



EUROPÄISCHE KOMMISSION

Brüssel, den 23.11.2011  
KOM(2011) 815 endgültig

VOL. 4/5 - ANNEX III

**ANHANG**

**ENTWURF DES GEMEINSAMEN BESCHÄFTIGUNGSBERICHTS**

**zur**

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

**Jahreswachstumsbericht 2012**

Der diesjährige, laut Artikel 148 AEUV zu erstellende gemeinsame Beschäftigungsbericht ist Teil des Kommissionspakets zum Auftakt des „europäischen Semesters 2012“. Als wichtiger Input für die verstärkte wirtschaftliche Ausrichtung untermauert der gemeinsame Beschäftigungsbericht die im Jahreswachstumsbericht enthaltenen zentralen Aussagen zur Beschäftigung und führt sie näher aus. Analyse und Aussagen des Berichts basieren auf der Beschäftigungslage und der sozialen Situation in Europa, der Umsetzung der beschäftigungspolitischen Leitlinien<sup>1</sup> sowie den Ergebnissen der Prüfung der Nationalen Reformprogramme durch die Länder, die in die im Juli 2011 vom Rat angenommenen länderspezifischen Empfehlungen mündete, und der bisherigen Umsetzung der Programme.

## **1. ARBEITSMÄRKTE UND SOZIALE TRENDS**

### ***Das sich verlangsamende Wachstum beeinträchtigt die ohnehin schon schwache Konjunkturerholung und verhindert ein Anziehen der Beschäftigungsquote***

Insgesamt erholte sich die Konjunktur langsam und zögerlich, in weiten Teilen des Jahres 2010 hielt das negative Beschäftigungswachstum in der EU der 27 an (-0,5 %), nur gegen Jahresende zeichnete sich eine leicht positive Beschäftigungsentwicklung ab. 1,5 Mio. neu zu verzeichnende Stellen (Mitte 2011) konnten die erheblichen Stellenverluste während der Krise, in der 6 Mio. Stellen verloren gingen, nur in sehr geringem Maße auffangen. Das schwach ausgeprägte und zögerliche Ansprechen der Beschäftigungsentwicklung auf den BIP-Zuwachs war zum Teil auf das Horten von Arbeitskräften und die damit verbundene sinkende Produktivität, die als Anpassungsmechanismen herangezogen wurden, zurückzuführen. Da sich der BIP-Zuwachs im Laufe des Jahres 2011 verlangsamt hat, ist die künftige Beschäftigungsentwicklung ungewiss.

Die Beschäftigungsquote ist in der EU im Zeitraum 2008-2010 um 1,8 Prozentpunkte gesunken, nur in einigen wenigen Mitgliedstaaten (PL, DE, LU und MT) ist sie gestiegen. Die Änderungen bei den Beschäftigungsquoten verteilten sich ungleich auf die unterschiedlichen Bereiche des Arbeitsmarktes. Bis 2010 waren am stärksten die Beschäftigungsquoten bei männlichen Beschäftigten in Fertigung und Bau, Geringqualifizierten und insbesondere jungen Menschen betroffen; hier hat sich der negative Trend auch 2011 fortgesetzt. Bei den Frauen machten sich die Auswirkungen der Krise eher allmählich bemerkbar. Bei den älteren Menschen verbesserte sich die Beschäftigungsquote dagegen.

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

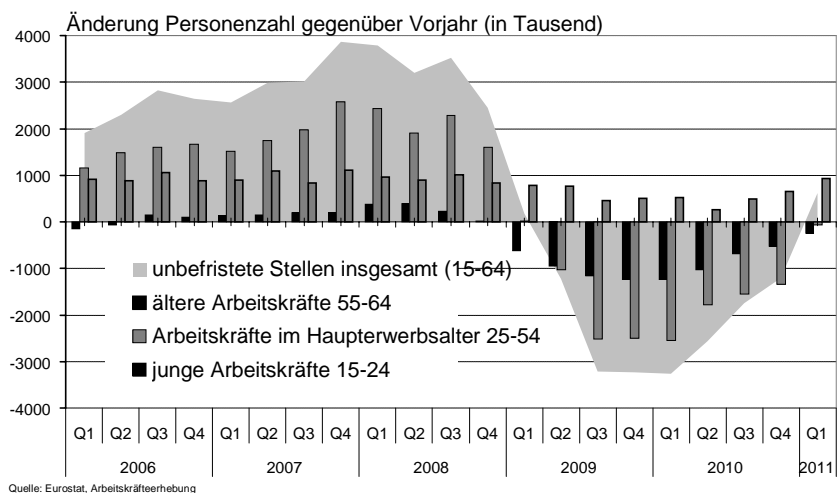
Der aktuelle Anstieg des Beschäftigungsniveaus geht in erster Linie auf die Zunahme zeitlich befristeter Arbeitsverhältnisse zurück, während vor der Krise zumeist die Zahl der unbefristeten Arbeitsverhältnisse zunahm. Der 2011 verzeichnete Beschäftigungszuwachs ist ferner weitgehend auf eine Zunahme der Teilzeitstellen zurückzuführen, während vor der Krise hauptsächlich die Vollzeitstellen hierfür ursächlich war. Hieran zeigt sich, dass die Unternehmen sich an die schwache und ungewisse Wirtschaftslage und die entsprechenden Aussichten anpassen müssen.

---

<sup>1</sup> ABl. 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)“.

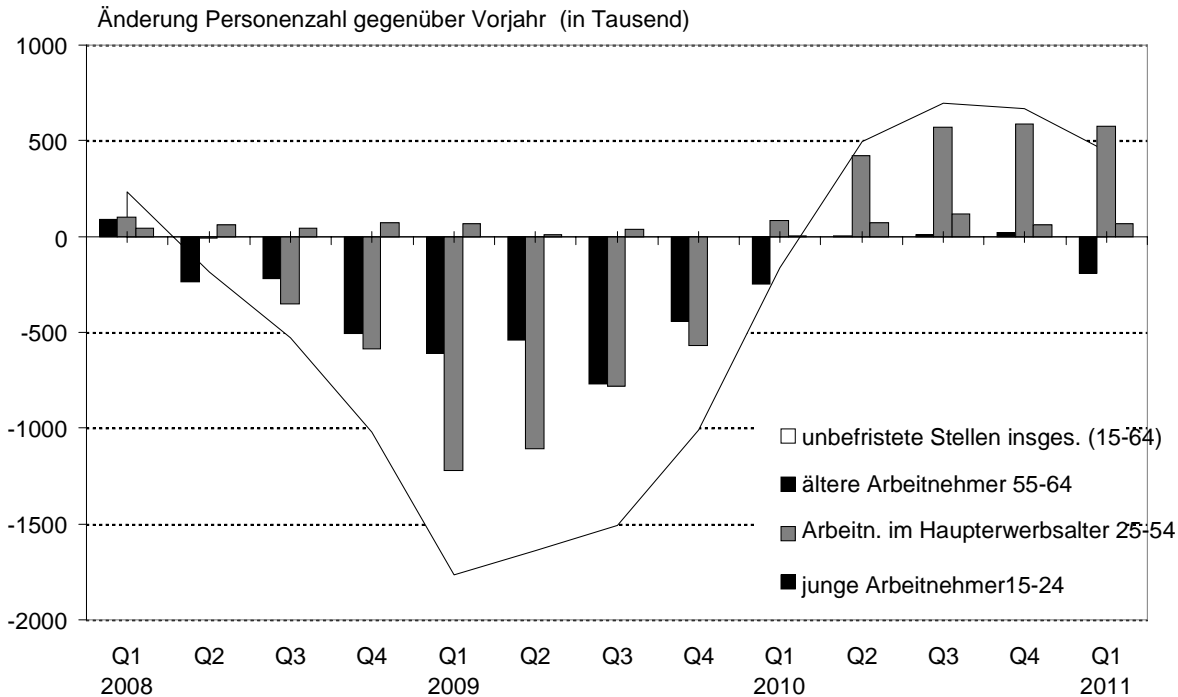
Die Zahl der älteren Arbeitnehmer in unbefristeten Beschäftigungsverhältnissen hat weiter zugenommen und ist 2010 gegenüber dem Vorjahr um 4,7 % bzw. gegenüber dem Wert von vor zwei Jahren um 7,9 % (dies entspricht 1,4 Mio. zusätzlichen Beschäftigten) gestiegen. Der Rückgang der unbefristeten Beschäftigungsverhältnisse bei den Arbeitskräften im Haupterwerbsalter blieb im ersten Quartal 2011 unverändert, während die Zahl der jungen Beschäftigten in unbefristeten Beschäftigungsverhältnissen weiter sank.

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



Der Wiederanstieg bei den befristeten und den Teilzeit-Stellen kommt hauptsächlich den Arbeitskräften im Haupterwerbsalter und in gewissem Maße auch älteren Arbeitskräften zugute. Nicht an dem Mehr an Teilzeitstellen profitieren ferner in besonderem Maße junge Menschen. Bei den Zeitarbeitskräften sind die Frauen leicht überrepräsentiert, bei den Teilzeitbeschäftigten stellen sie dagegen einen wesentlichen höheren Anteil als die Männer.

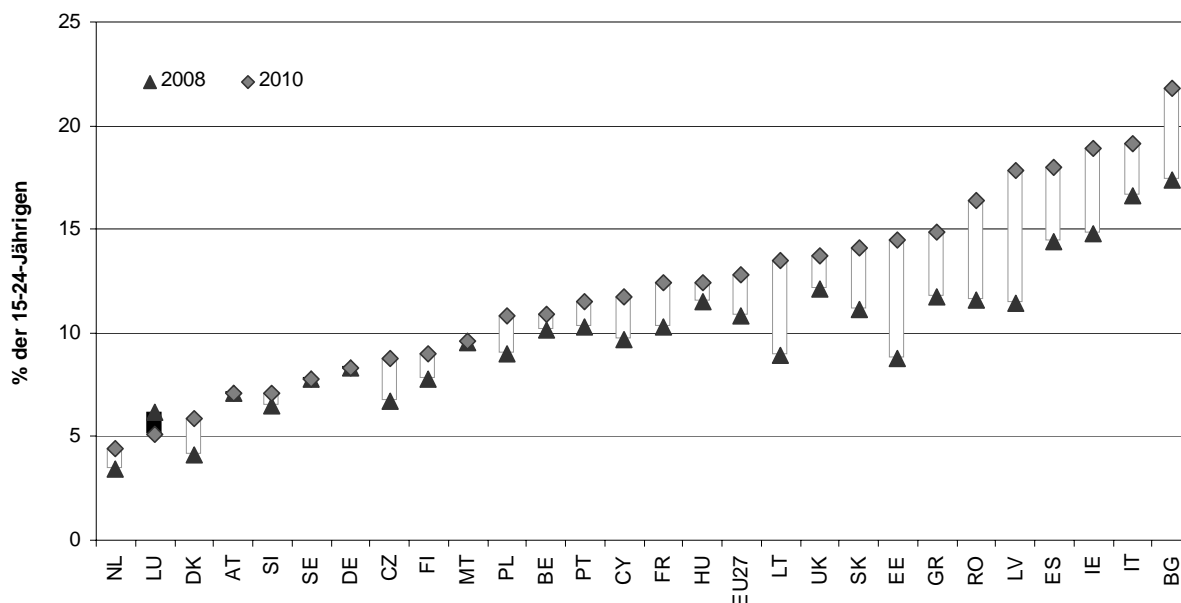
**Schaubild 2: Änderungen bei den befristeten Arbeitsverhältnissen nach Altersgruppen**



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

Bei den jungen Menschen stieg die Arbeitslosenquote im Zeitraum 2008-2010 von 15,5 % auf 20,9 %, die Nichterwerbsquote stieg im selben Zeitraum von 55,6 % auf 56,9 %. Die Zunahme der Erwerbslosigkeit bei jungen Menschen kann zum Teil dadurch erklärt werden, dass infolge der geringeren Beschäftigungsaussichten mehr junge Menschen wieder in das System der allgemeinen und beruflichen Bildung zurückgekehrt sind. Dies wäre an sich noch keine negative Entwicklung, wenn sie durch allgemeine oder berufliche Bildung ihre künftigen Chancen auf dem Arbeitsmarkt erhöhen könnten. Jedoch stieg der Anteil der 15-24-Jährigen, die weder eine Arbeit haben noch eine schulische oder berufliche Ausbildung absolvieren (NEET), zwischen 2008 und 2010 um 2 Prozentpunkte. Eine hohe Arbeitslosigkeits- und Nichterwerbsquote bei jungen Menschen gepaart mit einem immer schwierigeren Wechsel von der Schule auf den Arbeitsmarkt führt in einer Phase der anhaltenden Ungewissheit unweigerlich dazu, dass junge Menschen langfristig Gefahr laufen, aus dem Arbeitsmarkt herauszufallen, und dass längerfristig Humankapital verloren geht.

Schaubild 3: Änderungen bei den 15-24-Jährigen NEET (in %)



Quelle: Eurostat, EU-Arbeitskräfteerhebung

**In der gesamten EU steigen Langzeitarbeitslosigkeit wie auch die Arbeitslosigkeit bei Geringqualifizierten; ...**

Mitte 2010 erreichte die Arbeitslosenquote in der EU mit 9,7 % ihren Höchststand und nach einem geringfügigen Rückgang in der ersten Jahreshälfte 2011 kletterte sie wieder auf 9,7 %. Bei den Frauen fiel die Arbeitslosenquote über den gesamten Zeitraum höher aus als bei den Männern – im September lag sie bei 9,9 % (gegenüber 9,5 % bei den Männern). Über die EU verteilt stellt sich die Lage höchst unterschiedlich dar. In einigen Mitgliedstaaten liegt die Arbeitslosenquote nun unter dem Niveau vor der Krise, in anderen liegt sie dagegen immer noch bei über 12 %. Im Zeitraum 2007-2010 wurde die Zunahme der Arbeitslosenzahl in der EU beinahe zu drei Vierteln in lediglich vier Mitgliedstaaten – Spanien, Vereinigtes Königreich, Italien und Frankreich – verzeichnet. Ein drastischer Anstieg war jedoch auch in anderen Mitgliedstaaten zu beobachten, so in den baltischen Staaten, in Irland, Griechenland, Portugal, der Slowakischen Republik und Bulgarien. Umgekehrt blieb die Arbeitslosenquote in Österreich, den Niederlanden und Luxemburg weiterhin niedrig, in Deutschland sank sie sogar.

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

Bei den Geringqualifizierten stieg die Arbeitslosenquote von 11,6 % (2008) auf 16,6 % (erste Jahreshälfte 2011) im Durchschnitt. Hieran lässt sich ablesen, dass geringqualifizierte Beschäftigte auf dem Arbeitsmarkt immer weniger gefragt sind. Dies liegt einerseits am sektoralen Wandel hin zur Hochtechnologie und zu wissensintensiven Tätigkeitsbereichen, der in den Volkswirtschaften stattfindet. Ursächlich sind jedoch auch die Nachwehen der Krise und

die Tatsache, dass der Wettbewerb bei einer geringeren Zunahme der neu geschaffenen Stellen steigt und geringer qualifizierte Arbeitnehmer durch besser qualifizierte ersetzt werden.

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

### *... dies belastet die sozialen Sicherungsnetze ...*

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

Infolge der zunehmenden Arbeitslosigkeit, der verstärkten Teilzeitarbeit und der Stagnation des Lohnanteils gingen die Einnahmen der Rentensysteme stark zurück. Die anhaltend ungleiche Geschlechterverteilung auf dem Arbeitsmarkt ist eine echte Hürde, die verhindert, dass Frauen Beiträge für ihre Rente einzahlen. Infolgedessen ist der Bedarf an übergreifenden Subventionen aus den allgemeinen Steuermitteln gestiegen und es muss auf die Gefahr eines anhaltenden Defizits in den beitragsgestützten gesetzlichen Rentensystemen hingewiesen werden. Es wird daher versucht, die Beitragsdauer und die Höhe der Beiträge aus fondsgestützten Rentensystemen im Hinblick auf ein adäquates künftiges Rentenniveau anzupassen bzw. es werden die Kosten von Steuererleichterungen überprüft, um im Rahmen von haushaltssolidarisierenden Maßnahmen einen Anreiz für Zusatzrenten nach der zweiten und dritten Säule zu schaffen. In beiden Fällen führt dies möglicherweise dazu, dass die Zusatzrenten den Druck auf die gesetzlichen Renten künftig nur in geringerem Maße und erst auf längere Sicht abfangen können.

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

Infolge der Krise besteht ein erhöhtes Risiko, dass Menschen langfristig vom Arbeitsmarkt und aus der Gesellschaft ausgeschlossen bleiben. Von 2009 bis 2010 ist der Anteil der Kinder und Erwachsenen, die in Erwerbslosenhaushalten (Haushalte ohne bzw. mit sehr geringer Erwerbstätigkeit) leben, in der EU insgesamt von 9 % auf 9,9 % angestiegen. Mit einer Zunahme um 1 Prozentpunkt oder mehr hat sich die Lage in rund der Hälfte der Mitgliedstaaten beträchtlich verschlechtert. In sieben Mitgliedstaaten liegt der Anteil der in

Erwerbslosenhaushalten lebenden Menschen bei über 10 %. Von diesen Erwerbslosenhaushalten sind Alleinerziehende – insbesondere Frauen – und deren Kinder besonders von langfristiger Ausgrenzung bedroht.

In den meisten Ländern konnte durch Sozialtransfer verhindert werden, dass die Menschen am unteren Ende der Einkommensskala Einbußen hinnehmen mussten. Die für 2009 und 2010 vorliegenden Daten deuten jedoch darauf hin, dass Armut und Deprivation in mehreren Mitgliedstaaten auf dem Vormarsch sind. Im Jahr 2010 ist das globale Armuts- und Ausgrenzungsrisiko, das sich auf die Faktoren relative Armut, materielle Deprivation und Zahl der Erwerbslosenhaushalte stützt, nach mehreren Jahren der Rückläufigkeit wieder angestiegen. In drei Mitgliedstaaten nahm das Armutsrisiko 2010 um mehr als 0,5 Prozentpunkte zu. In vier Mitgliedstaaten ist die erhebliche materielle Deprivation im Zeitraum 2008-2010 um mindestens 3 Prozentpunkte gestiegen, in zwei Ländern war ein Anstieg um mindestens 1 Prozentpunkt zu verzeichnen. Aus der Bevölkerung wird insgesamt gemeldet, dass es immer schwieriger wird, notwendige Ausgaben zu bestreiten.

Einige der Bevölkerungsgruppen, die am stärksten von der Krise betroffen sind (Migranten, Heimatlose, Roma), sehen sich einer zunehmenden Marginalisierung ausgesetzt. Diese Gruppen werden auch in den kommenden Jahren weiterhin am stärksten gefährdet sein. Angesichts des Anhaltens der Krise und des Risikos einer zunehmenden Langzeitarbeitslosigkeit mit den vorhersehbaren Folgen für materielle Deprivation und Armut wird die Nachfrage nach der Anwendung sozialer automatischer Stabilisatoren anhalten. Angesichts der Programme zur Haushaltskonsolidierung sind diese Systeme aber selbst einer zunehmenden Belastung ausgesetzt.

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

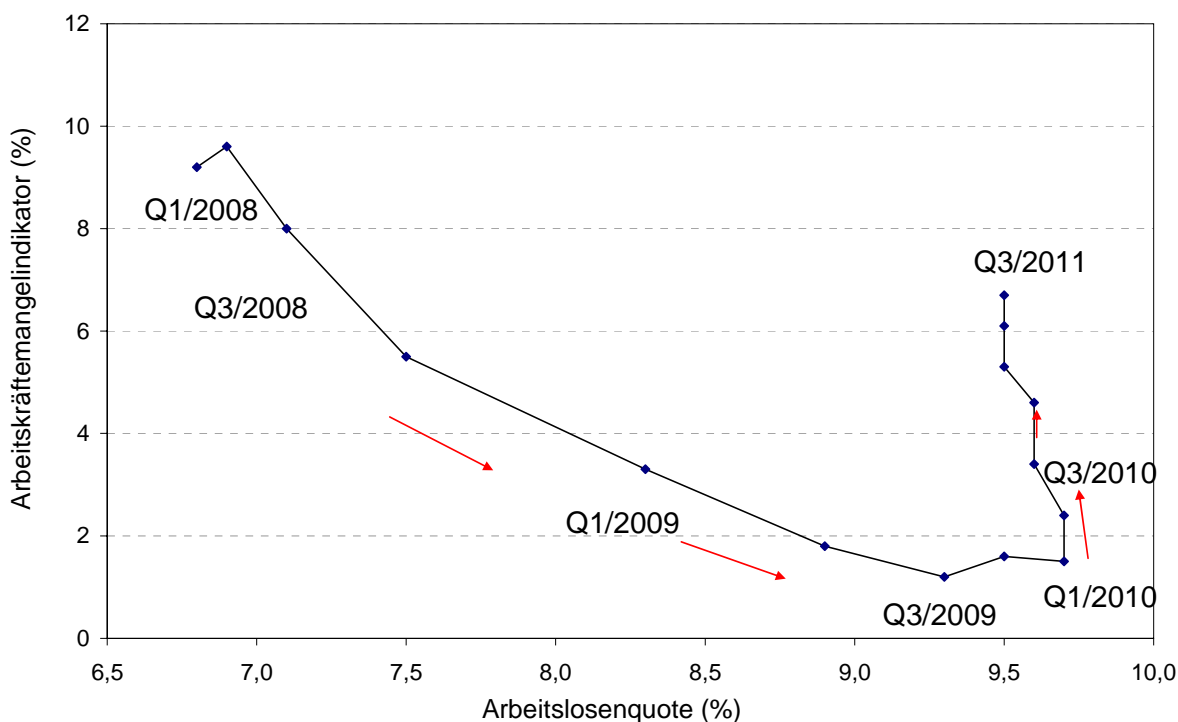
Die Trägheit des Arbeitsmarkts hat im Allgemeinen keinen Abfall der Beteiligungsquoten mit sich gebracht; bei den arbeitslos werdenden Personen bleibt der größte Teil mit dem Arbeitsmarkt in Verbindung. Die globale Stabilität der Beteiligungsquoten täuscht jedoch darüber hinweg, dass die Schere bei Frauen und Männern sowie zwischen den unterschiedlichen Altersgruppen auseinandergeht. Bei den Frauen hat die Erwerbsbeteiligung zugenommen, in erster Linie bedingt durch den „Added Worker Effect“ (Eintritt der Frau in den Arbeitsmarkt, nachdem der Partner seine Stelle verloren hat), während sie bei den Männern zurückgegangen ist. Bei der Erwerbsbeteiligung der älteren Arbeitskräfte (Männer wie Frauen), die zugenommen hat, zeigen sich die Auswirkungen des späteren Renteneintrittsalters und des Auslaufens vorzeitiger Ruhestandsregelungen; bei den jungen Menschen sind die Erwerbsquoten dagegen kontinuierlich gesunken.

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

An der sogenannten Beveridge-Kurve (mit der anhand des Arbeitskräftemangelindikators die Arbeitslosenquote in Bezug zu den freien Stellen gesetzt wird, siehe Schaubild 4) lässt sich ablesen, dass sich die Zunahme der freien Stellen in den Jahren 2010 und 2011 nicht auf die Arbeitslosigkeit auswirkt, was auf mögliche Diskrepanzen zwischen Stellen- und Qualifikationsbedarf hindeutet. Die eingeschränkte Fähigkeit, Stellenangebot und -nachfrage aufeinander abzustimmen und Arbeitsplätze zu schaffen, macht deutlich, wo die Effizienz der Arbeitsmärkte in Europa ihre Schwächen hat, insbesondere, da es vermehrt notwendig ist, Ressourcen reibungslos umzuverteilen und schnell auf starke Erschütterungen von außen – wie

die Folgen der Wirtschafts- und Finanzkrise – zu reagieren. Indirekt lässt sich daraus auf Mängel bei der aktiven Arbeitsmarktpolitik, den Kompetenzprofilen und den Mobilitätsanreizen schließen, die die strukturelle Arbeitslosigkeit verstärken könnten.

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



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

Eine Bildungspolitik ist unerlässlich dafür, dass sich die Menschen die auf dem Arbeitsmarkt benötigten Kompetenzen aneignen. Im Jahr 2000 verfügten 22 % der erwerbstätigen Personen in der EU über ein hohes Qualifikationsniveau, der Anteil der Geringqualifizierten betrug 29 %. Im Jahr 2010 war das Verhältnis umgekehrt. Im Jahr 2020 wird für 35 % der Stellen ein hohes Qualifikationsniveau benötigt, nur für 15 % der Arbeitsplätze reicht eine geringe Qualifikation aus. Die Bildungsergebnisse werden den zunehmenden Anforderungen, die die verfügbaren Stellen an die Kompetenz stellen, aber nicht gerecht. Jeder siebte junge EU-Bürger (14,1 %) im Alter von 18 bis 24 brach 2010 seine Ausbildung nach Abschluss der unteren Sekundarstufe ab und setzt seine allgemeine oder berufliche Bildung nicht anderweitig fort (sogenannte Schulabbrecher); bei vielen dieser jungen Menschen reicht die Qualifikation für die Anforderungen des Arbeitsmarktes nicht aus. Im Jahr 2010 war ihre Arbeitslosenquote mit 53 % doppelt so hoch wie die Durchschnittsarbeitslosenquote bei jungen Menschen. Über einem Fünftel der Kinder (Referenzalter: 15 Jahre) fehlt es an grundlegender Lese- und Rechenkompetenz.

**Breit angelegte Dämpfung bei den nominalen Lohnstückkosten ...**



Nachdem die **nominalen Arbeitskosten** 2009 mäßige Zuwachsraten<sup>2</sup> verzeichnet hatten, blieb ihre Entwicklung in den meisten Mitgliedstaaten auch 2010 leicht im positiven Bereich. Nennenswerte Ausnahmen von dieser Entwicklung waren die baltischen Staaten, Irland und Ungarn, die 2009 wie auch 2010 negative Wachstumsraten verzeichneten, sowie einige der neuen Mitgliedstaaten, in denen die Löhne kräftig stiegen, während die Wirtschaft noch im Aufholen begriffen ist. Mitte 2011 begannen die nominalen Arbeitskosten auch in einigen anderen Mitgliedstaaten stärker anzusteigen, insbesondere in Deutschland; in vielen anderen Ländern verlief der Aufwärtstrend dagegen weiterhin langsam. Wenn solche asymmetrischen Entwicklungen bei den Lohnstückkosten in „Gewinn-“ bzw. „Defizit“-Ländern anhalten, könnten sie ein Indikator für eine Verringerung der gesamtwirtschaftlichen Ungleichgewichte auf EU-Ebene sein.

Der 2009 annähernd globale negative Zuwachs bei der **Produktivität**, in dem weitgehend die Konjunkturabschwächung und die Kurzarbeit zum Ausdruck kamen (woraufhin das BIP stärker sank als die Beschäftigungsquote), kam 2010 zum Stillstand. Die jährliche Arbeitsproduktivität pro beschäftigte Person nahm im Vorjahr in allen Mitgliedstaaten zu außer in Griechenland (-2,4 %). Erwähnenswert war die Entwicklung in Deutschland, wo die jährliche Arbeitsproduktivität von -5,2 % (2009) auf +3,2 % (2010) anstieg. Im ersten Quartal 2011 blieb das Produktivitätswachstum in allen Mitgliedstaaten (mit Ausnahme Griechenlands, wo die Produktivität weiter zurückging) weiterhin beständig, im zweiten Quartal 2011 flaute es in den meisten Mitgliedstaaten dagegen entsprechend der Abschwächung der Wirtschaft langsam ab.

Infolge dieser Entwicklungen sanken die **nominalen Lohnstückkosten** 2010 in der gesamten Eurozone erstmals seit 2001 ab. Am stärksten ausgeprägt war der Abfall in Deutschland, wo ein Rückgang von 5,5 % (2009) auf 1,1% (2010) verzeichnet wurde – dieser war in erster Linie auf einen starken Anstieg der Arbeitsproduktivität zurückzuführen. Eine ähnliche Entwicklung war in Dänemark und den Niederlanden zu beobachten, während in Griechenland das Arbeitsentgelt stärker abfiel als die Produktivität. Ein beträchtlicher Rückgang war auch in Irland, Lettland und Litauen zu vermelden, wo sich die 2009 begonnene Abwärtsentwicklung verstärkte. Infolge des stockenden Produktivitätswachstums im zweiten Halbjahr 2011 wurde bei den nominalen Lohnstückkosten in der Eurozone im zweiten Quartal ein höherer Zuwachs (+1,2 %) verzeichnet als im ersten Quartal (+0,2 %).

Im Jahr 2010 setzte bei den **realen Lohnstückkosten**, die das Realeinkommen im Verhältnis zur Arbeitsproduktivität ausdrücken (d. h. den Einkommensanteil), wieder eine negative Wachstumsdynamik (in diesem Fall ein Rückgang des auf die Arbeit entfallenden Einkommensanteils) ein, die infolge des starken Produktivitätsrückgangs während des Wirtschaftsabschwungs kurz unterbrochen worden war. Dieser Abwärtstrend beim Lohnanteil setzte sich im ersten Halbjahr 2011 in den meisten Mitgliedstaaten fort. Eine gegenteilige Entwicklung konnte in der Tschechischen Republik und in Polen festgestellt werden, wo der Reallohnzuwachs über dem Produktivitätszuwachs lag.

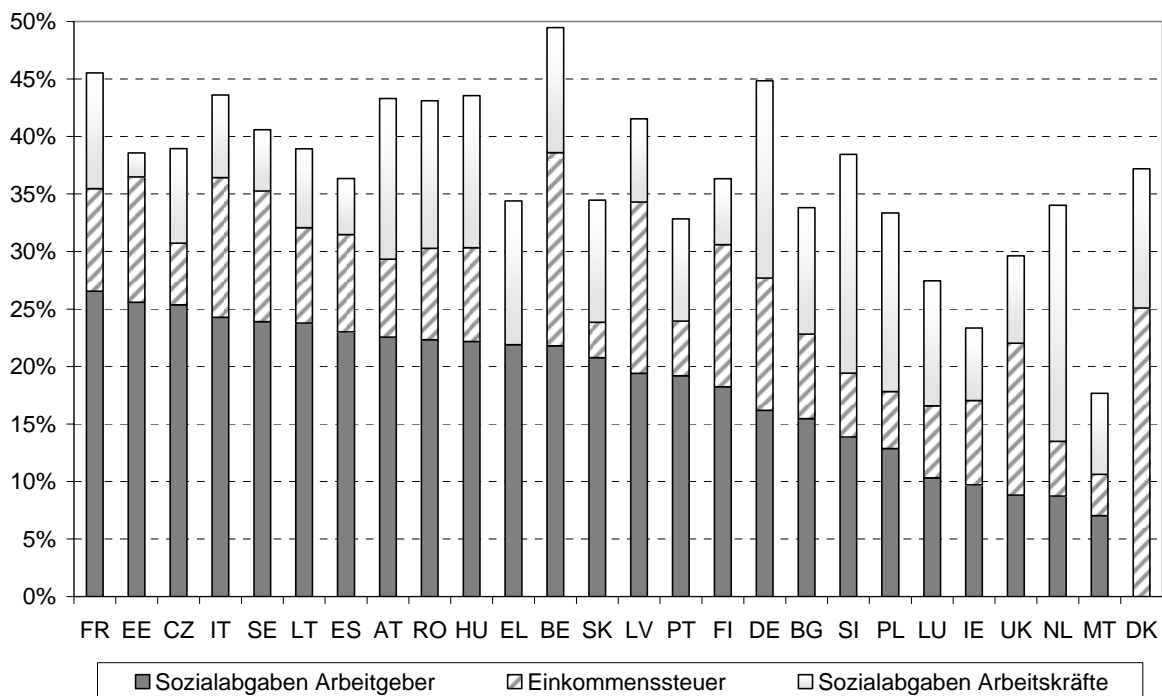
*... doch die Lohnnebenkosten behindern weiterhin die Schaffung von Arbeitsplätzen ...*

---

<sup>2</sup> Gemessen als Änderung beim Entgelt je Arbeitskraft.

Der Druck der innerhalb der EU recht unterschiedlich hohen Lohnnebenkosten auf die Wirtschaftstätigkeit hemmt in einigen Mitgliedstaaten die Schaffung von Arbeitsplätzen, insbesondere in den Niedriglohnsektoren des Arbeitsmarktes. Diese Kosten, die als grundlegender Faktor bei der Schaffung von Arbeitsplätzen gelten, behindern und hemmen in hohem Maße die Wirtschaftstätigkeit und wirken sich insbesondere negativ auf die Beschäftigungsaussichten Geringqualifizierter aus. Die hohe Steuerlast und ihre Auswirkungen auf das Sozialleistungssystem tun ihr Übriges, um die Bereitschaft der betreffenden Gruppen zur Erwerbstätigkeit zu unterminieren.

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



Quelle: OECD-Daten für BG, EE, LT, LV, MT und RO für 2009

**... und nicht angemeldete Erwerbstätigkeit besteht fort**

Trotz der Schwierigkeiten bei ordnungsgemäßer Wirtschaftstätigkeit besteht die nicht angemeldete Erwerbstätigkeit fort (und hat möglicherweise sogar zugenommen); in einigen Mitgliedstaaten wird ihr Anteil an der Wirtschaftstätigkeit auf mehr als 20 % geschätzt. Der damit verbundene Verlust an Steuereinnahmen macht sich insbesondere bei der stark defizitären öffentlichen Haushaltslage negativ bemerkbar, doch die unangemeldete Erwerbstätigkeit trägt auch allgemein zur Arbeitsmarktsegmentierung, zur Unterminierung von Arbeitnehmerrechten und zur Gefahr der sozialen Ausgrenzung bei.

**2. DURCHFÜHRUNG EINER STRUKTURELLEN ARBEITSMARKTPOLITIK**

Am 24. und 25. März 2011 legte der Europäische Rat die politischen Leitlinien fest, nach denen die Mitgliedstaaten ihre Nationalen Reformprogramme mit ihren Plänen für eine

Arbeitsmarktreform zur Umsetzung der in den beschäftigungspolitischen Leitlinien festgelegten Kernziele der EU vorlegen müssen.

Auf der Grundlage der Vorschläge der Kommission hat der Rat länderspezifische Empfehlungen dahingehend angenommen, in welchen Bereichen der beschäftigungspolitischen Leitlinien die Mitgliedstaaten politische Reformen einleiten sollten. Dies sind wie folgt: Arbeit attraktiver machen, Menschen wieder zu Beschäftigung verhelfen, Armut bekämpfen und soziale Inklusion fördern, in die allgemeine und berufliche Bildung investieren, Sicherheit und Flexibilität besser miteinander vereinbar machen, die Altersversorgungssysteme reformieren, die Bildungsergebnisse verbessern und gefährdete Bevölkerungsgruppen aktiv eingliedern.

## 2.1. Arbeit attraktiver machen (Leitlinie 7)

Mehrere Mitgliedstaaten sind die zu ändernden Aspekte ihrer Steuer- und Leistungssysteme angegangen, um damit die Schaffung von Arbeitsplätzen zu fördern, doch hat der begrenzte steuerpolitische Handlungsspielraum diese Reformen möglicherweise etwas gedrosselt. Bei den Leistungen wurde in der Regel darauf abgezielt, die Systeme zu straffen; im Steuerbereich konnte die Belastung des Faktors Arbeit in einigen Mitgliedstaaten verringert werden.

Acht Mitgliedstaaten wurde konkret empfohlen, entweder die **steuerliche Belastung** für geringe/mittlere Einkommen zu **verringern** oder den Steuerdruck von der Arbeit weg zu verlagern, um die Beschäftigung zu fördern. Im Rahmen der wenigen ergriffenen Maßnahmen wurden gezielt steuerpolitische Regelungen beseitigt, die der Beschäftigung bestimmter Gruppen entgegenstanden (BE), sowie Regelungen getroffen, um die Zahlung eines Ausgleichs angesichts der schrittweisen Verringerung der Steuergutschriften für Geringverdiener 2012 fortzusetzen (HU). In einigen wenigen Mitgliedstaaten wurden bereits Verpflichtungen eingegangen bzw. wurde zugesagt, die Besteuerung allgemein vom Faktor Arbeit weg zu verlagern (DK, EE). Es sollte noch mehr dafür getan werden, den Faktor Arbeit steuerlich zu entlasten, insbesondere bei gefährdeten Bevölkerungsgruppen, Geringqualifizierten und/oder Zweitverdienern, und stattdessen eine weniger nachteilige Form der Besteuerung einzuführen oder die Besteuerung der Arbeit umzugestalten.

Sieben Mitgliedstaaten wurden speziell Maßnahmen im Bereich der **Löhne** nahegelegt. In den meisten Fällen wird auf eine Reform der Tarifverhandlungen abgezielt, mit der sichergestellt werden soll, dass die Löhne die Entwicklung der Produktivität nachvollziehen. In einigen Fällen ging es speziell um die Lohnindexierungssysteme. Im Rahmen der politischen Maßnahmen wurde eine Dezentralisierung der Tarifverhandlungen zugesagt (IT, ES), eine Anpassung des Lohnindexierungsmechanismus (MT, CY) wie auch zusätzlich eine vorübergehende teilweise Aussetzung des Mechanismus (CY).

Auf eine Empfehlung zur Bekämpfung **nicht angemeldeter Erwerbstätigkeit** hin wurde mit neuen Maßnahmen in Form von Rechtsakten zur Bekämpfung illegaler Beschäftigungsverhältnisse reagiert (IT). Andere Mitgliedstaaten haben beim Vollzug angesetzt und messen den Kontrollen ein höheres Gewicht bei (PL, CZ, BG), ein anderer Mitgliedstaat bekämpft die illegale Beschäftigung mit Hilfe von ESF-Mitteln. Wieder andere Mitgliedstaaten haben eigene Initiativen gestartet, die darauf abzielen, nicht angemeldete Erwerbstätigkeit in reguläre Erwerbstätigkeit umzuwandeln, indem sie Steuerermäßigungen für die Renovierung von Wohngebäuden gewähren (ES). Weitere Anstrengungen sind nötig, um eine Verlagerung

von informeller bzw. nicht angemeldeter Erwerbstätigkeit hin zu regulärer Erwerbstätigkeit zu unterstützen; hierunter fallen Maßnahmen zur Intensivierung der Aufdeckung nicht angemeldeter Beschäftigung und zum Abbau finanzieller Anreize, die der informellen Beschäftigung zuträglich sind.

Die Steuerlast und die Notwendigkeit, die Bindung an den Arbeitsmarkt zu stärken und zu verhindern, dass Menschen von Sozialleistungen abhängig werden, hat in einigen Mitgliedstaaten dazu geführt, dass die Leistungen stärker gestrafft wurden. Eine der ergriffenen Maßnahmen besteht in der Verpflichtung der Regierungen, **Leistungen an** die Bereitschaft des Leistungsempfängers **zu knüpfen**, gemeinnützige Arbeiten zu verrichten (CZ, HU). Andere zielen darauf ab, die Sozialleistungen zielgerichteter zuzuweisen (CY, SI). Wieder andere Reformen im Sozialwesen bezwecken die Schaffung von Anreizen für eine Erwerbstätigkeit sowie der Bedingungen, unter denen es sich auszahlt zu arbeiten; erzielt wird dies durch eine niedrigere Entzugsrate und höhere Einkommensfreibeträge (UK).

Einige Mitgliedstaaten haben begonnen, die **Leistungen bei Arbeitslosigkeit** zu senken (HU, LT), während andere die Mittel zur Förderung von Kinderbetreuungseinrichtungen kürzen wollen (NL). Es ist weiterhin notwendig, Leistungen zielgerichteter zuzuweisen und an Aktivierungsmaßnahmen zu knüpfen, um den Aufbau, die Funktionsweise und die Kohärenz der Systeme der Arbeitslosen- und Sozialhilfe zu verbessern.

Acht Mitgliedstaaten wurde in den länderspezifischen Empfehlungen angeraten, die **Gleichstellung der Geschlechter** zu fördern bzw. eine bessere Vereinbarkeit von Berufs- und Privatleben zu unterstützen. Die meisten Empfehlungen bezogen sich auf die Bereitstellung geeigneter und erschwinglicher Betreuungsdienstleistungen, bei einem zweiten Block ging es um die Verbesserung der steuerrechtlichen Stellung von Zweitverdienern.

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

Zwei Mitgliedstaaten haben Maßnahmen eingeleitet, um **Zweitverdiener** steuerrechtlich besser zu stellen, insbesondere indem die staatliche Kinderbetreuungszulage an die Arbeitsstunden des Partners geknüpft wird, der weniger arbeitet (NL), oder durch Einführung einer staatlichen Beihilfe zu den Kinderbetreuungskosten, die dazu beitragen soll, die Steuerhürden abzubauen, die der Erwerbstätigkeit von Zweitverdienern entgegenstehen. Weiterhin angegangen werden sollten die negativen finanziellen Anreize und die Auswirkungen der Steuer- und Leistungssysteme in Verbindung mit langem Elternurlaub und unzureichenden bzw. unerschwinglichen Betreuungseinrichtungen.

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

Aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen müssen besser ausgerichtet werden, um zu verhindern, dass strukturelle Arbeitslosigkeit entsteht und die soziale Ausgrenzung zunimmt. Zwölf Mitgliedstaaten erhielten länderspezifische Empfehlungen betreffend Umsetzung und Umfang **aktiver arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen**. In den meisten Fällen geht es um

Reformen, um diese Maßnahmen effizienter zu machen, darunter auch die Ausrichtung der Maßnahmen auf bestimmte Gruppen. Bei einem kleineren Block zielt die Empfehlung darauf ab, die Leistungsfähigkeit der Öffentlichen Arbeitsverwaltungen zu steigern, damit ihr Angebot besser und in sich stimmiger wird.

Entsprechend diesen Ausführungen beabsichtigen einige Mitgliedstaaten, die aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen gemäß dem von der Regierung vorgelegten Arbeitsprogramm zu reformieren (FI, PT, DE). Andere haben Schritte für speziell auf junge Menschen ausgerichtete Maßnahmen eingeleitet, indem sie jungen Menschen eine „Sozialgarantie“ bieten, die eine Beschäftigung, ein Praktikum oder eine Ausbildung umfasst (FI), oder indem sie breit angelegte Praktikumsprogramme für junge Menschen auflegen (BG), die vertraglichen Vereinbarungen für die Ausbildung junger Arbeitnehmer reformieren (ES) oder neue finanzielle Anreize für Arbeitgeber schaffen, damit mehr Praktikumsplätze eingerichtet werden (LU).

Andere zielen mit ihren Maßnahmen auf **Langzeitarbeitslose** ab (SK, EE, ES), indem sie untersuchen, wie sich aus dem ESF finanzierte Vorhaben (EE, EL, PL) oder Mittel, die nach der Aufhebung der Befreiung älterer Arbeitskräfte von der Einzahlung in die Arbeitslosenversicherung frei geworden sind, besser nutzen lassen. In einigen Mitgliedstaaten ist geplant, zur Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit auf Zwischenarbeitsmärkte zurückzugreifen (SK).

In einer Gruppe von Mitgliedstaaten wurden Zwischenvermittlungsstellen für private Arbeitsvermittlungen eingerichtet (ES), andere wollen die Funktionsweise und das Angebot ihrer Öffentlichen Arbeitsverwaltung im Wege des dreiseitigen Dialogs neu aushandeln und wieder andere führen „Ausbildungsgutscheine“ ein, mit denen Arbeitsuchende sich eine Ausbildung bei einem Anbieter ihrer Wahl aussuchen können (LT).

Zur Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit und um jungen Menschen den Einstieg in den Arbeitsmarkt zu erleichtern, setzen einige Mitgliedstaaten auf den Ausbau alternierender Praktika für junge Menschen.

### **2.3 Bekämpfung der Armut und Förderung der sozialen Eingliederung (Leitlinie 10)**

Die Mitgliedstaaten haben Monitoringtools eingerichtet, um die sozialen Auswirkungen der Krise abzuschätzen, und es wurden spezielle Maßnahmen ergriffen, um die Folgen der Krise einzudämmen, beispielsweise, indem die Systeme der Sozialfürsorge und Sozialhilfe einfacher gestaltet wurden und die Kriterien für die Inanspruchnahme von Sozialhilfe angepasst wurden. Sehr nützlich waren auch konkrete Reformmaßnahmen, mit denen in verschiedenen Ländern die negativen Folgen der Haushaltskonsolidierungsmaßnahmen aufgefangen wurden und die sich häufig auf eine Ex-ante-Bewertung der sozialen Folgen stützten. In einigen Mitgliedstaaten wurde geprüft, wie andere Politikbereiche (Energie, Wohnungswesen, Verkehr usw.) dazu beitragen könnten, die Auswirkungen der Krise einzudämmen. Die Maßnahmen müssen auch den Bereich der Gesundheitsversorgung einbeziehen, damit Menschen mit niedrigem Einkommen und gefährdete Gruppen Zugang zu Gesundheitsdienstleistungen haben, insbesondere zu Ersthilfe und Dienstleistungen im Bereich der chronischen Erkrankungen und der geistigen Gesundheit; hierbei ist gebührend zu berücksichtigen, wie sich haushaltspolitische Maßnahmen im öffentlichen Gesundheitswesen auf die Armutsquoten auswirken. Ebenfalls wichtig sind auch verantwortungsvolle Kreditregelungen, insbesondere für gefährdete Personengruppen.

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

Die politischen Maßnahmen umfassen Vorschläge zur Erhöhung der Zuschüsse für Arbeitgeber im Rahmen des auf bestimmte Zielgruppen ausgerichteten „Win Win“-Plans (BE). Einige Mitgliedstaaten haben kombinierte Maßnahmen ergriffen (ESF plus EFRE), um von einer institutionellen auf eine partizipative Kinderbetreuung umzustellen und im sozialen Wohnungswesen neue Optionen für Roma aufzulegen (BG).

Andere Mitgliedstaaten legen Maßnahmen für Einwanderer auf, die darauf abzielen, das überarbeitete System für die Heranführung neu eingereister Einwanderer an den Arbeitsmarkt zu verbessern, insbesondere im Hinblick auf Sprachkurse (SE). Wieder andere haben Schritte eingeleitet, um die Anerkennung von Abschlüssen zu erleichtern, jungen Erwachsenen das Lernen auf dem zweiten Bildungsweg zu ermöglichen und Betreuungs- bzw. Ausbildungsprogramme für Frauen einzurichten (AT).

## **2.4 Investitionen in die allgemeine und berufliche Bildung (Leitlinien 8 und 9)**

Zahlreiche Mitgliedstaaten haben allgemein mit der Reform der Systeme der allgemeinen und beruflichen Bildung begonnen – die betreffenden Maßnahmen richten sich insbesondere an junge Menschen, Arbeitslose und Einwanderer. Andere Reformen zielen darauf ab, den Kompetenzbedarf zu antizipieren oder die Qualität der beruflichen Bildung zu verbessern und sie leichter zugänglich zu machen. Angesichts des Problems der Jugendarbeitslosigkeit müssen die Systeme der allgemeinen und beruflichen Bildung dringend modernisiert werden, um zu gewährleisten, dass jungen Menschen die Kompetenzen und Fähigkeiten vermittelt werden, die sie tatsächlich brauchen. Einige Länder müssen dafür sorgen, dass ihr höheres Bildungswesen sowie das System der beruflichen Bildung den Lernenden tatsächlich die Bedingungen bieten, die sie brauchen, um erfolgreich in die Hochschulbildung zu wechseln, bzw. die fachlichen Fähigkeiten vermitteln, die den Absolventen einen direkten Einstieg in den Arbeitsmarkt ermöglichen. Das Hochschulsystem sollte Anreize für Lernende, Lehr- und Forschungspersonal bieten, die Lehrpläne sollten die sich ändernden Bedürfnisse des Arbeitsmarktes gut widerspiegeln und bei der Forschung sollte die Welt der Unternehmen stärker einbezogen werden.

Hierzu ist es ferner notwendig, den künftigen Kompetenzbedarf besser zu antizipieren und die Zusammenarbeit zwischen Bildungseinrichtungen, Unternehmen und Arbeitsvermittlungen auszubauen, wobei die Arbeit branchenspezifischer Kompetenzräte einzubeziehen ist. Den Investitionen in die allgemeine und berufliche Bildung sollte im Rahmen einer intelligenten haushaltspolitischen Konsolidierung Vorrang eingeräumt werden; daneben sollten die Systeme der allgemeinen und beruflichen Bildung leistungsfähiger und effizienter gestaltet werden und

es muss gewährleistet werden, dass das Bildungswesen infolge der Reformen stärker auf die Bedürfnisse des Arbeitsmarktes ausgerichtet ist.

Zur Senkung der **Schulabbrecherquote** haben einige Mitgliedstaaten ihre *Präventivmaßnahmen* dadurch verstärkt, dass sie ein verpflichtendes Vorschuljahr eingeführt haben (AT, BG, CY, DK, EL, HU, PL, RO); die meisten Mitgliedstaaten haben dagegen *Interventionsmaßnahmen* ergriffen, mit denen einzelne Schüler, z. B. im Wege einer Betreuung oder Begleitung, unterstützt werden sollen. Gemäß den Empfehlungen des Rates zur Senkung der Schulabbrecherquoten aus dem Jahr 2011 müssen mit solchen Maßnahmen die *Kompensationsmaßnahmen* – wie Lernen auf dem zweiten Bildungsweg für diejenigen, die frühzeitig aus der allgemeinen und beruflichen Bildung ausgeschieden sind – unterstützt werden.

Viele Mitgliedstaaten beabsichtigen, mit einem breiten Spektrum an Maßnahmen den Anteil der **Hochschulabsolventen** zu erhöhen, und setzen dabei beim Zugang für bisher unterrepräsentierte Gruppen an. Die Maßnahmen reichen von direkter finanzieller Unterstützung über Betreuungs- und Beratungsleistungen bis hin zu Vorbereitungskursen, wobei in vielen Ländern besondere Unterstützung für Gruppen mit niedrigem Einkommen (BE, FR, PL, CY, RO) bzw. für Studierende mit Migrationshintergrund (BG, BE, NL, DK, EE, FI, GR) geboten wird. Einige Mitgliedstaaten versuchen mit spezifischen Maßnahmen die Abschlussquoten zu erhöhen, z. B. indem sie gefährdete Studierende durch Betreuung und Beratung unterstützen (FR, LU, NL, SE, SI). Die Reformen müssen gewährleisten, dass mehr Studierende ihren Abschluss machen und gleichzeitig die Qualität von Bildung und Forschung erhalten bleibt und weiter verbessert wird.

Einige wenige Länder haben Reformen im Bereich der **beruflichen Aus- und Weiterbildung** (PL, SK, CY, EE) eingeleitet, die darin bestehen, die Aus- und Weiterbildungssysteme besser auf den bestehenden und prognostizierten **Kompetenzbedarf** abzustimmen (BE, FR, EL, ES, FR, HU, IE, IT, RO, SK, SI, UK). Zusätzlich zu der stärkeren Ausrichtung des beruflichen Bildungswesens auf den Arbeitsmarkt müssen gemeinsam mit den Sozialpartnern ausreichend Aus- und Weiterbildungspfade – insbesondere Praktika – eingerichtet werden.

In Reaktion auf die länderspezifischen Empfehlungen zu Investitionen und Reformen betreffend Aus- und Weiterbildung, die 16 Mitgliedstaaten gegenüber ausgesprochen wurden, wurde eine Reihe von politischen Maßnahmen ergriffen.

Die Mitgliedstaaten, in denen Schulabbruch ein Thema ist, haben entsprechende Maßnahmen ergriffen – z. B. Coaching-Projekte für junge Menschen (AT), eine Ausweitung der Neuen Mittelschule (AT) oder die Unterstützung von Schulabbrechern, damit sie aufschließen und die erforderlichen Abschlüsse erwerben können (AT, BG). Vorgeschlagen wurden ferner Maßnahmen, mit denen gefährdete Schüler durch berufliche Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen und die Erweiterung des Angebots von Schulen und Programmen auf interessante Berufsbilder aufmerksam gemacht werden (MT). In anderen Fällen wurde eine Sozialklausel für Verträge im öffentlichen Beschaffungswesen vorgeschlagen, mit der gewährleistet werden soll, dass jungen Menschen im System der beruflichen Bildung Praktika zur Verfügung stehen (DK).

Die Präventiv- und die vorzeitigen Interventionsmaßnahmen, die speziell auf gefährdete Schüler ausgerichtet sind, können jedoch noch weiter ausgebaut werden, u. a. durch eine leistungsfähigere und hochwertigere frühkindliche Bildung und Betreuung, individuellere

Lernansätze, gezieltere Unterstützung für gefährdete Schüler, Frühwarnsysteme und außerschulische Aktivitäten, die das Spektrum der Gelegenheiten zum Ausbau der Lernerfahrungen und der persönlichen Weiterentwicklung erweitern. Ferner ist besonders darauf zu achten, dass die Bildungsergebnisse von Kindern mit Migrationshintergrund den Anforderungen des Arbeitsmarktes entsprechen.

Ein weiterer Bereich, in dem die Politik tätig werden muss, ist die Reform der Hochschulbildung, deren Angebot besser an den arbeitsmarktpolitischen Bedarf angepasst werden muss. Die einschlägigen Maßnahmen umfassen u. a. ein Hochschulreformprogramm unter dem Motto „Partnerschaft zugunsten des Wissens“ (PL) und die Einführung von „University Technical Colleges“ (UTCs) in Zusammenarbeit mit Unternehmen und Hochschulen (UK). In anderen Mitgliedstaaten wurde der Zugang zum System der beruflichen Bildung erleichtert (ES).

Einige Mitgliedstaaten legten neue Strategien für das lebenslange Lernen (AT, PL, SK), andere eine überarbeitete Fassung vor (EE), wieder andere leiteten einen nationalen Dialog ein und verfassten ein Weißbuch (LU). Es ist notwendig, auch weiterhin Kompetenzsteigerung und lebenslanges Lernen zu fördern, wobei insbesondere auf junge Erwerbslose und Erwachsene mit geringer Qualifikation oder überholten Fähigkeiten abzustellen ist, und Unternehmen und lokale Behörden in eine Partnerschaft einzubinden, um zu gewährleisten, dass die Anhebung des Qualifikationsniveaus den lokalen Besonderheiten des Arbeitsmarktes gerecht wird.

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

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

Der Entwurf der ESF-Verordnung für den Zeitraum 2014-2020 erstreckt sich auf die folgenden vier thematischen Ziele:

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

Die Unterstützung durch den Fonds kommt insbesondere mehreren Leitinitiativen der Strategie zugute, darunter „Neue Kompetenzen für neue Beschäftigungen“, „Europäische Plattform gegen Armut“ und „Jugend in Bewegung“. Der ESF wird auch zu anderen wichtigen Prioritäten beitragen, wie der Steigerung der Investitionen in Forschung und Innovation, der Verbesserung der Zugänglichkeit der Informations- und Kommunikationstechnologien und deren Nutzung, der Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit von kleinen und mittleren



## **2.5 Ausgewogenes Verhältnis von Sicherheit und Flexibilität (Leitlinie 7)**

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

Fünf Mitgliedstaaten erhielten länderspezifische Empfehlungen betreffend die Funktionsweise des Arbeitsmarktes und den Abbau der Segmentierung. Die Schwerpunkte der einzelnen Empfehlungen waren breit gefächert, in der Regel lag er aber auf dem Abbau der Segmentierung zwischen Personen mit befristetem Arbeitsverhältnis und Arbeitskräften mit unbefristetem Vertrag.

Zwei Mitgliedstaaten haben politische Maßnahmen einschließlich Gesetzesreformen eingeleitet, die auf Folgendes abzielen: Verringerung der Dualität auf dem Arbeitsmarkt, Steigerung der internen Flexibilität und Ausbau der Beschäftigungsmöglichkeiten für Erwerbslose (ES) bzw. Gesetz über beschäftigungsfördernde Maßnahmen zur Stärkung der zweiten Tarifverhandlungsebene (IT).

Andere Länder haben die rechtliche Grundlage für die Regulierung der Funktionsweise nicht dauerhafter Beschäftigungsagenturen geschaffen (LT) oder die Flexibilität ihres Arbeitsmarktes im Wege einer Arbeitsrechtreform erhöht (SK). Es muss sichergestellt werden, dass Personen mit einem zeitlich befristeten Arbeitsverhältnis und Teilzeitarbeitskräfte sozial ausreichend abgesichert sind, insbesondere dadurch, dass sie angemessene Ruhegehaltsansprüche erwerben können und dass die Rahmenbedingungen für ein Weiterkommen auf dem Arbeitsmarkt gegeben sind, einschließlich der Möglichkeit, wieder auf Vollzeit aufzustoßen, beruflich vorwärts zu kommen und Aus- und Weiterbildungsangebote zu nutzen.

## **2.6 Reform der Altersversorgungssysteme (Leitlinie 10)**

In zahlreichen Ländern wurden die Renten- und Pensionssysteme reformiert bzw. wurden entsprechende Schritte eingeleitet (CZ, DK, CY, LT, NL), während in anderen Mitgliedstaaten das grenzübergreifende Rentensystem reformiert wurde (MT, PL). Eine Reihe von Mitgliedstaaten versucht, die Inanspruchnahme vorzeitiger Ruhestandsregelungen zu begrenzen bzw. dieser entgegen zu wirken (CZ, LT, PT).

19 Mitgliedstaaten gegenüber wurde mindestens eine Empfehlung zum Altersversorgungssystem ausgesprochen. In den meisten Fällen wurde dazu geraten, entweder das tatsächliche Renten- bzw. Pensionsalter heraufzusetzen oder das gesetzliche Renten- bzw. Pensionsalter unter Kopplung an die Lebenserwartung anzuheben. Etwa die Hälfte dieser Mitgliedstaaten sind bereits politisch tätig geworden bzw. haben sich zu einschlägigen Maßnahmen verpflichtet.

Einige Länder haben Reformen vorgeschlagen, beschlossen oder durchgeführt, wonach nur Personen mit langen Versicherungszeiten vorzeitig in den Ruhestand treten können (AT, ES). Andere haben Maßnahmen getroffen, um die Haushaltslage durch Anhebung des gesetzlichen Rentenalters zu konsolidieren (LT, CZ), oder haben Anreize für eine Erwerbsbeteiligung geschaffen (ES).

Ein Mitgliedstaat hat bedeutende Schritte zur Reformierung der vorzeitigen Ruhestandsregelungen eingeleitet (DK). Es wurde auf die Durchführung geplanter Rentenreformen hingewirkt, die die Umstrukturierung der staatlichen Renten und Maßnahmen zur Erhöhung der Beiträge der Beschäftigten im öffentlichen Dienst beinhalten (CY). Andere Mitgliedstaaten haben vorgeschlagen, einen Teil der Beiträge in private Fonds zu überführen (CZ), oder erwägen Maßnahmen zur schrittweisen Anhebung der Ruhegehaltsbezugskriterien in Abhängigkeit von den abgeleisteten Arbeitsjahren (BG) oder zur Kopplung des Renten- bzw. Pensionsalters an die Lebenserwartung und zur Anhebung des staatlichen Renten- bzw. Pensionsalters auf 66 Jahre (NL). Es werden weitere Maßnahmen benötigt, um Regelungen für Anreize und Gelegenheiten für eine Verlängerung des Erwerbslebens der männlichen wie weiblichen Arbeitskräfte im Einklang mit der Anhebung des Renten- bzw. Pensionsalters zu schaffen, während gleichzeitig ein angemessenes Mindesteinkommen gewährleistet werden muss, um zu verhindern bzw. das Risiko zu senken, dass armutsgefährdete ältere Menschen unter die Armutsgrenze und in die materielle Deprivation abrutschen.

### 3. STRUKTURELLE ARBEITSMARKTREFORMEN ZUR FÖRDERUNG DES WACHSTUMS

Die in den vorstehenden Abschnitten dargelegte Analyse legt nahe, dass, auch wenn die Prioritäten und Maßnahmen aus dem Jahr 2011 im Großen und Ganzen weiterhin gültig sind und die damit verbundenen Reformen noch längst nicht umgesetzt sind, in bestimmten Bereichen zusätzliche Anstrengungen zu unternehmen sind.

**Die Fähigkeit zur Schaffung von Arbeitsplätzen muss ausgebaut werden, um eine beschäftigungsintensive Konjunkturerholung zu erreichen, die das Wirtschaftswachstum und den Abbau der Arbeitslosigkeit stützt.** Langfristig gesehen ergeben sich neue Beschäftigungsmöglichkeiten in allererster Linie in der Folge eines starken Wirtschaftswachstums und geeigneter makroökonomischer Politikmaßnahmen; mit einer beschäftigungsfördernden Unternehmenspolitik und unterstützenden arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen im Einklang mit den Flexicurity-Grundsätzen kann über kurze Sicht aber zur Stimulierung des Wachstums beigetragen werden. Hierbei ist es unerlässlich, die Qualität des Unternehmensförderungs- und des finanziellen Unterstützungssystems zu verbessern. Die Maßnahmen zur Umwandlung informeller bzw. nicht angemeldeter Erwerbstätigkeit in reguläre Erwerbstätigkeit sollten ausgebaut werden. Durch Stärkung der geografischen und der Stellenmobilität und eine engere Zusammenarbeit zwischen Arbeitgebern und Arbeitsvermittlungen kann verhindert werden, dass freie Stellen bedingt durch Arbeitskräftemangel und Diskrepanzen bei Qualifikationsangebot und -nachfrage unbesetzt bleiben. Mit gut konzipierten Systemen der sozialen Sicherheit, die alle Beschäftigungsverhältnisse und selbständige Arbeit abdecken, kann prekären Beschäftigungsverhältnissen entgegengewirkt und die Erwerbstätigkeit attraktiver werden.

**Infolge der schwierigen Lage junger Menschen drohen dem Arbeitsmarkt irreparable Schäden, weswegen umfassende Rahmenregelungen im Einklang mit der Jugendgarantie einzuführen sind.** Zwischen 2008 und 2010, als auch der Anteil der jungen Menschen, die

weder eine Arbeit haben noch eine schulische oder berufliche Ausbildung absolvieren, zugenommen hat, ist die Jugendarbeitslosigkeit stark angestiegen. Die EU läuft ernsthaft Gefahr, die Kompetenzen einer ganzen Generation zu verlieren, was sich negativ auf die Beschäftigungsfähigkeit auswirken würde. Benötigt werden umfassende politische Rahmenregelungen im Einklang mit den Jugendgarantien<sup>3</sup>, die den Übergang von der Ausbildung in die Beschäftigung gewährleisten und den Aufbau von Kompetenzen, Ausbildung und Praktika, gezielte Hilfe bei der Stellensuche und Berufsberatung umfassen. Unter den derzeitigen Bedingungen sollte das größte Augenmerk daher auf der Einrichtung von Partnerschaften zwischen Bildungs- und Arbeitsmarkteinrichtungen, Sozialpartnern und Unternehmen – insbesondere auf lokaler und regionaler Ebene – liegen, die gegebenenfalls aus den EU-Fonds unterstützt werden.

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

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

**Zunehmende Diskrepanzen bei Qualifikationsangebot und -nachfrage und Defizite im Qualifikationsangebot beeinträchtigen die Wirtschaftstätigkeit auf kurze Sicht, während Investitionen in die allgemeine und berufliche Bildung langfristig gesehen einen Produktivitätszuwachs und einen Anstieg des Einkommensniveaus bewirken.** Qualifikationen und Kompetenzen sind die Grundvoraussetzung dafür, dass mit Hilfe von Innovation, Produktivität und hoher Beschäftigung Wachstum geschaffen werden kann. Insbesondere ist es wichtig, die Zahl der Absolventen in wissenschaftlichen, technischen, ingenieurwissenschaftlichen und mathematischen Studiengängen zu erhöhen und ihre

---

<sup>3</sup> Gemäß dem Vorschlag in der Initiative „Jugend in Bewegung“.

Qualifikation zu verbessern wie auch zusätzliche Qualifikationen und Kompetenzen – wie unternehmerische, kreative und innovative Fähigkeiten – zu fördern. Angesichts der momentanen Haushaltslage sind vorrangig Investitionen in Bildung und Kompetenzen angezeigt, die eine Modernisierung der Systeme der allgemeinen und beruflichen Bildung bewirken, damit diese effizienter und leistungsfähiger werden. Auf schulabbruchsgefährdete Schüler ausgerichtete Präventiv- bzw. frühzeitige Interventionsmaßnahmen und eine stärkere Ausrichtung des Bildungswesens auf die Bedürfnisse des Arbeitsmarktes tragen dazu bei, Arbeitslosigkeit und soziale Ausgrenzung einzudämmen und die Arbeitsmarktergebnisse zu verbessern. Branchenspezifische Kompetenzräte auf nationaler und auf EU-Ebene können dazu beitragen, die Zusammenarbeit zwischen Bildungseinrichtungen, Unternehmen und Arbeitsvermittlungen auszubauen, damit besser auf den Qualifikationsbedarf reagiert und entsprechende Änderungen schneller antizipiert werden können.