen und der sich im Laufe der Zeit abschwächenden Wirkung sozialer Transferleistungen zu leiden. Darüber hinaus wirkte sich die restriktive Finanzpolitik in einigen Mitgliedstaaten nachteilig auf die Beschäftigung aus, und Änderungen der Steuer- und Leistungssysteme sowie Kürzungen der Löhne und Gehälter im öffentlichen Dienst ließen die Realeinkommen der privaten Haushalte erheblich schrumpfen. Dies kann zu der zunehmenden Divergenz innerhalb des Euro-Währungsgebiets beigetragen haben.

#### **Schaubild III: Reale Änderung beim verfügbaren Bruttoeinkommen der Haushalte**

##### **Veränderungen 2012 und 2011**



Quelle: Eurostat, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen, und Berechnungen der GD EMPL; geordnet nach Gesamtwachstum 2012

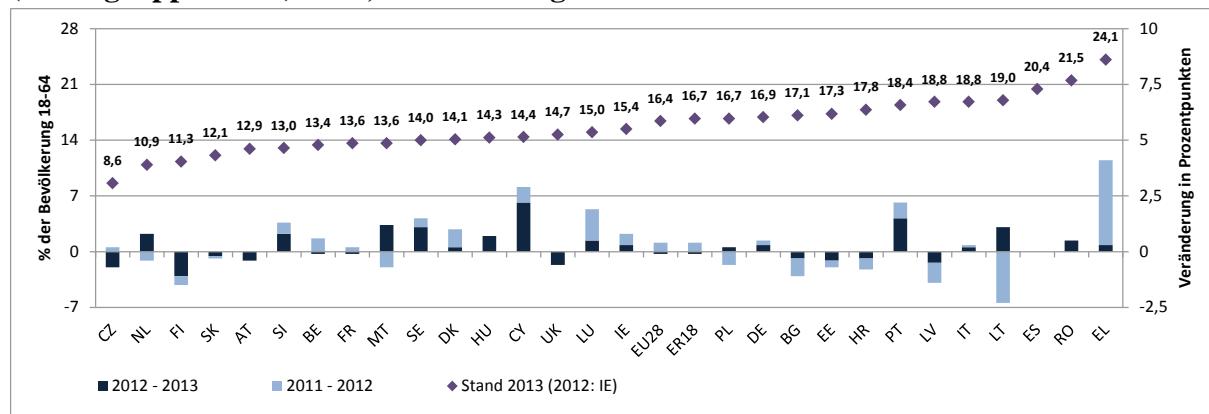
Bei der Entwicklung des realen verfügbaren Bruttoeinkommens der privaten Haushalte besteht sowohl eine breite Streuung als auch eine wachsende Divergenz zwischen den Mitgliedstaaten. Betrachtet man die Daten von 2012, so haben nicht weniger als 16 Mitgliedstaaten eine ausgesprochen negative Entwicklung beim verfügbaren Bruttoeinkommen der Haushalte verzeichnet: In Griechenland betrug die Abnahme im Jahresvergleich nahezu 10 %, in Zypern waren es 9 %. Der Rückgang in Griechenland sowie in Spanien und Italien kam zu einer bereits deutlichen Verschlechterung im vorangegangenen Berichtszeitraum hinzu. Andererseits gibt es jetzt eine Gruppe von Ländern, die bis 2011 ein

Wachstum der Löhne und Gehälter aufwiesen, wo aber 2012 einige Negativentwicklungen zu beobachten waren: Zypern, Ungarn, Slowenien, Estland und Bulgarien.

### 3.2.4 Armutgefährdungsquote der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter – Veränderung und Stand

Die Armutgefährdungsquote der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter steigt in vielen Mitgliedstaaten (siehe Schaubild IV). In vielen Ländern erfolgt dieser Anstieg von einem bereits hohen Armutsrisiko und wird häufig durch ein Sinken der Armutsgrenze über den Zeitraum verschärft.

**Schaubild IV: Armutgefährdungsquote der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter (Altersgruppe 18-64) 2013, Veränderung 2011-2012 und 2012-2013**



Quelle: Eurostat, EU-SILC (Berechnungen der GD EMPL); bezogen auf das Einkommensjahr 2012.

Anmerkung: ES 2013 Zeitreihenbruch, somit keine Veränderungsdaten verfügbar; AT, UK Zeitreihenbruch 2012, keine Veränderungsdaten für 2011-2012 verfügbar, 2012 (Veränderung 2011-2012 und 2010-2011) für IE.

Zu den Mitgliedstaaten, in denen sich das Armutsrisiko für die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter zwischen 2012 und 2013 an stärksten erhöht hat, zählen Griechenland, Zypern, Litauen, Luxemburg, Malta, Portugal und Rumänien. Von 2011 auf 2012 war die stärkste Zunahme in Griechenland, Portugal, Kroatien und Spanien zu beobachten. In den meisten dieser Länder haben ein negatives oder fast bei null liegendes BIP-Wachstum über längere Zeit, der Anstieg der Langzeitarbeitslosigkeit und die sich im Laufe der Zeit abschwächende Wirkung sozialer Transferleistungen ein Armutsrisiko geschaffen.

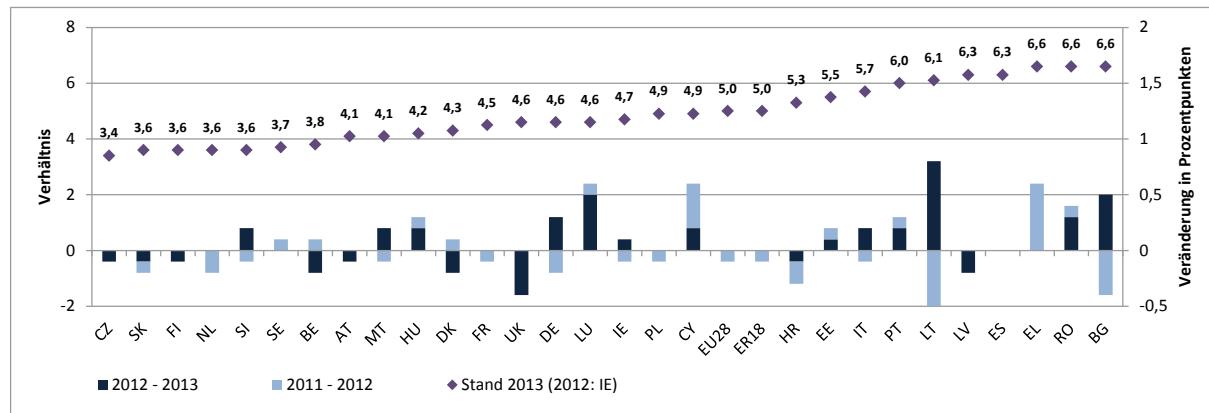
### 3.2.5 Einkommensungleichheit (Quote S80/S20<sup>32</sup>) – Veränderung und Stand

Die Einkommensungleichheit nimmt zu, sowohl im Ländervergleich als auch innerhalb der einzelnen Mitgliedstaaten, insbesondere in den Ländern mit dem stärksten Anstieg der Arbeitslosigkeit (siehe Schaubild V). In vielen Mitgliedstaaten hat sich durch die Krise der

<sup>32</sup> Verhältnis zwischen den Einkommen der 20 % der Bevölkerung mit den höchsten Einkommen und den Einkommen der 20 % mit den niedrigsten Einkommen.

langfristige Trend einer Polarisierung in der Lohnentwicklung und der Segmentierung des Arbeitsmarkts verschärft; zusammen mit den nunmehr weniger auf einen Umverteilungseffekt abzielenden Steuer- und Leistungssystemen hat dies die Zunahme der Ungleichheiten befördert. Die deutliche Zunahme der Ungleichheit kann mit der hohen Arbeitslosigkeit in Verbindung gebracht werden (wobei die kräftigste Steigerung am unteren Ende des Arbeitsmarkts zu beobachten war). In einigen Fällen hat sich auch die Haushaltskonsolidierung ausgewirkt.<sup>33</sup>

### Schaubild V: Ungleichheit (Quote S80/S20) 2013 (\*2012) Stand und Veränderung 2011-2012 und 2012-2013



Quelle: Eurostat, EU-SILC (Berechnungen der GD EMPL); Anmerkung: SPANIEN 2013 Zeitreihenbruch, somit keine Veränderungsdaten verfügbar; AT, UK Zeitreihenbruch 2012, keine Veränderungsdaten für 2011-2012 verfügbar, 2012 (Veränderung 2011-2012 und 2010-2011) für IE.

Die Einkommensungleichheit (Quote S80/S20) über alle Mitgliedstaaten hinweg ist breit gestreut und entwickelt sich weiter auseinander. Die jüngsten Daten für das Einkommensjahr 2012 (die für eine Reihe von Mitgliedstaaten vorliegen) weisen von 2012 auf 2013 eine Zunahme der Einkommensungleichheit (gemessen anhand des S80/S20-Indikators) um 0,5 oder mehr in Litauen und Bulgarien aus und einen spürbaren Anstieg in Italien, Rumänien, Portugal, Zypern, Deutschland, Ungarn, Malta und Slowenien. Besonders hoch war die Einkommensungleichheit 2013 weiterhin in Bulgarien, Griechenland, Spanien, Litauen, Lettland, Portugal und Rumänien, wobei der Einkommensanteil der 20 % am oberen Ende mindestens sechsmal so hoch war wie der der 20 % mit dem niedrigsten Einkommen.

<sup>33</sup> Siehe EUROMOD-Working Paper 2/13.