



universität  
wien

# MASTERARBEIT / MASTER'S THESIS

Titel der Masterarbeit / Title of the Master's Thesis

„Die Strategien der Europäischen Union zur  
Weiterbildung älterer Arbeitnehmer/innen“

verfasst von / submitted by

Amira Reyes, BA

angestrebter akademischer Grad / in partial fulfilment of the requirements for the degree of  
Master of Arts (MA)

Wien, 2016 / Vienna 2016

Studienkennzahl lt. Studienblatt /  
degree programme code as it appears on  
the student record sheet:

A 066 824

Studienrichtung lt. Studienblatt /  
degree programme as it appears on  
the student record sheet:

Masterstudium Politikwissenschaft

Betreut von / Supervisor:

MMag. DDr. Ursula Juliane Naue



## **Danksagung**

Ich möchte mich an dieser Stelle bei all jenen bedanken, die mich auf unterschiedlichste Weise bei dieser Masterarbeit unterstützt haben.

Ein ganz besonders herzlicher Dank gilt meiner Betreuerin MMag. DDr. Ursula Naue für die kompetente Betreuung, die anregenden Kommentare und die sehr angenehme Zusammenarbeit.

Weiters möchte ich meinem Ehemann für seinen liebevollen Beistand und seine seelische Unterstützung danken.

Schließlich gilt mein Dank auch meinen Freunden/innen und Kollegen/innen für angeregte Diskussionen, Rat, moralischen Hilfe und Korrekturen.

Danke

## **Eidesstattliche Erklärung**

Ich erkläre hiermit an Eides Statt, dass ich die vorliegende Arbeit selbständig und ohne Benutzung anderer als der angegebenen Hilfsmittel angefertigt habe.

Die aus fremden Quellen direkt oder indirekt übernommenen Gedanken sind als solche kenntlich gemacht.

Die Arbeit wurde bisher in gleicher oder ähnlicher Form keiner anderen Prüfungsbehörde vorgelegt und auch noch nicht veröffentlicht.

Amira Reyes

# Inhaltsverzeichnis

Abbildungs- und Tabellenverzeichnis.....	vii
Abkürzungsverzeichnis .....	viii
1. Einleitung.....	1
1.1. Problemaufriss und Forschungsfrage.....	3
2. Forschungsansatz .....	6
2.1. Methodischer Ansatz .....	6
2.1.1. Fallstudie .....	7
2.1.2. Politikfeldanalyse.....	7
2.1.3. Akteursanalyse.....	8
2.1.4. Qualitative Inhaltsanalyse.....	9
2.2. Begriffsbestimmungen.....	11
2.2.1. Bildungstheoretische Begrifflichkeiten.....	11
2.2.3. Begrifflichkeiten zum Arbeitsmarkt .....	19
3. Wohlfahrtsstaatliche Theorien .....	24
3.1. Modelle der älteren vergleichenden Wohlfahrtsforschung.....	26
3.2. Modell nach Esping-Andersen.....	28
3.2.1. Dimensionen des Modells von Esping-Andersen.....	30
3.2.2. Typisierung der Wohlfahrtsstaaten.....	33
3.2.3. Kritik an Esping-Andersen und seine Antwort .....	37
3.3. Theorie des „Workfare State“ .....	40
4. Ausgangssituation .....	44
4.1. Demographischer Wandel in EU .....	44
4.2. Veränderung der Arbeitswelt .....	51
4.3. Exkurs: Hintergrund in Österreich.....	55
5. Akteure auf europäischer Ebene .....	60
5.1. Organe der Europäischen Union .....	60
5.2. Weitere Akteure.....	63
5.3. Übersicht .....	64
6. Beschäftigungspolitische EU-Strategie .....	67
6.1. Lissabon Strategie.....	67
6.1.1. Ziele und Instrumentarien.....	68
6.1.2. Zwischenberichte .....	74
6.1.3. Kurskorrektur 2005.....	77
6.1.4. Kurskorrektur 2008.....	82
6.1.5. Abschlussbericht 2010 - Bewertung .....	84
6.2. Europa 2020.....	87
6.2.1. Ziele.....	87
6.2.2. Instrumentarien .....	92
6.2.3. Jahreswachstumsberichte und Halbzeitbilanz.....	94
6.2.4. Europäische Beschäftigungsstrategie .....	99

6.2.5. Flexicurity in Europa 2020 .....	101
6.2.6. Exkurs: Empfehlungen des Rates für Österreich .....	102
6.3. Europäischer Sozialfonds (ESF) .....	107
6.4. Fazit .....	112
7. Bildungspolitische EU-Strategie.....	117
7.1. Lebenslanges Lernen parallel zu Lissabon-Strategie .....	118
7.1.1. Ziele und Instrumentarien .....	118
7.1.2. Zwischenberichte und Aktionspläne.....	121
7.2. Lebenslanges Lernen parallel zu Strategie Europa 2020 .....	126
7.2.1. Ziele und Instrumentarien .....	127
7.2.2. Zwischenberichte .....	129
7.3. EU-Bildungsprogramm.....	131
7.4. Exkurs: Erhebungen des Eurostat .....	135
7.4.1. Adult Education Survey (AES) .....	136
7.4.2. Continuing Vocational Training Survey (CVTS) .....	139
7.5. Fazit .....	144
8. Schlussbetrachtungen und Ausblick .....	148
9. Literaturverzeichnis.....	161
9.1. Publikationen .....	161
9.2. Strategie- und Arbeitspapiere .....	163
9.3. Studien und Berichte.....	166
9.4. Broschüren und Leitfäden.....	169
9.5. Amtsblätter, Gesetze und Richtlinien .....	169
9.6. Links .....	171
10. Anhang .....	177
10.1. Abstract D .....	177
10.2. Abstract E .....	178

## Abbildungs- und Tabellenverzeichnis

Abbildung 1	Trilema of service economy.....	S. 39
Abbildung 2	Lebenserwartung.....	S. 44
Abbildung 3	Geburtenrate.....	S. 45
Abbildung 4	Bevölkerungsstruktur.....	S. 46
Abbildung 5	Altenquotient.....	S. 46
Abbildung 6	Belastungsquotient.....	S. 47
Abbildung 7	Erwerbspersonen in Österreich.....	S. 48
Abbildung 8	Bevölkerungsentwicklung.....	S. 49
Abbildung 9	Offenes Koordinierungsverfahren.....	S. 72
Abbildung 10	Lebenslanges Lernen.....	S. 123
Abbildung 11	Berufsrelevante informelle Aus- und Weiterbildung.....	S. 137
Abbildung 12	Kursteilnahmequoten nach Altersgruppen und Beschäftigtengrößenklassen.....	S. 142
Abbildung 13	Strategien der EU.....	S. 150
Tabelle 1	Akteursanalyse.....	S. 9
Tabelle 2	Kodierungstabelle.....	S. 10
Tabelle 3	Bismark-Beveridge-Modell.....	S. 28
Tabelle 4	Modell von Esping-Andersen.....	S. 36
Tabelle 5	Regulationsmodell.....	S. 41
Tabelle 6	Akteure auf europäischer Ebene.....	S. 65
Tabelle 7	Beschäftigungspolitische Leitlinien 1. Periode.....	S. 79
Tabelle 8	Beschäftigungspolitische Leitlinien 2. Periode.....	S. 83
Tabelle 9	Leitinitiativen.....	S. 89
Tabelle 10	Europäisches Semester.....	S: 93
Tabelle 11	Beschäftigungspolitische Leitlinien EUROPA 2020.....	S. 99
Tabelle 12	EU-Bildungsprogramm.....	S. 131

## Abkürzungsverzeichnis

AKE	Mikrozensus-Arbeitskräfteerhebung
AMS	Arbeitsmarktservice Österreich
ABI	Arbeitsmarktservice Österreich, Arbeitsmarktforschung und Berufsinformation
AES	Adult Education Survey
BIP	Brutto-Inlands-Produkt
BKA	Bundeskanzleramt
BMASK	Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz
BMBF	Bundesministerium für Bildung und Frauen
BMBWK	Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur
BMWA	Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit
BMWFW	Bundesministerium für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft
BMUKK	Bundesministerium für Unterricht, Kunst und Kultur
BZÖ	Bündnis Zukunft Österreich
CEDEFOP	Europäisches Zentrum für die Förderung der Berufsbildung
CVTS	Continuing Vocational Training Survey
EBS	Europäische Beschäftigungsstrategie
EU	Europäische Union
IBW	Institut für Bildungsforschung der Wirtschaft
ILO	internationale Arbeitsorganisation
FPÖ	Freiheitliche Partei Österreichs
KMU	Kleine und mittlere Unternehmen
LPG	Lissabon Programm der Gemeinschaft
NRP	Nationales Reformprogramm
OKM	offene Koordinierungsmethode
ÖVP	Österreichische Volkspartei
PIAAC	Programme for the International Assessment of Adult Competencies
SPÖ	Sozialdemokratische Partei Österreichs
UN	United Nations

# 1. Einleitung

Nach derzeitigen Berechnungen der UN wird sich die Altersstruktur der Gesellschaft in diesem Jahrhundert verändern. Während weltweit die Zahl der jungen Bevölkerung steigt, gibt es immer weniger und immer ältere Menschen in Europa.<sup>1</sup>

Durch das steigende Durchschnittsalter der Bevölkerung in Europa sinkt gleichzeitig das Erwerbspotential (der Anteil der Erwerbstätigen Personen an der Gesamtbevölkerung). Der Anteil der über 50-Jährigen wird bis 2030 rund ein Drittel der Bevölkerung ausmachen.<sup>2</sup> Hervorgerufen wird diese „Überalterung“ der Gesellschaft<sup>3</sup> durch eine gestiegene Lebenserwartung gepaart mit gleichzeitig rückläufigen Fertilitätsraten – und doch begreift sich die Gesellschaft selbst nicht als „überaltert“, sondern nach dem Soziologen Leopold Rosenmayr als „altersbunt“.<sup>4</sup> Mit Schlagworten wie „Sechzig ist das neue Vierzig“<sup>5</sup> oder Bezeichnungen wie „Best- oder Silver-Ager“ wird die Generation<sup>6</sup> der heute 50plus beschrieben. Im Freizeitverhalten wird die Generation als Zielgruppe<sup>7</sup> umworben, wobei der juvenile Lebensstil, eine hohe Kaufkraft<sup>8</sup> sowie eine intensive Mediennutzung<sup>9</sup> betont werden. In der österreichischen Medienlandschaft<sup>10</sup> ist jedoch das Image der älteren Menschen komplett konträr behaftet. 50plus (teilweise sogar 45plus) bedeutet alt, teuer, nahe der (Früh-)Pension und weiterbildungsresistent. Dadurch haben Menschen jenseits der 50 kaum eine Chance, ihre Fähigkeiten und oft langjähriges Fachwissen wieder einzusetzen.<sup>11</sup>

---

<sup>1</sup> Vgl. UNO, Weltbevölkerungsbericht 2014 UNFPA, 2014: State of World Population 2014, online: <http://www.unfpa.org/swop>, [Zugriff: 22.04.2015]

<sup>2</sup> Vgl. Bevölkerungsprognosen der Statistik Austria und des EUROSTAT

<sup>3</sup> Vgl. Osztovcics/Kovar/Fernsebner-Kokert, 2015, S. 13ff

<sup>4</sup> Leopold Rosenmayr prägte den Begriff der „altersbunten Gesellschaft“ zit. in: Osztovcics/Kovar/Fernsebner-Kokert, 2015, S. 15

<sup>5</sup> Osztovcics/Kovar/Fernsebner-Kokert, 2015, S. 15

<sup>6</sup> Die Bedeutung von „Generation“ meint nach Karl Mannheim eine Erlebnisgemeinschaft, geprägt von gemeinsam erlebten historischen Ereignissen zit. In: Osztovcics/Kovar/Fernsebner-Kokert, 2015, S. 11

<sup>7</sup> Vgl. Wirtschaftskammer Österreich, 2009

<sup>8</sup> Vgl. GfK-Nürnberg, 2008, S. 13ff

<sup>9</sup> Wobei in der Gruppe der 50- bis 59-Jährigen bereits das Internet TV als Leitmedium ablöst. vgl. Binkert, 2012, S. 231f

<sup>10</sup> Vgl. Artikel Image älterer Arbeitnehmer verbesserungswürdig vom 07.11.2005 im online-Standard <http://derstandard.at/2213237/Image-aelterer-Arbeitnehmer-verbesserungswuerdig>, [Zugriff: 23.04.2015] und die Masterarbeit in Soziologie von Barbara Hojas, 2014:

Die Darstellung von älteren ArbeitnehmerInnen in den österreichischen Printmedien, Graz

<sup>11</sup> Dies gilt auch für Deutschland, siehe dazu GfK-Nürnberg, 2008, S. 11

Um trotz der veränderter Demographie und des raschen technischen Fortschritts den Wohlfahrtsstaat aufrecht zu erhalten, benötigt es geeignete Strategien und Maßnahmen, um gerade jene Generation am Arbeitsmarkt zu halten. Lebenslanges Lernen und die gezielte Förderung älterer Arbeitnehmer (siehe dazu die Kapitel 6. und 7.) werden als solche zur Lösung des Problems gesehen.

Was in vielen policy papers auf europäischer Ebene (siehe dazu Kapitel 5. bis 7.) Niederschlag findet (siehe dazu Kapitel 6. und 7.), scheint als Problematik in Österreich noch nicht angekommen<sup>12</sup>. Ungeachtet des sich kontinuierlich erhöhenden Durchschnittsalters der Erwerbsbevölkerung und trotz einer geringen Anhebung des faktischen Pensionsalters gibt es derzeit keine Bestrebungen das gesetzliche Pensionsantrittsalter zu erhöhen und damit länger aktiv zu arbeiten.<sup>13</sup> Bleibt das ökonomische Potential der Generation ungenutzt, so verschleife die Sozialpolitik ein wichtiges Thema zur Erhaltung des Wohlfahrtsstaates.

Interessant für mich – und gleichzeitig die größte Schwierigkeit der Arbeit – war, dass es sich bei Erwachsenenbildung (im Speziellen für eine ältere Zielgruppe) um ein wenig beachtetes Thema handelt, für das kaum Auseinandersetzungen auf wissenschaftlicher Ebene vorliegen. Es existiert viel „graue Literatur“ (nicht freigegebene Studien und working papers) und immer wieder eine „Zirkelzitation“ (diverse Forschungsinstitute verweisen auf eigene vorangegangene Berichte). Relevant scheint die Thematik vor allem für Unternehmensberatungen und private Institute, sofern sie Förderungen und Drittmittel erhalten. Elke Gruber (Inhaberin des Lehrstuhls für Erwachsenen- und Berufsbildung an der Alpen-Adria-Universität in Klagenfurt) beschreibt es so:

*„Wenn man davon ausgeht, dass die Erwachsenenbildung/Weiterbildung – in Bezug auf die TeilnehmerInnenzahlen und das umgesetzte Finanzvolumen – der wohl mit Abstand größte Bildungsbereich ist, klafft nach wie vor eine erhebliche Lücke zwischen der Bedeutung der Erwachsenenbildung/Weiterbildung für die Gesellschaft und die Einzelnen und ihrer wissenschaftlichen Fundierung in Theorie und Forschung. So existiert keine einheitliche Bezeichnung für die Wissenschaftsdisziplin, die sich mit den Bildungsprozessen Erwachsener beschäftigt. Auch ist der Bekanntheitsgrad der Disziplin in der Gesellschaft eher niedrig:*

---

<sup>12</sup> Siehe dazu den Exkurs in Kapitel 6.2.6.

<sup>13</sup> Vgl. dazu die Exkurse zu Österreich in Kapitel 4.3. und Kapitel 6.2.6.

*Erwachsenenbildung/Weiterbildung als wissenschaftlicher Bereich ist nach wie vor nur „InsiderInnen“ ein Begriff.“<sup>14</sup>*

Der Aufbau der Arbeit ist wie folgt:

Das erste Kapitel leitet die Arbeit ein und beinhaltet die zentrale Forschungsfrage sowie weitere Fragestellungen, die in den folgenden Kapiteln erläutert werden.

Im zweiten Kapitel ist das Forschungsdesign beschrieben.

Das dritte Kapitel widmet sich den Theorien zum Wohlfahrtsstaat – allen voran der Typologie Esping-Andersens.

Im vierten Kapitel werden die relevanten Hintergründe wie demographische Veränderungen und die Veränderung der Arbeitswelt beleuchtet.

Die zentralen Kapitel fünf, sechs und sieben analysieren das Agenda Setting der Europäischen Union und die Strategie der Europäischen Union seit 2000, die Vorgaben für die Mitgliedsländer, implementierte Programme und Förderschienen sowie bereits erfolgte Evaluationen. Das fünfte Kapitel stellt zunächst die Akteure auf europäischer Ebene vor, anschließend wird im sechsten Kapitel die Strategie aus dem beschäftigungspolitischen und im folgenden Kapitel sieben aus dem bildungspolitischen Blickwinkel betrachtet. Dabei wird in den drei Exkursen jeweils ein Bezug zu Österreich hergestellt.

Die Arbeit schließt mit der Conclusio.

### **1.1. Problemaufriss und Forschungsfrage**

Wie bereits in der Einleitung erläutert, führt ein frühes Ausscheiden aus dem Erwerbsleben zu einer veränderten Beschäftigungsquote und damit zu einer Verknappung der Arbeitskräfte. Soll der Sozialstaat und die Pensionen in der bisherigen Form finanziert werden, so steigt der Belastungsquotient pro Erwerbstätiger/m an.<sup>15</sup> Um dem entgegenzuwirken und die demographische Lücke im Arbeitskräfteangebot zu schließen, bestehen zwei Möglichkeiten: Neben einer verstärkten Zuwanderung kann die Dauer der Beschäftigung älterer Arbeitnehmer/innen verlängert werden.

---

<sup>14</sup> Gruber, 2009, S. 02-11

<sup>15</sup> Vgl. Europäische Kommission, 2012: Demografie, S. 30f

Der Wandel hin zur Dienstleistungsökonomie, die Entwicklung neuer Informations-, Kommunikations-, Bio-, Gen-, Produktions- und Distributionstechnologien und immer kürzer werdende Innovationszyklen entwerfen berufliches Wissen bereits nach wenigen Jahren. Mittlerweile rechnet man bei beruflichen Qualifikationen mit drei bis fünf Jahren als „Halbwertszeit des Wissens“<sup>16</sup>. In einer post-industriellen Wissensgesellschaft<sup>17</sup> stellt theoretisches Wissen die zentrale Ressource da – gleichzeitig werden „unqualifizierte“ Tätigkeiten<sup>18</sup> wegrationalisiert. Die permanente Weiterbildung der Arbeitnehmer und lebenslanges Lernen werden so zu wesentlichen Wettbewerbsfaktoren. In einer Broschüre der Wirtschaftskammer findet sich folgender Satz: „Angesichts eines sich schon heute abzeichnenden Fachkräftemangels ist Österreichs Wirtschaft in den nächsten Jahren auf qualifizierte ältere Arbeitskräfte angewiesen, um wettbewerbsfähig zu bleiben – und zwar unabhängig von der Betriebsgröße.“<sup>19</sup>

Nicht zuletzt ist die Weiterbildung älterer Arbeitnehmer/innen im Licht neuer Lernforschung sozialpolitisch relevant. Gingen theoretische Modelle bis in die 80er Jahre des vorigen Jahrhunderts von einem Abbauprozess intellektueller Leistungsfähigkeit im Alter aus, so zeichnen neuere psycho-gerontologische Forschungsergebnisse ein konträres Bild: In den vertiefenden Analysen zur PIAAC-Studie (Programme for the International Assessment of Adult Competencies) verweist Franz Kolland von der Universität Wien auf „die Plastizität der kognitiven Leistungsfähigkeit im Alterungsprozess und die sich daraus ergebenden Entwicklungsspielräume“. Er führt weiter aus, dass „sich das erwachsene Gehirn in einem Zustand permanenter Veränderung“ befindet: „Lernen und Training führen über den gesamten Lebensweg hinweg zu Kompetenzverbesserungen.“<sup>20</sup>

Die Veränderungen der Arbeitsmarktsituation auch mit Blick auf die noch immer nicht beendete Wirtschaftskrise in Europa (mehr dazu in Kapitel 4., 6. und 7.) bedeuten eine Herausforderung für ganz unterschiedliche Politikfelder. Als

---

<sup>16</sup> Diskurs im Wissensmanagement – analog zu Halbwertszeit in Physik – wie schnell sich etwas „halbiert“

<sup>17</sup> Der Begriff wurde von dem amerikanischen Soziologen Daniel Bell 1973 mit seiner Studie „The Coming of Post-Industrial Society. A Venture in Social Forecasting“ geprägt, siehe Kapitel 4.2.

<sup>18</sup> Tätigkeiten, für die keine besondere Ausbildung/Qualifikation notwendig ist

<sup>19</sup> Wirtschaftskammer Österreich, 2010, S. 3

<sup>20</sup> Statistik Austria, 2014, PIAAC-Studie, S. 206

Querschnittsthematik betrifft es nicht nur die Bildungspolitik, sondern ist hinsichtlich des Wirtschaftswachstums, der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit sowie der Erhaltung des Wohlfahrtsstaates vor allem sozial-, wirtschafts- und beschäftigungspolitisch relevant. Doch statt des Ausbaues von Förderungen in ökonomisch angespannten Zeiten wird von neoliberaler Seite oft das Krisenargument vorgeschoben, um Kürzungen im Wohlfahrtsstaat zu legitimieren. Dabei wird vergessen, dass nicht der Sozialstaat die Wirtschaft blockiert, sondern eine wesentliche ökonomische und regulative Funktion hat.<sup>21</sup>

Somit liegt die Thematik an der Schnittstelle mehrerer unterschiedlicher Politikfelder: Neben der Wirtschaftspolitik sind Fragen der Arbeitsmarktpolitik, Sozialpolitik und Bildungspolitik relevant.

Aus der Einleitung und dem beschriebenen Hintergrund ergibt sich folgende Forschungsfrage:

**Welche Strategien und Vorgaben zur Weiterbildung älterer Arbeitnehmer/innen gibt es seitens der Europäischen Union?**

In den folgenden Kapiteln sollen neben der Forschungsfrage auch weitere zentrale Fragestellungen erläutert werden:

Welche Ziele und Maßnahmen zur Weiterbildung älterer Arbeitnehmer/innen setzt sich die Europäische Union?

Welche Akteure sind in Europa beteiligt, welche Bedeutung haben sie und welches Ziel verfolgen sie?

Welche Politikfelder betrifft die Weiterbildung älterer Arbeitnehmer/innen?

Aus welchem Grund sieht die Europäische Union eine Relevanz in der Weiterbildung älterer Arbeitnehmer/innen?

Dazu wird ausgehend von Theorien des Wohlfahrtsstaates (mehr dazu in Kapitel 3.) mittels der Analyse von Literatur und bereits erhobenen Daten die public policy analysiert. Neben der Sekundärliteratur dienen als Primärquellen Studien,

---

<sup>21</sup> Die EU sieht ein stabiles und nachhaltiges Wirtschaftswachstum nur im Rahmen des sozialen Zusammenhalts verwirklichtbar - vgl. dazu die Ziele von Lissabon in Kapitel 6.1.1. und Europa 2020 in Kapitel 6.2.1.

Berichte, Strategiepapiere, Gesetzestexte, parlamentarischen Materialien, Parteiprogramme, Broschüren der Akteure sowie Informationsseiten im Internet. Eine weitere Grundlage zur Analyse bildet statistisches Datenmaterial. Dabei liefern das statistische Institut Europas (Eurostat), das nationale statistische Amt Österreichs (Statistik Austria) sowie der Arbeitsmarktservice die wichtigsten Datenquellen. Eigene Interviews wurden nicht durchgeführt. Da es sich bei dieser Arbeit um eine Forschung im politikwissenschaftlichen Teilgebiet der Policyanalyse handelt, werde ich abgesehen von der Definition relevanter Begriffe (in Kapitel 2.2.1.) nicht näher auf die pädagogische Komponente der Erwachsenenbildung und bildungswissenschaftliche Diskurse eingehen. Soweit möglich wird in den einzelnen Kapiteln auch ein Bezug zu Österreich als Mitgliedstaat der Europäischen Union hergestellt.

## **2. Forschungsansatz**

Um die aus dem einleitenden Problemaufriss entstanden Fragestellungen bearbeiten zu können, beschreibt dieses Kapitel zunächst die gewählte Methode zur Beantwortung der einleitenden Forschungsfragen.

Im zweiten Unterkapitel werden für den methodischen Ansatz der Politikfeldanalyse wesentliche Begriffe definiert.

### **2.1. Methodischer Ansatz**

Im Folgenden soll der, sich aus der Theorie und für die Beantwortung der Forschungsfrage notwendige ergebende, Methodenmix für diese Arbeit näher erläutert werden. Da es nach Behrens „weder für die Politikwissenschaft allgemein noch für die Politikfeldanalyse im besonderen“<sup>22</sup> als relativ neuer Teilbereich der Politikwissenschaft eigene Methoden gibt, werden ich mich in dieser Arbeit einer Auswahl aus qualitativen Methoden der Sozialforschung bedienen.<sup>23</sup>

---

<sup>22</sup> Behrens, 2003, S. 203

<sup>23</sup> vgl Behrens, 2003, S. 203ff

### 2.1.1. Fallstudie

Diese Arbeit ist grundsätzlich nach der Methode der interpretativen (Einzel-) Fallstudie<sup>24</sup> aufgebaut. Wie andere Forschungsstrategien werden Fallstudien für explorative, deskriptive oder erklärende Zwecke verwendet. Für Yin nimmt die Fallstudie einen pluralistischen Standpunkt ein und steht nicht in einer hierarchischen Anordnung mit anderen Verfahren. Besonders relevant ist für Yin die Methode der Fallstudie dann, wenn die Forschungsfrage die Umstände erklären will und in der wissenschaftlichen Arbeit den Fragen des Wie oder Warum nachgegangen wird.<sup>25</sup> Das Erkenntnisinteresse liegt in der Rekonstruktion des Policy-Making-Prozesses, wobei Agenda-Setting, Vorgabe von Leitziele, Benchmarks und die Evaluierung von der EU kommen und die Implementierung sowohl auf europäischer als auch auf nationaler Ebene stattfindet.

### 2.1.2. Politikfeldanalyse

Der Zugang über die Politikfeldanalyse als Methode der politikwissenschaftlichen Forschung wurde für die Arbeit gewählt, da in Anlehnung an die Definition von Politikfeldanalyse von Thomas S. Dye analysiert wird „what governments do, why they do it, and what difference it makes.“<sup>26</sup>

Der politische Prozess als Bearbeitung gesellschaftlicher Probleme soll dabei nach den Phasen des Policy-makings verstanden und abgebildet werden, wobei die Abfolge nicht linear, sondern kreisförmig (Modell des Policy-Cycles)<sup>27</sup> zu betrachten ist, denn Anfänge und Abschlüsse sind selten eindeutig, „werden ständig formuliert, durchgeführt, evaluiert und verändert, allerdings in einem vielfältig verflochtenen, nicht eindeutig abgrenzbaren und durchschaubarem Prozess, der prinzipiell nie abgeschlossen ist.“<sup>28</sup>

Der Policy-Cycle beginnt mit der Phase des Agenda Settings, in der die sozialen Phänomene/Probleme, die einer politischen Handlung bedürfen, ausgewählt werden. Im nächsten Schritt erfolgt die die Formulierung der politischen Ziele und deren

---

<sup>24</sup> vgl. Schubert/Bandelow, 2003, S. 214f und auch Dieter Nohlen: Fallstudie, in: Ders. / Rainer-Olaf Schulze: (Hg.): Lexikon der Politikwissenschaft (Band 1 A-M). Theorien, Methoden, Begriffe, München: C.H. Beck 2005, S.239f., hier: 239.

<sup>25</sup> Vgl. Yin, Robert K., 2013: Case Study Research: Design and Methods, 5. Edition, Sage, S. 3ff

<sup>26</sup> Definition von Thomas S. Dye, 1976, zitiert in Schubert/Bandelow, 2003, S. 3

<sup>27</sup> Nach Jann, 1981, zitiert in Schubert/Bandelow, 2003, S. 81

<sup>28</sup> Schubert/Bandelow, 2003, S. 81

verbindliche Festlegung. Anschließend in der Phase der Implementierung geschieht die Umsetzung mit Hilfe des politisch-administrativen Apparats. Im letzten Schritt wird die (Aus-)Wirkung der staatlichen Aktivitäten evaluiert, wobei die Frage der Messbarkeit relevant ist. Gegebenenfalls erfolgt eine Re-Definition des Problems und der Kreislauf beginnt wieder von vorne.<sup>29</sup>

### 2.1.3. Akteursanalyse

Die handelnden Akteure auf europäischer Ebene werden in einem Policy-Akteurs-System kategorisiert (siehe Kapitel 5.3.) Bei der Eingrenzung der, für diese Arbeit relevanten Akteure, beziehe ich mich auf die Akteurs-Kategorisierung nach Scharpf. Scharpf unterscheidet auf oberster Ebene zunächst zwischen Individuen und komplexen Akteuren (aus vielen Individuen zusammengesetzte Handlungseinheiten). Komplexe Akteure unterteilt er wiederum je nach Ausprägung in: erstens *Handlungsaggregate* (homogene Präferenzen, Entscheidungsprämissen und Handlungsbedingungen), zweitens *kollektive Akteure* (die individuellen Akteure werden koordiniert z.B. in Allianzen, Clubs, Bewegungen und Verbänden) und drittens *korporative Akteure* (überindividuelle Rechtsperson zur Ressourcenzusammenlegung z.B. Unternehmerverbände, Gewerkschaften, Aktiengesellschaften, Parteien, Regierung, Verwaltung).<sup>30</sup> Möglich ist auch, dass mehrere korporative Akteure einen kollektiven Akteur bilden oder sich auch zu einem korporativen Akteur höherer Ordnung zusammenschließen (z.B. Dachverbände oder auch internationale Organisationen).<sup>31</sup>

Die Auswahl der Akteure, die in dem Policy-Prozess partizipieren, bezieht sich auf eine institutionalistische Perspektive, da Verantwortung für die Implementierung bereits formal in den Strukturen des politischen Systems festgelegt sind.<sup>32</sup>

Die aus der Stakeholderanalyse des Projekt- und Prozessmanagements abgeleitete Akteursanalyse<sup>33</sup> beruht auf der Annahme, dass die Wahrnehmungen der

---

<sup>29</sup> Vgl. Schubert/Bandelow, 2003, S. 95

<sup>30</sup> Vgl. Scharpf, 2000, zitiert in: Schubert/Bandelow, 2003, S. 109

<sup>31</sup> Vgl. Schubert/Bandelow, 2003, S. 111

<sup>32</sup> Vgl. Schubert/Bandelow, 2003, S. 114

<sup>33</sup> Aus eigener Expertise entwickelte Methode

Akteure die treibenden und damit entscheidenden Kräfte in politischen Entscheidungsprozessen darstellen.

Der Prozess umfasst dabei folgende Schritte:

1. Identifikation der handelnden Akteure
2. Bewertung der Einflussmöglichkeiten und Steuerungsinstrumente der Akteure (politische und rechtliche Legitimation, Wissen, gesellschaftliche Stellung, Lobbyarbeit., etc.)
3. Analyse der Strukturen und gegenseitiger Vernetzung der Akteure und
4. Einschätzung der Ziele und Interessen der Akteure

Für eine bessere Übersicht werden die Ergebnisse in eine Tabelle eingetragen:

Organisation	Einfluss	Steuerungsmittel	Aufgaben/Interessen/Ziel
Europäische Kommission	hoch	Stellungnahmen, Gesetzesinitiativen, Vorschläge für Leitlinien	Verwaltung, Umsetzung von Strategien, Regelungen und Beschlüssen, Evaluierung der Umsetzung, Erhaltung des Wohlfahrtsstaates

*Tabelle 1 - Quelle: Eigene Darstellung*

#### 2.1.4. Qualitative Inhaltsanalyse

Als qualitative Erhebungs- und Auswertungsmethode wurde die Qualitative Inhaltsanalyse nach Phillip Mayring<sup>34</sup> gewählt. Für Mayring (2004) sind folgende Grundsätze bestimmend: Das Material ist in einen Kommunikationszusammenhang eingebettet (Autor, soziokultureller Hintergrund, Zielgruppe). Die Systematik ist regelgeleitet, theoriegeleitet und geht an Kategorien(-systemen) orientiert vor. Die qualitative Inhaltsanalyse misst sich an Gütekriterien wie der Intercoder-Reliabilität<sup>35</sup>. Quantitative Analyseschritte werden in den Prozess einbezogen.

Nach der Materialauswahl erfolgt eine strukturierende Inhaltsanalyse, um bestimmte Aspekte aus dem Material herauszufiltern. Im Fall dieser Arbeit bedeutet

<sup>34</sup> Vgl. Mayring, 2004, S. 468ff

<sup>35</sup> Diese wird ermittelt, indem mehrere Personen (Kodierer) das Datenmaterial anhand eines Systems unabhängig voneinander kodieren (sind die Kategorien verständlich formuliert und trennscharf?). Danach werden der Ergebnisse aller Kodierer verglichen und anhand des Kappa-Koeffizienten nach Cohen berechnet (wobei 0 keine und 1,0 die absolute Übereinstimmung ist). Für Mayring ist 0,7 ausreichend.

dies zum Beispiel: Wird das Thema Weiterbildung überhaupt angeschnitten? Welche Personengruppe ist gemeint (45plus, 50 bis 64, 55 bis ?)? Ist das Dokument für die Arbeit überhaupt relevant? Das heißt, dass schon vorher festgelegte, theoretisch begründete Auswertungsaspekte an das Material herangetragen werden (deduktive Kategorienanwendung), um danach die deduktiv gewonnenen Kategorien zu Textstellen methodisch abgesichert zuzuordnen.

In einem Kategorienschema mit bestimmten Kodierregeln wurden Kategorien entwickelt, in denen die Textstellen der Dokumente zu fassen/zuzuordnen sind. Anschließend wurden die Strategie- und Arbeitspapiere, Studien, Berichte, Broschüren, Leitfäden, Amtsblätter, Gesetze und Richtlinien nach den festgelegten Schlüsselwörtern durchsucht, die exemplarisch für die gewählte Kategorie stehen sollten. Die Wahl der Schlüsselwörter folgt den Begriffsbestimmungen in Kapitel 2.2. sowie den theoretischen Begriffen im dritten Kapitel.

Folgende Kodierungstabelle kommt bei der Analyse der Dokumente zur Anwendung:

<b>Code</b>	<b>Schlüsselwörter</b>
Ältere Arbeitnehmer/innen	Ältere, ältere Arbeitnehmer, ältere Erwerbstätige, ältere Arbeitslose, alternde Erwerbsbevölkerung, alternde Bevölkerung, demographischer Wandel, demographische Herausforderung, Generation 50plus, 55- bis 64-Jährige
Weiterbildung	Aus- und Weiterbildung, Fortbildung, betriebliche Weiterbildung, formale/nicht-formale/informelle Bildung, Qualifizierungsmaßnahmen, Qualifizierung, Lebenslanges Lernen, Lebensbegleitendes Lernen, Schulungsmaßnahmen, berufliche Weiterbildung, Erwachsenenbildung
Wohlfahrtsstaat	Sozialstaat, Sozialpolitik, Sozialeistung, Transferleistung, soziale Absicherung, wohlfahrtsstaatlicher Charakter

*Tabelle 2 - Quelle: Eigene Darstellung*

Für den methodischen Aufbau dieser Arbeit wurde ein Mix aus qualitativen Methoden gewählt - die Fallstudie als Interpretation, der Prozess im Rahmen der

Politikfeldanalyse analysiert, die handelnden Akteure sind in einem Policy-Akteurs-System kategorisiert und die Literatur mittels Kodierungstabelle nach der Methode der qualitativen Inhaltsanalyse betrachtet.

## 2.2. Begriffsbestimmungen

Da die Begriffe Erwachsenenbildung, Weiterbildung und Qualifikation in der Literatur oft synonym verwendet werden, war es schwierig scharf abgegrenzte Definitionen zu finden und diese Grundbegriffe zu systematisieren. Die Diskussion ist geprägt von Mehrdeutigkeiten, Unschärfe und Widersprüchlichkeiten.<sup>36</sup>

Doch um die Ziele und die Strategie der Europäischen Union betreffend einer Weiterbildung älterer Arbeitnehmer/innen analysieren zu können, ist es vorab notwendig zu sehen, welche bildungsrelevanten Definitionen diesen Vorhaben zugrunde liegen.

Die selbige Problematik gilt auch für arbeitsmarktrelevante Begriffe wie Arbeitnehmer/in oder Erwerbstätige/r. Diese werden im Kapitel 2.2.2. näher erläutert. Genauere Erläuterungen zum Diskurs folgen in den jeweiligen Unterkapiteln.

### 2.2.1. Bildungstheoretische Begrifflichkeiten

In diesem Kapitel sollen pädagogische Kernbegriffe erörtert werden, da diese die Basis für das Verständnis sowohl der beschäftigungspolitischen (in Kapitel 6. ausgeführt) als auch der bildungspolitischen Strategien der Union (in Kapitel 7. erläutert) bilden.

Um von Bildungspolitik sprechen zu können, stellt sich zunächst die Frage, was unter dem Begriff **Bildung** verstanden wird.

Laut Gruber ist „Bildung ist ein „deutscher Sonderbegriff“ (Tenorth), der nicht oder nur schwer in andere Sprachen übersetzt werden kann. Er [...] gilt bis heute als einer der wichtigsten Termini in der pädagogischen Diskussion.“<sup>37</sup>

---

<sup>36</sup> Vgl. dazu auch Gruber, 2009, S. 2

<sup>37</sup> Gruber: Kurze Geschichte des Bildungsbegriffs, [http://files.adulteducation.at/wba/1-Gruber\\_Elke\\_Bildung.pdf](http://files.adulteducation.at/wba/1-Gruber_Elke_Bildung.pdf), [Zugriff: 22.04.2015], S. 1

Gruber führt weiter aus, dass der Bildungsbegriff mehrere Bedeutungsebenen inkludiert: So sind sowohl der Prozess des Bildens als Bildungsideal und gleichzeitig die Bildung als Produkt gemeint.<sup>38</sup>

Protagoras von Abdera als Sophist prägte den *homo-mensura-Satz* "Der Mensch ist das Maß aller Dinge, dessen, was ist, daß/wie es ist, dessen, was nicht ist, daß/wie es nicht ist."<sup>39</sup>

Aus jüdisch-christlicher Tradition hat der Mensch die Aufgabe sich als Ebenbild Gottes herauszubilden. Damit verbunden ist im Deutschen die Wortverwandtschaft von „Bild-bilden-Bildung“.<sup>40</sup>

Während im 18. Jahrhundert zur Zeit der Aufklärung vor allem unter den Philantropen die „Erziehung zur Brauchbarkeit“ und eine Erziehung zu einem nützlichen Leben im Sinne der bürgerlichen Gesellschaft im Vordergrund<sup>41</sup> stand, rückt das Bildungskonzept des Neuhumanismus den Lerner und den „Vorgang des ‚Sich-Bildens‘ bzw. der ‚Selbst-Bildung‘“<sup>42</sup> in den Mittelpunkt.

Wilhelm von Humboldt beschreibt in „den Ideen zu einem Versuch, die Gränzen der Wirksamkeit des Staats zu bestimmen von 1792“<sup>43</sup> Bildung wie folgt:

*„Der wahre Zweck des Menschen – nicht der, welchen die wechselnde Neigung, sondern welchen die ewig unveränderliche Natur ihm vorschreibt – ist die höchste und proportionirlichste Bildung seiner Kräfte zu einem Ganzen.“<sup>44</sup>*

Humboldt versteht darunter, dass (im Gegensatz zum Bildungsbegriff der Aufklärung) nicht die äußeren Anforderungen, sondern der Mensch selbst (im Sinne der Renaissance) zentrale Bedeutung haben. Jeder Mensch solle demnach versuchen seine Potentialen bestmöglich zu fördern und aus seinen Kräften das Bestmögliche rauszuholen. Demnach könne man die Bildung eines Menschen danach beurteilen, inwieweit er sich selbst verwirklicht hat. Interessant ist, dass Humboldt dabei „auf die Verschiedenheit der Köpfe“<sup>45</sup> (die individuellen Eigenschaften) Rücksicht nimmt.

---

<sup>38</sup> Gruber: Kurze Geschichte des Bildungsbegriffs, [http://files.adulteducation.at/wba/1-Gruber\\_Elke\\_Bildung.pdf](http://files.adulteducation.at/wba/1-Gruber_Elke_Bildung.pdf), [Zugriff: 22.04.2015], S. 1

<sup>39</sup> Helferich, 1998, S.16

<sup>40</sup> Vgl. Gruber: Kurze Geschichte des Bildungsbegriffs, [http://files.adulteducation.at/wba/1-Gruber\\_Elke\\_Bildung.pdf](http://files.adulteducation.at/wba/1-Gruber_Elke_Bildung.pdf), [Zugriff: 22.04.2015]

<sup>41</sup> Siehe Koller, 2012, S. 72

<sup>42</sup> Koller, 2012, S. 71

<sup>43</sup> Koller, 2012, S. 74

<sup>44</sup> Koller, 2012, S. 74

<sup>45</sup> Koller, 2012, S. 78

Der Bildungsprozess ist eine „Wechselwirkung von Ich und Welt“<sup>46</sup>, deren Grundvoraussetzungen Freiheit und eine möglichst abwechslungsreiche Umgebung sind.

Seit den 60er Jahren ist Bildungsbegriff und die Messbarkeit von Bildung umstritten. In der Pädagogik wird immer wieder diskutiert wird, ob der Terminus *Bildung* durch die Begriffe „*Sozialisation* (wenn es darum gehe, die Auseinandersetzung heranwachsender Subjekte mit Ihrer Umwelt zu begreifen) oder [...] *Qualifikation* (wenn die Ziele, Inhalte und Methoden von Lernprozessen im Zentrum stünden)“<sup>47</sup> ersetzt werden kann.

Auch der Begriff **Erwachsenenbildung** ist - wie bereits in der Einleitung erwähnt - nicht eindeutig definiert und wird oft synonym mit **Weiterbildung** verwendet.

In der Mitteilung der Kommission *Erwachsenenbildung: Man lernt nie aus* wird Erwachsenenbildung wie folgt definiert:

*„alle Formen des Lernens durch Erwachsene nach Abschluss der allgemeinen und/oder beruflichen Bildung unabhängig von dem in diesem Prozess erreichten Niveau (d.h. einschließlich Hochschulbildung).“<sup>48</sup>*

In Österreich liefert laut Elke Gruber<sup>49</sup> die gültige Definition das Erwachsenenbildung -Förderungsgesetz. Beide Begriffe dürfen synonym verwendet werden.

Das Bundesgesetz über die Förderung der Erwachsenenbildung und des Volksbüchereiwesens aus Bundesmitteln vom 21. März 1973 (BGBl. Nr. 171/1973) Abschnitt 1, §1 lautet:

*„(2) Gegenstand der Förderung nach diesem Bundesgesetz sind Einrichtungen und Tätigkeiten, die im Sinne einer ständigen Weiterbildung die Aneignung von Kenntnissen und Fertigkeiten sowie der Fähigkeit und Bereitschaft zu verantwortungsbewußtem Urteilen und Handeln und die Entfaltung der persönlichen Anlagen zum Ziele haben.“<sup>50</sup>*

---

<sup>46</sup> Koller, 2012, S. 80

<sup>47</sup> Koller, 2012, S. 95

<sup>48</sup> Kommission der Europäischen Gemeinschaften, 2006, KOM(2006) 614, S. 2

<sup>49</sup> Bundesministerium für Bildung und Frauen (Hrsg.), 2015: Förderungsgesetz von 1973 als Definitionsgrundlage, [http://erwachsenenbildung.at/themen/eb\\_in\\_oesterreich/definition/eb-foerderungsgesetz.php](http://erwachsenenbildung.at/themen/eb_in_oesterreich/definition/eb-foerderungsgesetz.php), [Zugriff: 02.04.2015]

<sup>50</sup> BGBl. Nr. 171/1973, S. 2

Die Grundvoraussetzungen des Ö-Cert<sup>51</sup> als Qualitätsrahmen für die Erwachsenenbildung in Österreich (BGBLA\_2012\_II\_269 gemäß Art. 15a B-VG) in Abschnitt A, Punkt 3 besagen:<sup>52</sup>

*„Die Erwachsenenbildung (synonym: Weiterbildung) umfasst alle Formen des formalen, nicht-formalen und zielgerichteten informellen Lernens durch Erwachsene nach Beendigung einer unterschiedlich ausgedehnten ersten Bildungsphase unabhängig von dem in diesem Prozess erreichten Niveau.*

*Erwachsenenbildung/Weiterbildung umfasst alle beruflichen, allgemeinbildenden, politischen und kulturellen Lehr- und Lernprozesse für Erwachsene, die im öffentlichen, privaten und wirtschaftlichen Kontext von anderen und/oder selbst gesteuert werden.*

*Erwachsenenbildnerisches Handeln basiert auf bildungspolitischen Strategien und gesellschaftlicher Verantwortung, Organisationsstrukturen sowie rechtlichen und finanziellen Grundlagen.“*

Hat die Weiterbildung eine berufliche Relevanz und dient nicht allein der persönlichen Bildung sondern einer arbeitsmarktbezogenen Qualifikation,<sup>53</sup> so wird der Terminus **Berufliche (Aus- und) Weiterbildung** verwendet.

Im Leitfaden des bildungspolitischen Programms Erasmus+ findet sich im Glossar folgende Definition der Europäischen Kommission für berufliche Aus- und Weiterbildung:

*„Aus- und Weiterbildung, die darauf abzielt, Menschen mit Wissen, Knowhow, Fähigkeiten und/oder Kompetenzen auszustatten, die im Rahmen von bestimmten Beschäftigungen oder breiter gefasst auf dem Arbeitsmarkt erforderlich sind. Unter Erasmus+ sind Projekte im Rahmen von Aktionen im Bereich der beruflichen Aus- und Weiterbildung förderfähig, die sich auf berufliche Erstausbildung oder eine Weiterbildung konzentrieren.“<sup>54</sup>*

---

<sup>51</sup> Der Ö-Cert ist ein neu entwickelter Qualitätsrahmen (und gleichzeitig eine Marke) für die Erwachsenenbildung in Österreich, der gemeinsam vom Bundesministerium für Unterricht, Kunst und Kultur, den Bundesländern und Vertreterinnen und Vertretern von Erwachsenenbildungsorganisationen entwickelt wurde – Vgl. dazu Statistik Austria, 2012, S. 7

<sup>52</sup> BGBLA\_2012\_II\_269, S. 4

<sup>53</sup> Vgl. Koller, 2012, S. 95

<sup>54</sup> Europäische Kommission, 2016: Erasmus+, Programmleitfaden, [http://ec.europa.eu/programmes/erasmus-plus/documents/erasmus-plus-programme-guide\\_de.pdf](http://ec.europa.eu/programmes/erasmus-plus/documents/erasmus-plus-programme-guide_de.pdf), [Zugriff: 21.01.2016], S. 362

Für die Befragungen zur betrieblichen Weiterbildung (CVTS)<sup>55</sup> in Europa werden im Manual die betriebliche Weiterbildung (englisch: Continuing Vocational Training - CVT) zwei Kategorien unterschieden: zum Einen die Kategorie der Kurse (intern im Unternehmen und extern von einem Drittanbieter organisiert) und zum anderen die Kategorie, in die alle anderen Formen fallen, wie Training am Arbeitsplatz, Job-Rotation, Austausch, geplante Entsendungen, Studienaufenthalte, Lerngruppen, selbstgesteuertes Lernen (meist elektronisch unterstützt) sowie die Teilnahme an Konferenzen, Workshops, Messen und Vorträgen.<sup>56</sup> Um ein CVT als solches zu werten, müssen drei Kriterien zutreffen: Das Training muss im Vorhinein geplant sein, bei der Organisation des Trainings wird ein Lernziel festgelegt und das Unternehmen muss zumindest einen Teil der Kosten übernehmen.<sup>57</sup>

Innerhalb der europäischen Bildungspolitik wurde mit der Einführung des Terminus **Lebenslanges Lernen** (auch Lifelong Learning) der Schwerpunkt stärker auf die Bildung Erwachsener gelenkt, da die Qualifikationen, die in der Grundausbildung erworben werden nicht mehr für ein gesamtes Erwerbsleben ausreichen.<sup>58</sup> Ein sehr ähnlicher Begriff ist der des **Lebensbegleitenden Lernens**,<sup>59</sup> wobei sich in EU eher der zuerst genannte Ausdruck Lebenslanges Lernen durchgesetzt hat.<sup>60</sup>

2001 hat die Europäische Kommission in ihrer Mitteilung die bis heute geltende Definition formuliert, worin Lebenslanges Lernen folgendes umfasst:

*„alles Lernen während des gesamten Lebens, das der Verbesserung von Wissen, Qualifikationen und Kompetenzen dient und im Rahmen einer persönlichen, bürgergesellschaftlichen, sozialen bzw. beschäftigungsbezogenen Perspektive erfolgt.“<sup>61</sup>*

Die zentrale Definition, was die Europäische Kommission unter lebenslangem Lernen subsummiert, findet sich auch in der Einführung des österreichischen Strategiepapiers zum Memorandum über lebenslanges Lernen:

---

<sup>55</sup> siehe dazu Kapitel 7.4.

<sup>56</sup> Vgl. European Commission/Eurostat, 2006, S. 12

<sup>57</sup> Vgl. European Commission/Eurostat, 2006, S. 15

<sup>58</sup> Die Erläuterungen zu den Veränderungen der Arbeitswelt finden sich in Kapitel 4.2.

<sup>59</sup> Vgl. Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften (2000/L 28), S. 15

<sup>60</sup> Die europäische Bildungspolitik und die Strategien zu lebenslangem Lernen sind in Kapitel 7.ausführlich beschrieben.

<sup>61</sup> Kommission der Europäischen Gemeinschaften, 2001, KOM(2001) 678, S. 9

*„Kommission und Mitgliedstaaten haben lebenslanges Lernen im Rahmen der Europäischen Beschäftigungsstrategie definiert als jede zielgerichtete Lerntätigkeit, die einer kontinuierlichen Verbesserung von Kenntnissen, Fähigkeiten und Kompetenzen dient. Diese Arbeitsdefinition wird auch in dieser Mitteilung zugrunde gelegt und bildet den Ausgangspunkt für weitere Diskussionen und Aktionen.“<sup>62</sup>*

Aus bildungspolitischer Sicht weitet die Kommission die Definition für lebenslanges Lernen nochmals aus. Demnach versteht die Kommission unter lebenslangem Lernen

*„alle Formen der allgemeinen und der beruflichen Bildung und Ausbildung sowie des nichtformalen und informellen Lernens während des gesamten Lebens, aus denen sich eine Verbesserung von Wissen, Fertigkeiten und Kompetenzen oder der Teilhabe an der Gesellschaft im Hinblick auf persönliche, staatsbürgerliche, kulturelle, soziale und/oder beschäftigungsbezogene Ziele ergibt, einschließlich der Bereitstellung von Beratungs- und Orientierungsdiensten.“<sup>63</sup>*

Eine weitere für Österreich gültige Definition liefert ebenfalls der Ö-Cert, Abschnitt A, Punkt 2. Diese lautet:

*„Lebenslanges Lernen umfasst alles formale, nicht-formale und informelle Lernen an verschiedenen Lernorten von der Kindheit bis einschließlich der Phase des Ruhestands. Lebenslanges Lernen wird definiert als jede zielgerichtete Lerntätigkeit, die einer kontinuierlichen Verbesserung von Kenntnissen, Fähigkeiten und Kompetenzen dient. Dabei wird ‚Lernen‘ verstanden als Verarbeiten von Informationen und Erfahrungen zu Kenntnissen, Einsichten und Kompetenzen.“<sup>64</sup>*

Demnach können dem lebenslangen Lernen vier große Kategorien von Bildung und Lernen zugordnet werden: die formale sowie die nicht-formale Bildung, informelles Lernen sowie zufällig (beiläufiges) Lernen, wobei die Unterscheidung nach den Kriterien des Abschluss, des Lernortes und der Intention getroffen wird.<sup>65</sup>

---

<sup>62</sup> Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur, 2001, S. 3

<sup>63</sup> Europäische Kommission, 2016: Erasmus+, Programmleitfaden, [http://ec.europa.eu/programmes/erasmus-plus/documents/erasmus-plus-programme-guide\\_de.pdf](http://ec.europa.eu/programmes/erasmus-plus/documents/erasmus-plus-programme-guide_de.pdf), [Zugriff: 21.01.2016], S. 367

<sup>64</sup> BGBLA\_2012\_II\_269, S. 4

<sup>65</sup> Die Basis innerhalb der EU bildet die Klassifikation nach ISCED 1997, vgl. United Nations Educational Scientific and Cultural Organization, 2006, S. 19ff

Das AMS definiert entsprechend der Klassifizierung von Eurostat<sup>66</sup> im Endbericht zur Weiterbildung älterer Arbeitnehmer/innen **formales Lernen** wie folgt: „Formale/formelle Weiterbildung bezeichnet die allgemeine oder berufliche (Weiter-)Bildung im regulären Schulsystem, an Universitäten und Hochschulen.“<sup>67</sup> Dies beinhaltet sowohl einen fixen Lernort (zum Beispiel die Schule) und einen formalen (damit auch vergleichbaren) Abschluss (zum Beispiel ein akademischer Grad).

Im Gegensatz zum Lernen im regulären Schulsystem umfasst **non-formale/nicht-formelle** Weiterbildung laut AMS „organisierte Angebote in der Form von Kursen, Seminaren, Schulungen, u.a. von Einrichtungen, die nicht dem formalen Bildungssystem zuzurechnen sind.“<sup>68</sup>

Das Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur führt die Lernmöglichkeiten noch detaillierter auf:<sup>69</sup>

*„Nicht-formales Lernen findet außerhalb der Hauptssysteme der allgemeinen und beruflichen Bildung statt und führt nicht unbedingt zum Erwerb eines formalen Abschlusses. Nicht-formales Lernen kann am Arbeitsplatz und im Rahmen von Aktivitäten der Organisationen und Gruppierungen der Zivilgesellschaft (wie Jugendorganisationen, Gewerkschaften und politischen Parteien) stattfinden. Auch Organisationen oder Dienste, die zur Ergänzung der formalen Systeme eingerichtet wurden, können als Ort nichtformalen Lernens fungieren (z. B. Kunst-, Musik- und Sportkurse oder private Betreuung durch Tutoren zur Prüfungsvorbereitung).“<sup>70</sup>*

In der Eurostat Erhebung zur Erwachsenenbildung (AES) sind unter nicht-formellen Lernaktivitäten neben privatem Unterricht oder Kursen auch Seminare, Workshops, begleitetes Training am Arbeitsplatz und eLearning (Fernlerne) kategorisiert.<sup>71</sup>

Während die ersten beiden Kategorien noch klarer definiert durch das Vorhandensein der realen Lernorte abgegrenzt sind, werden die Definitionen des

---

<sup>66</sup> Analog zu den Definitionen, die auch die Statistik Austria verwendet und die sich wiederum an den ISCED orientieren, vgl. Statistik Austria, 2013, S. 15ff

<sup>67</sup> Arbeitsmarktservice Österreich, 2008, S. 18

<sup>68</sup> Arbeitsmarktservice Österreich, 2008, S. 18

<sup>69</sup> Vgl. auch die Definition von Nicht-formale Bildung in Statistik Austria, 2013, S. 16f

<sup>70</sup> Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur, 2001, S. 9

<sup>71</sup> Siehe dazu Kapitel 7.4.1.

**informellen Lernens** – auch durch das Fehlen eines physischen Lernortes – wesentlich komplexer und missverständlicher.

In der sehr breit angelegten Definition des AMS wird einerseits der selbstbestimmte Aspekt in den Vordergrund gestellt und gleichzeitig betont, dass jegliche Mediennutzung darunter fällt.

*„Die Aktivitäten des informellen Lernens sind dadurch gekennzeichnet, dass sich der Lernende bewusst für sie entscheidet, sie selbstständig organisiert und durchführt, ohne dass eine Lehrperson bzw. eine Bildungseinrichtung beteiligt ist. Zu den Aktivitäten des informellen Lernens zählen Selbststudium durch Nutzung von Fachliteratur, Nutzung von Lernangeboten im Internet, Lernen durch Bildungs-/Informationssendungen in Rundfunk und Fernsehen, Audio- oder Videokassetten, Nutzung von Computerprogrammen zum Lernen (z.B. Lern-Software auf CD-ROMs), Besuch von Einrichtungen, die Bildungsinhalte vermitteln (z.B. Bibliotheken, Museen, Ausstellungen) und der arbeitsbezogene Wissensaustausch mit KollegInnen.“<sup>72</sup>*

Die Europäische Kommission hingegen sieht beim informellen Lernen nicht zwingend eine bewusste Entscheidung als Voraussetzung gegeben:

*„Lernen aus täglichen Aktivitäten am Arbeitsplatz, in der Familie oder in der Freizeit; diese Form des Lernens ist im Hinblick auf Lernziele und –zeiten sowie in Bezug auf unterstützende Maßnahmen nicht organisiert oder strukturiert. Informelles Lernen kann aus Sicht des Lernenden unbeabsichtigt sein.“<sup>73</sup>*

Auch für die Definition des Bundesministeriums für Bildung, Wissenschaft und Kultur steht die Intention nicht im Vordergrund:

*„Informelles Lernen ist eine natürliche Begleiterscheinung des täglichen Lebens. Anders als beim formalen und nicht-formalen Lernen handelt es sich beim informellen Lernen nicht notwendigerweise um ein intentionales Lernen, weshalb es auch von den Lernenden selbst unter Umständen gar nicht als Erweiterung ihres Wissens und ihrer Fähigkeiten wahrgenommen wird. Bisher war es in erster Linie das formale Lernen, mit dem sich die Politik beschäftigt hat.“<sup>74</sup>*

Während hingegen die United Nations Educational, Scientific and

---

<sup>72</sup> Arbeitsmarktservice Österreich, 2008, S. 18

<sup>73</sup> Europäische Kommission, 2016: Erasmus+, Programmleitfaden, [http://ec.europa.eu/programmes/erasmus-plus/documents/erasmus-plus-programme-guide\\_de.pdf](http://ec.europa.eu/programmes/erasmus-plus/documents/erasmus-plus-programme-guide_de.pdf), [Zugriff: 21.01.2016]. S. 366

<sup>74</sup> Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur, 2001, S. 9f

Cultural Organization (UNESCO) in ihrer International Standard Classification of Education (ISCED) – die die Grundlage der Definitionen von Eurostat (und damit auch der Statistik Austria) bildet, sehr wohl eine Intention zu Grunde legt. Die Abgrenzung zu nicht-formalem Lernen bildet der Umstand, dass die Maßnahmen nicht institutionalisiert sind und überall (und mit jedem/r) stattfinden können:

*„That is the main parameter that differentiates informal learning from formal and non-formal. On the other hand, it must be separated from random learning, which is not an activity intentionally planned in advance. Random learning can be considered as a natural learning mechanism.“<sup>75,76</sup>*

Die Teilnahme an Lernaktivitäten im Bereich der Erwachsenenbildung und der betrieblichen Bildung wird von der Statistik Austria regelmäßig erhoben und in Kooperation mit dem Eurostat als AES (Adult Education Survey) und CVTS (Europäische Erhebung über betriebliche Bildung) publiziert. Beide statistischen Erhebungen werden im Kapitel 7.4. näher betrachtet.

### 2.2.3. Begrifflichkeiten zum Arbeitsmarkt

Neben den bildungstheoretischen Definitionen ist es für das Verständnis der policy Analyse notwendig auch arbeitsmarktrelevante Termini zu definieren. Diese sind besonders relevant für das Verständnis der Vorgaben aus der Europäischen Union und dem Vergleich zwischen den Ländern der europäischen Union.<sup>77</sup>

Zunächst einmal ist es wesentlich zu beschreiben, was mit dem Begriff **Arbeitnehmer/in** gemeint ist. Für Österreich gilt die Definition des Arbeitsmarkt Service, das unter Arbeitnehmer/in alle „unselbstständig erwerbstätigen Personen inkl. Arbeitslose und Personen in Karenz“<sup>78</sup> versteht.

---

<sup>75</sup> European Commission/Eurostat, 2014, S. 6

<sup>76</sup> Vgl. dazu auch European Commission/Eurostat, 2006, S. 43

<sup>77</sup> Vgl. dazu auch Kapitel 6.

<sup>78</sup> Arbeitsmarktservice Österreich, 2008, S. 18

Schwieriger wird bereits die Erfassung der **älteren Arbeitnehmer/innen**. Je nach Land/Studie/Auftraggeber/Sichtweise variiert das Alter zwischen 45plus und 55plus.<sup>79</sup> Laut der AMS-Forschungsstudie zur Weiterbildung älterer Arbeitnehmer/innen gibt es

*„keine verbindliche Definition darüber, ab wann man ein/e ältere/r Person/ArbeitnehmerIn ist. Der EU-Lissabon-Benchmark spricht von einer Beschäftigungsquote von 50 Prozent der Älteren im Jahr 2010 und versteht darunter die Altersgruppe 55 bis 64 Jahre. Viele Studien und Statistiken verwenden hingegen das 50. oder sogar das 45. Lebensjahr als Schwellenwert. Und aus Unternehmensbefragungen zum Rekrutierungsverhalten ist bekannt, dass es nicht wenige Unternehmen gibt, die zögern überhaupt BewerberInnen ab 35 Jahren einzustellen. Auch speziell auf ältere ArbeitnehmerInnen abzielende Förderinstrumente und -maßnahmen setzen oftmals mit dem Alter 50 ein.“<sup>80</sup>*

In den beiden großen - in Kapitel 6 - beschriebenen Strategien der Europäischen Union wird die Gruppe der älteren Arbeitnehmer mit 50 bis 65 angesetzt – so verfolgt zum Beispiel die Europäische Union ab der Jahrtausendwende das Hauptziel die Erwerbstätigenquote der über 50-Jährigen auf 50 Prozent zu erhöhen.<sup>81</sup> Allerdings sind wiederum in den Statistiken zur Beschäftigung in der Europäischen Union und auch in den Umfragen zur Weiterbildung des Eurostat<sup>82</sup> die Altersgruppen in 45 bis 54 und 55 bis 64 zusammengefasst, was eine Evaluation der Zielerreichung erschwert. Auch in der Labour Force Survey der ILO gelten erst 55- bis 64-Jährige als ältere Personen.<sup>83</sup>

Zwischen der internationalen und der österreichischen Definition, wann eine Person für die Statistik als **erwerbstätig oder arbeitslos** gilt, finden sich ebenfalls deutliche Unterschiede.

Die internationale Arbeitsorganisation (ILO) definiert eine Person als arbeitslos, wenn sie<sup>84</sup> in der Bezugswoche (der Befragung) nicht erwerbstätig (geringfügig, selbständig oder unselbständig ausgenommen Krankheit oder Urlaub) war, aktiv

---

<sup>79</sup> Siehe dazu auch die Zahlen in den Kapiteln 4.1., 4.3. und 7.4.

<sup>80</sup> Arbeitsmarktservice Österreich, 2008, S. 17

<sup>81</sup> Siehe dazu die Ausführungen in den Kapiteln 6.1. und 6.2.

<sup>82</sup> Generauer erläutert in Kapitel 7.4.

<sup>83</sup> Vgl. die Beschreibung in den Tabellen von Eurostat online unter:

<http://ec.europa.eu/eurostat/web/lfs/data/main-tables>, [Zugriff: 22.04.2015]

<sup>84</sup> Vgl. dazu Statistik Austria, 2015: Arbeitslose, [http://www.statistik.at/web\\_de/statistiken/arbeitsmarkt/arbeitslose\\_arbeitssuchende/](http://www.statistik.at/web_de/statistiken/arbeitsmarkt/arbeitslose_arbeitssuchende/), [Zugriff: 09.04.2015]

einen Arbeitsplatz sucht (in den 4 Wochen vor der Befragung) und innerhalb von zwei Wochen für eine Arbeitsaufnahme verfügbar ist.

Die Messung der Zahl der Erwerbslosen erfolgt in den EU-Ländern anhand der Arbeitskräfteerhebung (Labour Force Survey - LFS)<sup>85</sup> und dient als Basis für internationale Studien wie z.B. der PIAAC. Für Österreich erhebt die Statistik Austria die Daten im Rahmen des Mikrozensus-Arbeitskräfteerhebung (MZ-AKE)<sup>86</sup> und liefert an EUROSTAT. Bereits 1960 wurde die erste Arbeitskräfteerhebung zur Vergleichbarkeit von Beschäftigungszahlen in den sechs Gründerstaaten der Europäischen Gemeinschaft durchgeführt. In den letzten 50 Jahren haben sich sowohl der Arbeitsmarkt als auch die Union weiterentwickelt und damit stieg die Nachfrage an vergleichbaren Statistiken über zum Beispiel Arbeitszeiten oder die Beschäftigung nach Geschlecht, Alter oder Industriezweigen. Um diesem Bedürfnis zu folgen, wurde die EU-AKE für alle Mitgliedsländer harmonisiert, regelmäßig durchgeführt und kann daher „als unerlässliches Instrument zur Beobachtung der Arbeitsmarkttrends und als Entscheidungshilfe für politische Maßnahmen betrachtet“<sup>87</sup> werden.<sup>88</sup>

Die nationale Berechnungsmethode der nationalen Arbeitslosenquote ALQ (auch Registerarbeitslosenquote genannt)<sup>89</sup> weicht stark von der Definition nach der ILO ab. Bei der Berechnung der ALQ werden die arbeitslosen Personen (AL) ins Verhältnis zum gesamten Arbeitskräftepotenzial (AKP) gesetzt, das sich aus der Summe aus Arbeitslosenbestand und unselbstständig beschäftigten Personen ergibt. Die vom AMS veröffentlichten<sup>90</sup> nationalen Arbeitslosenzahlen basieren auf: Einerseits den beim AMS vorgemerkten (arbeitslosen) Personen, die nicht in

---

<sup>85</sup> Vgl. Eurostat, 2015: Erwerbslosenstatistiken auf regionaler Ebene, [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Unemployment\\_statistics\\_at\\_regional\\_level/de](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Unemployment_statistics_at_regional_level/de), [Zugriff: 22.04.2015], die Haupttabellen sind online verfügbar unter: <http://ec.europa.eu/eurostat/web/lfs/data/main-tables>, [Zugriff: 22.04.2015]

<sup>86</sup> Quartalsweise und jährliche Publikation, online unter: Statistik Austria, 2015: Arbeitsmarkt, [http://www.statistik.at/web\\_de/dynamic/services/publikationen/3/publdetail?id=3&listid=3&detail=485](http://www.statistik.at/web_de/dynamic/services/publikationen/3/publdetail?id=3&listid=3&detail=485), [Zugriff: 22.04.2015]

<sup>87</sup> Europäische Kommission, 2016: Eurostat, <http://ec.europa.eu/eurostat/web/main>, [Zugriff: 08.02.2016]

<sup>88</sup> Vgl. Europäische Kommission, 2016: Eurostat, <http://ec.europa.eu/eurostat/web/main>, [Zugriff: 08.02.2016]

<sup>89</sup> AMS, 2015: Fachbegriffe, <http://www.ams.at/ueber-ams/medien/arbeitsmarktdaten/fachbegriffe#Arbeitslosenquoten>, [Zugriff: 22.04.2015]

<sup>90</sup> Vgl. z.B. Arbeitsmarktservice Österreich (Hrsg.), 2015: Übersicht über den Arbeitsmarkt, April, [http://www.ams.at/docs/001\\_uebersicht\\_aktuell.pdf](http://www.ams.at/docs/001_uebersicht_aktuell.pdf), [Zugriff: 22.05.2015]

Beschäftigung oder Schulung sind und andererseits den beim Hauptverband der Sozialversicherungsträger (HV) erfassten unselbständig Beschäftigten.<sup>91</sup>

Zur Veranschaulichung hier der Vergleich der Zahlen für 2014 laut Statistik Austria:

*„Im Jahresdurchschnitt 2014 betrug laut Mikrozensus die Zahl der Arbeitslosen nach internationaler Definition 244.900 (ILO-Konzept). Das AMS registrierte hingegen 319.400 Arbeitslose nach nationaler Definition.“<sup>92</sup>*

Analog zur Erfassung der Erwerbstätigen gibt es auch bei der Berechnung der **Erwerbstätigenquote** einen internationalen und einen nationalen Ansatz:

Die Berechnung der Erwerbstätigenquote nach ILO<sup>93</sup> bezieht die Erwerbstätigen im Alter von 15 bis 64 auf die Bevölkerung in Privathaushalten, ohne Präsenz- und Zivildienstler und wird meist für die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter (15- bis 64-Jährige) ausgewiesen. Nach dem „Europa2020-Indikator“<sup>94</sup> werden auch Zahlen für die Altersgruppe der 20- bis 64-Jährigen publiziert. Seit 2010 berechnet sich die Arbeitslosenquote nach ILO als Anteil der Arbeitslosen an den Erwerbstätigen plus Arbeitslosen im Alter von 15 bis 74 Jahren (davor gab es kein Alterslimit nach oben).<sup>95</sup>

Bei der Berechnung des AMS<sup>96</sup> wird vom WIFO<sup>97</sup> der Anteil der Erwerbspersonen zwischen 15 und 60/65 an der jeweiligen Wohnbevölkerung erhoben, wobei sich die Bezeichnung 60/65 durch das unterschiedliche Pensionsantrittsalter für Frauen mit 60 und Männer mit 65 Jahren ergibt.

Das nationale **Lebensunterhaltskonzept** (LUK)<sup>98</sup> folgt der Auffassung, dass der Lebensunterhalt durch Erwerbstätigkeit sichergestellt wird und mindestens zwölf Stunden wöchentliche Arbeitszeit erfordert. Das bedeutet, dass die österreichischen

---

<sup>91</sup> Vgl. dazu Statistik Austria, 2015: Arbeitslose (Nationale Definition), [http://www.statistik.at/web\\_de/statistiken/arbeitsmarkt/arbeitslose\\_arbeitssuchende/arbeitslose\\_nationale\\_definition/index.html](http://www.statistik.at/web_de/statistiken/arbeitsmarkt/arbeitslose_arbeitssuchende/arbeitslose_nationale_definition/index.html), [Zugriff: 09.04.2015]

<sup>92</sup> AMS, 2015: Fachbegriffe, <http://www.ams.at/ueber-ams/medien/arbeitsmarktdaten/fachbegriffe>, [Zugriff: 09.04.2015]

<sup>93</sup> Vgl. Statistik Austria, 2015, S. 90

<sup>94</sup> Vgl. Statistik Austria, 2015, S. 90

<sup>95</sup> Vgl. Statistik Austria, 2014: Arbeitsmarktstatistik, S. 28

<sup>96</sup> Vgl. Arbeitsmarktservice Österreich, 2014: Arbeitsmarktlage, S. 5

<sup>97</sup> Vgl. Arbeitsmarktservice Österreich, 2014: Arbeitsmarktlage, S. 5

<sup>98</sup> Vgl. Arbeitsmarktservice Österreich, 1999, S. 7

Vorgaben weit über dem internationalen **Labour-Force-Konzepts** (LFK) der ILO<sup>99</sup> liegen. Als erwerbstätig nach dem LFK gilt eine Person dann, wenn sie in der Woche der Befragung „mindestens eine Stunde als UnselbständigeR, SelbständigeR oder MithelfendeR gearbeitet hat. Hat er/ sie aufgrund von Urlaub, Krankheit etc. nicht gearbeitet, geht aber normalerweise einer Arbeit nach, gilt er/sie ebenfalls als erwerbstätig. Personen in Elternkarenz und KinderbetreuungsgeldbezieherInnen mit aufrechtem Dienstverhältnis sowie Lehrlinge zählen ebenfalls zu den Erwerbstätigen.“<sup>100</sup>

Fallen eine hohe Arbeitslosenquote und gleichzeitig eine große Zahl an offenen Stellen zusammen, so spricht man von **struktureller Arbeitslosigkeit**. Dies bedeutete, dass die Qualifikation der Arbeitslosen nicht mit der geforderten Qualifikation der offenen Stellen überein stimmt oder dass sich die Berufs- oder die Regionalstruktur unterscheiden.<sup>101</sup> In den beiden Strategien vor allem in und während der Krise von ca. 2008 bis 2013 wird diese Diskrepanz als problematisch gesehen.<sup>102</sup>

Ausgehend von der Problemstellung widmete sich dieses Kapitel dem Forschungsdesign. Zunächst wurden die gewählten Methoden zur Beantwortung der Forschungsfrage beschrieben und im Anschluss für die Arbeit wesentliche Begriffe beschäftigungs- und bildungspolitische Begriffe definiert. Abschließend lässt sich für dieses Kapitel festhalten, dass der Diskurs zur Weiterbildung älteren Arbeitnehmer/innen von Unschärfe in der Begriffsabgrenzung, synonym verwendeten Begriffen und statistischen Abweichungen geprägt ist.

Das nun folgende Kapitel widmet sich den Theorien des Wohlfahrtsstaates.

---

<sup>99</sup> Vgl. Arbeitsmarktservice Österreich, 1999, S. 9

<sup>100</sup> AMS, o.J.: Begriffsdefinitionen und Abkürzungen, S.89 online unter: [http://www.ams.at/docs/001\\_Begriffe\\_Abkuerzungen.pdf](http://www.ams.at/docs/001_Begriffe_Abkuerzungen.pdf), [Zugriff: 22.05.2015]

<sup>101</sup> Vgl. Nowotny/Winkler, 1997, S.94

<sup>102</sup> Siehe dazu die Kapitel 6.1. und 6. 2.

### 3. Wohlfahrtsstaatliche Theorien

Wie in der Einleitung beschrieben wurde, unterliegt der Arbeitsmarkt (und allen damit verbundene Steuereinnahmen und Sozialleistungen) in den nächsten Jahren einem starken Wandel. Um die Relevanz der politischen Strategie zur Erhaltung des Wohlfahrtsstaates beschreiben und erklären zu können, bedarf es eines theoretischen Rahmens. Dieses Kapitel widmet sich den theoretischen Grundlagen des Wohlfahrtsstaates. Beginnend mit dem Versuch einer Beschreibung, was einen Wohlfahrtsstaat ausmacht, führen zuerst ältere Modelle der vergleichenden Wohlfahrtsstaatsforschung (in Kapitel 3.1.) hin zum zentralen Modell von Gøsta Esping-Andersen (genauer erläutert in Kapitel 3.2.). Abschließend gehe ich in Kapitel 3.3. auf die Theorie des Workfare State ein.

Alternativ werden oft Begriffe wie „Sozialstaat“, „Sozialpolitik“, und im angelsächsischen Sprachraum „welfare state“ verwendet. Allerdings ist die sprachliche Abgrenzung der verschiedenen Begriffe nicht einfach, weil je nach Land und Sprache unterschiedliche historische, politische<sup>103</sup>, institutionelle, religiöse<sup>104</sup> und kulturelle Entwicklungen dahinter stehen.

Schwierigkeiten in der Definition und Abgrenzung der Termini bereitet auch die ideologische Aufladung. So scheint „Wohlfahrt“ gegenüber „sozial\*“ als der stärkere umfassendere Begriff, der staatliche Aktivitäten hinausgehend über Sozialpolitik und Maßnahmen zum Ausgleich von Benachteiligungen erfordert. Schmid führt aus, dass „Wohlfahrtsstaat“ in Deutschland<sup>105</sup> negativ besetzt sei und „ein übermächtig gewordenes Staatswesen, das gesellschaftliche Freiräume zugunsten einer umfassenden Betreuung seiner Bürger von der Wiege bis zur Bahre einschränkt“.<sup>106</sup>

Schmid versucht demnach „Wohlfahrtsstaat“ für Europa wie folgt zu definieren:

---

<sup>103</sup> Auch partei- und klassenpolitische Kräfteverhältnisse

<sup>104</sup> Insbesondere die Relation zwischen Staat und Kirche(n)

<sup>105</sup> Wobei dasselbe auch für Österreich gilt – vgl. Talos, 2006, Sozialpolitik, S. 624f

<sup>106</sup> Schmid, 2010, S. 42

*„[...] besteht eine staatliche, über private Vorsorge und gemeinschaftliche Fürsorge hinausgehende Verpflichtung zur sozialen Sicherung und Förderung aller Bürger. Um dies zu gewährleisten, muss der Wohlfahrtsstaat umfangreiche Ressourcen an sich ziehen, die er wiederum in Form von monetären Transfers, sozialen Diensten und Infrastruktur zur Verfügung stellt. Auf diese Weise kommt es zu einer gesellschaftlichen Entwicklung, die als ‚sozialer Fortschritt‘ bezeichnet wird und [...] die Werte Sicherheit, Wohlfahrt, Freiheit und Gerechtigkeit in hohem Maße realisiert werden konnten. Dies ist auch ein Element des ‚Europäischen Modells‘ und ein Spezifikum im Vergleich zu anderen Regionen der Welt.“<sup>107</sup>*

Für Esping-Andersen ist die zentrale Frage in der Diskussion zum Wohlfahrtsstaat „ob, und zu welchen Bedingungen die Schichtenbildung und soziale Ungleichheiten, hervorgerufen durch den Kapitalismus, durch eine parlamentarische Demokratie umgekehrt werden können.“<sup>108</sup> Auch eine Fokussierung auf den (linearen) Vergleich der Ausgaben eines Staates führt laut Esping-Andersen nicht zum Ziel.<sup>109</sup> Wie Esping-Andersen mit Blick auf Österreich beschreibt:

*„By scoring welfare states on spending, we assume that all spending counts equally. But some welfare states, the Austrian one, for example, spend a large share on benefits to privileged civil servants. This is normally not what we would consider a commitment to social citizenship and solidarity.“<sup>110</sup>*

So führt Esping-Andersen aus, dass der Wohlfahrtsstaat nicht allein aus den Rechten, die er gewährt verstanden werden kann, sondern aus dem Zusammenspiel zwischen staatlichen Aktivitäten und der Rolle des Marktes sowie der Familie in der sozialen Versorgung.<sup>111</sup>

Interessant ist die Verankerung des sozialstaatlichen Prinzips in der Verfassung. Während sich in der österreichischen Bundesverfassung nichts findet<sup>112</sup>, ist in Deutschland das Sozialstaatsprinzip im Grundgesetz an zwei Stellen zu sehen:

---

<sup>107</sup> Schmid, 2010, S. 45

<sup>108</sup> Esping-Andersen, 1990, S. 11 [Übersetzung der Verfasserin]

<sup>109</sup> Vgl. Esping-Andersen, 1990, S. 19

<sup>110</sup> Esping-Andersen, 1990, S. 19

<sup>111</sup> Vgl. Esping-Andersen, 1990, S. 21

<sup>112</sup> Es gab 2002 das Volksbegehren „Sozialstaat Österreich“ mit dem Ziel das Sozialstaatsprinzip im Bundesverfassungsgesetz zu verankern.

Art 20 Abs. 1 GG heißt: „Die Bundesrepublik Deutschland ist ein demokratischer und sozialer Bundesstaat.“<sup>113</sup>

In Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG steht: „Die verfassungsmäßige Ordnung in den Ländern muss den Grundsätzen des republikanischen, demokratischen und sozialen Rechtsstaates im Sinne dieses Grundgesetzes entsprechen.“<sup>114</sup>

Kodifiziert sind Sozialleistungen in Deutschland im Sozialgesetzbuch (SGB). In Österreich hingegen gibt es Sozialleistungen auf Bundesebene<sup>115</sup>, als auch jene, die unter die Zuständigkeit der Bundesländer<sup>116</sup> (mit eigenen Gesetzen) fallen.

### **3.1. Modelle der älteren vergleichenden Wohlfahrtsforschung**

Für bessere Vergleichbarkeit und Betonung von Gemeinsamkeiten/Unterschieden wurden in verschiedenen Modellen einzelne Länder nach gewissen Kriterien klassifiziert und versucht daraus Typen zu entwickeln.

Soziale Aktivitäten der Staaten begannen im 19. Jahrhundert mit verschiedenen Schwerpunkten. Während in Deutschland die Arbeiterfrage im Zentrum des Diskurses stand, war es in Frankreich die Familienpolitik und in Großbritannien die Armenfrage.<sup>117</sup> Diese Unterschiede im Fokus wirken sich laut Schmid bis heute aus.<sup>118</sup> Differenzen gibt es auch in der Auffassung, welche staatlichen Maßnahmen den sozialpolitischen Strategien zugeordnet werden können. Sind in Österreich und Deutschland Maßnahmen und Regelungen zur Sicherung des Lebensunterhaltes (bei Ausfall des Einkommens durch Krankheit, Arbeitslosigkeit oder Alter) Teil wohlfahrtsstaatlicher Politik, so werden im Angelsächsischen Bildungspolitik inkludiert, aber arbeitsrechtliche Regelungen exkludiert.<sup>119</sup>

---

<sup>113</sup> Deutscher Bundestag, 2012, S. 28

<sup>114</sup> Deutscher Bundestag, 2012, S. 32

<sup>115</sup> Pensionen/Renten, Arbeitslosenleistungen, Familienleistungen und das Bundespflegegeld

<sup>116</sup> Mindestsicherung, Betreuungs- und Pflegedienste sowie Behindertenhilfe

<sup>117</sup> Vgl. dazu Schmid, 2010, S. 42

<sup>118</sup> Vgl. dazu Schmid, 2010, S. 42

<sup>119</sup> Vgl. Schmid, 2010, S. 43

Eine mögliche Kategorisierung bildet das Konzept der „**Länder-Familien**“<sup>120</sup>. Man nimmt an, dass Nationen, die sprachlich und kulturell eng verwandt sind auch historisch-formative Gemeinsamkeiten herausbilden.

In der älteren vergleichenden Wohlfahrtsforschung erfolgt die Einteilung der Länder nach dem **Bismarck- oder Beveridge-Modell**<sup>121</sup>.

Mit der Einführung einer gesetzlichen Krankenkasse 1883 bereitete Otto von Bismarck den Weg für ein umfassendes Sozialsystem mit dem Ziel sozialen Unruhen entgegenzuwirken und eine Alternative zu den freiwilligen Zahlungen an Gewerkschaften oder kirchliche Verbände zu schaffen.<sup>122</sup> Nach Rohwer wird das Bismarck-System durch folgende Punkte charakterisiert: Arbeitnehmer und Erwerbstätige zählen zu den gesicherten Personen. Die Finanzierung geschieht durch einkommensgestaffelte Beiträge und als Bemessungsgrundlage für Sozialleistungen dienen die (ausgefallenen) Löhne. Ziel des Bismarck-Systems ist somit der Erhalt des vorherigen Lebensstandards.<sup>123</sup>

Nach Franke<sup>124</sup> machte Beveridge 1942 dem britischen Unterhaus in seinem Report zur Sozialpolitik Vorschläge zur Schaffung eines umfassenden Sozialsystems, das nach dem Zweiten Weltkrieg als Grundlage für die britische Sozialversicherung angenommen wurde.<sup>125</sup> Laut Rohwer handelte es sich dabei um „die Zusammenführung der Sozialversicherungen, die Schaffung eines die Absicherung bei Arbeitsunfällen einschließenden allgemeinen Gesundheitsdienstes, die Einführung von Familienzuschüssen, die Aufrechterhaltung einer hohen und stabilen Beschäftigungsquote sowie den Schutz vor Massenarbeitslosigkeit.“<sup>126</sup> Das Beveridge-System deckt die gesamte Bevölkerung ab, finanziert sich größtenteils aus dem Sozialsystem und sieht einheitliche Pauschalleistungen vor. Damit steht im Beveridge-System die Sicherung des Existenzminimums im Vordergrund.<sup>127</sup>

---

<sup>120</sup> siehe Schmid, 2010, S. 53

<sup>121</sup> Nach Otto von Bismarck und William Henry Beveridge

<sup>122</sup> Vgl. Franke, 2004 zitiert in Rohwer, 2008, S. 26

<sup>123</sup> Vgl. Rohwer, 2008, S. 26

<sup>124</sup> Vgl. Franke, 2004 zitiert in Rohwer, S. 26

<sup>125</sup> Rohwer, 2008, S. 26

<sup>126</sup> Franke, 2004 zitiert in Rohwer, S. 26

<sup>127</sup> Vgl. Rohwer, 2008, S. 26

Rohwer führt aus, dass sich das Bismarck-System hauptsächlich über Sozialabgaben finanziert, das Beveridge-System hingegen aus Steuern. Damit kommt es auch nur im Beveridge-System zu einer Umverteilung.<sup>128</sup>

Um die Charakteristiken der beiden Typen des klassischen Modells nochmals zusammenfassen, sind die Unterschiede hier in der Tabelle dargestellt:

	<b>Bismarck</b>	<b>Beveridge</b>
<b>Finanzierung</b>	Einkommensgestaffelte Sozialabgaben	Steuern
<b>Gesicherte Personen</b>	Erwerbstätige	Gesamte Bevölkerung
<b>Umverteilung</b>	nein	ja
<b>Sicherung von</b>	Lebensstandard	Existenzminimum

*Tabelle 3 - Quelle: eigene Darstellung*

### 3. 2. Modell nach Esping-Andersen

Die aktuell nach wie vor wichtigste Theorie der vergleichenden Wohlfahrtsforschung wurde von dem dänischen Soziologen **Esping-Andersen** erstmals 1990 in seinem Buch „The Three Worlds of Welfare Capitalism“ veröffentlicht.

In seinem Modell unterscheidet Esping-Andersen zunächst drei Produzenten von Wohlfahrt: den Staat, den Markt und die Familie. Diese setzen jeweils dort ein, wo andere zum Ausgleich sozialer Risiken versagen.

Die Rolle des **Staates** besteht grundsätzlich in der sozialpolitischen Sicherung und Steuerung durch Gesetzgebung und Transferleistungen sowie der Bereitstellung der Infrastruktur (Versorgung der Bevölkerung mit notwendigen Gütern und Leistungen).<sup>129</sup>

<sup>128</sup> Vgl. Kolmar, 2007 zitiert in Rohwer, 2008, S. 26

<sup>129</sup> Vgl. Esping-Andersen, 1990, S. 12

Die neoklassische Nationalökonomie geht von einer Regulierung der **Märkte** (Arbeits-, Dienstleistungs-, Geld- und Gütermärkte) durch Angebot und Nachfrage<sup>130</sup> aus. Das Gleichgewicht ist jedoch nur bei völliger Markttransparenz und vollständigem Wettbewerb gegeben. Um die Wohlfahrtseinbußen bei unvollständigen Bedingungen und damit ein Marktversagen zu verhindern, werden die Märkte reguliert.<sup>131 132</sup>

Mit dem Beitrag der **Familie** und insbesondere der Rolle der Frau beschäftigt sich Esping-Andersen in seinen beiden Büchern „Social Foundations of Postindustrial Economies“ (1999)<sup>133</sup> und „The Incomplete Revolution: Adapting Welfare States to Women's New Roles“ (2009).<sup>134</sup> In Letzterem geht er besonders auf den Wandel von der traditionellen Familie mit dem „male breadwinner“-Modell hin zu neuen atypischen Familienformen und dem damit einhergehenden Ungleichgewicht in der Gesellschaft ein.<sup>135</sup>

Für Esping-Andersen gibt es **drei Ansätze**, die einen Wohlfahrtsstaat beschreiben:<sup>136</sup>

Erster Ansatz ist die „historische Transformation von staatlichen Aktivitäten“<sup>137</sup>. Dies bedeutet, dass die Mehrheit der täglichen Routinemaßnahmen darauf ausgerichtet sein müssen, die Wohlfahrtsansprüche der Haushalte zu bedienen.

Im zweiten Ansatz unterscheidet er zwischen institutionellen oder residualen Wohlfahrtsstaaten – bei Zweiteren greift der Staat nur ein, wenn Markt oder Familie versagen.<sup>138</sup>

Der dritte Ansatz wählt die Kriterien zur Einteilung der Wohlfahrtsstaaten aus. Dabei stellt er im Gegensatz zu früheren quantitativen Vergleichen die Fragen nach den Akteuren in den Mittelpunkt.<sup>139</sup>

---

<sup>130</sup> Bekannt unter „Mashall-Kreuz“

<sup>131</sup> Vgl. Esping-Andersen, 1990, S. 9ff

<sup>132</sup> Vgl. auch Nowotny/Winkler, 1997, Kapitel IV. Wettbewerbs- und Strukturpolitik

<sup>133</sup> Vgl. Esping-Andersen, 1999, Kapitel 4: The Household Economy, S. 47-72

<sup>134</sup> Vgl. Esping-Andersen, 2009, Part 1 The Challenges, S. 17-74

<sup>135</sup> Mehr zur Rolle der Frau auch im Kapitel 3.2.3.

<sup>136</sup> Vgl. Esping-Andersen, 1990, S. 20f

<sup>137</sup> Esping-Andersen, 1990, S. 20 [Übersetzung der Verfasserin]

<sup>138</sup> Vgl. Esping-Andersen, 1990, S. 20f

<sup>139</sup> Vgl. Esping-Andersen, 1990, S. 21

### 3.2.1. Dimensionen des Modells von Esping-Andersen

Die Klassifizierung der Staaten erfolgt nach unterschiedlichen **Dimensionen**. Zunächst das Verhältnis der Wohlfahrtsproduzenten **Markt-Staat-Familie** relevant.<sup>140</sup>

Die zweite Dimension und zugleich das Hauptkriterium für Esping-Andersens Konzept der Typisierung ist der jeweilige Grad der **Dekommodifizierung**, wobei **Dekommodifizierung**<sup>141</sup> die Unabhängigkeit der Bürger und Arbeitnehmer von Erwerbseinkommen und Markt meint. Die Notwendigkeit des Verkaufs der eigenen Arbeitskraft zur Existenzsicherung wird im Fall von Krankheit, Unfall, Alter oder Arbeitslosigkeit durch ein soziales Sicherungssystem abgefangen. Mit dem Aufkommen des Kapitalismus wurde die menschliche Arbeitskraft zur Ware gemacht, also kommodifiziert<sup>142</sup> und das „Recht außerhalb des Marktes zu überleben, stand auf dem Spiel“.<sup>143</sup> Nach Esping-Andersen argumentieren Marx, Polanyi und Lindblom richtig, dass es die vermeintliche Wahlfreiheit, ob und zu welchen Bedingungen man arbeitet, im liberalen Markt nicht gibt.

*„Workers are not commodities like others because they must survive and reproduce both themselves and the society they live in. It is possible to withhold washing-machines from the market until the price is agreeable; but labor is unable to withhold itself for long without recourse to alternative means of subsistence.“<sup>144</sup>*

Esping-Andersen verwendete in seine empirischen Analysen als Parameter einerseits die Zugangsregeln / Beschränkungen für den Erhalt von Leistungen, andererseits die Höhe des Lohnersatzes und als dritte Variable die Bandbreite möglicher Sozialleistungen.<sup>145</sup>

Als dritte Dimension nennt Esping-Andersen die **Stratifizierung**,<sup>146</sup> wobei darunter die soziale Schichten innerhalb der Gesellschaft und deren Verhältnis untereinander zu verstehen ist. Für Esping-Andersen ist lediglich ein Vergleich der

---

<sup>140</sup> Vgl. Esping-Andersen, 1990, S. 13f

<sup>141</sup> Vgl. Esping-Andersen, 1990, S. 21ff

<sup>142</sup> Vgl. Esping-Andersen, 1990, S. 35ff

<sup>143</sup> Esping-Andersen, 1990, S. 35, [Übersetzung der Verfasserin]

<sup>144</sup> Esping-Andersen, 1990, S. 37, [Übersetzung der Verfasserin]

<sup>145</sup> Vgl. Esping-Andersen, 1990, S. 47

<sup>146</sup> Vgl. Esping-Andersen, 1990, S.23ff

Einkommen für Aussagen zu Ungleichheiten nicht aussagekräftig genug. Vielmehr beruft er sich auf Studien zum Lebensstandard, die neben den Lebenserhaltungskosten (Kaufkraft der Einkommen) auch Zahlen zur Gesundheit, Wohnsituation, Arbeitswelt, Bildung, sozialer Kontrolle und politischer Wirksamkeit berücksichtigen.<sup>147</sup>

*„Der Wohlfahrtsstaat ist nicht allein ein Instrument zur Beeinflussung und gegebenenfalls Korrektur der Struktur der gesellschaftlichen Ungleichheit; es ist ein eigenständiges System der Stratifizierung. Es ist eine aktive Kraft in der Ordnung sozialer Beziehungsmuster.“<sup>148</sup>*

In seinem späteren Werk „Social Foundations of Postindustrial Economies“ von 1999 nahm Esping-Andersen das Konzept der **Defamiliarisierung** zusätzlich in die Typologie auf. Grund für die spätere Erweiterung war die Kritik aus feministischer Sicht am ursprünglichen Konzept, da dieses vor allem den männlichen Alleinverdiener als Vorbild habe. Nach Sainsbury<sup>149</sup> folgt die ursprüngliche Typisierung Esping-Andersens dem idealtypischen Ernährermodell. Für Sainsbury steht die These im Mittelpunkt, dass sich Regime weniger nach dem Grad der Dekommodifizierung sondern mehr nach der Unabhängigkeit der Frau von Ehe und Familie unterscheiden. Dabei unterscheidet sie drei Formen: erstens das Regime des männlichen Ernährers („male breadwinner“), wobei die traditionelle Arbeitsteilung zwischen dem Mann (der das Geld verdient) und der Frau (die für Haus und Kinder sorgt) durch die Mitversicherung als Ehefrau, Steuererleichterungen und das Kindergeld sozialpolitisch abgesichert wird. Im zweiten Regime der Rollentrennung („separate gender roles“) ist nach Sainsbury die familiäre Situation ähnlich, allerdings modifiziert durch die eigenen Ansprüche der Frau, die oftmals Teilzeit arbeiten. Das dritte Regime der individuellen Versorgung fördert eine Aufgabenteilung der Geschlechter bei der Erwirtschaftung des Einkommens, der Erziehung und der Pflege, wobei die Familien durch soziale Dienstleistungen unterstützt werden.<sup>150</sup> Für Arts/Gelissen<sup>151</sup> erzielten Frauen seit längerem die vollen zivilen und politischen Rechte, und dennoch besteht hinsichtlich der sozialen Rechte

---

<sup>147</sup> Vgl. Esping-Andersen, 1990, S.57

<sup>148</sup> Esping-Andersen, 1990, S. 23 [Übersetzung der Verfasserin]

<sup>149</sup> Vgl. Sainsbury, 1996, 1999, 2003, zitiert in Schmid, 2010, S. 117f

<sup>150</sup> Sainsbury, 1999, S. 78 zitiert in Schmid, 2010, S. 117

<sup>151</sup> Vgl. Arts/Gelissen, 2002, S. 147

eine formale oder informelle Diskriminierung – unterschiedliche Geschlechterrollen bewirken verschiedene Positionen am Arbeitsmarkt. Siaroff<sup>152</sup> argumentiert, dass die bestehende Literatur der Ungleichheit zwischen den Geschlechtern betreffend Sozialpolitik und wohlfahrtsstaatlichen Maßnahmen nicht genug Aufmerksamkeit schenkt. Deswegen entwickelt Siaroff eine Reihe von Indikatoren um eine geschlechter-sensitivere Typologie zu erhalten. Nach dem Vergleich der „work-welfare choice of men and women (i.e. whether to partake in the welfare state or to engage in paid labour)“<sup>153</sup> zwischen Ländern kam es in der Charakterisierung der Typen bei Siaroffs zu einer starken Übereinstimmung mit dem Modell Esping-Andersens.<sup>154,155</sup>

Esping-Andersen selbst filtert vier Indikatoren zur Klassifizierung der Defamilisierung im Wohlfahrtsstaat heraus: Zunächst die öffentlichen Ausgaben für Familienleistungen als Prozentsatz des Bruttoinlandsproduktes, wobei Ausgaben für Gesundheit ausgenommen sind. Als zweiten Indikator nennt Esping-Andersen Subventionen für Familien wie zum Beispiel Vergünstigungen für Familien und Steuerermäßigungen. Die weiteren Variablen sind der Umfang der Kinderbetreuungseinrichtungen (im Speziellen der unter Dreijährigen) sowie die Altenbetreuung (hier besonders die mobile Altenpflege für über 65jährige).<sup>156</sup> Dadurch, dass der Staat die Fürsorgepflichten (wie Kindererziehung und Altenpflege), die sonst innerhalb der Familie liegen, übernimmt, wird die Erwerbstätigkeit beider Eltern oder auch Alleinerziehende gefördert und die Abhängigkeit von der Familie verringert.<sup>157</sup> Den Grad der Defamiliarisierung misst Esping-Andersen anhand des Anteils älterer bei ihren Kindern lebenden Menschen, des Anteils jugendlicher Arbeitsloser und der Anzahl der von Frauen verrichteten unbezahlten Stunden von Hausarbeit.<sup>158</sup>

Für Esping-Andersen schließt sich mit der Defamiliarisierung der Kreis zur Dekommodifizierung:

---

<sup>152</sup> Vgl. Siaroff, 1994, zitiert in Arts/Gelissen, 2002, S. 148

<sup>153</sup> Arts/Gelissen, 2002, S. 148

<sup>154</sup> Siaroff bezeichnete seine Typen als Protestant social-democratic, Protestant liberal, Advanced Christian-democratic und Late Female Mobilization

<sup>155</sup> Vgl. Arts/Gelissen, 2002, S. 148

<sup>156</sup> Vgl. Esping-Andersen, 1999, S. 61

<sup>157</sup> Vgl. Esping-Andersen, 1999, S. 45f

<sup>158</sup> Vgl. Esping-Andersen, 1999, S. 63

*“Basically, via the de-familialization of welfare responsibilities, the social democratic welfare state helps commodify women (and so lessens the dependence on males) so that it can then de-commodify them.”<sup>159</sup>*

### 3.2.2. Typisierung der Wohlfahrtsstaaten

Aus der Klassifizierung nach den oben beschriebenen Dimensionen ergeben sich für Esping-Andersen drei Typen von Wohlfahrtsstaaten.<sup>160</sup> Diese unterscheiden sich hinsichtlich des Zugangs und der Verteilung sozialer Rechte und Leistungen gravierend.

Im **liberale Wohlfahrtsstaat** (z.B.: USA, Kanada, Australien) regelt der freie Markt die Versorgung der Bevölkerung. Freiheit und Leistung sind die Werte der Gesellschaft. Der Grad der Dekommodifizierung ist minimal, ausgleichende Sozialpolitik kaum vorhanden. Die soziale Sicherung fällt unter die Eigenverantwortung. Staatliche Interventionen beschränken sich auf ein Minimum (zur Sicherung des Existenzminimums) und unterliegen strengen Bedürftigkeitsprüfungen. Der Bezug staatlicher Hilfeleistungen ist häufig stigmatisiert. In liberalen Gesellschaften ist lediglich eine Unterstützung der ganz Armen vorgesehen; alles andere wird dem Markt überlassen.<sup>161</sup> Generell wird im liberalen Markt angenommen, dass alle, die eine Arbeit wollen, auch arbeiten und damit für ihre eigene Absicherung sorgen können.<sup>162</sup> Esping-Andersen kritisiert an dieser Stelle auch die Schwachstelle des Regimes: Nicht alle Individuen sind in der Lage am Markt teilzunehmen und eine private Vorsorge mit Minimallöhnen ist nicht möglich.<sup>163</sup> So entsteht eine Zwei-Klassen-Gesellschaft aus denjenigen, die am Markt partizipieren können und jenen, denen dies nicht möglich ist.<sup>164</sup> Auch der Grad der Defamiliarisierung ist im liberalen Regime gemessen an den Ausgaben für familienbezogene Leistungen und den staatlichen Betreuungsmöglichkeiten für unter Dreijährige als sehr niedrig einzustufen. Da sich die Preise für private Kinderbetreuungseinrichtungen am (freien) Markt orientieren, sind diese

---

<sup>159</sup> Esping-Andersen, 1999, S. 46

<sup>160</sup> Siehe dazu Esping-Andersen, 1990, S. 26ff

<sup>161</sup> Vgl. Esping-Andersen, 1990, S. 26f

<sup>162</sup> Vgl. Esping-Andersen, 1990, S. 42f

<sup>163</sup> Vgl. Esping-Andersen, 1990, S. 42

<sup>164</sup> Vgl. Esping-Andersen, 1990, S. 62ff

Dienstleistungen nur für jene, die am Arbeitsmarkt partizipieren und dort ein entsprechendes Einkommen erzielen, leistbar.<sup>165</sup>

Im **konservativen Wohlfahrtsstaat** (z.B.: Österreich, Frankreich, Deutschland, Italien)<sup>166</sup> nimmt die Familie die zentrale Stellung ein, wobei das traditionelle Familienbild und die Rollenverteilung mit dem Mann als Ernährer der Familie und der Frau als die Versorgende vorherrscht. Da der Grad der Dekommodifizierung von der Stellung am Arbeitsmarkt abhängt, sind Frauen, die ausschließlich familiäre Verpflichtungen übernehmen, von ihrer Familie bzw. ihrem Ehemann abhängig. Durch den Ausschluss aus dem Sozialversicherungssystem<sup>167</sup> und spezielle Steuererleichterungen für Familien wird die Frau in der Mutterrolle gefördert. Nach Esping-Andersen sind im konservativen Regime staatlich bereitgestellte Kinderbetreuungsplätze und Dienstleistungen zur Unterstützung der Familie wenig entwickelt, da der Staat nur einspringt, wenn die Familie als Wohlfahrtsproduzent versagt. Der niedrige Grad der Defamiliarisierung kann auf einen ausgeprägten Familiarismus zurückgeführt werden, den Esping-Andersen unter anderem in der Rolle der Kirche sieht.<sup>168</sup> Die Höhe und auch die Dauer der Sozialleistungen sind erwerbsorientiert, abhängig von vorher geleisteten Beiträgen und dienen der Absicherung bei Wegfall des Erwerbseinkommens.<sup>169</sup> Soziale Rechte und Leistungen sind an den Status und die Klasse gebunden.<sup>170</sup> Esping-Andersen sieht diese bewusst aufrecht erhaltenen Statusunterschiede historisch im Feudalismus, im Etatismus sowie im Korporatismus gewachsen. Vor allem Länder wie Deutschland und Österreich begünstigten Werte wie Hierarchie, Autorität und die Unterordnung des Individuums oder der Familie unter den Patriarch (bzw. Staat).<sup>171</sup> Ein ausgeprägter Etatismus förderte die privilegierte Stellung von Beamten, die mit der Gewährleistung der Loyalität zum Staat begründet wird.<sup>172</sup> Neben dem Etatismus prägte vor allem der Korporatismus die Stratifizierung der konservativen Regime.

---

<sup>165</sup> Vgl. Esping-Andersen, 1999, S. 61ff

<sup>166</sup> Vgl. Esping-Andersen, 1990, S. 27

<sup>167</sup> Nur als „Mitversicherte“ über den (Ehe-)Mann

<sup>168</sup> Vgl. Esping-Andersen, 1990, S. 27

<sup>169</sup> Das österreichische und deutsche System bauen auf einer verpflichtenden Sozialversicherung auf. Diese ist das wichtigste Zugangskriterium für den überwiegenden Teil der monetären Sozialleistungen.

<sup>170</sup> Vgl. Esping-Andersen, 1990, S. 27

<sup>171</sup> Vgl. Esping-Andersen, 1990, S. 59

<sup>172</sup> Vgl. Esping-Andersen, 1990, S. 59f

Esping-Andersen erklärt dies damit, dass sich durch die späte Industrialisierung die Privilegien und Traditionen des mittelalterlichen Zunftwesens lange hielten. Da der starke Zusammenhalt innerhalb der Gilden den familiären Strukturen ähnlich ist, sah auch die katholische Kirche im Korporatismus eine Übereinstimmung mit ihrem Weltbild.<sup>173</sup> Ein weiterer traditioneller Einfluss der Kirche manifestiert sich laut Esping-Andersen in der privaten Krankenversorgung (z.B. der Caritas) in Ländern wie Deutschland und Österreich.<sup>174</sup>

Den kleinsten Regime-Kluster bilden die **sozialdemokratischen Wohlfahrtsstaaten** (z.B.: Skandinavische Staaten).<sup>175</sup> Bei diesem Typus wird das Prinzip der umfassenden Versorgung seiner Bürger ins Zentrum gestellt. Wohlfahrtspolitik und Sozialleistungen stehen ohne Bedarfsprüfung universell allen Staatsbürgern/innen (und Personen mit Langzeitaufenthalt) zur Verfügung und werden als Bürger/innen-Recht gesehen – daraus resultiert ein hoher Grad an Dekommodifizierung. Sozialdemokraten streben nach einem höchstmöglichen Standard an Gleichheit, denn Chancengleichheit gilt als Voraussetzung der persönlichen Freiheit. Somit fördert das sozialdemokratische Regime den Abbau sozialer Ungleichheit (auch zwischen Geschlechtern). Durch die Orientierung an „Mittelklasse-Standards“ sind die Einkommensersatzleistungen und öffentlichen Dienstleistungen so dimensioniert, dass ein Lebensstandard auf Mittelklasse-Niveau erreicht werden soll. Das bedeutet, dass eine hohe soziale Mobilität (v.a. von unten Richtung Mitte) und eine stabile Gesellschaft mit breiter Mittelschicht erzeugt wird.<sup>176</sup> Die Finanzierung der Sozialleistungen erfolgt über Steuereinnahmen, wobei die Steuersätze vergleichsweise hoch sind und ein progressiver Steuersatz die Umverteilung zwischen Armen und Reichen fördert.<sup>177</sup> Die hervorstechendste Eigenschaft der sozialdemokratischen Regime liegt für Esping-Andersen in der Verbindung zwischen Wohlfahrt und Arbeit:

*„It is at once genuinely committed to a full-employment guarantee, and entirely dependent on its attainment. On the one side, the right to work has equal status to the right of income*

---

<sup>173</sup> Vgl. Esping-Andersen, 1990, S. 61

<sup>174</sup> Vgl. Esping-Andersen, 1990, S. 75

<sup>175</sup> Vgl. Esping-Andersen, 1990, S. 27

<sup>176</sup> Vgl. Esping-Andersen, 1990, S. 69

<sup>177</sup> Vgl. Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.), 2007: Fact sheet Schweden, online: <http://library.fes.de/pdf-files/id/04980.pdf>, [Zugriff: 14:05:2015]

*protection. On the other side, the enormous cost of maintaining a solidaristic, universalistic, and de-commodifying welfare system means that it must minimize social problems and maximize revenue income. This is obviously best done with most people working, and the fewest possible living off of social transfers.*<sup>178</sup>

Da der Staat soziale Dienstleistungen zur Verfügung stellt (die Aufgaben der Familie), ist eine hohe Frauenerwerbsquote möglich.<sup>179</sup> Esping-Andersen führt aus, dass das Ideal nicht die erhöhte Abhängigkeit zur Familie ist, sondern vielmehr die Möglichkeiten zur individuellen Freiheit (von Männern und Frauen) forciert werden. Das Ergebnis dieser Politik ist ein Wohlfahrtsstaat, der einerseits Transferleistungen, von denen Kinder direkt profitieren fördert und gleichzeitig die Betreuung jener übernimmt, die in den anderen Regimetypen von der Familie versorgt werden (z.B.: Kinder, Alte, ...).<sup>180</sup> Dadurch hat das sozialdemokratische Regime eine stark defamiliarisierende Wirkung.<sup>181</sup>

Die abschließende Übersicht soll die Unterschiede zwischen den drei Typen verdeutlichen:

	<b>Liberaler Typus</b>	<b>Konservativer Typus</b>	<b>Sozial-demokratischer Typus</b>
<b>Länder</b>	Angelsächsische Länder	Westeuropäische Länder	Skandinavische Länder
<b>Zentrale Idee</b>	Eigenverantwortung	Versicherung	Versorgung
<b>Wertebezug</b>	(Markt-)Freiheit	Sicherheit	Gleichheit
<b>Wohlfahrtsproduzent</b>	Markt	Familie	Staat
<b>Grad der Dekommodifizierung</b>	minimal	teilweise	stark
<b>Grad der Stratifizierung</b>	gering	gering (erhaltend)	stark
<b>Grad der Defamiliarisierung</b>	gering	gering	hoch

*Tabelle 4 - Quelle: Eigene Darstellung*

<sup>178</sup> Vgl. Esping-Andersen, 1990, S. 28

<sup>179</sup> Vgl. Esping-Andersen, 1990, S. 27f

<sup>180</sup> Vgl. Esping-Andersen, 1990, S. 28

<sup>181</sup> Vgl. Esping-Andersen, 1999, S. 61f

### 3.2.3. Kritik an Esping-Andersen und seine Antwort

Trotz der führenden Stellung in der vergleichenden Wohlfahrtsforschung kam von mehreren Seiten **Kritik an Esping-Andersens Typologie**: "We conclude that real welfare states are hardly ever pure types and are usually hybrid cases;"<sup>182</sup>

Leibfried<sup>183</sup>, Ferrera und Bonoli<sup>184</sup> ergänzen das Modell um einen weiteren Typus. Der „**rudimentäre/mediterrane Wohlfahrtsstaat**“ erfasst die wenig industrialisierten, strukturschwachen Länder Südeuropas (z.B.: Griechenland, Portugal, Spanien und teilweise Italien)<sup>185</sup> mit geringem Lohnniveau. Systeme soziale Sicherung sind nur teilweise entwickelt und ein Wohlfahrtsanspruch nicht rechtlich verankert.<sup>186</sup> Gleichzeitig bemerkt Karamessini einen auffällig hohen Kündigungsschutz.<sup>187</sup> Der starker Einfluss der katholischen Kirche und ein ausgeprägter Familiarismus prägen das Wertebild. Interessant ist die paradoxe Situation, dass trotz hoher Wertschätzung der Familie die Geburtenraten fallen. Obwohl die Familie (vor allem die Frauen) den Hauptteil der Reproduktion- und Pflegearbeit tragen, fällt die staatliche Unterstützung gering aus. Als Folge der labilen ökonomischen Sicherheit sowie steigender Bildung und Emanzipation erhöht sich auch der Beschäftigungsquotient der Frauen. Da im Gegenzug Betreuungseinrichtungen sowohl für Kinder als auch Pflegeeinrichtungen für Ältere fehlen, kommt es zu einer verstärkten Nachfrage nach privatem Hauspersonal.<sup>188</sup>

Einen möglichen fünften Typus (analog zum mediterranen Typus) sieht Baum-Ceisig in den mittel- und osteuropäischen **Reformstaaten**, die durch einen besonderen post-sozialistischen Transformationsprozess gekennzeichnet sind.<sup>189</sup>

---

<sup>182</sup> Arts/Gelissen, 2002, S. 138

<sup>183</sup> Vgl. Schmid, 2010, S. 107, Originalartikel: Leibfried, Stephan, 1990: Sozialstaat Europa? Integrationsperspektiven europäischer Armutsregimes; in: Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge, Frankfurt am Main

<sup>184</sup> Siehe dazu Arts/Gelissen, 2002, S. 142ff

<sup>185</sup> Durch die dominante Rolle der Familie rechnet Esping-Andersen diese Länder dem konservativen Typus zu.

<sup>186</sup> Vgl. Leibfried, 1990, zitiert in Schmid, 2010, S. 107

<sup>187</sup> Vgl. Schmid, 2010, S. 107, Original: Karamessini, Maria, 2007: The Southern European social Modell: Changes and continuities in recent decades, Geneva

<sup>188</sup> Vgl. Sarti, Rafaella, 2006: „Die meisten von uns haben sogar eine höhere Bildung...“. Neue Dienstbotinnen in Südeuropa im Zeitalter der Globalisierung, in: L'Homme. Mediterrane Märkte, 17. Jhg. Heft 2, S. 107-118, hier S. 112ff

<sup>189</sup> Vgl. Baum-Ceisig, 2008, zitiert in Schmid, 2010, S. 107

Castles/Mitchell bilden zusätzlich einen „**radikalen Typ**“ auch „Antipodean Countries“<sup>190</sup> (z.B.: Australien, Neuseeland und Großbritannien). In diesen Ländern spart der Staat zwar bei den Ausgaben, zugleich wird auf eine breite Umverteilung geachtet. Historisch ist dieses Charakteristikum auf eine starke Arbeiterbewegung der Nachkriegsjahre zurückzuführen, die allerdings nicht in der Lage war, einen sozialdemokratischen Wohlfahrtsstaat aufzubauen. Aktive Arbeitsmarktpolitik ersetzt die Sozialleistungen. Der (Arbeits-)Markt ist vielfältig reguliert; Arbeitsplatzsicherheit weitgehend realisiert. Dies führt Castle/Mitchell zu folgender Frage: ‘whether social spending is the only route to greater income redistribution’?<sup>191</sup>

Die Hauptpunkte der Kritik an dem Modell Esping-Andersens haben Arts/Gelissen 2002 wie folgt resümiert:

*“(1) the misspecification of the Mediterranean welfare states as immature Continental ones; (2) the labelling of the Antipodean welfare states as belonging to the ‘liberal’ regime type; (3) a neglect of the gender dimension in social policy.”<sup>192</sup>*

Als **Antwort auf die Kritik** versuchte Esping-Andersen sein eigenes Modell, um zwei weitere Aspekte zu erweitern: Um den Wandel zur globalisierten (postindustriellen) Gesellschaft und die Bedeutung der privaten Haushalte.

Beide Aspekte hängen mit dem „Trilemma der Dienstleistungsökonomie“<sup>193</sup> zusammen. Demnach können von Wohlfahrtsstaaten von den drei Zielen (ausgeglichener Staatshaushalt, Einkommensgleichheit und Vollbeschäftigung) nur zwei erfüllt werden. Aus den Zielentscheidungen ergeben sich die unterschiedlichen Typen.

---

<sup>190</sup> Vgl. Arts/Gelissen, 2002, S. 146f

<sup>191</sup> Arts/Gelissen, 2002, S. 146

<sup>192</sup> Arts/Gelissen, 2002, S. 137

<sup>193</sup> Iversen/Wren, 1998, S. 514

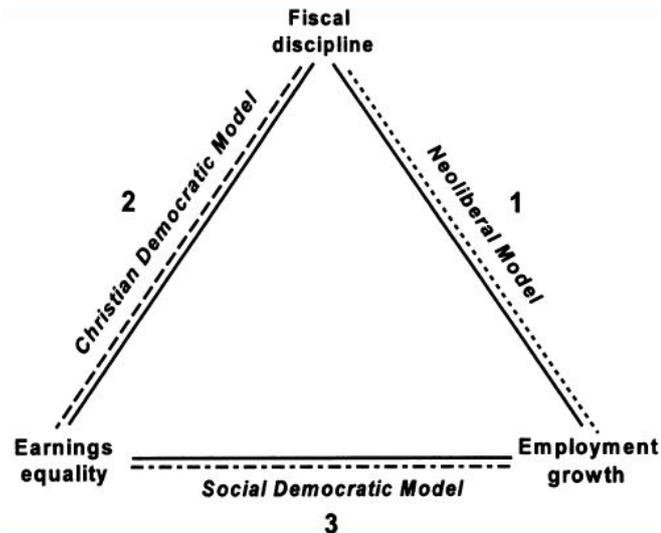


Abbildung 1 - "The trilemma of the service economy" nach Iversen/Wren<sup>194</sup>

Die verstärkte Globalisierung wirkt sich stark auf die Entwicklungen des Arbeitsmarktes aus. Atypische Arbeitsverhältnisse führen vermehrt aus dem Wohlfahrtsstaat hinaus. Während durch den Druck auf Löhne und Sozialleistungen im liberalen Typus eine neue Schicht der „working poor“ entsteht, steuern sozialdemokratische Wohlfahrtsstaaten mit einer aktiven Arbeitsmarktpolitik gegen den Wegfall von Arbeitsplätzen und verstärkte Ungleichheit. Interessant ist die Strategie der konservativen Staaten. Diese versuchen das Arbeitskräfteangebot künstlich zu verknappen – durch Frühpensionen, Erwerbsunfähigkeit durch Krankheit und einem Wegdrängen von Frauen dank arbeitsfeindlicher Familienpolitik.<sup>195</sup>

Ähnlich verhält es sich mit der Rolle der privaten Haushalte. Können private Dienstleistungen im liberalen Modell durch Ober- und Mittelschichtfamilien konsumiert werden, so ersetzt im sozialdemokratischen Modell der Staat diese Aufgabe. Weder Markt noch Staat übernehmen im konservativen Modell. Hier tragen die Familien (und damit gemeint die Frauen) die Hauptlast. Dies wirkt sich wiederum auf die Erwerbstätigkeit und den Zugang zu Sozialleistungen aus<sup>196</sup>.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass trotz Kritik an Esping-Andersen und möglichen Erweiterungen und neueren Ansätzen in der vergleichenden

<sup>194</sup> Iversen/Wren, 1998, S. 514

<sup>195</sup> Vgl. Nowotny/Winkler, 1997, S. 111ff und Schmid, 2010, S. 103

<sup>196</sup> Vgl. Schmid, 2010, S. 103

Wohlfahrtsstaatsanalyse das Modell von Esping-Andersen zentraler Referenzpunkt für Analysen zwischen Wohlfahrtsstaaten in Europa bleibt. Auch seine Einordnung Österreichs in die Kategorie der konservativen Regime behält seine Gültigkeit. Wie sich diese Typisierung auf die Weiterbildung älterer Arbeitnehmer/innen auswirkt, soll vor allem Kapitel 6. erarbeitet werden.

### **3.3. Theorie des „Workfare State“**

Grundlegende ökonomische und politische Entwicklungen seit den 70er Jahren vom „Fordismus“ zum „Postfordismus“ führen zu Diskussionen in der vergleichenden Wohlfahrtsstaatsanalyse, ob die Klassifizierungen der Wohlfahrtsstaaten noch zutreffen.<sup>197</sup> Unter Fordismus versteht man nach Nohlen/Schultze „eine Phase in der Entwicklung des Kapitalismus“.<sup>198</sup> Die Zeit des Kapitalismus nach den Weltkriegen (Anfang der 50er bis Mitte der 70er Jahre des vorigen Jahrhunderts) zeichnet sich durch Massenproduktion und –konsum, starkes Wirtschaftswachstum, Vollbeschäftigung, einen keynesianischen Wohlfahrtsstaat (siehe mehr dazu in der untenstehenden Tabelle) und eines gegenseitigen Verständnisses von Arbeitgebern und Gewerkschaften aus.<sup>199</sup> Herrschte im Fordismus noch die Idee eines unersättlichen Marktes vor, so stand man im Postfordismus (ab Mitte der 70er Jahre des vorigen Jahrhunderts) vor dem Problem der Marktsättigung. Wie Koch ausführt, kam es nachfrageseitig zu einer Konkurrenzsituation am Markt und in Folge auch zwischen Staaten und innerhalb der Gesellschaft. Angebotsseitig wurde nach einer neueren, kurzfristigeren Strategie der Produktion verlangt. Neben einer Auslagerung von Dienstleistungen auf globale Märkte ging auch die Beschäftigungsrate zurück. Die Flexibilisierung der Wechselkurse und der technologischen Fortschritt in der globalen Kommunikation erleichterten eine Deregulierung der Finanzmärkte sowie eine Kapitalflucht.<sup>200</sup>

---

<sup>197</sup> Jessop, 1994 und Torfing, 1998 zitiert in: Schmid, 2010, S. 112f

<sup>198</sup> Nohlen, Dieter/Schultze, Rainer-Olaf (Hrsg.), 2010: Lexikon der Politikwissenschaft Band 1 und 2., München: Verlag C.H. Beck, hier S. 268

<sup>199</sup> Vgl. Nohlen/Schultze, 2010, S. 279

<sup>200</sup> Vgl. Koch, Max, 2003: Arbeitsmärkte und Sozialstrukturen in Europa. Wege zum Postfordismus in den Niederlanden, Schweden, Spanien, Großbritannien und Deutschland, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, hier S. 51ff

Die verstärkte Globalisierung der Märkte, die Entwicklungen auf dem Gebiet der Kommunikationstechnologien aber auch in der Produktion von Lebensmittel und der Ausbau des Dienstleistungssektors verändern die keynesianischen Werte (siehe Tabelle 5) des Wohlfahrtsstaates und der Stabilisierungspolitik. Jessop betrachtet die Veränderung als einen Wandel vom „keynesianischen Wohlfahrts- und Sozialstaat“ hin zum auf (Re-Kommodifizierung) und Deregulierung ausgerichteten postnationalen „Schumpeterianischen workfare state“.<sup>201,202</sup>

Schmid hat beide Regulationsmodelle anschaulich zusammengefasst:

<b>Keynesianischer Wohlfahrtsstaat</b>	<b>Schumpeterianischer workfare state</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Starke Gewerkschaften</li> <li>• Korporatistische Arrangements</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Schwächere Gewerkschaften</li> <li>• z.T. politische Ausgrenzung und Sündenbockfunktion der Gewerkschaften</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hohes Wachstum</li> <li>• Regulierter Finanzsektor</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mittleres – schwaches Wachstum</li> <li>• Deregulierte, globale Finanzmärkte</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Niedrige Zinssätze</li> <li>• Steigende Löhne</li> <li>• Langfristige Unternehmensstrategien</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Shareholder Value (hohe Gewinnerwartung bei Investitionen)</li> <li>• Arbeitslosigkeit</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Steigende Sozialausgaben</li> <li>• Wachsende Beschäftigung im öffentlichen Dienst</li> <li>• Dekommodifizierung</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Privatisierung, Kürzung von Sozialleistungen</li> <li>• schlanker Staat / New Public Management</li> <li>• (Re-)Kommodifizierung</li> </ul>

*Tabelle 5 - Quelle: „Schaubild 3-11“, Schmid, 2010, S. 112*

Im „workfare state“ soll der freie Markt wieder gestärkt werden, aber durch die Ordnungskräfte eines starken Staates überwacht sein. Weiters sieht das Konzept des „workfare state“ eine aktivierende Arbeitsmarktpolitik vor, indem staatliche Unterstützungsleistungen stärker von den Pflichten zur Mitwirkung an der eigenen Vermittlung abhängen (der Anreiz an der Teilnahme am Arbeitsmarkt soll maximiert werden). Die europäischen Antagonisten bilden einerseits die skandinavischen Staaten mit einer Ausrichtung auf Qualifizierung und „human capital development“ und andererseits Großbritannien, wo ein möglichst rascher (Wieder-)Einstieg in den

<sup>201</sup> Vgl. Schmid, 2010, S. 112f

<sup>202</sup> Benannt nach John Maynard Keynes und Joseph Alois Schumpeter

primären Arbeitsmarkt auch zu prekären Bedingungen gefordert wird.<sup>203</sup> Mohr begründet, dass die neue Regulationsform „als *Workfare-System* bezeichnet werden kann, weil sie Sozialpolitik der Arbeitsmarktflexibilität und Wettbewerbsfähigkeit unterordnet.“<sup>204</sup> Mohr schließt ihre Ausführungen zur Wandlung der Arbeitsmarktpolitik wie folgt:

*“Begrift man Workfare jedoch im Sinne von Jessop und Peck als polit-ökonomische Tendenz, bei dem die Arbeitsmarktpolitik den Imperativen der Wettbewerbsfähigkeit untergeordnet und auf die Bedingungen von Niedriglohnarbeitsmärkten ausgerichtet wird, bei dem an die Stelle des Rechts auf staatliche Unterstützung die Pflicht zur Wiedererlangung der eigenen Beschäftigungsfähigkeit tritt und bei dem die Arbeitsmarktbeteiligung maximiert, während die Abhängigkeit von staatlicher Unterstützung minimiert werden soll, so ist die im Titel gestellte Frage [Anm.: ‚Von Welfare zu workfare?‘] eindeutig positiv zu beantworten.“<sup>205</sup>*

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass ausgehend von früheren Klassifizierungen der Staaten in einen Bismarck-Typus (mit dem Ziel den Lebensstandard zu sichern) oder einen Beveridge-Typus (mit dem Ziel das Existenzminimum zu wahren),<sup>206</sup> die Typologie von Esping-Andersen zum zentralen Modell der Wohlfahrtsstaatsforschung wurde und auch nach 25 Jahren Gültigkeit bewahrte. Den Kriterien der Dekommodifizierung, der Stratifizierung und später der Defamiliarsierung folgend, fügte Esping-Andersen nach Kritik zu der ursprünglichen Trias - bestehend aus dem liberalen, dem konservativen und dem sozialdemokratischen Typus – noch als weitere Aspekte jenen der Globalisierung und die Rolle der privaten Haushalte hinzu. Kritiker ergänzten sein Modell um den rudimentäre/mediterranen Typus, den Typus der mittel- und osteuropäischen Reformstaaten sowie den radikalen Typ.<sup>207</sup> Die Globalisierung der Dienstleistungen und Märkte führte zu einem weiteren Ansatz, bei dem der Keynesianische Wohlfahrtsstaat dem Schumpeterianischen *workfare state* gegenübersteht.

---

<sup>203</sup> Vgl. Mohr, 2009, S. 49ff

<sup>204</sup> Mohr, 2009, S. 50

<sup>205</sup> Mohr, 2009, S. 59

<sup>206</sup> In Kapitel 3.1. beschrieben

<sup>207</sup> Siehe dazu die Ausführungen in Kapitel 3.2.

Vor dem Hintergrund der wohlfahrtsstaatlichen Theorien werden im nächsten Kapitel die Herausforderungen, denen die Gesellschaften Europas seit der Jahrtausendwende gegenüberstehen beschrieben.

## 4. Ausgangssituation

Wie bereits in der Einleitung erwähnt, wird sich die Altersstruktur der Gesellschaft in diesem Jahrhundert verändern. Zusätzlich zu dem demographischen Wandel hin zu einer alternden Gesellschaft in Europa unterliegen auch die Wirtschaft und damit der Arbeitsmarkt einem rasanten Veränderungsprozess. Diese beiden Faktoren bilden den Hintergrund für die strategischen Überlegungen der Europäischen Union für die erste Hälfte des 21ten Jahrhunderts.

### 4.1. Demographischer Wandel in EU

Wie Laszlo Andor, der Kommissar für Beschäftigung, Soziales und Integration im Vorwort des dritten Leitfadens Soziales Europa beschreibt, sind „die Überalterung der europäischen Bevölkerung und die Schrumpfung unserer Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter [...] die große Herausforderung für die nächsten Jahrzehnte.“<sup>208</sup> Er führt weiter aus, dass „die tendenziell höhere Lebenserwartung und niedrige Geburtenraten und weitere demographische und soziale Phänomene [...] leicht zu Entwicklungen führen können, die den sozialen Zusammenhalt in der EU und den Mitgliedstaaten schwächen.“<sup>209</sup>

Die **Lebenserwartung** der Menschen in der Europäischen Union stieg von 1960 auf 2006 um acht Jahre und es sollen noch fünf weitere bis 2050 hinzukommen werden.<sup>210</sup> Die Lebenserwartung bei der Geburt in der EU-27 zeigt folgende Grafik:

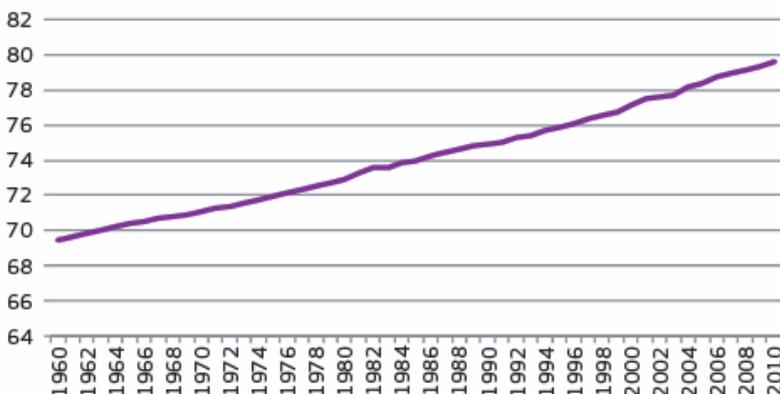


Abbildung 2 - Quelle: Europäische Kommission, 2012, Demographie, S. 8

<sup>208</sup> Europäische Kommission, 2012, Demographie, S. 3

<sup>209</sup> Europäische Kommission, 2012, Demographie, S. 3

<sup>210</sup> Vgl. Europäische Kommission, 2012, Demographie, S. 7

Gleichzeitig sinkt die **Geburtenrate** in den Ländern der EU-27 seit Mitte der 60er Jahre des letzten Jahrhunderts kontinuierlich. Vor dem Hintergrund der derzeitigen Wirtschaftskrise wird die Fertilitätsrate weiterhin rückläufig sein und sich bei einem Wert von 1,6 Kindern pro Frau einpendeln – wobei für die Ersetzung der nächsten Generation ein Wert von 2,1 erforderlich wäre.<sup>211</sup> Folgende Abbildung veranschaulicht diese Zahlen:



Abbildung 3 - Quelle: Europäische Kommission, 2012, Demographie, S. 8

Der stärkste Wandel erfolgt laut Eurostat in diesem und im kommenden Jahrzehnt, wenn die Generation der Baby-Boomer das Pensionsalter erreicht.<sup>212</sup> Nachstehende Abbildung zeigt die **Bevölkerungsstruktur** nach Altersgruppen der EU-27 von 2010 bis 2060 (Angaben in Prozent):

<sup>211</sup> Vgl. Europäische Kommission, 2012, Demographie, S. 7f

<sup>212</sup> Vgl. Europäische Kommission, 2012, Demographie, S. 9

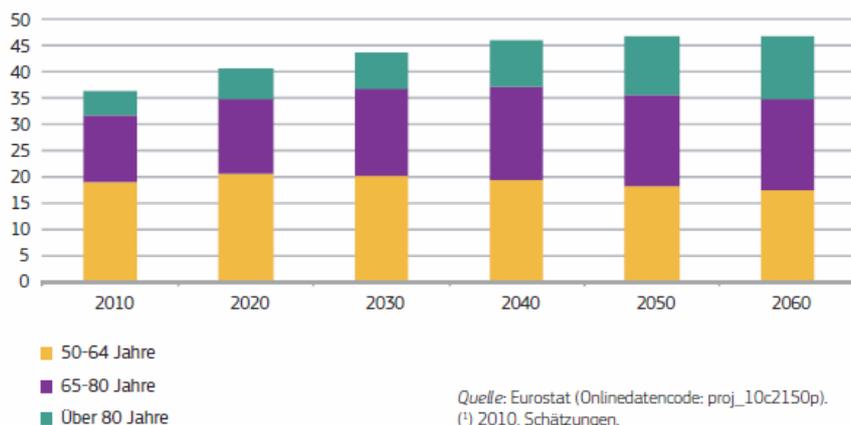


Abbildung 4 - Quelle: Europäische Kommission, 2012, Demographie, S. 8

Obwohl auch in anderen Teilen der Welt eine Alterung der Gesellschaft einsetzt, wird zumindest in den nächsten 50 Jahren Europa der einzige Kontinent mit dem höchsten Durchschnittsalter und einem negativem Bevölkerungswachstum darstellen. Diese demografische Revolution kann die derzeitige und zukünftig prognostizierte Nettozuwanderung (die Differenz aus Zu- und Abwanderung) aus Nicht-EU-Ländern abmildern, aber nicht verhindern. Erstmals in der Geschichte ist die Gruppe der Älteren zahlenmäßig gegenüber den Jungen überlegen.<sup>213</sup>

Mit dem Durchschnittsalter wird sich auch der **Altenquotient** (das Verhältnis zwischen der Gruppe der 65plus und jener der 15- bis 64-Jährigen) in den nächsten vier Jahrzehnten verdoppeln. Nach Berechnungen des Eurostat kamen 2008 „auf jede Person ab dem 65. Lebensjahr vier Personen im erwerbsfähigen Alter. 2050 werden es nur noch zwei sein.“<sup>214</sup> Die nachstehende Abbildung zeigt die Entwicklung des Altenquotient der EU-27 im Zeitraum von 1990 bis 2060:

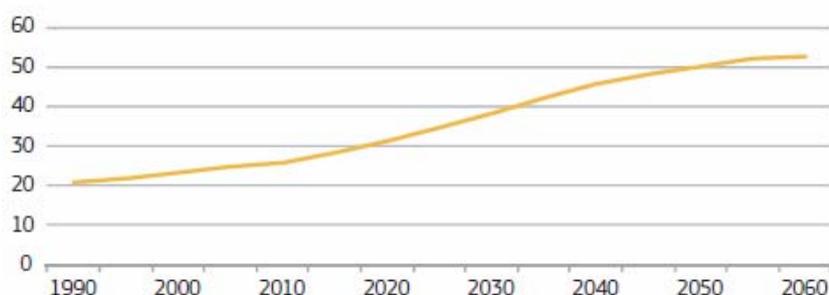


Abbildung 5 - Quelle: Europäische Kommission, 2012, Demographie, S. 28

<sup>213</sup> Vgl. Europäische Kommission, 2012, Demographie, S. 13ff

<sup>214</sup> Europäische Kommission, 2012, Demographie, S. 29

In einer alternden Gesellschaft werden auch die Ausgaben für die Gesundheitsversorgung, die Pflege der älteren Menschen und die der damit verbundenen Dienstleistungen steigen. Soll das Pensionssystem und die Höhe der Pensionen in der derzeitigen Form erhalten bleiben, so werden auch hier die Kosten durch die längere Lebenserwartung erhöht.<sup>215</sup> Da allerdings die Pensionen und das Gesundheitssystem durch Steuern und Sozialabgaben der laufenden Erwerbstätigen finanziert werden und diese immer weniger werden, steigt damit der **Belastungsquotient**<sup>216</sup> laufend an – wie in der nachstehenden Abbildung für die Jahre 2010 und 2030 verdeutlicht wird:<sup>217</sup>

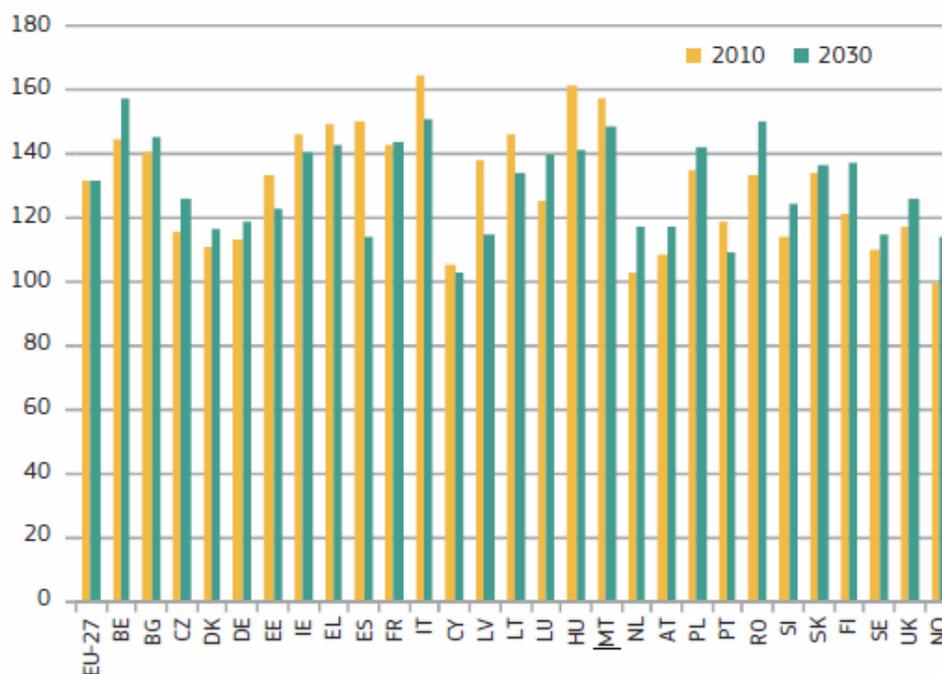


Abbildung 6 - Quelle: Europäische Kommission, 2012, Demographie, S. 30

Hinzu kommt, dass bei einem schwachen Wirtschaftswachstum die steigenden Kosten der alternden Gesellschaft schwerer zu finanzieren sind. Wirtschafts- und sozialpolitisch sind folgende Instrumente möglich: einerseits kann die Finanzierung über Steuererhöhung zur Aufrechterhaltung des Status quo erfolgen oder Ressourcen im Budget aus anderen Bereichen umgeschichtet werden.

<sup>215</sup> Vgl. Europäische Kommission, 2012, Demographie, S. 28ff

<sup>216</sup> „Verhältnis zwischen der gesamten nicht erwerbstätigen Bevölkerung und denen an, die in Arbeit stehen. Konkret zeigt es, wie viele nicht erwerbstätige Personen (d. h. Kinder, Rentner, Arbeitslose usw.) von jedem bzw. jeder Erwerbstätigen unterstützt werden“: Europäische Kommission, 2012, Demographie, S. 31

<sup>217</sup> Vgl. Europäische Kommission, 2012, Demographie, S. 30

Andererseits ist es auch möglich die Höhe der Pensionen und das Niveau der Sozialleistungen zu senken.<sup>218</sup> Im dritten Leitfaden der Europäischen Kommission zum Thema Demografie, aktives Altern und Renten wird deswegen folgende Strategie zur Lösung vorgeschlagen:

*„Wenn ältere Menschen ermutigt und unterstützt werden, in Beschäftigung zu bleiben, wird dies ihre Abhängigkeit von den Renten verringern. Gleichzeitig steigt das Wirtschaftswachstum, das zur Finanzierung dieser Renten beiträgt. Die Aufteilung der Kosten einer alternden Gesellschaft ist die wesentliche Grundlage für die Sicherung der Solidarität zwischen den Generationen.“<sup>219</sup>*

Für **Österreich** berechnete die Statistik Austria in der Bevölkerungsvorausschätzung, dass 2013 37,5 Prozent der Erwerbspersonen 45 Jahre und älter sind, während sich der Wert im Jahr 2050 auf 41,6 Prozent erhöht. Details zur Entwicklung der Altersstruktur der Erwerbspersonen 2013, 2030 und 2050 nach Bundesländern (laut Hauptszenario) sind hier dargestellt.<sup>220</sup>

Bundesland	2013				2030				2050			
	Frauenanteil (in %)	Altersstruktur (in %)			Frauenanteil (in %)	Altersstruktur (in %)			Frauenanteil (in %)	Altersstruktur (in %)		
		15-29 Jahre	30-44 Jahre	45 u. mehr Jahre		15-29 Jahre	30-44 Jahre	45 u. mehr Jahre		15-29 Jahre	30-44 Jahre	45 u. mehr Jahre
<b>Österreich</b>	<b>44,8</b>	<b>24,8</b>	<b>37,6</b>	<b>37,5</b>	<b>45,9</b>	<b>22,8</b>	<b>38,3</b>	<b>38,9</b>	<b>47,1</b>	<b>23,0</b>	<b>35,4</b>	<b>41,6</b>
Burgenland	44,4	21,8	37,8	40,5	46,1	20,6	36,5	42,9	47,4	21,2	34,3	44,6
Kärnten	44,4	23,6	37,2	39,2	45,4	20,8	37,5	41,7	46,4	20,6	34,7	44,7
Niederösterreich	45,1	23,1	37,0	39,9	46,0	21,2	37,4	41,3	46,9	21,8	34,4	43,8
Oberösterreich	43,8	26,6	36,2	37,3	44,6	23,9	37,9	38,2	45,5	24,0	34,7	41,3
Salzburg	45,2	25,3	36,9	37,8	46,1	23,1	37,7	39,2	47,1	23,2	35,2	41,7
Steiermark	44,2	25,3	37,8	36,9	45,2	23,0	38,5	38,5	46,1	23,1	35,3	41,5
Tirol	44,1	27,3	36,5	36,2	45,7	24,2	37,2	38,6	47,1	24,3	34,3	41,4
Vorarlberg	42,5	27,3	36,4	36,4	44,4	24,1	36,5	39,4	46,4	23,6	34,3	42,1
Wien	46,3	23,9	40,3	35,8	47,5	23,0	40,6	36,4	48,9	23,3	37,7	39,0

Abbildung 7 - Quelle: Statistik Austria: Altersstruktur der Erwerbspersonen 2013, 2030 und 2050 nach Bundesländern (laut Hauptszenario)

Besonders interessant ist, dass die Simulationen (der langfristigen Bevölkerungsentwicklung, des Arbeitsmarktes und der wahrscheinlichen Entwicklung

<sup>218</sup> Vgl. Europäische Kommission, 2012, Demographie, S. 31

<sup>219</sup> Europäische Kommission, 2012, Demographie, S. 31

<sup>220</sup> Statistik Austria, o.J.: Erwerbsprognosen, Altersstruktur der Erwerbspersonen 2013, 2030 und 2050 nach Bundesländern (laut Hauptszenario) online: [http://www.statistik.at/web\\_de/statistiken/menschen\\_und\\_gesellschaft/bevoelkerung/demographische\\_prognosen/erwerbsprognosen/index.html](http://www.statistik.at/web_de/statistiken/menschen_und_gesellschaft/bevoelkerung/demographische_prognosen/erwerbsprognosen/index.html), [Zugriff: 29.05.2015]

der Wirtschaft) der Statistik Austria (in den jährlichen Bevölkerungsprognosen<sup>221</sup> - zuletzt für 2013 - 2075) und des Eurostat (zuletzt EUROPOP2010 im Aging Report 2015<sup>222</sup> für 2013 - 2060) zu unterschiedlichen Ergebnissen für Österreich kommen. Nach einer Analyse von Mayrhofer für das WIFO stimmt allerdings „die Richtung der Entwicklung der Variablen (Fertilität, Lebenserwartung und Wanderungssaldo) überein“.<sup>223</sup> Sie vergleicht in ihrem Bericht die Bevölkerungsprojektion 2011 (Hauptszenario und Alternativszenarien) der Statistik Austria mit dem EUROPOP2010 des Eurostat und sieht die Ursache der abweichenden Prognose in den veränderten Parametern. Der Aging Report 2012 geht bis 2020 von einer geringeren und ab 2050 von einer höheren Fertilitätsrate und einem geringeren Anstieg der Lebenserwartung als die Statistik Austria aus. Dadurch unterscheiden sich die beiden Simulationen im Jahr 2060 um ca. 500.000 Personen - wobei die Alterszusammensetzung kaum abweicht.<sup>224</sup> In folgender Tabelle stellt Mayrhofer die Zahlen der Bevölkerungsentwicklung in Österreich bis 2060 laut Statistik Austria und Eurostat einander gegenüber:<sup>225</sup>

	Insgesamt			15- bis 64-Jährige			Über 65-Jährige								
	Statistik Austria	Eurostat	Eurostat: Differenz zu Statistik Austria	Statistik Austria	Eurostat	Eurostat: Differenz zu Statistik Austria	Statistik Austria	Eurostat	Eurostat: Differenz zu Statistik Austria						
	Mio.			Mio.		Anteile an der Gesamtbevölkerung in %		Mio.		Anteile an der Gesamtbevölkerung in %					
2010	8,4	8,4	- 0,0	5,7	5,7	+ 0,0	67,6	67,6	+ 0,0	5,7	5,7	+ 0,0	17,6	17,6	- 0,0
2020	8,7	8,6	- 0,1	5,8	5,7	- 0,1	66,0	66,2	+ 0,2	5,8	5,7	- 0,1	19,6	19,9	+ 0,3
2030	9,0	8,9	- 0,1	5,6	5,5	- 0,1	61,8	61,8	- 0,0	5,6	5,5	- 0,1	24,0	24,4	+ 0,4
2040	9,2	9,0	- 0,2	5,5	5,3	- 0,2	59,2	58,9	- 0,3	5,5	5,3	- 0,2	27,2	27,7	+ 0,5
2050	9,4	9,0	- 0,4	5,5	5,2	- 0,3	58,4	58,4	+ 0,0	5,5	5,2	- 0,3	28,3	28,4	+ 0,1
2060	9,4	8,9	- 0,5	5,4	5,1	- 0,3	57,9	57,3	- 0,6	5,4	5,1	- 0,3	28,6	29,2	+ 0,6

Abbildung 8 - Quelle: Mayrhofer, 2012, S. 800

Noch auffälliger sind die Differenzen in der Entwicklung der **Erwerbsquoten**. Hier ergeben sich die Unterschiede einerseits aus der oben genannten Abweichungen in den Bevölkerungsprojektionen und andererseits aus den unterschiedlichen Definitionen der Erwerbsquote nach Labour-Force-Konzept der

<sup>221</sup> Vgl. Statistik Austria, 2013: Bevölkerungsprognosen [http://www.statistik.at/web\\_de/statistiken/menschen\\_und\\_gesellschaft/bevoelkerung/demographische\\_prognosen/bevoelkerungsprognosen/index.html](http://www.statistik.at/web_de/statistiken/menschen_und_gesellschaft/bevoelkerung/demographische_prognosen/bevoelkerungsprognosen/index.html), [Zugriff: 03.06.2015]

<sup>222</sup> Vgl. European Commission, 2015: Ageing Report [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/european\\_economy/2015/ee3\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2015/ee3_en.htm), [Zugriff: 03.06.2015]

<sup>223</sup> Mayrhofer, 2012, S. 799

<sup>224</sup> Vgl. Mayrhofer, 2012, S. 799f

<sup>225</sup> Mayrhofer, 2012, S. 800

ILO und des in Österreich gebräuchlichen Lebensunterhaltskonzept (LUK).<sup>226,227</sup> Die stärkste Dynamik sehen nach Mayrhuber beide Simulationen in der Altersgruppe der 55- bis 64-Jährigen, wobei die Statistik Austria von einer stärkeren Integration auf den Arbeitsmarkt ausgeht. Laut den Prognosen der Statistik Austria steigt die Männererwerbsquote in dieser Altersgruppe bis 2050 um 19,1 Prozentpunkte an (was ein Plus von 11 Prozentpunkten gegenüber dem Aging Report 2012 bedeutet).<sup>228</sup>

Die Sozialpartner haben sich im Rahmen des Bad Ischler Dialogs 2011 intensiv mit den Auswirkungen des demographischen Wandels auf den österreichischen Arbeitsmarkt und das Sozialsystem beschäftigt. Der Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen sieht in seinem Positionspapier den massiven Anstieg in der Altersgruppe 65plus als „zentrale Herausforderung, die wir in den kommenden Jahren und Jahrzehnten bewältigen müssen.“<sup>229</sup> Im Positionspapier beziehen sich die Sozialpartner ebenfalls auf die Zahlen der Bevölkerungsprognosen der Statistik Austria sowie des Eurostat und streichen heraus, dass im Jahr 2020 „fast 30 % mehr Menschen in der Altersgruppe 55 – 64 erwartet“<sup>230</sup> werden. Besonders stark sehen die Sozialpartner den Anstieg in bei der demographischen Altenquote (Verhältnis der Menschen im Alter 65plus in Relation zur Gruppe 15 - 64) von 28 Prozent 2011 auf 38 Prozent 2030 und schließlich 48 Prozent für 2050.<sup>231</sup>

Auch die Wirtschaftskammer Österreich warnt auf ihrer Homepage vor den Auswirkungen des steigenden Anteils der älteren Generation auf die österreichische Gesellschaft auf die Belegschaft und Zielgruppen der Unternehmen, die Stabilität und Nachhaltigkeit der Sozial- und Pensionssysteme und die Herausforderungen für die Arbeitsmarkt-, Bildungs-, Familien- und Sozialpolitik. Laut der Wirtschaftskammer sind die steigende Lebenserwartung (bei derzeit 77,7 Jahren für Männer und 83,1 Jahren für Frauen), die niedrige Fertilitätsrate (von derzeit 1,44 Kindern pro Frau) und die zunehmende Migration (ohne die die österreichische Bevölkerung

---

<sup>226</sup> Die Definitionen von LFK und LUK wurden bereits in Kapitel 2.2.3. erläutert.

<sup>227</sup> Vgl. Mayrhuber, 2012, S. 800f

<sup>228</sup> Vgl. Mayrhuber, 2012, S. 802

<sup>229</sup> Die Sozialpartner Österreich, 2011, S. 2

<sup>230</sup> Die Sozialpartner Österreich, 2011, S. 2

<sup>231</sup> Vgl. Die Sozialpartner Österreich, 2011, S. 3

schrumpfen würde) für den Wandel verantwortlich.<sup>232</sup> In der Broschüren der Stabsabteilung Wirtschaftspolitik der Wirtschaftskammer Österreich zum Thema demographischen Wandel wird hervorgehoben, dass „während der Anteil jüngerer Menschen sinkt, wächst die Zahl älterer.“<sup>233</sup> Ein paar Zeilen weiter findet sich: „Die personalpolitischen Konsequenzen der demografischen Entwicklung und der daraus resultierende Handlungsdruck werden systematisch unterschätzt.“<sup>234</sup>

Sowohl für Europa als auch für Österreich lässt sich somit zusammenfassen, dass durch die gestiegene Lebenserwartung kombiniert mit rückläufigen Fertilitätsraten das Durchschnittsalter der Bevölkerung kontinuierlich steigt. Das im Vergleich zur gestiegenen Lebenserwartung frühe Ausscheiden aus dem Erwerbsleben führt zu einer Verknappung der aktiven Erwerbsbevölkerung, damit zu einer veränderten Beschäftigungsquote und in Folge davon zu einem gestiegenen Belastungsquotienten.

#### **4.2. Veränderung der Arbeitswelt**

Nach einem sehr kurzen historischen Überblick liegt der Schwerpunkt dieses Kapitels auf dem Begriff der Wissensgesellschaft, der auch die Basis für die weiteren Ausführungen zu den beschäftigungs- und bildungspolitischen Strategien der Europäischen Union in den Kapiteln 6. und 7. liefert.

Nicht nur die demographische Zusammensetzung der Bevölkerung sondern auch die Form und Inhalte der Arbeitswelt unterliegen einer stetigen Veränderung. Dabei wurden mit jedem Fortschritt die wirtschaftlichen und sozialen Verhältnisse innerhalb einer Gesellschaft grundlegend umgestaltet.

Die (erste) industrielle Revolution ermöglichte mit der Erfindung der Dampfmaschine eine Massenproduktion von Gütern sowie einen raschen Transport durch Eisenbahn und Dampfschiffe. Die Rationalisierung der Arbeitsprozesse führte somit zu einer Technisierung von Arbeit und Leben, gefolgt von sozialen

---

<sup>232</sup> Vgl. Wirtschaftskammer Österreich, 2015: Demografische Entwicklung in Österreich online: [https://www.wko.at/Content.Node/Interessenvertretung/Standort-und-Innovation/Demografische\\_Entwicklung\\_in\\_Oesterreich.html](https://www.wko.at/Content.Node/Interessenvertretung/Standort-und-Innovation/Demografische_Entwicklung_in_Oesterreich.html), [Zugriff: 29.05.2015]

<sup>233</sup> Wirtschaftskammer Österreich, 2010, S. 3

<sup>234</sup> Wirtschaftskammer Österreich, 2010, S. 3

Spannungen und einer Politisierung der Bevölkerungsschichten.<sup>235</sup> Diese neuen gesellschaftlichen Strukturen und Arbeitsformen benötigten soziale Reformen und führten wie bereits in Kapitel 3. beschrieben zu unterschiedlichen Ausformungen der europäischen Wohlfahrtsstaaten.

Seit den 60er/70er Jahren des letzten Jahrhunderts verändert sich durch die Erfindung des Computers und der seit dem immer stärkeren Verwendung neuer Informations- und Kommunikationstechnologien wiederum die Arbeitswelt und damit die gesellschaftlichen Strukturen. Um diesen Transformationsprozess mit der Zunahme an wissensbasierten wirtschaftlichen Aktivitäten zu beschreiben und auf die gesteigerten staatlichen und industriellen Forschungsaktivitäten aufmerksam zu machen, entstand das Konzept der **Wissensgesellschaft**. Der Wissensarbeiter war die neue Klasse des hoch professionalisierten, und technisch qualifizierten Akademikers.<sup>236</sup>

Der Terminus der Wissensgesellschaft wurde 1973 mit dem Buch *The Coming of Post Industrial Society*<sup>237</sup> von Bell eingeführt. Er beschreibt darin eine postindustrielle Gesellschaft in der das theoretische Wissen einen zentralen Stellwert einnimmt.<sup>238</sup> „Während die Industriegesellschaft um Produktion und Maschinen zum Zweck der Güterherstellung organisiert sei, bilde in der nachindustriellen Gesellschaft die zentrale Stellung des theoretischen Wissens die Achse, um die sich die neue Technologie, das Wirtschaftswachstum und die Schichtung der Gesellschaft organisieren werden.“<sup>239</sup> Die Wissensgesellschaft kennzeichnet sich nach Bell durch folgende Eigenschaften aus: Im Gegensatz zur güterproduzierenden Industriegesellschaft, die auf Energie beruht, ist in der nachindustriellen Dienstleistungsgesellschaft Information der wesentlichste Produktionsfaktor. Die zentrale Figur und neue Klasse bildet der akademisch qualifizierte Wissensarbeiter (Informationsarbeiter). Die Lebensqualität in der Gesellschaft bemisst sich nicht mehr

---

<sup>235</sup> Vgl. Rifkin, 1995, S. 60

<sup>236</sup> Vgl. Heidenreich, 2003, S. 34

<sup>237</sup> Bell, Daniel, 1973: *The Coming of Post-Industrial Society. A Venture in Social Forecasting*, New York: Basic Books.

<sup>238</sup> Vgl. Heidenreich, 2003, S. 35f und Nolda, 2001, S. 92ff

<sup>239</sup> Bell, 1973 zitiert in Nolda, 2001, S. 92

an der Qualität der Güter, sondern an der Qualität der Dienstleistungen (wie z.B. dem Gesundheits- und Bildungswesen oder dem Freizeitangebot).<sup>240</sup>

Auch Stehr sieht zwei Jahrzehnte später in seiner 1994 erschienenen Studie *Arbeit, Eigentum und Wissen*<sup>241</sup> das wissenschaftlich-technische Wissen als den wichtigsten Produktionsfaktor eines Unternehmens an, und streicht die Rolle der Experten, Berater und Ratgeber als neue Wissensarbeiter hervor.<sup>242</sup>

Rifkin hingegen fokussiert sich auf den Charakter der Informationsgesellschaft und bezeichnete den technologischen Fortschritt als "die dritte industrielle Revolution".<sup>243</sup> 1995 beschrieb Rifkin in seinem Buch *The End of Work* den Wandel der Gesellschaft folgendermaßen: "The transition to a near-workerless, information society is the third and final stage of a great shift in economic paradigms."<sup>244</sup> Nach seiner Theorie werden wir unsere Arbeit an Maschinen und Algorithmen verlieren. So wurde in den letzten Jahrzehnten die Fabrikarbeit fast komplett automatisiert und dank rascher Fortschritte bei künstlicher Intelligenz und Spracherkennungssystemen werden zukünftig auch Bürojobs in der Dienstleistungsbranche von der Automatisierung betroffen sein – diese trifft nach Rifkin selbst Anwälte, Buchhalter oder Radiologen zu. Auch die Branche des Einzelhandels verändert sich durch den Wandel vom physikalischen hin zum digitalen Verkauf.<sup>245</sup> Allerdings ist das vorhin beschriebene Konzept der Wissensgesellschaft umfassender, da in der Idee der Informationsgesellschaft der Schwerpunkt rein auf der technologischen Basis liegt.<sup>246</sup>

In seiner 1999 erschienenen Publikation *Die Zukunft unserer Arbeit*<sup>247</sup> setzt sich Willke mit der Frage auseinander, wie sich die „Arbeitsgesellschaft“<sup>248</sup> seitens der Beschäftigungsstrukturen, Tätigkeiten, Arbeitszeiten und Arbeitsorganisation

---

<sup>240</sup> Vgl. Heidenreich, 2003, S. 35f und Nolda, 2001, S. 92f

<sup>241</sup> Stehr, Nico, 1994: *Arbeit, Eigentum und Wissen. Zur Theorie von Wissensgesellschaften*, Frankfurt/Main: Suhrkamp.

<sup>242</sup> Vgl. Heidenreich, 2003, S. 36 und Nolda, 2001, S. 93f

<sup>243</sup> Die zweite industrielle Revolution ist für Rifkin gekennzeichnet durch die Einführung von Erdöl und Elektrizität – vgl. Rifkin, 1995, S. 60

<sup>244</sup> Rifkin, 1995, S. 59

<sup>245</sup> Vgl. Interview mit Rifkin in *The European* vom 15.01.2015 online:

<http://www.theeuropean.de/jeremy-rifkin/9333-die-zukunft-der-arbeitswelt>, [Zugriff: 05.06.2015]

<sup>246</sup> Vgl. Heidenreich, 2003, S. 25

<sup>247</sup> Gerhard Willke, 1999: *Die Zukunft unserer Arbeit*, Frankfurt/Main, New York: Campus.

<sup>248</sup> Willke, 1999, S. 10

verändern wird. Unter dem Begriff Arbeitsgesellschaft inkludiert Willke zusätzlich zu der Form und Organisation der Erwerbsarbeit auch Werte, Normen und Einstellungen.<sup>249</sup> Er sieht die Arbeitswelt „in einer Phase der Transformation und des [...] beschleunigten Wandels“<sup>250</sup> - vorangetrieben durch die „modernen Informations- und Kommunikationstechnologien, die neue Datenverarbeitung und Wissensnutzung“.<sup>251</sup> Die Arbeitsgesellschaft transformiert sich in eine Wissensgesellschaft, in deren Kern die Wissensarbeit „zum neuen Leitmodell für Arbeit und Wissen zum wichtigsten Wertschöpfungsfaktor“<sup>252</sup> wird. Das Resultat dieses Prozesses sind nach Willke veränderte Anforderungen hinsichtlich der Arbeitsorganisation, -zeit und der Qualifikation der Erwerbstätigen.<sup>253</sup> Für diesen Strukturwandel verantwortlich sieht er sowohl die Veränderungen in der Technologie, Weltwirtschaft, Demographie aber auch jene im gesellschaftlichen Wertgefüge.<sup>254</sup> Willke betont vor allem den innovativen Charakter der Wissensgesellschaft und hält fest, dass in einer Wissensgesellschaft „Wissen und Expertise einem Prozess der kontinuierlichen Revision unterworfen sind und damit Innovationen zum alltäglichen Bestandteil der Wissensarbeit werden.“<sup>255</sup>

Knorr-Cetina kritisiert, dass der Begriff der Wissensgesellschaft auf den Produktionsfaktor reduziert wird und weitet ihn auf sämtliche soziale Prozesse (der Erfahrung und Beziehung) aus.<sup>256</sup>

Seit dem Europäischen Rat von Lissabon im März 2000 spricht die Europäische Kommission von Herausforderungen, die sowohl aus der Globalisierung als auch einer „neuen wissensbasierten Wirtschaft“<sup>257</sup> resultieren und bekräftigt, dass die europäischen Wohlfahrtsstaaten einen stabilen Rahmen „zur Bewältigung des

---

<sup>249</sup> Vgl. Willke, 1999, S. 10

<sup>250</sup> Willke, 1999, S. 8

<sup>251</sup> Willke, 1999, S. 8

<sup>252</sup> Willke, 1999, S. 8

<sup>253</sup> Vgl. Willke, 1999, S. 8

<sup>254</sup> Vgl. Willke, 1999, S.

<sup>255</sup> Willke, 1998, zitiert in Heidenreich, 2003, S. 37

<sup>256</sup> Vgl. Knorr-Cetina, 1998 in: Heidenreich, 2003, S. 37 und Knorr-Cetina, 1999 in: Nolda, 2001, S. 97f

<sup>257</sup> Europäischer Rat 23. und 24. März 2000 Lissabon, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, online: [http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1\\_de.htm](http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_de.htm), [Zugriff 25.06.2015]

Strukturwandels hin zu einer Wissensgesellschaft“<sup>258</sup> abgeben (mehr dazu in Kapitel 6.1.).

In Österreich erkennt die Wirtschaftskammer Österreich den Wandel in der Arbeitswelt und zeigt diesen in der Broschüre *Demographie und Wirtschaft* auf:

*„Unsere Wirtschaft ist heute mehr von Dienstleistungs-, Wissens- und Informationsarbeit geprägt. Produktivität und Wachstum basieren hier mehrheitlich auf geistiger, immaterieller Wertschöpfung, statt auf körperlich schwerer Arbeit. Vorbild sind jedoch noch die Erwerbsbiografien und Nine-to-five- Bürojobs der ehemaligen Industriegesellschaft.“*<sup>259</sup>

Das Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (Lebensministerium) hat sich ebenfalls mit der Zukunft der Arbeit beschäftigt und sieht als den markantesten Trend den Rückgang der Arbeitsplätze in der Industrie bei einer gleichzeitigen Ausweitung des Dienstleistungssektors.<sup>260</sup> Verstärkt durch die Globalisierung und den damit einhergehenden Wettbewerb entsteht die Notwendigkeit die berufliche Ausbildung auf die neuen Herausforderungen anzupassen.<sup>261</sup>

Durch die immer schneller fortschreitenden technologischen Entwicklungen und die zunehmende Globalisierung lässt sich somit für Europa und Österreich feststellen, dass die einmal erworbene (Berufs-)Qualifikation nicht mehr für ein gesamtes Arbeitsleben ausreichend sein wird. Verstärkt durch eine immer älter werdende Gesellschaft benötigt es Maßnahmen um die Arbeitnehmer/innen stetig weiterzubilden.

### **4.3. Exkurs: Hintergrund in Österreich**

Bereits in den beiden vorigen Kapiteln 4.1. und 4.2. wurden die Veränderung der Altersstruktur und der Wandel der Arbeitswelt beschrieben. Auch für Österreich gilt, dass die demographische Entwicklung von einer steigenden Lebenserwartung in

---

<sup>258</sup> Europäischer Rat 23. und 24. März 2000 Lissabon, Schlussfolgerungen des Vorsitizes, online: [http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1\\_de.htm](http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_de.htm), [Zugriff 25.06.2015]

<sup>259</sup> Wirtschaftskammer Österreich, o.J., S. 8

<sup>260</sup> Vgl. Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft, 2010, S. 27

<sup>261</sup> Vgl. Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft, 2010, S. 28

Kombination mit einer niedrigen Fertilität und einem Bevölkerungszuwachs, der hauptsächlich auf zunehmender Migration beruht, geprägt ist.<sup>262</sup> Wie die WKO in ihrem Folder Demographie und Wirtschaft beschreibt, altert die Gesellschaft „von zwei Seiten: Die Menschen werden älter und haben gleichzeitig weniger Kinder.“<sup>263</sup> So sieht die Wirtschaftskammer in der Altersgruppe der 50- bis 64-Jährigen noch Potential am Arbeitsmarkt vorhanden: den 55,4 Prozent Erwerbstätigen stehen 44,6 Prozent Nicht-Erwerbstätige gegenüber – darunter fallen auch Frühpensionen.<sup>264,265</sup>

Wie bereits in Kapitel 3.2. erwähnt, gilt der österreichische Sozialstaat mit seiner starken Anbindung wesentlicher sozialer Transferleistungen an Erwerbstätigkeit, einer Orientierung an Statuserhalt und einer familiär geprägten Vorsorge als Vertreter des konservativen Wohlfahrtsstaates.<sup>266</sup>

Die nationale Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik für die Altersgruppe der über 50jährigen ist vor dem Hintergrund des österreichischen Pensionssystems zu sehen – ein System der gesetzlichen Pensionsversicherung, wobei die Höhe der Leistung größtenteils an vorherige Versicherungszeiten gekoppelt ist.<sup>267</sup> Die Finanzierung der Pensionen erfolgt nach dem Umlageverfahren - auch bekannt unter dem Begriff „Generationenvertrag“. Dies bedeutet, dass mit den laufenden Einnahmen einer Periode auch die laufenden Ausgaben desselben Zeitraumes gedeckt werden und daher die Umverteilung zwischen erwerbstätigen und ehemals erwerbstätigen Personen erfolgt.<sup>268</sup>

---

<sup>262</sup> Vgl. Wirtschaftskammer Österreich, 2015: Demografische Entwicklung in Österreich online: [https://www.wko.at/Content.Node/Interessenvertretung/Standort-und-Innovation/Demografische\\_Entwicklung\\_in\\_Oesterreich.html](https://www.wko.at/Content.Node/Interessenvertretung/Standort-und-Innovation/Demografische_Entwicklung_in_Oesterreich.html), [Zugriff: 29.05.2015]

<sup>263</sup> Wirtschaftskammer Österreich, o.J.: Demographie und Wirtschaft, [https://www.wko.at/Content.Node/Interessenvertretung/Standort-und-Innovation/Gesellschaftspolitik/Demografie\\_Wirtschaft.pdf](https://www.wko.at/Content.Node/Interessenvertretung/Standort-und-Innovation/Gesellschaftspolitik/Demografie_Wirtschaft.pdf), [Zugriff: 06.06.2015].

<sup>264</sup> Unter Frühpension (auch „vorzeitige Alterspension“) versteht man den Antritt der Pension vor dem gesetzlich vorgesehenen Pensionsantrittsalter. Vgl. Zweimüller/Staubli, 2012, S. 23f

<sup>265</sup> Vgl. Wirtschaftskammer Österreich, o.J.: Demographie und Wirtschaft, [https://www.wko.at/Content.Node/Interessenvertretung/Standort-und-Innovation/Gesellschaftspolitik/Demografie\\_Wirtschaft.pdf](https://www.wko.at/Content.Node/Interessenvertretung/Standort-und-Innovation/Gesellschaftspolitik/Demografie_Wirtschaft.pdf), [Zugriff: 06.06.2015].

<sup>266</sup> Vgl. Talos, 2006, Sozialpolitik, S. 624

<sup>267</sup> Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz, o.J.: Pensionsarten, <http://www.sozialministerium.at/site/Soziales/Pensionen/Pensionsarten/>, [Zugriff: 23.10.2015].

<sup>268</sup> Vgl. Talos, 2006, Sozialpolitik, S. 628

Das gesetzliche Regelpensionsalter laut Allgemeines Pensionsgesetz (APG)<sup>269</sup> für die Alterspension beträgt derzeit für Männer: 65 Jahre und für Frauen 60 Jahre, wobei jedoch jenes der Frauen im Zeitraum von 2024 bis 2033 ebenfalls auf 65 Jahre angehoben wird.<sup>270</sup> Auffallend in Österreich ist die Differenz zwischen dem gesetzlichen und dem faktischen Pensionsantrittsalter, da verschiedene Pensionsarten die Möglichkeiten bieten vor dem gesetzlichen Alter der klassischen Alterspension seinen Ruhestand anzutreten: neben der vorzeitigen Alterspension bei langer Versicherungsdauer (nur mehr bis 2017 möglich) können je nach Fall die „Hacklerregelung“ (Langzeitversichertenregelung), die Schwerarbeitspension, die Nachtschichtschwerarbeiterpension, der Pensionskorridor (ab 62 Jahren), die Invaliditätspension und die Teilpension (erweiterte Altersteilzeit) in Anspruch genommen werden.<sup>271</sup> Ein zentrales Element der Pensionsreformen 2000, 2003 und 2004 unter der ÖVP/FPÖ-Regierung (Kabinett Schüssel I +II) war die Anhebung des Zugangsalters für eine vorzeitige Alterspension und damit eine Erhöhung des Pensionsantrittsalters.<sup>272</sup> In der Altersgruppe der 50 bis 65jährigen stieg das Pensionsantrittsalter im letzten Jahrzehnt deutlich an. Von 2000 auf 2010 erhöhte sich das Pensionsantrittsalter bei den 50- bis 65-jährigen Frauen von 57,5 auf 58,4 Jahre - bei den Männern dieser Altersgruppe von 59,1 auf 60,3 Jahre.<sup>273</sup> In der Prognose des Pensionsantrittsalters bis zum Jahr 2020 berechnen Zweimüller und Staubli in ihrer Studie als optimistisches Szenario einen Anstieg bei Männern auf 61,9 und bei Frauen auf 59,8 Jahre.<sup>274</sup> Derzeitiges Ziel ist keine Erhöhung des gesetzlichen Pensionsantrittsalters sondern Angleichung des faktischen an das bestehende gesetzliche und damit Erhöhung der Beschäftigungsquote.<sup>275</sup>

Wesentlich für Zweimüller und Staubli ist die „Frage, ob eine Anhebung des Pensionszugangsalters die Beschäftigungsquote älterer Arbeitnehmer/innen steigert oder nur die Quote der Arbeitslosigkeit erhöht.“<sup>276</sup> Als Begründung für diesen

---

<sup>269</sup> Vgl. BGBl. I Nr. 142/2004, Abschnitt 2. Leistungen, § 4

<sup>270</sup> Vgl. OECD, 2014, S. 318

<sup>271</sup> Vgl. Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz, o.J.: Pensionsarten, <http://www.sozialministerium.at/site/Soziales/Pensionen/Pensionsarten/>, [Zugriff: 23.10.2015] und OECD, 2014, S. 319

<sup>272</sup> Vgl. Zweimüller/Staubli, 2012, S. 6

<sup>273</sup> Vgl. Zweimüller/Staubli, 2012, S. 7f

<sup>274</sup> Vgl. Zweimüller/Staubli, 2012, S. 8f

<sup>275</sup> Vgl. Zweimüller/Staubli, 2012, S. 19f

<sup>276</sup> Zweimüller/Staubli, 2012, S. 61

Zusammenhang liefern sie die Erklärung, dass in der Altersgruppe der über 50-Jährigen die Arbeitslosigkeit eine Möglichkeit zur Überbrückung der Zeitspanne zwischen Ende der Beschäftigung und dem Pensionsantritt darstellt – vor allem für Frauen, da oft die Voraussetzungen für eine vorzeitige Alterspension nicht erfüllt sind.<sup>277</sup>

Neben dem österreichischen Pensionssystem bildet die angespannte Lage am heimischen Arbeitsmarkt einen weiteren zu beachtenden Aspekt. Das Sozialministerium liefert für Oktober 2015 folgende Zahlen: In der Altersgruppe 50plus gibt es mit 91.320 vorgemerkten Arbeitslosen und einer Veränderung von plus 14,5 Prozent gegenüber dem Vorjahr gibt es die höchste Arbeitslosigkeit der Zweiten Republik, wobei gleichzeitig die höchste Anzahl an Beschäftigten gemeldet ist. Der Arbeitsmarkt wächst, allerdings nicht so schnell, wie es notwendig wäre.<sup>278</sup> Signifikant ist der bisherige Anstieg der Arbeitslosigkeit (anhand von Jahresdurchschnittswerten) in der Gruppe der über 50-Jährigen – von 18,4 Prozent (knapp ein Fünftel) im Jahr 2005 auf 25,6 Prozent (rund ein Viertel) im Jahr 2014 aller arbeitslosen Personen.<sup>279</sup> Hinzu kommt eine vergleichsweise lange Verweildauer in der Arbeitslosigkeit, da sich die Rückkehr in ein (stabiles) Beschäftigungsverhältnis nach einem Arbeitsplatzverlust für Personen über 50 relativ schwierig gestaltet.<sup>280</sup> Auch für die kommenden Jahre prognostiziert das Arbeitsmarktservice für den österreichischen Arbeitsmarkt ein stagnierendes Wirtschaftswachstum in Kombination mit einem erweiterten Arbeitskräfteangebot durch Migration und Berufstätigkeit von Frauen am Arbeitsmarkt. Durch das unzureichende Beschäftigungswachstum wird die Arbeitslosigkeit weiterhin steigen.<sup>281</sup> Somit lässt sich die Ausgangslage am besten wie folgt zusammenfassen:

„Neben der Altersstruktur der Bevölkerung hat sich in den letzten Jahren auch das Erwerbsverhalten der Personen ab 50 Jahren gewandelt: Sie gehen seltener frühzeitig in

---

<sup>277</sup> Vgl. Zweimüller/Staubli, 2012, S. 58

<sup>278</sup> Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz, 2015: Aktuelle Arbeitsmarktlage Oktober 2015, [http://www.sozialministerium.at/cms/site/attachments/7/9/4/CH0735/CMS1446448718251/Arbeitsmarktlage\\_oktober\\_2015.pdf](http://www.sozialministerium.at/cms/site/attachments/7/9/4/CH0735/CMS1446448718251/Arbeitsmarktlage_oktober_2015.pdf), [Zugriff: 19.11.2015].

<sup>279</sup> Vgl. Arbeitsmarktservice Österreich, 2015, Spezialthema, S. 2

<sup>280</sup> Vgl. Arbeitsmarktservice Österreich, 2015, Spezialthema, S. 3

<sup>281</sup> Vgl. Arbeitsmarktservice Österreich, 2015, Ausblick, S. 6

Pension und verbleiben länger im Erwerbsleben. Als Konsequenz gibt es mehr Personen in dieser Altersgruppe, die potenziell erwerbstätig, aber auch arbeitslos sind.<sup>282</sup>

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass - wie in Kapitel 4.1. aufgezeigt - der demographische Wandel zu einer Reduktion der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter führt. Die Kombination aus einer steigenden Lebenserwartung und einer sinkenden Geburtenrate verändert die Bevölkerungsstruktur nachhaltig. In den nächsten vier Jahrzehnten wird sich so der Altenquotient verdoppeln und dank der steigenden Ausgaben im Pensions- und Gesundheitsbereich der Belastungsquotient erhöhen. Das schwache Wirtschaftswachstum erschwert die Finanzierung zusätzlich. Zwei Ansätze können der Lösung des Dilemmas dienen: zum einen Steuererhöhungen/budgetäre Umschichtungen zur Aufrechterhaltung des Status quo oder zum Anderen ein Abbau der Sozialleistungen. Eine weitere Möglichkeit wäre die Verlängerung der Lebensarbeitszeit, um so die Erwerbsquote und damit den Belastungsquotient wieder anzupassen.<sup>283</sup>

Hinzu kommen stetige Veränderungen in der Organisation, der Form und den Inhalten der Arbeit bedingt durch raschen technologischen Fortschritt und wachsende Globalisierung. Die Transformation hin zu einer wissensbasierten Wirtschaft und der verstärkte Wettbewerb machen eine laufende Qualifizierung und Weiterbildung der Arbeitskräfte notwendig.<sup>284</sup>

Eine besondere Herausforderung wird die seit der Wirtschaftskrise angespannte Lage am Arbeitsmarkt – besonders für die Gruppe der über 50-Jährigen - sein.<sup>285</sup>

In den folgenden Kapiteln wird entrollt, welche Strategien die Europäische Union entwickelt hat, um diesen Herausforderungen entgegenzutreten und welche Akteure mit welchen Intensionen diesen Strategien zu Grunde liegen.

---

<sup>282</sup> Arbeitsmarktservice Österreich, 2015, Spezialthema, S. 1

<sup>283</sup> In Kapitel 4.1. beschrieben

<sup>284</sup> Siehe dazu die Ausführungen zu Wissensgesellschaft in Kapitel 4.2.

<sup>285</sup> Auch für Österreich wie in Kapitel 4.3. erläutert.

## 5. Akteure auf europäischer Ebene

Wie bereits in Kapitel 2.1.3 beschrieben bezieht sich die Auswahl der Akteure, die auf europäischer Ebene in dem Policy-Prozess partizipieren, auf eine institutionalistische Perspektive, da die Rollen formal in durch die Strukturen des politischen Systems festgelegt sind.<sup>286</sup> Neben den Individuen unterteilt Scharpf – auf dessen Definition sich diese Arbeit bezieht - die komplexen Akteure wiederum in drei Unterkategorien: einerseits in Handlungsaggregate, die homogene Präferenzen, Entscheidungsprämissen und Handlungsbedingungen besitzen, andererseits kollektive Akteure, wobei individuelle Akteure in Allianzen, Clubs und Bewegungen koordiniert sind und zuletzt korporative Akteure als überindividuelle Rechtspersonen zur Ressourcenzusammenlegung.<sup>287</sup> Während die ersten beiden Kategorien der komplexen Akteure für dieses Politikfeld auf europäischer Ebene nicht relevant sind und deswegen hier auch nicht erwähnt werden, definieren sich die korporativen Akteure durch den institutionellen Rahmen der Europäischen Union. Individuen treten als Akteure auf europäischer Ebene nicht in Erscheinung – wenn es sich um Einzelpersonen handelt, dann ausschließlich in Ihrer Funktion als korporativer Akteur (z.B.: als Kommissionspräsident oder Minister im Rat).<sup>288</sup>

### 5.1. Organe der Europäischen Union

Wichtigster und zentraler Akteur bei der Entwicklung der Strategien zur Begegnung der demographischen Veränderungen und Erhaltung der Wohlfahrtsstaaten ist die **Europäische Kommission**, gegründet 1958 mit Sitz in Brüssel. Ein „Kollegium“ bestehend aus 28 Kommissionsmitgliedern (eines aus jedem EU-Land und jeweils für einen Politikbereich zuständig) übernimmt für 5 Jahre die strategische Ausrichtung der Europäischen Union und die Verwaltung des EU-Haushalts. In ihrer Aufgabe als politisch unabhängiges Exekutivorgan der EU zeichnet sich die Kommission verantwortlich für die Erarbeitung von Gesetzesinitiativen und die Umsetzung von Regelungen und die Beschlüsse des Europäischen Parlaments und

---

<sup>286</sup> Vgl. Schubert/Bandelow, 2003, S. 114

<sup>287</sup> Vgl. Scharpf, 2000, zitiert in: Schubert/Bandelow, 2003, S. 109

<sup>288</sup> Siehe dazu die Akteurs-Kategorisierung in Kapitel 2.1.3.

des Rates der EU.<sup>289</sup> Die Kommission erarbeitet Vorschläge für Leitlinien für den Rat der Europäischen Union, evaluiert deren nationale Umsetzung und veröffentlicht Ergebnisse. Anhand vordefinierter Indikatoren beobachtet die Kommission den Fortschritt bei der Umsetzung der Kernziele, erstellt Jahresberichte, analysiert und bewertet wiederum die Berichte der Mitgliedstaaten und gibt länderspezifische Empfehlungen (falls erforderlich auch Warnungen) an die Mitgliedstaaten ab.<sup>290, 291</sup>

Der **Europäischer Rat** (seit 2009 offizielles EU-Organ, ebenfalls mit Sitz in Brüssel) als höchste Ebene der politischen Zusammenarbeit setzt sich aus den Staats- und Regierungschefs der EU-Länder dem Präsident der Europäischen Kommission und der Hohe Vertreterin der EU für Außen- und Sicherheitspolitik zusammen und bestimmt – im Rahmen von vierteljährlichen Tagungen - die allgemeinen politischen Zielvorstellungen und Prioritäten der Europäischen Union (Agenda). Der Europäische Rat entscheidet über die Prioritäten der EU-Politik, steuert die europäischen Strategien, legt die gemeinsame Außen – und Sicherheitspolitik der EU fest, befasst sich mit komplexen oder sensiblen zwischenstaatlichen Themen und ernennt Kandidaten für bestimmte wichtige Positionen auf EU-Ebene (wie zum Beispiel für die Europäische Zentralbank oder die Kommission).<sup>292</sup> Im Rahmen der Frühjahrstagung bewertet der Rat die Fortschritte auf europäischer und nationaler Ebene, beurteilt die makroökonomische Gesamtsituation und die Fortschritte zur Erreichung der Strategien, gibt Leitlinien auf Grundlage des Jahreswachstumsberichts der Kommission vor und bestätigt die länderspezifischen Empfehlungen der Kommission.<sup>293</sup>

Der **Rat der europäischen Union** (auch Ministerrat genannt) ist die Zusammenkunft der Minister aus allen Mitgliedstaaten, je nach behandelndem Politikbereich. Im 1958 gegründeten Rat mit Sitz in Brüssel übernimmt jedes EU-Land – wechselweise in einem Zyklus - den Ratsvorsitz für sechs Monate.

---

<sup>289</sup> Vgl. Europäische Union, 2015: Europäische Kommission, [http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/european-commission/index\\_de.htm](http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/european-commission/index_de.htm), [Zugriff: 22.07.2015].

<sup>290</sup> Vgl. Europäische Kommission, 2014: Europa 2020, Europäische Institutionen und Organe, [http://ec.europa.eu/europe2020/who-does-what/eu-institutions/index\\_de.htm](http://ec.europa.eu/europe2020/who-does-what/eu-institutions/index_de.htm), [Zugriff: 22.07.2015].

<sup>291</sup> Vgl hierzu Kapitel 5.2.1. und 5.3.2.

<sup>292</sup> Vgl. Europäische Union, 2015: Europäischer Rat, [http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/european-council/index\\_de.htm](http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/european-council/index_de.htm), [Zugriff: 22.07.2015].

<sup>293</sup> Vgl. Europäische Kommission, 2014: Europa 2020, Europäische Institutionen und Organe, [http://ec.europa.eu/europe2020/who-does-what/eu-institutions/index\\_de.htm](http://ec.europa.eu/europe2020/who-does-what/eu-institutions/index_de.htm), [Zugriff: 22.07.2015].

Zusammen mit dem Europäischen Parlament ist der Rat der Europäischen Union das Hauptbeschlussorgan der EU. Zu den wichtigsten Aufgaben zählen die Abstimmung und Verabschiedung von EU-Rechtsvorschriften (mit dem Europäischen Parlament auf Grundlage und auf Vorschlag der Europäischen Kommission), die Koordination der politischen Maßnahmen der Mitgliedstaaten, die Ausarbeitung der Außen- und Sicherheitspolitik der EU (auf Grundlage der Leitlinien des Europäischen Rates), der Abschluss internationaler Übereinkünfte zwischen der EU und anderen Staaten oder internationalen Organisationen und ebenfalls gemeinsam mit dem Europäischen Parlament die Genehmigung des Haushaltsplans der Europäischen Union.<sup>294</sup> Neben dem Beschluss der Strategien und Leitlinien evaluiert der Ministerrat auch die nationale Umsetzung und gibt Ratschläge an die Mitgliedstaaten (die beiden entsprechenden Prozesse werden detailliert in den Kapiteln 6.1.1. und 6.2.1. beschrieben). Somit zählt die Überwachung und gegenseitige Kontrolle der Umsetzung der nationalen Reformprogramme (hinsichtlich der Fortschritte bei der Verwirklichung der Ziele und Leitinitiativen) zu den Hauptaufgaben des Rates.<sup>295</sup>

Das **Europäische Parlament** als Gesetzgebungsorgan der Europäischen Union wird alle 5 Jahre direkt von den Bürger/innen der Europäischen Union gewählt. In Zusammenarbeit mit dem Rat der Europäischen Union (und auf Vorschlag der Kommission) hört das Parlament die Strategien und Leitlinien an, verabschiedet Rechtsvorschriften und entscheidet über internationale Abkommen sowie Erweiterungen. Neben der Aufsicht und demokratischen Kontrolle aller Organe der Europäischen Union genehmigt das Parlament auch den langfristigen EU-Haushalt (den „mehrjährigen Finanzrahmen“).<sup>296</sup>

Der 1952 gegründete **Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH)** mit Sitz in Luxemburg bestehend aus einem/r Richter/in pro Mitgliedsland und neuen Generalanwälten/innen gewährleistet als letztes zentrales Organ der Europäischen

---

<sup>294</sup> Vgl. Europäische Union, 2015: Rat der Europäischen Union, [http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/council-eu/index\\_de.htm](http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/council-eu/index_de.htm), [Zugriff: 22.07.2015].

<sup>295</sup> Vgl. Europäische Kommission, 2014: Europa 2020, Europäische Institutionen und Organe, [http://ec.europa.eu/europe2020/who-does-what/eu-institutions/index\\_de.htm](http://ec.europa.eu/europe2020/who-does-what/eu-institutions/index_de.htm), [Zugriff: 22.07.2015].

<sup>296</sup> Vgl. Europäische Union, 2015: Europäisches Parlament, [http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/european-parliament/index\\_de.htm](http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/european-parliament/index_de.htm), [Zugriff: 22.07.2015].

Union, dass das Recht der Europäischen Union von allen EU-Institutionen und in allen Mitgliedstaaten eingehalten und auf gleiche Weise angewendet wird.<sup>297</sup>

## 5.2. Weitere Akteure

Für die Strategien zur Weiterbildung älterer Arbeitnehmer/innen spielt der **Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA)** als beratende Einrichtung, die Arbeitnehmer- und Arbeitgeberorganisationen sowie andere Interessengruppen vertritt, eine wesentliche Rolle, da er im Selbstverständnis der Europäischen Union „a bridge between Europe and organised civil society“<sup>298</sup> bildet. Der EWSA wird für relevante Fragestellungen vom Europäischen Parlament, dem Rat der Europäischen Union und der Europäischen Kommission konsultiert, hat Anhörungsrechte, kann eigenverantwortlich Stellungnahmen vorlegen<sup>299</sup> und soll gewährleisten, dass die Politik und die Rechtsvorschriften in der Europäischen Union „den wirtschaftlichen und sozialen Gegebenheiten angepasst sind, indem eine Einigung zum allgemeinen Wohl angestrebt wird.“<sup>300</sup>

Der **Ausschuss der Regionen (AdR)** setzt sich aus lokal und regional gewählten Vertretern aller Mitgliedstaaten zusammen und hat eine beratende Funktion. Regionen und Städten in Europa wird durch diese Einrichtung ein formales Mitspracherecht bei der Gesetzgebung in Europa gegeben. Falls die Europäische Kommission, der Rat der Europäischen Union oder das Europäische Parlament Rechtsvorschriften (vor allem in den Bereichen Beschäftigung, Bildung, Sozialpolitik und wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt) formulieren, die lokale und regionale Gebietskörperschaften betreffen, so müssen diese Organe den Ausschuss anhören und die Anliegen der darin vertretenen lokalen und regionalen Behörden respektieren.<sup>301</sup> Der Ausschuss „verabschiedet Stellungnahmen zu einschlägigen

---

<sup>297</sup> Vgl. Europäische Union, 2015: Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH), [http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/court-justice/index\\_de.htm](http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/court-justice/index_de.htm), [Zugriff: 22.07.2015].

<sup>298</sup> Europäische Union, o.J.: European Economic and Social Committee, <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.home>, [Zugriff: 23.07.2015]

<sup>299</sup> Vgl. Europäische Union, 2015: Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA), [http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/eesc/index\\_de.htm](http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/eesc/index_de.htm), [Zugriff: 23.07.2015].

<sup>300</sup> Europäische Union, 2015: Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA), [http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/eesc/index\\_de.htm](http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/eesc/index_de.htm), [Zugriff: 23.07.2015].

<sup>301</sup> Vgl. Europäische Union, 2015: Ausschuss der Regionen (AdR), [http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/cor/index\\_de.htm](http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/cor/index_de.htm), [Zugriff: 23.07.2015].

Initiativen und Maßnahmen, organisiert Umfragen, Konsultationen sowie thematische Konferenzen bei Interessenträgern und arbeitet mit den EU-Institutionen zusammen.<sup>302</sup>

Auch der – durch den Vertrag von Amsterdam zwecks Förderung der Koordinierung der Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik zwischen den Mitgliedstaaten eingesetzte - **Beschäftigungsausschuss (EMCO)** setzt sich aus Vertretern/innen der Mitgliedstaaten und der Kommission zusammen und hat eine beratende Funktion. Der EMCO spielt eine zentrale Rolle bei der Entwicklung der Europäischen Beschäftigungsstrategie, gibt auf eigene Initiative oder auf Anfrage des Ministerrates Stellungnahmen (vor allem zu beschäftigungspolitischen Leitlinien) ab, fördert den Erfahrungsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten und der Kommission und beobachtet und bewertet den Fortschritt in den Mitgliedstaaten.<sup>303</sup>

Nicht zuletzt sind auch die **nationalen Regierungen der Mitgliedstaaten** als Akteure beteiligt, da sie einerseits versuchen in den verschiedenen Organen durch die jeweiligen Vertreter die nationalen Interessen durchzusetzen und andererseits die (gemeinsam) beschlossenen Strategien und Leitlinien in den jeweiligen Ländern umsetzen und über die Fortschritte bei der Umsetzung an die Europäische Kommission berichten.<sup>304</sup>

### 5.3. Übersicht

Für eine bessere Übersicht der in den Kapiteln 5.1. und 5.2. beschriebenen Akteure und deren Einflussmöglichkeiten sowie Interessen sind diese hier in der Tabelle zusammengefasst:

---

<sup>302</sup> Europäische Kommission, 2014: Europa 2020, Europäische Institutionen und Organe, [http://ec.europa.eu/europe2020/who-does-what/eu-institutions/index\\_de.htm](http://ec.europa.eu/europe2020/who-does-what/eu-institutions/index_de.htm), [Zugriff: 22.07.2015].

<sup>303</sup> Vgl. Europäische Union, 2015: EUR-Lex, Beschäftigungsausschuss, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=URISERV:c10239>, [Zugriff: 23.07.2015].

<sup>304</sup> Vgl. Europäischer Rat, 23. und 24. März 2000 Lissabon: Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Punkt 37., [http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1\\_de.htm](http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_de.htm), [Zugriff 25.06.2015].

Organisation	Einfluss	Steuerungsmittel	Aufgabe/Interessen/Ziel
Europäische Kommission	hoch	Stellungnahmen, Gesetzesinitiativen, Vorschläge für Leitlinien	Verwaltung, Umsetzung von Strategien, Regelungen und Beschlüssen, Evaluierung der Umsetzung, Erhaltung des Wohlfahrtsstaates
Europäischer Rat	hoch	Entscheidung über Agenda	Steuerung der Strategien, Festlegung der Prioritäten, Ernennung von Kandidaten/innen, Bewertung der Fortschritte
Rat (Ministerrat)	hoch	Gesetze, Vorschriften, Verträge, EU-Budget	Beschluss der Strategien und Leitlinien, Überwachung der Umsetzung, Ratschläge an Mitgliedsstaaten, Genehmigung des Haushalts
Europäisches Parlament	hoch	Gesetze, EU-Budget	Gesetzgebungsorgan, demokratische Kontrolle der Organe, Genehmigung des Haushalts
Europäisches Gerichtshof (EuGH)	hoch	Urteile	Kontrolle der Einhaltung und gleichen Anwendung des EU-Rechts
Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA)	mittel	Stellungnahmen, Anhörungsrecht	Wahrung der Interessen der Sozialpartner auf europäischer Ebene, „Brücke zwischen EU und Zivilgesellschaft“
Ausschuss der Regionen (AdR)	mittel	Stellungnahmen, Anhörungsrecht	Wahrung der lokalen und regionalen Interessen auf europäischer Ebene
Beschäftigungsausschuss (EMCO)	mittel	Stellungnahmen, Beratung	Entwicklung der europ. Beschäftigungsstrategie, fördert Erfahrungsaustausch, beobachtet und bewertet Fortschritte
Nationale Regierungen der Mitgliedstaaten	mittel	Richtlinien, Gesetze, Budget	Wahrung der nationalen Interessen / Umsetzung der Ziele
Sozialpartner	Indirekt im EWSA	Stellungnahmen	Wahrung der wirtschaftlichen und sozialen Interessen
Regional- und Kommunalbehörden	Indirekt im AdR	Stellungnahmen	Wahrung der lokalen und regionalen Interessen

Zivilgesellschaft	Indirekt	Wahl der Parlamentarier/innen im nationalen und EU- Parlament	Wahrung der nationalen Interessen / Erhaltung des Wohlfahrtsstaates
-------------------	----------	--	---

*Tabelle 6 - Quelle: Eigene Darstellung*

Wie die einzelnen Akteure auf europäischer Ebene bei der Entwicklung und Umsetzung der Strategien zusammengespielen, wird besonders in den Kapiteln 6.1.1. und 6.2.2. die die neu geschaffenen Instrumentarien und Prozesse beleuchten, deutlich.

## 6. Beschäftigungspolitische EU-Strategie

Ausgehend von den demographischen Veränderungen in Europa sowie einem stetigen Wandel der Arbeitswelt hin zu einer wie in Kapitel 4.2. beschriebenen Wissensgesellschaft widmet sich die nächsten beiden Kapitel den einander ergänzenden Strategien der Europäischen Union in Bezug auf die Weiterbildung älterer Arbeitnehmer/innen – wobei in Kapitel 6 die beschäftigungspolitische und in Kapitel 7 die bildungspolitische Strategie im Fokus stehen. Das Agenda Setting begann im Jahr 2000 mit dem in Kapitel 6.1. erläuterten Beschluss der Lissabon Strategie. Nach einer Evaluierung zehn Jahre später wurde das Programm für weitere zehn Jahre unter dem Namen Europa 2020, welches in Kapitel 6.2. ausgeführt ist, verlängert. Zur Finanzierung der Maßnahmen und Aktionen im Rahmen der beiden Strategien wurden von der Europäischen Union Fördermittel in dem in Kapitel 6.3. beschriebenen Europäische Sozialfonds bereitgestellt.

### 6.1. Lissabon Strategie

Die europäische Union erkannte (wie bereits in Kapitel 4.2. ausgeführt), dass sich die Strukturen, Tätigkeiten und die Organisation und die damit verbundenen Werte und Normen der Arbeitswelt verändern werden. Der durch moderne Technologien vorangetriebene Wandel hin zu einer Wissensgesellschaft wird in einer globalisierten Welt zum wichtigsten Wertschöpfungsfaktor.<sup>305</sup>

Bei der Sondertagung des Europäischen Rates zum Thema „Beschäftigung, Wirtschaftsreform und sozialer Zusammenhalt als Bestandteil einer wissensbasierten Gesellschaft“<sup>306</sup> am 23. und 24. März 2000 in Lissabon verständigten sich die (damals 15) Mitgliedstaaten der Europäischen Union auf eine europäische Wachstumsstrategie mit dem offiziellen Titel „Lissabon-Strategie für Wachstum und Beschäftigung – hin zu einer grünen und innovativen Wirtschaft“.<sup>307</sup>

Grundlage und Vorläufer für dieses Strategieprogramm bildeten die bereits bestehenden wirtschafts- und beschäftigungspolitischen Instrumente des

---

<sup>305</sup> Willke, 1999, S. 8

<sup>306</sup> Scherb, 2012: Lissabon-Strategie, [http://www.europarl.europa.eu/brussels/website/media/Lexikon/Pdf/Lissabon\\_Strategie.pdf](http://www.europarl.europa.eu/brussels/website/media/Lexikon/Pdf/Lissabon_Strategie.pdf), [Zugriff 15.06.2015]

<sup>307</sup> Vgl. Europäische Kommission, 2010: Lissabon Strategie für Wachstum und Beschäftigung, [http://ec.europa.eu/archives/growthandjobs\\_2009/objectives/index\\_de.htm](http://ec.europa.eu/archives/growthandjobs_2009/objectives/index_de.htm), [Zugriff: 15.06.2015].

Luxemburg-, Cardiff- und Kölnprozesses, die nun stärker miteinander vernetzt werden sollten.<sup>308</sup> Im November 1997 initiierte der Europäische Rat in Luxemburg die **Europäische Beschäftigungsstrategie (EBS)** zur Koordinierung der Beschäftigungspolitiken der Mitgliedsländer und mit dem Ziel - neben der für die Einführung der gemeinschaftlichen Währung notwendige gemeinsame Wirtschaftspolitik - auch die beschäftigungspolitischen Strategien zu vereinheitlichen. Die Einführung des Überwachungsinstrumentariums sollte die einzelnen Staaten anregen wirksame Maßnahmen (vor allem zur Verringerung der Arbeitslosigkeit) zu implementieren. Der Koordinations- und Steuerungsmechanismus des EBS wurde als Luxemburg-Prozess bekannt.<sup>309</sup> Der Cardiff-Prozess (benannt nach dem Europäischen Rat vom Juni 1998) besteht aus einer umweltpolitischen und der für den Lissabon-Prozess relevanten wirtschaftspolitischen Strategie. Ziel war eine strukturelle Reform und Modernisierung, die die Innovationsfähigkeit und Effizienz der Dienstleistungs-, Güter- und Kapitalmärkte der Union verbessern sollte. Als dritter (mit den beiden anderen stark verbundener) Koordinationsmechanismus sei noch der Köln-Prozess erwähnt, dessen Inhalt die Verbesserung der Lohnentwicklung sowie die Geld-, Haushalts- und Finanzpolitik der Mitgliedsländer ist. Mit diesen drei Maßnahmen zur multilateralen Überwachung zeigte die Europäische Union den Willen zu umfassenden Strukturreformen, die im Lissabon-Prozess weitergeführt werden sollten.<sup>310</sup>

### 6.1.1. Ziele und Instrumentarien

Die Zielvorgabe von Lissabon war die Europäische Union bis 2010 „zum dynamischsten und wettbewerbsfähigsten Wirtschaftsraum der Welt zu machen – einem Wirtschaftsraum, der fähig ist, ein dauerhaftes Wirtschaftswachstum mit mehr und besseren Arbeitsplätzen und einem größeren sozialen Zusammenhalt zu erzielen.“<sup>311</sup> Der Grundgedanke war die gemeinsame Arbeit an wirtschaftlichen und

---

<sup>308</sup> Vgl. Scherb, 2012: Lissabon-Strategie, [http://www.europarl.europa.eu/brussels/website/media/Lexikon/Pdf/Lissabon\\_Strategie.pdf](http://www.europarl.europa.eu/brussels/website/media/Lexikon/Pdf/Lissabon_Strategie.pdf), [Zugriff 15.06.2015]

<sup>309</sup> Vgl. Schraft-Huber, Gudrun, 2012, Luxemburg-Prozess, [http://www.europarl.europa.eu/brussels/website/media/Lexikon/Pdf/Luxemburg\\_Prozess.pdf](http://www.europarl.europa.eu/brussels/website/media/Lexikon/Pdf/Luxemburg_Prozess.pdf), [Zugriff: 25.06.2015]

<sup>310</sup> Vgl. Scherb, 2012: Cardiff-Prozess, [http://www.europarl.europa.eu/brussels/website/media/Lexikon/Pdf/Cardiff\\_Prozess.pdf](http://www.europarl.europa.eu/brussels/website/media/Lexikon/Pdf/Cardiff_Prozess.pdf), [Zugriff 25.06.2015].

<sup>311</sup> Europäischer Rat, 23. und 24. März 2000 Lissabon: Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Punkt 5., [http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1\\_de.htm](http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_de.htm), [Zugriff 25.06.2015].

sozialen Reformen, die durch Investitionen in die Aus- und Weiterbildung der Arbeitnehmer, die Ökologisierung der Wirtschaft und Innovationen das Wachstum anzukurbeln, Arbeitsplätze zu schaffen und damit die europäischen Wohlfahrtsstaaten stärken sollten.<sup>312</sup> Trotz der erfolgreichen Einführung des Euros, guter wirtschaftlicher Perspektiven und stabiler „Systeme des sozialen Schutzes“<sup>313</sup> sah die Union die bestehende (strukturelle) Arbeitslosigkeit und „eine ungenügende Beteiligung von Frauen und älteren Arbeitskräften am Arbeitsmarkt“<sup>314</sup> als Schwächen der Gemeinschaft.

Deswegen wurden als strategische Kernziele des ambitionierten Programmes zur Erreichung der Vollbeschäftigung einerseits eine **Erhöhung der Beschäftigungsquote auf 70 Prozent** und andererseits eine **Erhöhung der Investitionen für Forschung und Entwicklung auf drei Prozent des Brutto-Inlands-Produktes** festgesetzt.<sup>315</sup> Neben den beiden Kernzielen wurden in mehreren Bereichen (Informationsgesellschaft und Kommunikationsinfrastruktur, Forschung und Entwicklung, Gründung- und Entwicklung von KMUs, Binnenmarkt, Finanzmärkte, Finanzpolitik, Arbeitsmarkt, Bildung und Ausbildung, Pensionssysteme sowie Armutsbekämpfung) Unterziele formuliert.<sup>316</sup>

Für das Thema dieser Arbeit besonders relevant ist der dritte Unterpunkt des ersten Teils mit dem Titel „Modernisierung des europäischen Gesellschaftsmodells durch Investitionen in die Menschen und Aufbau eines aktiven Wohlfahrtsstaates“<sup>317</sup> der die Punkte 24. bis 34. beinhaltet. Gleich zu Beginn des Kapitels in Punkt 24. wird der Zusammenhang zwischen Weiterbildung und Wohlfahrtsstaat aufgezeigt:

---

<sup>312</sup> Europäischer Rat, 23. und 24. März 2000 Lissabon: Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Strategische Ziele, [http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1\\_de.htm](http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_de.htm), [Zugriff 25.06.2015]

<sup>313</sup> Europäischer Rat, 23. und 24. März 2000 Lissabon: Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Stärken und Schwächen der Union, [http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1\\_de.htm](http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_de.htm), [Zugriff 25.06.2015]

<sup>314</sup> Europäischer Rat, 23. und 24. März 2000 Lissabon: Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Stärken und Schwächen der Union, [http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1\\_de.htm](http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_de.htm), [Zugriff 25.06.2015]

<sup>315</sup> Vgl. Scherb, 2012: Lissabon-Strategie, [http://www.europarl.europa.eu/brussels/website/media/Lexikon/Pdf/Lissabon\\_Strategie.pdf](http://www.europarl.europa.eu/brussels/website/media/Lexikon/Pdf/Lissabon_Strategie.pdf), [Zugriff 15.06.2015]

<sup>316</sup> Vgl. Europäischer Rat, 23. und 24. März 2000 Lissabon: Schlussfolgerungen des Vorsitzes, [http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1\\_de.htm](http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_de.htm), [Zugriff 25.06.2015]

<sup>317</sup> Europäischer Rat, 23. und 24. März 2000 Lissabon: Schlussfolgerungen des Vorsitzes, [http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1\\_de.htm](http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_de.htm), [Zugriff 25.06.2015]

*„Die Menschen sind Europas wichtigstes Gut und müssen im Zentrum der Politik der Union stehen. Investitionen in die Menschen und die Entwicklung eines aktiven und dynamischen Wohlfahrtsstaates werden von entscheidender Bedeutung sowohl für Europas Platz in der wissensbasierten Wirtschaft als auch dafür sein, sicherzustellen, daß die Herausbildung dieser neuen Wirtschaftsform die schon bestehenden sozialen Probleme Arbeitslosigkeit, soziale Ausgrenzung und Armut nicht noch verschärft.“<sup>318</sup>*

Der nächste Absatz weist darauf hin, dass sich die Aus- und Weiterbildungsmöglichkeiten auf den Bedarf der Zielgruppen ausrichten müssen – insbesondere „Beschäftigte, bei denen die Gefahr besteht, dass ihre Qualifikation mit dem raschen Wandel nicht Schritt halten kann“.<sup>319</sup> Um dieses Ziel zu erreichen werden die Mitgliedstaaten aufgefordert Investitionen in das Humankapital zu erhöhen, Partnerschaften zwischen Ausbildungszentren und Unternehmen zu fördern und durch lebenslanges Lernen zukünftig notwendige Grundfertigkeiten in einem europäischen Rahmen festzulegen.<sup>320</sup>

Der Luxemburg-Prozess sollte nicht nur fortgesetzt werden, sondern bekam durch die Ausgestaltung der Leitlinien und der Formulierung konkreter Ziele in Lissabon einen neuen Impuls. Vier Kernbereiche wurden dabei definiert: Durch eine Reduktion von Qualifikationsdefiziten soll die Beschäftigungsfähigkeit verbessert, lebenslanges Lernen als Grundlage des europäischen Gesellschaftsmodells höher priorisiert, die Beschäftigung bei personenbezogenen Dienstleistungen ausgebaut und die Chancengleichheit gefördert werden.<sup>321</sup> Aus der daraus resultierenden Zunahme der Erwerbsbevölkerung versprach sich der Europäische Rat eine Stärkung der langfristigen „Tragfähigkeit der Sozialschutzsysteme“.<sup>322</sup>

---

<sup>318</sup> Europäischer Rat, 23. und 24. März 2000 Lissabon: Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Punkt 24., [http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1\\_de.htm](http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_de.htm), [Zugriff 25.06.2015]

<sup>319</sup> Europäischer Rat, 23. und 24. März 2000 Lissabon: Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Punkt 25., [http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1\\_de.htm](http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_de.htm), [Zugriff 25.06.2015]

<sup>320</sup> Vgl. Europäischer Rat, 23. und 24. März 2000 Lissabon: Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Punkt 26., [http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1\\_de.htm](http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_de.htm), [Zugriff 25.06.2015]

<sup>321</sup> Vgl. Europäischer Rat, 23. und 24. März 2000 Lissabon: Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Punkt 29., [http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1\\_de.htm](http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_de.htm), [Zugriff 25.06.2015]

<sup>322</sup> Europäischer Rat, 23. und 24. März 2000 Lissabon: Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Punkt 30., [http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1\\_de.htm](http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_de.htm), [Zugriff 25.06.2015]

Zur Erreichung der Zielvorgaben wurden einerseits bestehende Instrumentarien des Luxemburg- Cardiff- und Köln-Prozesses vereinfacht, besser miteinander verbunden und mit dem Lissabon-Prozess abgestimmt<sup>323</sup> und andererseits das **neue offene Koordinierungsverfahren**<sup>324</sup> angewendet. Diese neue Methode umfasst folgende vier Verfahrensstufen: Zunächst werden Leitlinien mit einem genauen Zeitplan zur Verwirklichung und anschließend quantitative und qualitative Indikatoren sowie Benchmarks zur Messung festgelegt. Im dritten Schritt erfolgt durch die Vorgabe konkreter Ziele und den Erlass entsprechender Maßnahmen die Umsetzung auf nationaler und regionaler Ebene. Schließlich erfolgen eine regelmäßige Evaluation des Fortschrittes und eine gegenseitige Prüfung mit der Idee des voneinander Lernens.<sup>325</sup>

„Im Einklang mit dem Subsidiaritätsprinzip wird nach einem völlig dezentralen Ansatz vorgegangen“<sup>326</sup> - es sollten gleichberechtigt „die Union, die Mitgliedstaaten, die regionalen und lokalen Ebenen sowie die Sozialpartner und die Bürgergesellschaft im Rahmen unterschiedlicher Formen von Partnerschaften aktiv mitwirken“.<sup>327</sup> Doch genau dieser dezentrale Ansatz führte zu Kritik an der neuen Methode, da die Koordinierungsfunktion der Kommission in Politikbereiche der alleinigen Verantwortungen der Mitgliedstaaten eindringt und so bisherige Zuständigkeitsabgrenzungen verwischt.<sup>328</sup>

Am Beispiel der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik der EU soll hier die Methode des offenen Koordinierungsverfahrens dargestellt werden:

---

<sup>323</sup> Vgl. Europäischer Rat, 23. und 24. März 2000 Lissabon: Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Punkt 35., [http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1\\_de.htm](http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_de.htm), [Zugriff 25.06.2015]

<sup>324</sup> Europäischer Rat, 23. und 24. März 2000 Lissabon: Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Punkt 37., [http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1\\_de.htm](http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_de.htm), [Zugriff 25.06.2015]

<sup>325</sup> Vgl. Europäischer Rat, 23. und 24. März 2000 Lissabon: Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Punkt 37., [http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1\\_de.htm](http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_de.htm), [Zugriff 25.06.2015]

<sup>326</sup> Europäischer Rat, 23. und 24. März 2000 Lissabon: Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Punkt 38., [http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1\\_de.htm](http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_de.htm), [Zugriff 25.06.2015]

<sup>327</sup> Europäischer Rat, 23. und 24. März 2000 Lissabon: Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Punkt 38., [http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1\\_de.htm](http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_de.htm), [Zugriff 25.06.2015]

<sup>328</sup> Vgl. Scherb, 2012: Lissabon-Strategie, [http://www.europarl.europa.eu/brussels/website/media/Lexikon/Pdf/Lissabon\\_Strategie.pdf](http://www.europarl.europa.eu/brussels/website/media/Lexikon/Pdf/Lissabon_Strategie.pdf), [Zugriff 15.06.2015]

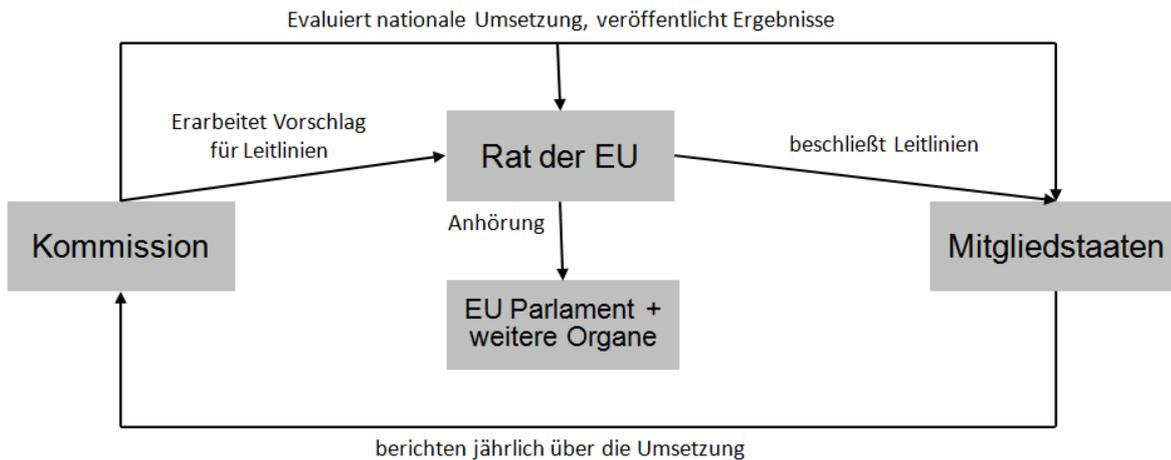


Abbildung 9 - Quelle: Eigene Darstellung nach Schmid, 2010, S. 80

Die wissenschaftliche Fundierung für den Lissabon-Prozess wurde nachträglich in Form des Sapir-Berichts<sup>329</sup> geliefert. Im Vorwort – in Form eines offenen Briefes von Sapir an Romano Brody, dem damaligen Präsidenten der Europäischen Kommission) erläutert Sapir die Gründe für die Entstehung des Berichts:

*„In July 2002 you invited a High-Level Group of independent experts to analyse the consequences of the two strategic economic goals set by the European Union for the decade ending in 2010: to become the most competitive and dynamic knowledge-based economy with sustainable economic growth and greater social cohesion (the so-called ‘Lisbon Agenda’); and to make a success of the pending enlargement by rapidly raising living standards in the new Member States. The Group was asked to review the entire system of EU economic policies and to propose a strategy for delivering faster growth together with stability and cohesion in the enlarged Union.“<sup>330</sup>*

Zur Erreichung einer stabilen Wirtschaft und einem vermehrten Angebot an (besseren) Arbeitsplätzen wurde eine Agenda bestehend aus sechs Punkten ausgearbeitet. Der zweite Punkt sieht verstärkte Investitionen in die

<sup>329</sup> Sapir, André/Aghion, Philippe/et al., 2004: An Agenda for a Growing Europe: The Sapir Report, Oxford: University Press.

<sup>330</sup> Sapir/Aghion, 2004, S. i

Wissensgesellschaft vor.<sup>331</sup> Im zu Punkt zwei zugehörigen Kapitel 11.2. liegt jedoch der Schwerpunkt der Empfehlungen im Bereich der Ausgaben für Forschung und Entwicklung – die Weiterbildung von Arbeitnehmer/innen oder älteren Personen ist in diesem Bericht nicht erwähnt.<sup>332</sup>

Stark verbunden mit der Lissabon-Strategie ist auch eine neu Ausrichtung der europäischen Sozialpolitik. Seit der Gründung der Europäischen Gemeinschaft lag der Schwerpunkt der Integrationsstrategie auf bürgerlichen und wirtschaftlichen Rechten (vorrangig die „4 Freiheiten“: Freizügigkeit von Arbeitskräften, Dienstleistungen, Kapital und Waren).<sup>333</sup> Beim Europäischen Rat in Nizza wurde im Dezember 2000 die **Europäische Sozialagenda**<sup>334</sup> als Teil der Lissabon-Strategie veröffentlicht. Damit wurde der sozialpolitische Handlungsspielraum der Europäischen Union stark ausgeweitet und die Sozialpolitik der Mitgliedstaaten europäisiert. Durch jährliche Berichte der Kommission an den Rat, das Parlament und den Wirtschafts- und Sozialausschuss sollen die soziale Lage und die Einhaltung der sozialpolitischen Ziele in den Ländern evaluiert werden. Ziel ist die Vorgabe einer gemeinsamen europäischen Richtung, ohne jedoch in die Politik der Nationalstaaten einzugreifen.<sup>335</sup>

Die wichtigste strukturelle Grundlage der europäischen Sozialpolitik bildet der Korporatismus, da neben den klassischen Akteuren des Rates, der Kommission, dem Parlament und dem Europäischen Gerichtshofs (EuGH) auch der Wirtschafts- und Sozialausschuss, der Ausschuss der Regionen und die Sozialpartner<sup>336</sup> über Anhörungsrechte verfügen. Als Instrumente der EU-Sozialpolitik dienen die sozialpolitische Agenda zur Festlegung der Prioritäten, die Methode der offenen

---

<sup>331</sup> Sapir/Aghion, 2004, S. 5

<sup>332</sup> Sapir/Aghion, 2004, S. 161ff

<sup>333</sup> Vgl. Schmid, 2010, S. 73f

<sup>334</sup> Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften (2001/C 157) vom 30. 05. 2001: Europäische Sozialagenda auf der Tagung des Europäischen Rates in Nizza am 7., 8. und 9. Dezember 2000 angenommen.

<sup>335</sup> Vgl. Schmid, 2010, S. 74f

<sup>336</sup> Unter Sozialpartner definiert die Europäische Union im Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften (2000/L 28), S. 15 „auf nationaler Ebene Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften, gemäß den einzelstaatlichen Rechtsvorschriften und/oder Gepflogenheiten; auf Gemeinschaftsebene Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften, die am sozialen Dialog auf Gemeinschaftsebene teilnehmen;“

Koordinierung (wie vorher beschrieben) sowie die Sozialpolitischen Richtlinien zur Steuerung.<sup>337</sup>

### 6.1.2. Zwischenberichte

Bei der Ratssitzung 2001 in Stockholm forderte der Europäische Rat einen **Bericht zur „Erhöhung der Erwerbsbeteiligung und Förderung des aktiven Alters“**<sup>338</sup>. Diesen legte die Kommission rechtzeitig zur Frühjahrstagung 2002 vor. Die wesentlichen Erkenntnisse des Berichts bestätigten die Zielsetzungen von Lissabon und Stockholm (die allgemeine Erwerbsbeteiligung auf 70 Prozent und die der älteren Arbeitnehmer auf 50 Prozent zu erhöhen) und gaben gleichzeitig zu bedenken, dass es nicht leicht sein wird, diese Ziele zu erreichen.<sup>339</sup> Die Kommission bemerkte, dass die Erhöhung „einerseits von Veränderungen bei kulturellen und soziopsychologischen Faktoren, namentlich von der Einstellung zu älteren Erwerbstätigen, abhängt und andererseits wesentliche Veränderungen bei politischen Instrumenten erfordert, um das Verhalten von Arbeitgebern und Arbeitnehmern zu verändern.“<sup>340</sup> Besonders der Ausbildung der Erwerbsbevölkerung solle in noch größerem Maße - als in den Leitlinien festgehalten - Aufmerksamkeit geschenkt werden.<sup>341</sup> Interessant ist der statistische Umstand, dass laut dem Bericht die Erwerbsquoten älterer Arbeitnehmer (50 - 65) in den letzten 30 Jahren rückläufig sind. Sank in den 70ern die Erwerbsquote von Männern erst ab 60, so beginnt sie um die Jahrtausendwende bereits ab 50 abzunehmen. Besonders betroffen sind Erwerbstätige mit gering qualifizierten manuellen Tätigkeiten. Bei Frauen hingegen nahm die Quote weniger stark ab, setzt jedoch bereits ab 45 an. Der Bericht sieht dies auf einen „unfreiwilligen Vorruhestand zurückzuführen, der mit der wirtschaftlichen Umstrukturierung einhergeht.“<sup>342</sup> Auch nehmen über 50-jährige Erwerbstätige weit weniger an Bildungsmaßnahmen teil – je geringer die Qualifikation, desto seltener. Gleichzeitig steigt auch mit dem Qualifikationsniveau

---

<sup>337</sup> Vgl. Schmid, 2010, S. 74f

<sup>338</sup> Kommission der Europäischen Gemeinschaften, 2002: Bericht der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Vom Europäischen Rat in Stockholm angeforderter Bericht: „Erhöhung der Erwerbsbeteiligung und Förderung des aktiven Alters“, KOM(2002) 9, Brüssel

<sup>339</sup> Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften, 2002, S. 3ff

<sup>340</sup> Kommission der Europäischen Gemeinschaften, 2002, S. 4

<sup>341</sup> Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften, 2002, S. 4

<sup>342</sup> Kommission der Europäischen Gemeinschaften, 2002, S. 5

die Erwerbsquote in allen Altersgruppen – und in jener der Gruppe 50plus besonders.<sup>343</sup>

Aus diesen Zahlen leitete die Kommission ihre strategischen Erwägungen ab und empfahl den Mitgliedstaaten die Arbeitnehmer gerade in der makroökonomisch schwierigen Zeit auf konjunkturelle Verbesserungen vorzubereiten und eine Verknappung des Angebots durch Vorruhestandsregelungen in jedem Fall zu vermeiden. Außerdem kritisierte der Bericht, dass die Länder der Europäischen Union keinen systematischen Ansatz und keine umfassende Strategie zur Erhöhung der Erwerbsbeteiligung verfolgen. Deswegen sah es die Kommission als Notwendigkeit einen Ansatz zu wählen, der vier Ziele thematisiert:

„...für mehr Arbeitsplätze und eine bessere Qualität der Arbeit zu sorgen, dafür zu sorgen, dass Arbeit sich lohnt, für höhere und anpassungsfähige Qualifikationen am Arbeitsmarkt zu sorgen, und dafür zu sorgen, dass Arbeit eine echte Option für alle darstellt.“<sup>344</sup>

Die Kommission forderte, dass Arbeitgeber mehr Verantwortung übernehmen sollen und verstärkt in ihr Humankapital investieren. Um ältere Arbeitnehmer im Erwerbsleben zu halten und auf veränderte Arbeitsanforderungen anzupassen, sollen diese die Möglichkeit erhalten ihre Fertigkeiten im Rahmen von (betrieblichen) Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen kontinuierlich zu aktualisieren.<sup>345</sup> Politische Maßnahmen werden nach Ansicht des Berichts nur dann erfolgreich sein, wenn - neben den Sozialpartnern - die gesamte Gesellschaft den Einstellungswandel gegenüber älteren Arbeitnehmern mitträgt.<sup>346</sup>

Aufgrund der weltwirtschaftlichen Entwicklungen der Jahre nach der Jahrtausendwende (Wirtschaftskrise, Zusammenbruch der Finanzmärkte, Steigerungen der Öl- und Rohstoffpreise in Kombination mit Reformstaus) hatten viele Mitgliedstaaten Probleme ihre strategischen Ziele zu verwirklichen. Aus diesem Grund lieferte 2004 eine Expertengruppe unter dem Vorsitz des ehemaligen niederländischen Premierministers Wim Kok einen Zwischenbericht über den Stand

---

<sup>343</sup> Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften, 2002, S. 5ff

<sup>344</sup> Kommission der Europäischen Gemeinschaften, 2002, S. 11

<sup>345</sup> Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften, 2002, S. 15

<sup>346</sup> Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften, 2002, S. 17

der Lissabon-Strategie.<sup>347</sup> In diesem als **Kok-Bericht**<sup>348</sup> bekannt gewordenem Dokument kam die Expertengruppe zu dem Schluss, dass Europa immer mehr hinter den USA und Asien hinterherhinkt. Der Grund für diese schlechte Performance der europäischen Wirtschaft lag nach Ansicht Koks zum Teil in der globalen Wirtschaftskrise, aber vor allem in der innereuropäischen Politik.<sup>349</sup>

„Doch liegt es eindeutig auch an der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten selbst, wenn sich Fortschritte nur langsam einstellen. Denn in vielen Bereichen der Lissabon-Strategie wurde es versäumt, die Reformen mit dem erforderlichen Nachdruck voranzutreiben. Dass die Umsetzungsbilanz so enttäuschend ausfällt, hat verschiedene Gründe: eine überfrachtete Agenda, eine mangelhafte Koordinierung, miteinander konfligierende Prioritäten. Vor allem aber mangelt es an einem entschlossenen politischen Handeln.“<sup>350</sup>

Im vierten Kapitel „Aufbau eines weiten Arbeitsmarkts für stärkere soziale Kohäsion“ ging der Bericht auf Weiterbildung und die Rolle der älteren Arbeitnehmer/innen ein.<sup>351</sup> Der Bericht kritisierte, dass zu wenig getan wird, um die Arbeitskräfte an den sich wandelnden Arbeitsmarkt anzupassen und sah Verbesserungspotential in der beruflichen Bildung:

„Aus den potenziell katastrophalen Konsequenzen der Bevölkerungsüberalterung ergibt sich die Folgerung, dass eine gesteigerte Beteiligung älterer Arbeitnehmer am Arbeitsmarkt von grundlegender Bedeutung ist. Somit ist lebenslanges Lernen nicht ein Luxus, sondern eine Notwendigkeit. Sollen ältere Menschen weiterhin aktiv bleiben, müssen sie auch mit den Fähigkeiten ausgestattet werden, die den Bedürfnissen der Wissensgesellschaft entsprechen.“<sup>352</sup>

Um dieser Miesere entgegenzuwirken sollten die Mitgliedstaaten Strategien für lebenslanges Lernen verabschieden und Anreize und Unterstützungen schaffen, sodass Investitionen in Aus- und Fortbildung der Arbeitgeber zunehmen. Wenn das Beschäftigungsziel von 50 Prozent bis 2010 für die Altersgruppe 50plus erreicht

---

<sup>347</sup> Vgl. Scherb, 2012: Lissabon-Strategie, [http://www.europarl.europa.eu/brussels/website/media/Lexikon/Pdf/Lissabon\\_Strategie.pdf](http://www.europarl.europa.eu/brussels/website/media/Lexikon/Pdf/Lissabon_Strategie.pdf), [Zugriff 15.06.2015]

<sup>348</sup> Europäische Kommission, 2004: Die Herausforderung annehmen. Die Lissabon-Strategie für Wachstum und Beschäftigung. Bericht der Hochrangigen Sachverständigengruppe unter Vorsitz von Wim Kok, Luxemburg

<sup>349</sup> Europäische Kommission, 2004, S. 11f

<sup>350</sup> Europäische Kommission, 2004, S. 6

<sup>351</sup> Vgl. Europäische Kommission, 2004, S. 36-40

<sup>352</sup> Europäische Kommission, 2004, S. 39

werden sollte, mussten der Schlüsselrolle der älteren Arbeitnehmer/innen stärkere Beachtung zukommen und neben rechtlichen und finanziellen Anreizen weitreichende Maßnahmen zu Schaffung eines lebenslangen Lernens ergriffen werden.<sup>353</sup>

Zusammenfassend wurden im Kok-Bericht koordinierte Reformanstrengungen, größeres Engagement und verstärkten politischen Willen, die Festlegung Nationaler Reformprogramme inkl. regelmäßiger Evaluation, eine Kohärenz zwischen den Institutionen der Europäischen Union, eine effiziente Umsetzung der Lissabon-Prioritäten, eine klarere Kommunikation der Herausforderungen, die Einbindung der Bürger, stärkere politische Entschlossenheit sowie die Überarbeitung und Schärfung der Lissabon-Ziele und Maßnahmen bei der Frühjahrstagung des Europäischen Rates 2005 gefordert.<sup>354</sup> Auch findet sich an mehreren Stellen der Hinweis, dass nur dank einer Sicherung und Verbesserung der europäischen Wohlfahrtsstaaten ein stabiles und nachhaltiges Wachstum möglich ist.<sup>355</sup>

### 6.1.3. Kurskorrektur 2005

Trotz der erfolgreichen Erweiterung 2004 von 15 auf 25 Mitgliedstaaten fiel das europäische Wirtschaftswachstum immer weiter hinter das seiner Handelspartner zurück. Bei seinem Treffen am 22./23. März 2005 in Brüssel bekräftigte der Europäische Rat die Lissabonner Wachstumsziele und stellte den Vorschlag der Kommission zu einem **Neubeginn für die Strategie von Lissabon**<sup>356</sup> vor. Neue Impulse sollten den Lissabon-Prozess durch die Priorisierung der Bereiche Wachstum und Arbeitsplätze beleben. Schwerpunkte waren weiterhin die Investitionen in Forschung und Entwicklung als Triebkraft für nachhaltiges Wachstum, die Förderung des europäischen Binnenmarktes sowie die Erreichung der Vollbeschäftigung und die Modernisierung des europäischen

---

<sup>353</sup> Vgl. Europäische Kommission, 2004, S. 39

<sup>354</sup> Vgl. Europäische Kommission, 2004, S. 44ff

<sup>355</sup> Vgl. Europäische Kommission, 2004, z.B. S. 37

<sup>356</sup> Kommission der Europäischen Gemeinschaften, 2005: Mitteilung für die Frühjahrstagung des Europäischen Rates. Zusammenarbeit für Wachstum und Arbeitsplätze. Ein Neubeginn für die Strategie von Lissabon, KOM(2005) 24, Brüssel.

Wohlfahrtsstaates.<sup>357</sup> Die Kommission sah weiterhin den Schlüssel zur Schaffung von mehr und besseren Arbeitsplätzen in besserer Bildung und Qualifikation als wesentliche Maßnahme.<sup>358</sup>

Methodisch wurde durch die Einführung von dreijährigen überschneidenden Zyklen (2005 bis 2008 und 2008 bis 2010) die Verantwortung der Mitgliedstaaten verstärkt. Der Europäische Rat legte auf Grundlage des Strategieberichts der Kommission die politischen Ziele und Leitlinien fest, die wiederum als Grundlage für die nationalen Reformprogramme der Mitgliedstaaten dienten. Weiters entwickelte die Kommission 2005 und 2008 für die Maßnahmen zu Wachstum und Beschäftigung auf unionsebene das „Lissabon-Programm der Gemeinschaft“ (LPG). Inhalte sollten damit gebündelt und eine stärkere Kohärenz der Politikbereiche angestrebt werden.<sup>359</sup>

Das **erste Programm** zur Kurskorrektur nach den Zwischenberichten erfolgte im Jahr 2005<sup>360</sup> und beinhaltete Maßnahmen in den drei Bereichen „Wissen und Innovation für Wachstum, Stärkung der Anziehungskraft Europas für Investoren und Arbeitskräfte [und] Schaffung von mehr und besseren Arbeitsplätzen.“<sup>361</sup> Trotz der von einer alternden Gesellschaft ausgehenden Gefahren für das Wirtschaftswachstum und die Sozialsysteme und den vermehrten Wettbewerbsdruck hervorgerufen durch die Globalisierung will die Kommission den Herausforderungen „zuversichtlich und entschlossen“<sup>362</sup> begegnen. Ab dem Neubeginn sollten die Fortschritte der gesetzten Maßnahmen sowohl auf gemeinschaftlicher als auf nationalstaatlicher Ebene jährlich evaluiert und bei Bedarf modifiziert werden.<sup>363</sup> Das Dokument schließt mit einer klaren Aufforderung:

---

<sup>357</sup> Vgl. Scherb, 2012: Lissabon-Strategie, [http://www.europarl.europa.eu/brussels/website/media/Lexikon/Pdf/Lissabon\\_Strategie.pdf](http://www.europarl.europa.eu/brussels/website/media/Lexikon/Pdf/Lissabon_Strategie.pdf), [Zugriff 15.06.2015]

<sup>358</sup> Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften, 2005, KOM(2005) 24, S 8

<sup>359</sup> Vgl. Scherb, 2012: Lissabon-Strategie, [http://www.europarl.europa.eu/brussels/website/media/Lexikon/Pdf/Lissabon\\_Strategie.pdf](http://www.europarl.europa.eu/brussels/website/media/Lexikon/Pdf/Lissabon_Strategie.pdf), [Zugriff 15.06.2015]

<sup>360</sup> Kommission der Europäischen Gemeinschaften, 2005: Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament. Gemeinsame Maßnahmen für Wachstum und Beschäftigung: Das Lissabon-Programm der Gemeinschaft, KOM(2005) 330, Brüssel.

<sup>361</sup> Kommission der Europäischen Gemeinschaften, 2005, KOM(2005) 330, S. 4

<sup>362</sup> Kommission der Europäischen Gemeinschaften, 2005, KOM(2005) 330, S. 2

<sup>363</sup> Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften, 2005, KOM(2005) 330, S. 4

„Wir haben ein kritisches Stadium erreicht, sowohl in politischem wie auch in wirtschaftlichem Sinne. Wir erwarten, dass die Mitgliedstaaten glaubwürdige und ehrgeizige Aktionspläne vorlegen, damit Lissabon funktioniert. Europa muss wegweisend sein. Europa muss zeigen, dass es Entscheidungen treffen kann. Europa muss seine Entscheidungen auf eine solide Grundlage stellen. Die Entscheidungen müssen ehrgeizig, aber auch realistisch sein. Indem die Kommission in die Führung geht, kann sie die Mitgliedstaaten dazu anregen und ermutigen, Gleiches zu tun. Nur durch die vereinte Kraft der Kommission, des Europäischen Parlaments und der Mitgliedstaaten kann Europa die ehrgeizigen Ziele der erneuerten Agenda von Lissabon umsetzen. Es ist an der Zeit, zu liefern.“<sup>364</sup>

Die europäischen Strategien und Maßnahmen um die Wirtschaft und insbesondere den Arbeitsmarkt zu stärken, finden sich in den **integrierten Leitlinien**.<sup>365</sup> Für die erste Periode von 2005 bis 2008 wurden von der Kommission makro- und mikroökonomische sowie beschäftigungspolitische Leitlinien empfohlen. Diese dienen als Orientierung für die Mitgliedstaaten, da die Hauptzuständigkeit für Beschäftigung, Sozialschutz, Bildung und Ausbildung und daher die exakte Formulierung und Ausgestaltung der Maßnahmen in der Verantwortung der Länder liegt.<sup>366</sup>

Folgende beschäftigungspolitische Leitlinien behandeln ältere Arbeitnehmer/innen und deren Weiterbildung, um die Erwerbsbeteiligung und den Verbleib im Erwerbsleben zu forcieren:<sup>367</sup>

LL Nr.	Inhalt der Leitlinie
17	Ausrichtung der Beschäftigungspolitik auf Vollbeschäftigung, Steigerung der Arbeitsplatzqualität und Arbeitsproduktivität und Stärkung des sozialen und territorialen Zusammenhalts, Verwirklichung einer 50 Prozent Gesamtbeschäftigungsquote für die Beschäftigung älterer Arbeitskräfte Vorgabe nationaler Beschäftigungsquotenziele
18	Förderung eines lebenszyklusbasierten Ansatzes in der Beschäftigungspolitik; Förderung des aktiven Alterns, einschließlich entsprechender Arbeitsbedingungen, eines besseren Gesundheitsschutzstatus am Arbeitsplatz und geeigneter Arbeitsanreize Beseitigung von frühverrentungsfördernde Negativanreizen; Schaffung moderner Sozialschutzsysteme, einschließlich der

<sup>364</sup> Kommission der Europäischen Gemeinschaften, 2005, KOM(2005) 330, S. 12

<sup>365</sup> Europäische Kommission, 2005: Mitteilung für die Frühjahrstagung des europäischen Rates. Zusammenarbeit für Wachstum und Beschäftigung. Integrierte Leitlinien für Wachstum und Beschäftigung (2005-2008), Luxemburg.

<sup>366</sup> Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften, 2005, KOM(2005) 330, S. 3f

<sup>367</sup> Vgl. Europäische Kommission, 2005, S. 30 ff

	Renten- und Gesundheitssysteme,
20	Modernisierung der Arbeitsmarkteinrichtungen und Ausbau der Beschäftigungs- und Weiterbildungsmöglichkeiten auf nationaler und europäischer Ebene, Bereitschaft zur europaweiten Mobilität und zu lebenslangem Lernen fördern
23	Steigerung der Investitionen in Humankapital, Schaffung von Strategien für das lebenslange Lernen aller Teile der Bevölkerung, Schaffung geeigneter Anreize und Mechanismen zur Kostenaufteilung zur Steigerung der Beteiligung an Fortbildungsmaßnahmen besonders für Geringqualifizierte und ältere Arbeitskräfte

*Tabelle 7 - Quelle: Eigene Darstellung*

Die oben genannten integrierten Richtlinien umfassten auch das Ziel des lebenslangen Lernens, dessen Inhalt in Kapitel 7.1. näher ausgeführt wird.

Im Anschluss an die Leitlinien wurden zur Evaluierung die, im Rahmen der europäischen Beschäftigungsstrategie 2003 aufgestellten, Zielvorgaben und Benchmarks genannt. Die für das Thema der Arbeit wesentlichen Punkte sind: Jedem Arbeitslosen soll innerhalb von sechs Monaten ein Neuanfang ermöglicht werden. Bis 2010 sollen ein Viertel der Langzeitarbeitslosen an einer Weiterbildung oder Beschäftigungsmaßnahme teilnehmen. Ebenfalls bis 2010 soll das effektive Pensionsantrittsalter um fünf Jahre angehoben werden (im Vergleich zu 59,9 im Jahr 2001). Außerdem sollen mindestens durchschnittlich 12,5 Prozent der Erwachsenen im erwerbsfähigen Alter (Altersgruppe 25 - 64 Jahre) in der Europäischen Union am lebensbegleitenden Lernen teilnehmen.<sup>368</sup>

Die **Bilanz über die erste Periode** nach der Kurskorrektur wurde 2006 im ersten Teil des Berichtes der Kommission<sup>369</sup> gezogen. Darin kam die Kommission zu dem Ergebnis, dass sich die Einführung der nationalen Reformprogramme und als wirksames Instrument zur Überwachung und Bewertung der Maßnahmen in den Mitgliedstaaten erwiesen hat, dass die Vorgaben der Lissabon-Strategie einen höheren Stellenwert in den Mitgliedsländern einnehmen und Verbesserungen in den vier Schwerpunktbereichen – vor allem in der Forschung & Entwicklung, bei den

<sup>368</sup> Vgl. Europäische Kommission, 2005, S. 38

<sup>369</sup> Kommission der Europäischen Gemeinschaften, 2006: Mitteilung der Kommission für die Frühjahrstagung des Europäischen Rates. Umsetzung der erneuerten Lissabon-Strategie für Wachstum und Beschäftigung. „Ein Jahr der Ergebnisse, KOM(2007) 816, Teil 1, Brüssel.

Unternehmen und im Klimaschutz - erzielt wurden. Auch das makroökonomische Klima verbesserte sich und die Konjunktur im Raum der Europäischen Union hat sich erholt. Diese positive Entwicklung bewertete die Kommission als Erfolg für die Lissabon –Strategie und Beweis, dass die Reformen in die richtige Richtung gehen.<sup>370</sup> Im Vorwort war Barroso überzeugt, „dass die europäische Herangehensweise den Herausforderungen des 21. Jahrhunderts bestens angemessen ist. Die Kombination aus dynamischen Märkten, sozialem Zusammenhalt und ökologischer Verantwortung ist einzigartig.“<sup>371</sup>

Obwohl die Kommission anerkannte, dass alle Mitgliedstaaten echte Reformanstrengungen unternahmen, war „nicht nur die Ausgangslage, sondern auch Tempo, Intensität und Reformeifer von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat recht unterschiedlich.“<sup>372</sup> Vor allem im Schwerpunktbereich der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik sieht die Kommission Handlungsbedarf. Die Entstehung neuer Arbeitsplätze (die Kommission sprach von 7 Millionen zwischen 2006 - 2008), die damit verbundenen Steigerung der Beschäftigungsquote von 64 (2005) auf 66 Prozent (2008), und der Rückgang der Arbeitslosigkeit von 9 (2004) auf 7,3 Prozent (2008) deuteten auf eine strukturelle Verbesserung des Arbeitsmarktes hin. Dennoch kritisierte die Kommission das Fehlen einer ganzheitlichen (auf das gesamte Erwerbsleben ausgerichtete) beschäftigungspolitischen Strategie in den Mitgliedstaaten. Besonders reelle Berufschancen für ältere Arbeitnehmer fehlten.<sup>373</sup> Deswegen empfahl die Kommission den Mitgliedstaaten ihre Anstrengungen zu verstärken und als nächsten Schritt bis Ende 2007 den Arbeitnehmern „gezielte Anreize für einen längeren Verbleib im Erwerbsleben [zu] schaffen und die Teilnahme an Fortbildungsprogrammen in der Altersgruppe ab 45 [zu] erhöhen.“<sup>374</sup>

---

<sup>370</sup> Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften, 2005, KOM(2006) 816, Teil 1, S. 2ff

<sup>371</sup> Kommission der Europäischen Gemeinschaften, 2005, KOM(2006) 816, Teil 1, S. 4

<sup>372</sup> Kommission der Europäischen Gemeinschaften, 2005, KOM(2006) 816, Teil 1, S. 8

<sup>373</sup> Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften, 2005, KOM(2006) 816, Teil 1, S. 10

<sup>374</sup> Kommission der Europäischen Gemeinschaften, 2005, KOM(2006) 816, Teil 1, S. 16

#### 6.1.4. Kurskorrektur 2008

Das **zweite Lissabon Programm der Gemeinschaft** für die Periode von 2008 bis 2010<sup>375</sup> wurde beim Frühjahrsgipfel des Rates, im März 2008 in Brüssel angenommen und stellt eine Fortsetzung des als erfolgreich bewerteten ersten LPG dar. Die Vorhaben von 2005 wurden größtenteils fortgesetzt. Das Programm besteht aus lediglich zehn Hauptzielen (in den 4 Schwerpunktbereichen aus dem LPG von 2005), die im Zeitraum 2008-2010 umgesetzt werden und deren Maßnahmen von allen EU-Organen priorisiert werden sollen.<sup>376</sup>

Für die Weiterbildung älterer Arbeitnehmer war bereits das erste Ziel relevant: „Die Kommission wird bis Mitte 2008 eine erneuerte Sozialagenda vorlegen, in der Bildung, Migration und demografische Entwicklungen besonders berücksichtigt werden, und durch eine bessere Überwachung und Prognose künftiger Qualifikationserfordernisse dazu beitragen, Qualifikationsdefizite abzubauen.“<sup>377</sup> Begründet wird diese Zielsetzung wiederum aus dem Zusammenhang zwischen der Weiterbildung (älterer) Arbeitnehmer/innen und den Folgen für die europäischen Wohlfahrtsstaaten:

„Durch die demografische Entwicklung wird der Druck auf das Arbeitsangebot, den Abbau von Qualifikationsdefiziten und auf die Haushalte der öffentlichen Fürsorge weiter steigen. In einer derartigen Situation sind bessere Bildung und berufliche Qualifikationen sowohl für die Beschäftigungsfähigkeit als auch für den sozialen Zusammenhalt unerlässlich.“<sup>378</sup>

Die danach genannten Maßnahmen beinhalten neben der Vorlage einer erneuerten Sozialagenda die Schaffung eines EU-weiten Qualifikationsrahmens und den Aufbau und der Koordinierung der nationalen Arbeitsmarktservices (AMS – EURES).

---

<sup>375</sup> Kommission der Europäischen Gemeinschaften, 2007: Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Vorschlag für ein Lissabon-Programm der Gemeinschaft 2008-2010, KOM(2007) 804, Brüssel.

<sup>376</sup> Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften, 2007, KOM (2007) 804, S. 4f

<sup>377</sup> Kommission der Europäischen Gemeinschaften, 2007, KOM (2007) 804, S. 6

<sup>378</sup> Kommission der Europäischen Gemeinschaften, 2007, KOM (2007) 804, S. 6

Die beschäftigungspolitischen Strategien und Maßnahmen finden sich wiederum in den **integrierten Leitlinien**.<sup>379</sup> Für die zweite Periode von 2008 bis 2010 wurden von der Kommission folgende Leitlinien zur Erwerbsbeteiligung älterer Arbeitnehmer/innen und deren Weiterbildung vorlegt und vom Rat entschieden:<sup>380</sup>

LL Nr.	Inhalt der Leitlinie
17	Ausrichtung der Beschäftigungspolitik auf Vollbeschäftigung, Steigerung der Arbeitsplatzqualität und Arbeitsproduktivität und Stärkung des sozialen und territorialen Zusammenhalts, Verwirklichung einer 50 Prozent Gesamtbeschäftigungsquote für die Beschäftigung älterer Arbeitskräfte (55 – 64), die Vorgabe nationaler Beschäftigungsquotenziele,
18	Förderung eines lebenszyklusbasierten Ansatzes in der Beschäftigungspolitik; Förderung des aktiven Alterns, einschließlich entsprechender Arbeitsbedingungen, eines besseren Gesundheitsschutzstatus am Arbeitsplatz und geeigneter Arbeitsanreize Beseitigung von frühverrentungsfördernde Negativanreizen; Schaffung moderner Sozialschutzsysteme, einschließlich der Renten- und Gesundheitssysteme
19	Schaffung integrativer Arbeitsmärkte, Attraktivierung von „Arbeit“ für Arbeitssuchende und benachteiligte Menschen durch Unterstützung bei der Suche und Integration sowie der Weiterbildung,
20	Modernisierung und Stärkung der europäischen Arbeitsmarktservices
21	Schaffung eines ausgewogenen Verhältnisses zwischen Flexibilität und Beschäftigungssicherheit, Verringerung der Segmentierung der Arbeitsmärkte, Erleichterung des Überganges in die Erwerbstätigkeit durch Weiterbildung
23	Steigerung der Investitionen in Humankapital, Schaffung von wirksamen Strategien für Lebenslanges Lernen, Anreize und Kostenaufteilung für eine stärkere Beteiligung von Fortbildung/Ausbildung am Arbeitsplatz besonders für ältere Arbeitskräfte.

*Tabelle 8 - Quelle: Eigene Darstellung*

Wie im zweiten LPG erwähnt wurde 2008 eine erneuerte **Sozialagenda**<sup>381</sup> beschlossen. Die Sozialpolitik liegt in der Verantwortung der Länder – doch dank des Abschwungs der Weltwirtschaft, der Alterung der Bevölkerung und den neuesten

<sup>379</sup> Kommission der Europäischen Gemeinschaften, 2007: Integrierte Leitlinien für Wachstum und Beschäftigung (2008-2010), KOM(2007) 803, Part V, Brüssel.

<sup>380</sup> Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften, 2007, KOM (2007) 803, Part V, S. 31ff

<sup>381</sup> Kommission der Europäischen Gemeinschaften, 2008: Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Eine erneuerte Sozialagenda: Chancen, Zugangsmöglichkeiten und Solidarität im Europa des 21. Jahrhunderts, KOM(2008) 412, Brüssel

technischen Fortschritten bedurfte es einer gemeinsamen europäischen Zielsetzung, die die Kommission wie folgt beschreibt:

„Alle Europäer sollten während ihres gesamten Lebens Zugang zur allgemeinen und beruflichen (Weiter-)Bildung haben (z. B. mit Hilfe von Einrichtungen des Zweiten Bildungswegs bzw. Angeboten für lebenslanges Lernen), damit sie sich an den Wandel anpassen und an verschiedenen Punkten ihres Lebenswegs Neuanfänge machen können.“<sup>382</sup>

Der Punkt 4.2. mit dem Titel „In Menschen investieren, mehr und bessere Arbeitsplätze schaffen, neue Kenntnisse und Fertigkeiten entwickeln“ umfasste insbesondere Bekenntnisse zu lebenslangem Lernen und einer fortlaufenden Weiterqualifizierung entsprechend den Bedürfnissen des Arbeitsmarktes.<sup>383</sup> Da jedoch die Maßnahmen zur Erreichung der europäischen Ziele in der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten fallen, waren in der Sozialagenda als effektive Steuerungsinstrumente neben der Methode der offenen Koordinierung (OKM) nur die Vergabe von EU-Finanzmitteln aus Fonds vorgesehen.<sup>384</sup>

#### *6.1.5. Abschlussbericht 2010 - Bewertung*

Im Februar 2010 veröffentlichte die Kommission eine **Bewertung**<sup>385</sup> der gesamten Lissabon-Strategie. Wie in Kapitel 6.1.1. beschrieben, wurde die Strategie im Jahr 2000 als Reaktion auf die voranschreitende Globalisierung und Alterung der Bevölkerung initiiert, mit dem Ziel Europa zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum der Welt zu machen. Um den Erfolg der gesetzten Ziele und Maßnahmen bewerten zu können, müssen auch jene Faktoren beachtet werden, die erschwerend wirkten. So hatten die Erweiterung der Europäischen Union von 15 Mitgliedstaaten im Jahr 2000 auf 27 im Jahr 2010, der Einführung des Euro in vier Ländern und die globale Wirtschaftskrise Einfluss auf die Umsetzung der strategischen Vorgaben.<sup>386</sup>

---

<sup>382</sup> Kommission der Europäischen Gemeinschaften, 2008, KOM(2008) 412, S. 7

<sup>383</sup> Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften, 2008, KOM(2008) 412, S. 9f

<sup>384</sup> Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften, 2008, KOM(2008) 412, S. 18ff

<sup>385</sup> Europäische Kommission, 2010: Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen. Bewertung der Lissabon-Strategie, SEK(2010) 114, Brüssel.

<sup>386</sup> Vgl. Europäische Kommission, 2010, SEK(2010) 114, S 2f.

Die beiden Kernziele - die **Erhöhung der Beschäftigungsquote auf 70 Prozent** und die **Erhöhung der Investitionen für Forschung und Entwicklung auf drei Prozent des Brutto-Inlands-Produktes**<sup>387</sup> - wurden nicht erreicht. Auch das Unterziel, die Beschäftigungsquote von älteren Arbeitskräften auf 50 Prozent zu heben, wurde verfehlt (2008 betrug die Quote 45,6 Prozent).<sup>388</sup> Zwar lag die Beschäftigungsquote der EU 2008 bei 66 Prozent (2000: 62 Prozent), doch ging sie infolge der Wirtschaftskrise wieder zurück. Die Gesamtausgaben für Forschung und Entwicklung stiegen zwischen dem Beginn im Jahr 2000 und 2008 lediglich um 0,06 Prozent auf 1,9 Prozent des BIP.<sup>389</sup>

Dennoch hat das ambitionierte Strategieprogramm trotz des formalen Scheiterns wichtige Weichenstellungen und Prozesse in der Europäischen Union in Gang gesetzt. So entstand beispielsweise innerhalb der EU ein breiter Konsens über die Notwendigkeit der mittel- und langfristigen Strukturreformen. Als positive Erfahrung - vor allem seit dem Neubeginn 2005 - bewertet die Kommission den partnerschaftlichen Dialog und die Zusammenarbeit zwischen den Organen der Europäischen Union und den Mitgliedstaaten. Auch die Bereitstellung und die Verteilung von Mitteln aus den Strukturfonds brachte nach Ansicht der Kommission die Mitgliedstaaten zu Investitionen in Wachstum und Beschäftigung.<sup>390</sup>

Kritisch betrachtet die Kommission vor allem die langsame und uneinheitliche Umsetzung der Ziele, deren Ursache sie in dem fehlenden Instrumentarium des Programmes, den schwachen Governance-Strukturen (die unklare Rollen des Europäischen Rates) und den unklaren Formulierungen der Empfehlungen an die Länder sieht. Ebenfalls problematisch war die nicht ausreichende Ankoppelung und isolierte Umsetzung der Lissabon-Strategie an andere Instrumente und Strategien (zum Beispiel: die Stabilitäts- und Wachstumspakt, die Strategie für nachhaltige Entwicklung oder die Sozialagenda), da dadurch den gegenseitigen Abhängigkeiten im europäischen Wirtschaftsraum nicht ausreichend Rechnung getragen wurde.

---

<sup>387</sup> Vgl. Scherb, 2012: Lissabon-Strategie, [http://www.europarl.europa.eu/brussels/website/media/Lexikon/Pdf/Lissabon\\_Strategie.pdf](http://www.europarl.europa.eu/brussels/website/media/Lexikon/Pdf/Lissabon_Strategie.pdf), [Zugriff 15.06.2015]

<sup>388</sup> Vgl. Europäische Kommission, 2010, SEK(2010) 114, S 17

<sup>389</sup> Vgl. Europäische Kommission, 2010, SEK(2010) 114, S 3

<sup>390</sup> Vgl. Europäische Kommission, 2010, SEK(2010) 114, S 6

Schließlich war die Kommission der Ansicht, dass eine proaktivere Mitgestaltung der Globalisierung einen stärkeren Bezug zur Eurozone gebracht hätte.<sup>391</sup>

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die Lissabon-Strategie an vielen Stellen eine Verbindung zwischen den demographischen Veränderungen hin zu einer älter werdenden Gesellschaft, dem Wandel zur Wissensgesellschaft und den europäischen Wohlfahrtsstaaten herstellt. Zum ersten Mal wurde ein Bewusstsein für die Förderung älterer Arbeitnehmer/innen als wichtiger Wertschöpfungsfaktor und als Voraussetzung für soziale Sicherheit geschaffen, um die sozialen Probleme wie Arbeitslosigkeit und Armut nicht noch zu verschärfen.

Die bestehenden wirtschafts- und beschäftigungspolitischen Instrumente des Luxemburg-, Cardiff- und Kölnprozesses und wurden durch die Lissabon-Strategie stärker miteinander vernetzt, dank der Europäischen Beschäftigungsstrategie eine Vereinheitlichung der nationalen Beschäftigungspolitiken geschaffen und mit der Einbindung der Europäischen Sozialagenda in die Lissabon-Strategie der sozialpolitische Handlungsspielraum der EU stark ausgeweitet. Wissenschaftliche Basis der Lissabon-Strategie bildete der Sapir-Bericht.<sup>392</sup>

In den Zwischenberichten mahnte die Union, dass sich die Einstellung zu älteren Erwerbstätigen verändern müsse und Mitgliedstaaten sowie Unternehmen gefordert seien, in wirtschaftlich angespannten Zeiten besonders ältere Arbeitnehmer/innen zu fördern, weiterzubilden und entsprechende Arbeitsbedingungen herzustellen, um eine wirtschaftlichen Aufschwung zu ermöglichen. Die Kommission kritisierte vor allem eine fehlende auf das gesamte Erwerbsleben ausgerichtete Strategie der Mitgliedstaaten sowie den Mangel an realen Berufschancen für ältere Personen.<sup>393</sup>

In den beiden Kurskorrekturen von 2005 und 2008 unternahm daher die Kommission nochmals den Versuch durch gestraffte Prozesse, klaren Leitlinien und die Verbindung von Sozialpolitik und lebenslangem Lernen das ursprüngliche Ziel – die Beschäftigungsquote von älteren Arbeitnehmern auf 50 Prozent zu heben und Europa zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum der Welt zu machen - zu erreichen.<sup>394</sup>

---

<sup>391</sup> Vgl. Europäische Kommission, 2010, SEK(2010) 114, S 4ff

<sup>392</sup> In Kapitel 6.1.1. erläutert

<sup>393</sup> Siehe dazu Kapitel 6.1.2.

<sup>394</sup> Die Kurskorrekturen sind in den Kapiteln 6.1.3. und .6.1.4. analysiert.

Da die Zielsetzungen nach wie vor aktuell sind, wurden sie – unter Berücksichtigung der gewonnenen Erkenntnisse - auch nach Beendigung der Lissabon Strategie weiterverfolgt.

## 6.2. Europa 2020

Als Nachfolge der Lissabon-Strategie wurde auf Vorschlag der Kommission am 17. Juni 2010 die Strategie „Europa 2020“ vom Rat verabschiedet. Die Begründung für die wiederum auf zehn Jahre ausgelegte Wachstumsstrategie lag einerseits darin, die Krise zu überwinden und gleichzeitig Grundlagen für eine wettbewerbsfähigere Wirtschaft mit mehr Beschäftigungsmöglichkeiten zu schaffen.<sup>395</sup> Im Vorwort des Strategiepapiers beschrieb der damalige Präsident der Europäischen Kommission José Manuel Barroso die damalige Situation und die Herausforderung Europas für die nächste Dekade:

*„Die politisch Verantwortlichen in Europa sind sich einig über die Lehren, die aus der Krise gezogen werden müssen. Einig sind wir uns auch über die Dringlichkeit der vor uns liegenden Aufgaben. Jetzt müssen wir uns gemeinsam an die Arbeit begeben. Europa hat viele Stärken. Wir können auf talentierte Arbeitskräfte und eine solide technologische und industrielle Basis bauen. Wir haben einen Binnenmarkt und eine einheitliche Währung, dank derer wir das Schlimmste abwenden konnten. Wir verfügen über eine soziale Marktwirtschaft, die sich vielfach bewährt hat. Wir müssen Vertrauen in unsere Fähigkeit haben, uns ambitionierte Ziele zu setzen, und uns dann aufmachen, diese Ziele zu verwirklichen.“<sup>396</sup>*

### 6.2.1. Ziele

Der Inhalt von „Europa 2020“ lässt sich mit der Formel „**3–5–7**“ darstellen:

Im Zentrum der neuen europäischen Strategie stehen **drei Schwerpunkte/Prioritäten**, die das Wachstum fördern, sich gegenseitig verstärken und den wohlfahrtsstaatlichen Charakter Europas widerspiegeln sollen:<sup>397</sup>

---

<sup>395</sup> Vgl. Margedant, 2012, Europa 2020, [http://www.europarl.europa.eu/brussels/website/media/Lexikon/Pdf/Lissabon\\_Strategie.pdf](http://www.europarl.europa.eu/brussels/website/media/Lexikon/Pdf/Lissabon_Strategie.pdf), [Zugriff 15.06.2015]

<sup>396</sup> Europäische Kommission, 2010, KOM(2010) 2020, S. 2f

<sup>397</sup> Vgl. Europäische Kommission, 2010, KOM(2010) 2020, S. 12

*„Intelligentes Wachstum – Entwicklung einer auf Wissen und Innovation gestützten Wirtschaft  
Nachhaltiges Wachstum – Förderung einer ressourcenschonenden, umweltfreundlicheren und  
wettbewerbsfähigeren Wirtschaft  
Integratives Wachstum – Förderung einer Wirtschaft mit hoher Beschäftigung und  
wirtschaftlichem, sozialem und territorialem Zusammenhalt“<sup>398</sup>*

Um der unterschiedlichen Ausgangssituation der Mitgliedstaaten gerecht zu werden und einen Vergleich sowie eine Nachprüfbarkeit zu ermöglichen, einigte man sich auf **fünf Kernziele**:<sup>399</sup> den Anstieg der Beschäftigungsquote der 20 bis 64-Jährigen von derzeit 69 Prozent auf mindestens 75 Prozent;<sup>400</sup> die Aufrechterhaltung des Investitionszieles im F&E-Bereich von drei Prozent des BIP mit Fokus auf der Innovationsintensität und der Verbesserung der privaten Investitionen; die Verringerung der Treibhausgasemissionen, die Steigerung des Anteils erneuerbarer Energien und der Energieeffizienz; die Reduktion der Schulabbrecherquote bei gleichzeitiger Erhöhung des Anteils der Bevölkerung im Alter von 30 bis 34 mit abgeschlossenem Hochschulstudium und als fünftes Ziel die Verringerung um 25 Prozent der Zahl jener Europäer, die unter den nationalen Armutsgrenzen leben.<sup>401</sup>

*„Diese Ziele sind miteinander verknüpft. Ein höheres Bildungsniveau erhöht beispielsweise die Beschäftigungsfähigkeit, und eine erhöhte Beschäftigungsquote hilft, die Armut einzugrenzen.“<sup>402</sup>*

Die Schwerpunkte und die Kernziele finden ihren Niederschlag in den **sieben Leitinitiativen**, die wiederum den drei Prioritäten zugeordnet sind:<sup>403</sup>

---

<sup>398</sup> Europäische Kommission, 2010, KOM(2010) 2020, S. 12

<sup>399</sup> Vgl. Europäische Kommission, 2010, KOM(2010) 2020, S. 12

<sup>400</sup> In der Lissabon –Strategie war das Ziel 70 Prozent -vgl. Kapitel 5.2.1.

<sup>401</sup> Vgl. Europäische Kommission, 2010, KOM(2010) 2020, S. 13

<sup>402</sup> Europäische Kommission, 2010, KOM(2010) 2020, S. 13

<sup>403</sup> Vgl. Europäische Kommission, 2010, KOM(2010) 2020, S. 15-24

Intelligentes Wachstum	Nachhaltiges Wachstum	Integratives Wachstum
LI 1: Innovationsunion	LI 4: Ressourcenschonendes Europa	LI 6: Neue Kompetenzen u. Beschäftigungsmöglichkeiten
LI 2: Jugend in Bewegung	LI 5: Industriepolitik im Zeitalter der Globalisierung	LI 7: Europäische Plattform zur Bekämpfung der Armut
LI 3: Digitale Gesellschaft		

*Tabelle 9 - Quelle: Eigene Darstellung*

Die erste Leitinitiative „Innovationsunion“ beschäftigt sich mit der Neuausrichtung der F&E- und Innovationspolitik, die eine Vollendung des Europäischen Forschungsraums, eine Verbesserung der Rahmenbedingungen für Unternehmensinnovationen, die Einführung Europäischer Innovations- und Wissenspartnerschaften und die Überarbeitung und Weiterentwicklung der Innovationsförderinstrumente vorsieht.<sup>404</sup> Die Leitinitiative „Jugend in Bewegung“ legt den Fokus auf die Verbesserung der Bildung von der Grundschule bis zur Universität, weiters auf die berufliche Bildung Jugendlicher, auf eine Förderung der Mobilität junger Menschen und den Abbau der Jugendarbeitslosigkeit.<sup>405</sup> In der dritten Leitinitiative „Eine digitale Agenda für Europa“ ist das vorrangige Ziel einen digitalen Binnenmarkt auf Grundlage einer Hochgeschwindigkeits-Internetstruktur aufzubauen.<sup>406</sup> Die Leitinitiative „Ressourcenschonendes Europa“ hat die Reduktion des Energieverbrauches und des Ausstoßes der CO<sub>2</sub>-Emissionen sowie eine Erhöhung der Energieversorgungssicherheit zum Ziel.<sup>407</sup> In der fünften Leitinitiative mit dem Titel „Eine Industriepolitik für das Zeitalter der Globalisierung“ soll ein Rahmenkonzept für eine moderne, die Chancen der Globalisierung und der ökologischen Wirtschaft wahrnehmende, Industriepolitik für die gesamte internationale Wertschöpfungskette vom Rohstoff bis zum Kundendienst erarbeitet werden.<sup>408</sup>

<sup>404</sup> Vgl. Europäische Kommission, 2010, KOM(2010) 2020, S. 15

<sup>405</sup> Vgl. Europäische Kommission, 2010, KOM(2010) 2020, S. 16

<sup>406</sup> Vgl. Europäische Kommission, 2010, KOM(2010) 2020, S. 16f

<sup>407</sup> Vgl. Europäische Kommission, 2010, KOM(2010) 2020, S. 18f

<sup>408</sup> Vgl. Europäische Kommission, 2010, KOM(2010) 2020, S. 20f

Da für diese Arbeit die Priorität „**Integratives Wachstum**“ mit den Leitinitiativen „Eine Agenda für neue Kompetenzen und neue Beschäftigungsmöglichkeiten“ und „Europäische Plattform zur Bekämpfung der Armut“ am wesentlichsten sind, werden diese hier ausführlicher behandelt. In der Strategie Europa 2020 bedeutet „Integratives Wachstum“

„...die Menschen durch ein hohes Beschäftigungsniveau, Investitionen in Kompetenzen, die Bekämpfung der Armut, und die Modernisierung der Arbeitsmärkte, der allgemeinen und beruflichen Bildung und der sozialen Schutzsysteme zu befähigen, Veränderungen zu antizipieren und zu bewältigen, und gesellschaftlichen Zusammenhalt zu schaffen. [...] Europa muss sein Arbeitskräftepotential voll ausschöpfen, um die mit einer alternden Bevölkerung und wachsendem weltweitem Wettbewerb verbundenen Herausforderungen zu meistern.“

Wie bereits bei der Lissabon-Strategie wiederholt die Kommission den starken Zusammenhang zwischen einer hohen Beschäftigungsquote und einem funktionierenden Wohlfahrtsstaat und sieht es als erforderlich durch Maßnahmen zur „Modernisierung und Intensivierung unserer Beschäftigungs- und Bildungspolitik sowie der sozialen Sicherung durch vermehrte Beteiligung am Arbeitsleben“<sup>409</sup> zu handeln. Die Menschen in der Europäischen Union sollen durch die Angebote für lebenslanges Lernen befähigt werden, sich durch den Ausbau oder Neuerwerb von Qualifikationen an die neuen Gegebenheiten anzupassen und durch den längeren Verbleib im Arbeitsleben zu Wachstum und sozialem Zusammenhalt beizutragen.<sup>410</sup>

Auch in der Leitinitiative „**Eine Agenda für neue Kompetenzen und neue Beschäftigungsmöglichkeiten**“ wird bereits im ersten Satz auf die Bedeutung der Beschäftigungspolitik zur Erhaltung des europäischen Wohlfahrtsstaates hingewiesen: „Mit dieser Initiative sollen die Voraussetzungen für die Modernisierung der Arbeitsmärkte geschaffen werden, um das Beschäftigungsniveau anzuheben und die Nachhaltigkeit unserer Sozialmodelle zu gewährleisten“.<sup>411</sup>

Um dieses Ziel zu erreichen, übernimmt auf die EU-Ebene die Kommission folgende Aufgaben: Anstrengungen zur Steigerung der Erwerbsquote zusammen mit den Sozialpartnern, die Anpassung der gesetzgeberischen Rahmens an die veränderten

---

<sup>409</sup> Europäische Kommission, 2010, KOM(2010) 2020, S. 21f

<sup>410</sup> Vgl. Europäische Kommission, 2010, KOM(2010) 2020, S. 21f

<sup>411</sup> Europäische Kommission, 2010, KOM(2010) 2020, S. 22

Beschäftigungsmuster und Risiken am Arbeitsplatz, die Erleichterung der Mobilität von Arbeitskräften, eine Förderung einer arbeitsmarktorientierten Migrationspolitik, Stärkung der Kapazitäten der Sozialpartner, die Entwicklung eines strategischen Rahmens zur Umsetzung des Prinzips des lebenslangen Lernens auf allen Ebenen und der Förderung der beruflichen Aus- und Weiterbildung und zuletzt die Schaffung eines europäischen Rahmens für Qualifikationen, Kompetenzen und Berufe.<sup>412</sup> Die Mitgliedstaaten werden aufgefordert ihrerseits die Vereinbarkeit von Berufs- und Privatleben zu erleichtern, die Effizienz der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitischen Maßnahmen zu prüfen, die Verlängerung des Erwerbslebens aktiv zu fördern, den europäischen Qualifikationsrahmen durch nationale Qualifikationsrahmen umzusetzen, den Erwerb und die Anerkennung von Weiterbildungsmaßnahmen unter Einbeziehung von außerschulischer Bildung und informellem Lernen zu gewährleisten sowie Bildungspartnerschaften zwischen Bildungsträgern und Arbeitgebern unter Einbeziehung der Sozialpartner zu entwickeln.<sup>413</sup>

Die zweite für das Thema dieser Arbeit relevante Leitlinie „**Europäische Plattform zur Bekämpfung der Armut**“ fokussiert auf „die Gewährleistung des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts.“<sup>414</sup> Um benachteiligte und armutsgefährdete Gruppen zu unterstützen, übernimmt die Kommission die Aufgabe Programme zu entwickeln und durchzuführen, die die allgemeine und berufliche Bildung und Beschäftigungsmöglichkeiten fördern. Weiters prüft die Kommission auch die Effizienz und Nachhaltigkeit der sozialen Sicherung und der Altersvorsorge. Im Gegenzug werden auch die Mitgliedstaaten aufgefordert durch geeignete Maßnahmen gegen Armut und soziale Ausgrenzung vorzugehen.<sup>415</sup> Ältere Arbeitnehmer/innen sind besonders armutsgefährdet, da - oft schlecht ausgebildet - im Falle der Arbeitslosigkeit Einbußen in der Höhe der Altersvorsorge zu erwarten sind.<sup>416</sup>

Um aus den Fehlern der Lissabon-Strategie zu lernen und so die Umsetzung dieser Schwerpunkte, Kernziele und Leitlinien rascher voranzutreiben und reale

---

<sup>412</sup> Vgl. Europäische Kommission, 2010, KOM(2010) 2020, S. 22

<sup>413</sup> Vgl. Europäische Kommission, 2010, KOM(2010) 2020, S. 23

<sup>414</sup> Europäische Kommission, 2010, KOM(2010) 2020, S. 23

<sup>415</sup> Vgl. Europäische Kommission, 2010, KOM(2010) 2020, S. 23

<sup>416</sup> Vgl. Bäcker, Gerhard/Brussig, Martin/et al., 2009, S. 147ff

transformative Veränderungen zu bewirken, „bedarf es eines soliden Steuerungsrahmens, in dem die zur zeitnahen und wirksamen Realisierung der Ziele zur Verfügung stehenden Instrumente eingesetzt werden können.“<sup>417</sup> Welche Instrumentarien zur Koordination und Bündelung der individuellen Anstrengungen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union zur Verfügung stehen, wird im nächsten Kapitel 6.2.2. genauer beschrieben.

### 6.2.2. Instrumentarien

Wie auch schon bei der Lissabon-Strategie sollte auch bei Europa 2020 das Fundament eine zielgerichtete Überwachung der einzelnen Länder bilden; hierbei wird einerseits auf bereits vorhandene wirksame Koordinierungsinstrumente zurückgegriffen und andererseits neue entwickelt. So wird die für die Lissabon-Strategie entwickelte Methode des **neuen offenen Koordinierungsverfahrens** (bereits in Kapitel 6.1.1. beschrieben) vor allem in den Bereichen Beschäftigung, Soziales, aber auch Bildung oder Kultur angewendet.

Unter der Bezeichnung „Europäisches Semester“ wurde ein Rahmen neuer Maßnahmen zur wirtschaftspolitischen Koordination geschaffen.<sup>418</sup> Das **Europäische Semester** beschreibt einen Prozess in einem Zeitfenster in der ersten Hälfte eines jeden Jahres, in dem die Mitgliedsstaaten der Kommission über ihre Fortschritte in den Bereichen der Stabilitäts- und Konvergenzprogramme und der nationalen Reformprogramme für Europa 2020 berichten.<sup>419</sup> In dieser Periode – bevor die nationalen Haushalte beschlossen werden - unterbreitet die Kommission den Regierungen der Mitgliedsstaaten die politischen Leitlinien sowie Empfehlungen für die nächsten 12 bis 18 Monate, einerseits um den Ländern bei der Koordination der Wirtschaftspolitik zu helfen und andererseits um auf EU-Ebene möglichst rasch auf die nationalen Gegebenheiten und Entwicklungen reagieren zu können und diese in die Strategie für das nächste Jahr einbeziehen zu können. Für einen möglichst breiten Konsens über die vereinbarten Strategien und Maßnahmen ist eine enge

---

<sup>417</sup> Europäische Kommission, 2010, KOM(2010) 2020, S. 31

<sup>418</sup> Vgl. Europäische Kommission, 2015: Sozialschutz und soziale Eingliederung, <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=de&catId=750>, [Zugriff: 02.08.2015]

<sup>419</sup> Vgl. Europäische Kommission, 2015: Das Europäische Semester in der Praxis, [http://ec.europa.eu/europe2020/making-it-happen/index\\_de.htm](http://ec.europa.eu/europe2020/making-it-happen/index_de.htm), [Zugriff: 02.08.2015]

Zusammenarbeit zwischen den Organen der Europäischen Union, den beratenden Einrichtungen (Ausschuss der Regionen und Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss) und den Mitgliedstaaten notwendig. Die Kommunikation wird durch Informationsreisen, bilaterale Sitzungen und die aktive Einbeziehung der nationalen Parlamente, der Sozialpartner und der Regionen gefördert.<sup>420</sup>

Das Europäische Semester beginnt am Jahresende, wenn die Kommission Jahreswachstumsberichtes, in dem die Prioritäten der Europäischen Union zur Förderung von Beschäftigung und Wachstum dargelegt werden, annimmt. Gleichzeitig wird von der Kommission auch der Warnmechanismus-Bericht veröffentlicht. Dieser warnt auf Grundlage bestimmter Indikatoren vor Ungleichgewichten und weist jene Mitgliedstaaten aus, bei denen weitere Analysen erforderlich sind.<sup>421</sup> Im Jahreswachstumsbericht 2015<sup>422</sup> wurde das Vorgehen nochmals gestrafft und läuft nun folgendermaßen ab.<sup>423</sup>

Monat	Akteur	Aktion
<b>Oktober</b>	Mitgliedsstaaten	Vorlage der Haushaltsentwürfe für nächstes Jahr.
<b>November</b>	Kommission	Veröffentlichung des Jahreswachstumsberichtes und des Warnmechanismus-Berichts; Prüfung, ob die Haushaltsentwürfe den Anforderungen des Stabilitäts- und Wachstumspakts entsprechen und Abgabe einer Stellungnahme.
<b>Februar</b>	Kommission	Veröffentlichung des Analyseberichts über die Wirtschaftslage und die Reformpläne der Mitgliedstaaten und ggf. Aufzeigen von Ungleichgewichten im Warnmechanismus-Berichts.
<b>März</b>	Europäische Rat	Bilanzziehung über die makroökonomische Gesamtlage und die Fortschritte auf dem Weg zu den Europa-2020-Zielen; Veröffentlichung der politischen Orientierung zur Haushaltskonsolidierung sowie zu makroökonomischen und zu strukturellen Reformen.

<sup>420</sup> Vgl. Europäische Kommission, 2015: Das Europäische Semester in der Praxis, [http://ec.europa.eu/europe2020/making-it-happen/index\\_de.htm](http://ec.europa.eu/europe2020/making-it-happen/index_de.htm), [Zugriff: 02.08.2015]

<sup>421</sup> Vgl. Europäische Kommission, 2015: Das Europäische Semester in der Praxis, [http://ec.europa.eu/europe2020/making-it-happen/index\\_de.htm](http://ec.europa.eu/europe2020/making-it-happen/index_de.htm), [Zugriff: 02.08.2015].

<sup>422</sup> Europäische Kommission, 2014: Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, die Europäische Zentralbank, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss, den Ausschuss der Regionen und die Europäische Investitionsbank, Jahreswachstumsbericht 2015, COM(2014) 902, Brüssel.

<sup>423</sup> Vgl. Europäische Kommission, 2015: Das Europäische Semester in der Praxis, [http://ec.europa.eu/europe2020/making-it-happen/index\\_de.htm](http://ec.europa.eu/europe2020/making-it-happen/index_de.htm), [Zugriff: 02.08.2015].

<b>April</b>	Mitgliedsstaaten	Vorlage der Pläne zur Haushaltskonsolidierung (Stabilitäts- oder Konvergenzprogramme) und der nationalen Reformprogramme
<b>Mai</b>	Kommission	Abgabe von länderspezifischen Empfehlungen für die nächsten 12 – 18 Monate.
	Rat für Wirtschaft und Finanzen	Erörterung der länderspezifischen Empfehlungen
	Europäische Rat	Zustimmung zu den länderspezifischen Empfehlungen
<b>Ende Juni/Anfang Juli</b>	Rat der EU	Offizielle Genehmigung der länderspezifischen Empfehlungen
	Mitgliedsstaaten	Kenntnisnahme der länderspezifischen Empfehlungen

*Tabelle 10 - Quelle: Eigene Darstellung – Vgl. Europäische Kommission, 2015: Europäisches Semester: eine Partnerschaft EU-Mitgliedstaaten, [http://ec.europa.eu/europe2020/images/european\\_semester\\_de\\_big.jpg](http://ec.europa.eu/europe2020/images/european_semester_de_big.jpg), [Zugriff: 15.08.2015]*

Neben politischen Warnungen, falls die Empfehlungen nicht wie vorgegeben umgesetzt werden, besteht – im Fall übermäßiger haushaltspolitischer und makroökonomischer Ungleichgewichte – die Möglichkeit durch Anreize und Sanktionen die Mitgliedstaaten zu motivieren.<sup>424</sup>

### 6.2.3. Jahreswachstumsberichte und Halbzeitbilanz

In den – jeweils im November erschienen – Jahreswachstumsberichten im Rahmen des Europäischen Semesters wird das Thema Weiterbildung älterer Arbeitnehmer/innen sehr unterschiedlich behandelt.

**2011** - im ersten **Jahreswachstumsbericht** nach Verabschiedung der neuen Strategie - beurteilte die Kommission die Krise und den Aufschwungs der Wirtschaft noch sehr optimistisch. Im Kapitel „Mobilisierung der Arbeitsmärkte, Schaffung von Beschäftigungsmöglichkeiten“ wird in Punkt 6. „Arbeitslose wieder in Arbeit bringen“<sup>425</sup> zwar die Wichtigkeit der europäischen Wohlfahrtssysteme während der

<sup>424</sup> Vgl. Europäische Kommission, 2015: Das Europäische Semester in der Praxis, [http://ec.europa.eu/europe2020/making-it-happen/index\\_de.htm](http://ec.europa.eu/europe2020/making-it-happen/index_de.htm), [Zugriff: 02.08.2015]

<sup>425</sup> Europäische Kommission, 2011, KOM(2011) 11 Vol 1/5, S. 7

Krise betont, doch da man eine Aufschwung erwartet, „sollte die Unterstützung von Arbeitslosen daraufhin überprüft werden, ob sie Anreize zur Aufnahme einer Arbeit vermitteln, die Abhängigkeit von Arbeitslosenleistungen verhindern und die Anpassung an den Wirtschaftszyklus unterstützen.“<sup>426</sup> Ältere Arbeitnehmer/innen werden in dem Bericht nicht erwähnt und Weiterbildung ist nur im engeren Zusammenhang von Leistungsbezug und Schulungsmaßnahmen zur Stellensuche zu finden.<sup>427</sup> Nach dem Modell von Esping-Andersen bedeutet dies, dass auf Mitteilung der Kommission der Faktor Arbeit (re-)kommodifiziert werden soll und somit ein Wohlfahrtsstaat des Liberalen Typus forciert wird (wie genau sich die Dimension der Dekommodifizierung auf die Typologie auswirkt, ist in Kapitel 3.2.1. dargestellt). In Bezug auf Mohr (wie in Kapitel 3.3. erläutert) könnte man in die von der Kommission vorgeschlagene aktivierende Arbeitsmarktpolitik, bei der der Anreiz an der Teilnahme am Arbeitsmarkt maximiert werden soll und staatliche Unterstützungsleistungen stärker von den Pflichten zur Mitwirkung an der eigenen Vermittlung abhängen, als Hinwendung zum „workfare state“ beschreiben.<sup>428</sup>

Der **Jahreswachstumsbericht 2012** hingegen vermittelt ein komplett konträres Bild, da die Kommission den Mitgliedstaaten eine völlig andere Strategie empfiehlt. Im Kapitel „Bekämpfung der Arbeitslosigkeit und Bewältigung der sozialen Folgen der Krise“ findet sich unter dem Punkt „Mobilisierung der Arbeitskräfte für mehr Wachstum“<sup>429</sup> zwar die Priorisierung zur weiteren „Anpassung der Leistungen für Arbeitslose in Verbindung mit wirksameren Aktivierungsmaßnahmen sowie angemessenen Ausbildungs- und Förderregelungen, um die Rückkehr in ein Beschäftigungsverhältnis zu erleichtern.“<sup>430</sup> Gleichzeitig wird vor einer künstlichen Verknappung des Arbeitskräfteangebots abgeraten und eine Gewährleistung eines raschen wirtschaftlichen Aufschwungs sind die Mitgliedsstaaten angehalten die „Einschränkung von Vorruhestandsregelungen und anderen Möglichkeiten für einen frühen Ausstieg aus dem Erwerbsleben bei gleichzeitiger Förderung eines längeren Verbleibs in letzterem, durch besseren Zugang zu lebenslangem Lernen, Anpassung des Arbeitsumfelds an eine vielfältigere Belegschaft, Eröffnung von

---

<sup>426</sup> Europäische Kommission, 2011, KOM(2011) 11 Vol 1/5, S. 7

<sup>427</sup> Vgl. Europäische Kommission, 2011, KOM(2011) 11 Vol 1/5, S. 7

<sup>428</sup> Vgl. Mohr, 2009, S. 49ff

<sup>429</sup> Europäische Kommission, 2011, KOM(2011) 815, S. 12

<sup>430</sup> Europäische Kommission, 2011, KOM(2011) 815, S. 12

Beschäftigungsmöglichkeiten für ältere Arbeitnehmer, auch durch Anreize“<sup>431</sup> zu schaffen. Besonders interessant ist – im genauen Gegensatz zum Vorjahr – der Aufruf zu einer weiteren „Verbesserung der Wirksamkeit ihrer sozialen Schutzsysteme und Gewährleistung der Funktionsfähigkeit der automatischen sozialen Stabilisatoren, um zu vermeiden, dass vorhergehende Ausweitungen von Sozialmaßnahmen vorzeitig zurückgenommen werden, bevor der Arbeitsmarkt wieder nachhaltig anzieht.“<sup>432</sup> Dies bedeutet, dass Einschränkungen im Wohlfahrtsstaat erst gemacht werden sollen, wenn sich die allgemeine Wirtschaftslage und der Arbeitsmarkt beruhigt haben, da der Kommission eine höhere Dekommodifizierung in der Krise zur Bewältigung der Armut notwendig scheint.

Im **Jahreswachstumsbericht** von **2013** findet sich - wie schon im Jahr davor - eine klare Warnung der Kommission vor einer Verknappung des Arbeitskräfteangebots zur vermeintlichen konjunkturellen Belebung der Arbeitsmärkte:

„Zu den aktuellen Folgen der Krise gesellt sich die strukturelle Entwicklung hin zu einer alternden Gesellschaft. Der Rückgang der Erwerbsbevölkerung wird Teile Europas in nicht allzu ferner Zukunft vor besondere Herausforderungen stellen. Die Politik, ältere Arbeitnehmer zum Rückzug in den Ruhestand zu bewegen, damit an ihrer Stelle jüngere Arbeitsuchende eingestellt werden können, hat sich als weitgehend unwirksam und äußerst kostenträchtig erwiesen und sollte nicht wiederholt werden.“<sup>433</sup>

Mitgliedsstaaten werden deshalb angehalten die Weiterbildung älterer Arbeitnehmerinnen zu fördern, denn die „Steigerung der Erwerbsbeteiligung, die Verbesserung des Qualifikationsniveaus und die Erleichterung der Mobilität bleiben dringliche Prioritäten.“<sup>434</sup> Die Kommission empfiehlt für einen beschäftigungswirksamen Aufschwung und zur Stärkung des Arbeitsmarktes Investitionen in Humankapital. Zur Förderung der Beschäftigungsfähigkeit sollen - durch die Förderung von öffentlich-privaten Partnerschaften, die in der Vermittlung, Anwendung und Aktualisierung spezifischer Qualifikationen tätig sind - besonders die

---

<sup>431</sup> Europäische Kommission, 2011, KOM(2011) 815, S. 12

<sup>432</sup> Europäische Kommission, 2011, KOM(2011) 815, S. 14

<sup>433</sup> Europäische Kommission, 2012, COM(2012) 750, S. 12

<sup>434</sup> Europäische Kommission, 2012, COM(2012) 750, S. 12

Weiterbildungsmöglichkeiten für ältere Arbeitnehmer/innen während des gesamten Erwerbslebens verbessert werden.<sup>435</sup> Trotzdem die Kommission die Bedeutung des umfassenden Wohlfahrtsstaates betont, finden sich bereits Hinweise auf dessen geplante Einschränkungen: „Sobald sich die Arbeitsmärkte wieder erholen, sollten die als Reaktion auf die Wirtschaftskrise ergriffenen Maßnahmen zurückgefahren werden, wobei die Erhaltung grundlegender sozialer Sicherungsnetze gewährleistet sein muss.“<sup>436</sup>

Auch im **Jahreswachstumsbericht 2014** sieht die Kommission die Krise noch nicht überwunden und betont, dass zur Stärkung der Wirtschaft neben der zielstrebigem Umsetzung von Reformen die Funktionalität der sozialen Sicherheitsnetze ausschlaggebend ist.<sup>437</sup> Als angemessene Strategie zur Belegung des europäischen Marktes wird wiederum die kontinuierliche Weiterbildung älterer Arbeitnehmer/innen angesehen:

„In Anbetracht einer alternden Erwerbsbevölkerung sind adäquate Kenntnisse und Fähigkeiten, lebenslanges Lernen und ein positives Arbeitsumfeld wichtige Faktoren für ein längeres und erfülltes Arbeitsleben.“<sup>438</sup>

Fünf Jahre nach Beschluss der Europa 2020-Strategie im **Jahreswachstumsbericht 2015** spricht die Kommission bereits in der Einleitung einerseits davon, dass „die schwerste Finanz- und Wirtschaftskrise seit Generationen“<sup>439</sup> überwunden ist, doch betont andererseits, dass der Aufschwung schleppender als erwartet verläuft. Um die Dynamik auf den Arbeitsmärkten zu stärken und die nach wie vor hohen Arbeitslosigkeit zu bekämpfen, sollen die Berufliche Bildung aufgewertet werden<sup>440</sup> - und „Lebenslanges Lernen sollte einen zentralen Schwerpunkt bilden und allen Altersgruppen sowie den Bedürftigsten

---

<sup>435</sup> Vgl. Europäische Kommission, 2012, COM(2012) 750, S. 13f

<sup>436</sup> Europäische Kommission, 2012, COM(2012) 750, S. 14

<sup>437</sup> Vgl. Europäische Kommission, 2013, COM(2013) 800, S. 14

<sup>438</sup> Europäische Kommission, 2013, COM(2013) 800, S. 14

<sup>439</sup> Europäische Kommission, 2014, COM(2014) 902, S. 3

<sup>440</sup> Vgl. Europäische Kommission, 2014, COM(2014) 902, S. 13

zugänglich sein; dafür sollten sowohl öffentliche als auch private Akteure gewonnen werden.“<sup>441</sup>

Ebenfalls 2014 wurde zur Halbzeit **Bilanz über die Strategie Europa 2020**<sup>442</sup> gezogen – diese fällt ernüchternd aus. Die Europäische Union hatte sich 2010 zum Ziel gesetzt einerseits die Wettbewerbsfähigkeit der Union „unter Wahrung ihres Modells der sozialen Marktwirtschaft zu stärken“<sup>443</sup> und die Effizienz der Ressourcenwirtschaft zu verbessern, da Europa in Wachstum und Produktivität hinter den anderen Industrieländern zurückblieb und „das wirtschaftliche und soziale Umfeld sich im Gefolge der schlimmsten globalen Finanzkrise in der Geschichte der EU rasant verschlechterte.“<sup>444</sup> Zu Beginn der Implementierung war das tatsächliche Ausmaß und die Dauer der Krise noch nicht absehbar – erst seit 2013 erholt sich die Wirtschaft langsam.<sup>445</sup> Zusätzlich zu gestiegenen Staatsdefiziten sowie der privaten Verschuldung der Haushalte nahm die Arbeitslosigkeit in Europa nochmals zu. Nach Analyse der Kommission besteht durch den Anstieg der strukturellen Arbeitslosigkeit<sup>446</sup> (besonders betroffen sind Personen über 55) eine Gefahr der zunehmenden Armut, sozialer Ausgrenzung und damit verbunden weitreichende Folgen „auf das politische und soziale Gefüge der EU.“<sup>447</sup> Die Erreichung der 5 Kernziele sieht unterschiedlich aus – positive Entwicklungen gab es laut Kommission bei der Verringerung der Treibhausgasemissionen und beim Bildungsniveau der Jugendlichen und Erwachsenen bis Mitte 30. Die geplante Anhebung der Beschäftigungsquote auf 75 Prozent der 20 bis 64-Jährigen wird – nach derzeitigen Berechnungen - ebenso verfehlt wie Anhebung der Forschungsquote auf drei Prozent des BIP und die Verringerung der von Armut betroffener um mindestens 20 Millionen.<sup>448</sup> Dies bedeutet, dass die Europäische Union hinsichtlich ihrer Bildungs- Energie- und Klimaziele auf Kurs ist, doch die zur Überwindung der Krise und für einen nachhaltigen Aufschwung notwendigen Ziele betreffend Beschäftigung,

---

<sup>441</sup> Europäische Kommission, 2014, COM(2014) 902, S. 13

<sup>442</sup> Europäische Kommission, 2014: Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Bestandsaufnahme der Strategie Europa 2020 für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum, COM(2014) 130, Brüssel

<sup>443</sup> Europäische Kommission, 2014, COM(2014) 130, S. 3

<sup>444</sup> Europäische Kommission, 2014, COM(2014) 130, S. 3

<sup>445</sup> Vgl. Europäische Kommission, 2014, COM(2014) 130, S. 6

<sup>446</sup> Vgl. Nowotny/Winkler, 1997, S. 94

<sup>447</sup> Europäische Kommission, 2014, COM(2014) 130, S. 9

<sup>448</sup> Vgl. Europäische Kommission, 2014, COM(2014) 130, S. 14ff

Forschung & Entwicklung und Überwindung der Armut bleiben unerreicht. Dennoch haben laut Kommission „die EU-Ziele durch ihre bloße Existenz zur Konzentration auf längerfristige, grundlegende Faktoren beigetragen, die für die Zukunft von Gesellschaft und Wirtschaft in der EU von zentraler Bedeutung sind.“<sup>449</sup>

#### 6.2.4. Europäische Beschäftigungsstrategie

Zusätzlich zu den in der Lissabon-Strategie und der Strategie Europa 2020 beschlossenen Maßnahmen fokussiert die Europäische Union bereits seit Anfang der 90er Jahre des letzten Jahrhunderts auf gemeinsame beschäftigungspolitische Lösungen aller Mitgliedsstaaten. Mit dem Vertrag über die Europäische Union wurde 1992 als Grundpfeiler der gemeinsamen Beschäftigungspolitik die Europäische Beschäftigungsstrategie (EBS) eingerichtet – mit dem Ziel mehr und bessere Arbeitsplätze in der Europäischen Union zu schaffen.<sup>450</sup> Als zentrales Element der Beschäftigungsstrategie fungieren die beschäftigungspolitischen Leitlinien, die die gemeinsamen Schwerpunkte und Ziele für die nationalen Beschäftigungsstrategien darstellen. Seit der Reform der Lissabon-Strategie bilden sie ein integriertes Paket mit den wirtschaftspolitischen Leitlinien (siehe Kapitel 6.1.3. und 6.1.4.).

Zur Unterstützung der Strategie Europa 2020 wurden 2010 neue integrierte **beschäftigungspolitische Leitlinien**<sup>451</sup> angenommen, welche bis 2014 weitgehend unverändert bleiben sollten. Folgende beschäftigungspolitische Leitlinien behandeln ältere Arbeitnehmer/innen und deren Weiterbildung, um die Erwerbsbeteiligung und den Verbleib im Erwerbsleben zu forcieren:<sup>452</sup>

LL Nr.	Inhalt der Leitlinie
7	Erhöhung der Erwerbsbeteiligung speziell von Frauen und älteren Arbeitnehmer/innen durch Aktivierung, Integration der Flexicurity-Grundsätze, Förderung des lebenslangen Lernens, Abbau der strukturellen Arbeitslosigkeit, Förderung der Arbeitsplatzqualität, Stärkung der Arbeitsmarktservices inkl. aktivierender personalisierten Dienstleistungen und Überprüfung der Steuer- und

<sup>449</sup> Europäische Kommission, 2014, COM(2014) 130, S. 24

<sup>450</sup> Vgl. Europäische Kommission, 2015: Europäische Beschäftigungsstrategie, <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=101&langId=de>, [Zugriff: 15.08.23014]

<sup>451</sup> Amtsblatt der Europäischen Union (L 308/46) Beschluss des Rates vom 21. Oktober 2010 über Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen der Mitgliedsstaaten (2010/707/EU)

<sup>452</sup> Vgl. Amtsblatt der Europäischen Union (L 308/46), Anhang S. 49-51

	Sozialsysteme.
8	Ergänzung der beruflichen Weiterbildung durch Anreize für lebenslanges Lernen für Menschen mit und ohne Beschäftigung, Schaffung von Möglichkeiten zur Umschulung und Höherqualifizierung, Ausbau des Angebotes des zweiten Bildungswegs besonders für Personen mit geringem Qualifikationsniveau oder mit mehr benötigten Fähigkeiten, Erhöhung der Beschäftigungsfähigkeit älterer Arbeitnehmer/innen, Förderung der Weiterbildungsfinanzierung von Regierungen, Einzelpersonen und Arbeitgebern.
10	Förderung der sozialen Eingliederung, Bekämpfung der Armut, Förderung der Teilnahme am Erwerbsleben, Verbesserung einer Politik des lebenslangen Lernens, Ausrichtung der Systeme zur Altersversorgung an einem längeren Verbleib im Arbeitsleben, Sicherung der Einkommen beim beruflichen Übergang und Verringerung der Armut besonders bei älteren Personen.

*Tabelle 11 - Quelle: Eigene Darstellung*

Unterstützt durch den Beschäftigungsausschuss wird in der Strategie Europa 2020 die EBS im Rahmen des Europäischen Semesters in vier Schritten umgesetzt: Zunächst werden als gemeinsame Schwerpunktsetzung und Zielvorgaben die Beschäftigungspolitischen Leitlinien von der Kommission vorgeschlagen, von den nationalen Regierungen beschlossen und vom Rat der Europäischen Union angenommen. Im zweiten Schritt wird der gemeinsame Beschäftigungsbericht von der Kommission (nach Annahme des Rates) veröffentlicht. Dieser beruht auf einer Auswertung der Beschäftigungssituation in Europa, einer Umsetzung der beschäftigungspolitischen Leitlinien und einer Bewertung von beschäftigungs- und sozialpolitischer Schlüsselindikatoren. Daraufhin übermitteln die Regierungen der Mitgliedstaaten ihre jeweiligen Nationalen Reformprogramme (NRP) an die Kommission, die die NRPs wiederum auf die Vereinbarkeit mit den Zielen von Europa 2020 hin prüft. Im letzten Schritt erfolgt nach der Auswertung der NRPs die Veröffentlichung der Länderberichte mit wirtschaftspolitischen Analysen und länderspezifischen Empfehlungen durch die Kommission.<sup>453</sup> Exemplarisch wird in Kapitel 6.2.6. erläutert, welche Empfehlung die Kommission für Österreich abgab.

---

<sup>453</sup> Vgl. Europäische Kommission, 2015: Europäische Beschäftigungsstrategie, <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=101&langId=de>, [Zugriff: 15.08.2014]

### 6.2.5. Flexicurity in Europa 2020

Die 2010 eingeleitete Initiative **Agenda für neue Kompetenzen und neue Beschäftigungsmöglichkeiten**<sup>454</sup> ist – als Teil der Strategie Europa 2020 – besonders auf die Erreichung der Beschäftigungsquote von 75 Prozent der Bevölkerung im erwerbstätigen Alter (d. h. zwischen 20 und 64 Jahren) bis 2020 ausgerichtet.<sup>455</sup> Als Begründung für diese spezielle Initiative führt die Kommission an, dass mit der Krise rund 10 Prozent der erwerbstätigen Bevölkerung arbeitslos sind und noch dazu ab 2012 die Zahl der Personen im erwerbstätigen Alter (20 bis 64) abnehmen wird. Für ein nachhaltiges Wirtschaftswachstum und den Erhalt der europäischen Wohlfahrtssysteme benötigt es allerdings eine Steigerung der Erwerbstätigenquote und die Schaffung von Arbeitsplätzen.<sup>456</sup>

Die Maßnahmen konzentrieren sich dabei auf vier Prioritäten: Die Arbeitsmärkte sollen nach Flexicurity<sup>457</sup>-Grundsätzen modernisiert werden, um eine vorzeitigen Rückzug aus dem Arbeitsleben durch strukturelle Arbeitslosigkeit zu vermeiden. Zweitens sollen durch Investitionen in allgemeine und berufliche Bildung die benötigten Kompetenzen für den Arbeitsmarkt geschaffen werden. Durch höherwertige Arbeitsplätze und bessere Arbeitsbedingungen soll die (längere) Teilnahme am Arbeitsmarkt und die Produktivität gefördert werden. Viertens sollen die Bedingungen zur Schaffung neuer Arbeitsplätze und zur Förderung der Nachfrage nach Arbeitskräften z.B. durch steuerliche Anreize und Subventionen verbessert werden.<sup>458</sup> Diesen vier Prioritäten folgen wiederum 13 Leitaktionen, wobei nur die ersten drei Leitaktionen relevant sind, da sich von Flexicurity oder Lebenslangem Lernen handeln.<sup>459</sup>

Besondere Beachtung wird der Förderung des lebenslangen Lernens als Teil der vier Flexicurity-Komponenten geschenkt: Durch besseren Zugang zu

---

<sup>454</sup> Europäische Kommission, 2010: Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Eine Agenda für neue Kompetenzen und neue Beschäftigungsmöglichkeiten: Europas Beitrag zur Vollbeschäftigung, KOM(2010) 682, Straßburg

<sup>455</sup> Vgl. Europäische Kommission, 2010, KOM(2010) 682, S. 2

<sup>456</sup> Europäische Kommission, 2015: Agenda für neue Kompetenzen und Beschäftigungsmöglichkeiten, <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=958&langId=de>, [Zugriff: 30.07.2015]

<sup>457</sup> Vgl. die Definition von Flexicurity in Kapitel 2.2.2.

<sup>458</sup> Vgl. Europäische Kommission, 2010, KOM(2010) 682, S. 2f

<sup>459</sup> Vgl. Europäische Kommission, 2010, KOM(2010) 682, S. 9

lebenslangem Lernen und flexibleren Bildungswegen sollen die Übergänge zwischen Arbeits- und Lernphasen erleichtert werden und so mehr Chancengleichheit zwischen den Arbeitskräfte entstehen. Besonders für (geringqualifizierte) ältere und damit besonders gefährdete Arbeitskräfte werden zielgerichtet Berufsberatungen und Ausbildungen angeboten. Durch Partnerschaften zwischen Einrichtungen des öffentlichen Sektors, Bildungs- und Schulungseinrichtungen und Arbeitgebern soll einerseits der Zugang zu Bildungsangeboten (auch am Arbeitsplatz) erleichtert und gleichzeitig Anreize zur Kostenteilung für Schulungsmaßnahmen (z.B. durch Steuervergünstigungen, Bildungsgutscheinen, ...) geschaffen werden.<sup>460</sup> Die Mittel zur Umsetzung der Agenda werden im Europäischen Sozialfonds bereitgestellt (die genauere Beschreibung des ESF findet sich in Kapitel 6.3.).<sup>461</sup>

Obwohl es bei der Strategie Europa 2020 fraglich ist, ob trotz noch nicht überwundener Wirtschaftskrise und Erweiterung der Union die ehrgeizig gesteckten Ziele in 5 Jahren erreicht werden, so tragen – wie schon bei der Lissabon Strategie – die neu geschaffenen Instrumentarien und Prozesse sowie die Analyse und Evaluation der nationalen Reformen zu einer intensiven Beschäftigung der Mitgliedsstaaten mit bildungs- beschäftigungs- und sozialpolitischen Fragestellungen bei.

#### *6.2.6. Exkurs: Empfehlungen des Rates für Österreich*

Wie bereits in Kapitel 6.2.1. beschrieben gibt die Kommission unter Zustimmung des Europäischen Rates und mit Genehmigung des Rates der Europäischen Union zu Ende des Europäischen Semesters länderspezifische Empfehlungen als Stellungnahme zu den jährlichen eingereichten nationalen Reformprogrammen und den Stabilitätsprogrammen ab. Um den Prozess und die Stellungnahmen der Kommission ein wenig zu verdeutlichen, sind in diesem Kapitel die fünf bisherigen Länderempfehlungen am Beispiel Österreichs erläutert.

Mitte des Jahres **2011** legte die Kommission die erste integrierte Beurteilung über das im April übermittelte Stabilitätsprogramm und das im Mai desselben Jahres

---

<sup>460</sup> Vgl. Europäische Kommission, 2010, KOM(2010) 682, S. 6

<sup>461</sup> Vgl. Europäische Kommission, 2010, KOM(2010) 682, S. 23f

übermittelte österreichische NRP ab.<sup>462</sup> Darin kam die Kommission zu folgendem Schluss:

„Die Beschäftigungsquote älterer Arbeitnehmer liegt in Österreich trotz des starken Anstiegs im letzten Jahrzehnt noch immer weit unter dem EU-Durchschnitt. Frühpensionsregelungen und Invaliditätspensionen werden immer noch häufig in Anspruch genommen. Insgesamt wurden 72 Prozent aller Erstpensionen im Jahr 2010 gewährt bevor das gesetzliche Pensionsantrittsalter erreicht war. Ein anderer Faktor, der zur geringen Beschäftigungsquote älterer Arbeitnehmer beiträgt, ist das immer noch relativ geringe gesetzliche Pensionsantrittsalter für Frauen (60). Angesichts der demografischen Entwicklungen in Österreich ist eine Anhebung des effektiven Pensionsalters und eine Verbesserung der Rahmenbedingungen wichtig, wodurch es älteren Arbeitnehmern ermöglicht wird, länger auf dem Arbeitsmarkt zu bleiben, sowohl um die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen sicherzustellen als auch um das Angebot an Arbeitskräften zu erhöhen, das ab 2020 sinken soll.“<sup>463</sup>

Um die Beschäftigungsquote älterer Personen zu erhöhen und damit die Pensionssysteme langfristig zu sichern, empfahl die Kommission „in Abstimmung mit den Sozialpartnern und gemäß den nationalen Praktiken Schritte einzuleiten, um den Zugang zur derzeitigen Frühpensionsregelung für Langzeitversicherte weiter zu begrenzen“<sup>464</sup> und weiters „die Übergangszeit für die Harmonisierung des gesetzlichen Pensionsantrittsalters für Frauen und Männer zu verkürzen.“<sup>465</sup>.

Im April **2012** wurden von Österreich wiederum ein Stabilitätsprogramm und das NRP vorgelegt. In der Antwort der Kommission<sup>466</sup> bemerkte diese zunächst, dass das Maßnahmenpaket zur haushaltspolitischen Konsolidierung „keine wesentliche Optimierung der Finanzbeziehungen zwischen Bund, Ländern und Gemeinden“<sup>467</sup> vorsieht - trotz der hohen potentiellen Einsparungsmöglichkeiten. Positiv bemerkt wurden die eingeleiteten Reformen zur Anhebung des effektiven

---

<sup>462</sup> Amtsblatt der Europäischen Union (2011/C 210) vom 16.07.2011: Empfehlungen des Rates vom 12. Juli 2011 zum nationalen Reformprogramm Österreichs 2011 und Stellungnahme des Rates zum aktualisierten Stabilitätsprogramm Österreichs für 2011-2014, Brüssel

<sup>463</sup> Amtsblatt der Europäischen Union (2011/C 210), S. 9

<sup>464</sup> Amtsblatt der Europäischen Union (2011/C 210), S. 10

<sup>465</sup> Amtsblatt der Europäischen Union (2011/C 210), S. 10

<sup>466</sup> Amtsblatt der Europäischen Union (2012/C 219) vom 24.07.2012: Empfehlungen des Rates vom 10. Juli 2012 zum nationalen Reformprogramm Österreichs 2012 und Stellungnahme des Rates zum Stabilitätsprogramm Österreichs für die Jahre 2011 bis 2016, Brüssel

<sup>467</sup> Amtsblatt der Europäischen Union (2012/C 219), S. 2

Pensionsalters – allen voran die Zugangsbeschränkungen zur Invaliditätspension, jedoch kritisierte die Kommission im selben Absatz, dass die Harmonisierung des Pensionsalters für Frauen und Männer nicht vor 2024 eingeleitet wird. Obwohl sich der Arbeitsmarkt gut entwickelte, sah die Kommission die Notwendigkeit weitere Maßnahmen zur Stärkung der Beschäftigungsfähigkeit älterer Arbeitnehmer/innen, um damit das effektive Pensionsantrittsalter anzuheben, als unerlässliche an.<sup>468</sup> Daher empfahl die Kommission einerseits auf bildungspolitischer Ebene Reformen zur Steigerung der Effizienz und Verbesserung der Finanzierung umzusetzen<sup>469</sup> und andererseits auf sozial- und beschäftigungspolitischer Ebene das tatsächliche Pensionsantrittsalter durch Beschränkungen von Frühpensionsregelungen anzuheben und gleichzeitig das gesetzliche Pensionsalter an die Lebenserwartung zu koppeln.<sup>470</sup>

Im folgenden Jahr **2013** kam die Kommission in der Bewertung<sup>471</sup> der - im April des Jahres eingereichten Stabilitäts- und Nationalen Reform Programme - zu einem sehr ähnlichen Schluss, wie die Jahre davor. Erneut bemerkte die Kommission, dass durch eine voraussichtliche Schrumpfung des Arbeitskräftepotentials bei einem gleichzeitigen erhöhten Bedarf nach qualifizierten Beschäftigten die Erwerbsbeteiligung von älteren Arbeitnehmern optimiert werden solle.<sup>472</sup> Trotz einer deutlichen Verbesserung lag die Beschäftigungsquote älterer Arbeitnehmer/innen fast sechs Prozent unter dem EU-Durchschnitt von 48,8 Prozent.<sup>473</sup> Besonders fiel der Kommission auf, dass „nahezu 30 Prozent der Bevölkerung [...] unmittelbar vor Pensions- bzw. Rentenantritt 1,5 bis drei Jahre arbeitslos oder im Krankenstand“<sup>474</sup> waren. Deswegen warnte die Kommission vor den Auswirkungen fehlender Reformen auf die Stabilität des Wohlfahrtsstaates und betonte den Zusammenhang zwischen verbesserten Arbeitsmarktbedingungen für ältere Arbeitnehmer/innen, einer damit verbunden längeren Verweildauer im

---

<sup>468</sup> Vgl. Amtsblatt der Europäischen Union (2012/C 219), S. 3

<sup>469</sup> Vgl. Amtsblatt der Europäischen Union (2012/C 219), S. 3

<sup>470</sup> Vgl. Amtsblatt der Europäischen Union (2012/C 219), S. 4

<sup>471</sup> Amtsblatt der Europäischen Union (2013/C 217) vom 30.07.2013: Empfehlungen des Rates vom 9. Juli 2013 zum nationalen Reformprogramm Österreichs 2013 und Stellungnahme des Rates zum Stabilitätsprogramm Österreichs für die Jahre 2012 bis 2017, Brüssel

<sup>472</sup> Vgl. Amtsblatt der Europäischen Union (2013/C 217), S. 2

<sup>473</sup> Vgl. Amtsblatt der Europäischen Union (2013/C 217), S. 2

<sup>474</sup> Amtsblatt der Europäischen Union (2013/C 217), S. 2

Arbeitsleben und den somit reduzierten Kosten für das Sozialsystem.<sup>475</sup> Wie auch in den beiden Jahren davor sollte Österreich auf Empfehlung der Kommission folgende Reformen umsetzen: Eine Vorziehung der Harmonisierung des Pensionsalters, eine Anpassung des Pensionsalters an die Lebenserwartung, Beschränkungen bei Frühpensionen und eine Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit älterer Arbeitnehmer/innen, um die Beschäftigungsquote anzuheben.<sup>476</sup>

Laut der Bewertung der Kommission<sup>477</sup> traten **2014** einige Maßnahmen zur Beschränkung der Vorruhestandsregelungen in Kraft. Das faktische Pensionsantrittsalter lag (mit den Zahlen von 2012) klar unter dem EU-Durchschnitt und mit 5,6 Jahren bei Männern und 2,6 Jahren bei Frauen auch weit unter dem gesetzlichen Pensionsalter.<sup>478</sup> Die Kommission hob besonders die Diskrepanz zwischen den sehr ehrgeizig gesetzten kurzen Zielen (wie der Anhebung des faktischen Pensionsalters um 1,6 Jahre bis 2018) und dem völligen Fehlen von langfristigen Zielen mit struktureller Wirkung (wie einer Anhebung des Pensionsalters) hervor. Wie schon in den Jahren zuvor wies die Kommission auf die Notwendigkeit der Verbesserungen der Arbeitsmarktbedingungen für ältere Arbeitnehmer/innen hin, um einen Verbleib im Erwerbsleben überhaupt zu ermöglichen.<sup>479</sup> Obwohl die Beschäftigungsquote älterer Arbeitskräfte von 2000 auf 2013 um 15 Prozent auf rund 45 Prozent stieg, so blieb sie weiterhin unter dem EU-Durchschnitt. Daher warnte die Kommission, dass ohne die Beseitigung der Schwierigkeiten auf dem Arbeitsmarkt für ältere Personen etwaige Maßnahmen für einen späteren Pensionsantritt nicht greifen werden.<sup>480</sup> Neben einer Wiederholung der Empfehlungen zur Pensionsreform aus den Jahren davor, erwähnte die Kommission 2014 explizit, dass Österreich Maßnahmen zur Verbesserung der Arbeitsmarktchancen von älteren Arbeitnehmer/innen setzen solle.<sup>481</sup>

---

<sup>475</sup> Vgl. Amtsblatt der Europäischen Union (2013/C 217), S. 3

<sup>476</sup> Vgl. Amtsblatt der Europäischen Union (2013/C 217), S. 4

<sup>477</sup> Amtsblatt der Europäischen Union (2014/C 247) vom 29.07.2014: Empfehlungen des Rates vom 8. Juli 2014 zum nationalen Reformprogramm Österreichs 2014 und Stellungnahme des Rates zum Stabilitätsprogramm Österreichs 2014, Brüssel

<sup>478</sup> Vgl. Amtsblatt der Europäischen Union (2014/C 247), S. 93

<sup>479</sup> Vgl. Amtsblatt der Europäischen Union (2014/C 247), S. 94

<sup>480</sup> Vgl. Amtsblatt der Europäischen Union (2014/C 247), S. 94

<sup>481</sup> Vgl. Amtsblatt der Europäischen Union (2014/C 247), S. 96

**2015** – zur Halbzeit der Strategie Europa 2020 – bewertete die Kommission<sup>482</sup> die Situation älterer Personen sehr negativ.<sup>483</sup> Zum einen kritisierte die Kommission erneut die komplexen Verflechtungen zwischen Bund, Ländern und Gemeinden, wodurch Effizienzverluste in der Verwaltung entstünden und politische Reformen (z.B. im Bereich der Bildungspolitik und Beschäftigungspolitik) ausblieben.<sup>484</sup> Zum anderen verortete die Kommission strukturelle Schwächen im Pensionssystem, bei deren Behebung die bisherigen eingeleiteten Reformen nicht ausreichen, „um die langfristige Tragfähigkeit des Systems sicherzustellen“. <sup>485</sup> Die Kommission begründete ihre Analyse mit dem großen Unterschied zwischen faktischem und gesetzlichem Pensionsalters – trotz getroffener Maßnahmen zur teilweisen Verhinderung der Inanspruchnahme von Frühpensionierungs- und Invaliditätsregelungen- und mit der fehlenden Kohärenz von Pensionsalter und Lebenserwartung.<sup>486</sup> Obwohl die Arbeitslosenquote zu den niedrigsten der EU gehört, bemängelte die Kommission das Fehlen von Maßnahmen zur umfassenden Nutzung und Förderung von älteren Arbeitnehmer/innen und warnte vor einem zukünftigen Mangel an ausreichend qualifizierten Arbeitskräften.<sup>487</sup> Daher empfahl die Kommission wiederum „Maßnahmen zur Erhöhung der Erwerbsbeteiligung von älteren Arbeitnehmern“<sup>488</sup> verstärkt bereitzustellen.

Wie man hier am Beispiel Österreichs sieht, wurde durch das Europäische Semester die Zusammenarbeit zwischen den Organen der Europäischen Union und den Nationalstaaten nochmals intensiviert. Da die Mitgliedstaaten jährlich im Frühling ihre Stabilitätsprogramme und die NRP einreichen und diese zeitnahe bewertet werden, können die geplanten und eingeleiteten Reformen der Länder sehr konkret analysiert und anschließend entsprechende Empfehlungen ausgesprochen werden. Allerdings zeigt sich im Falle Österreichs auch, dass die Kritikpunkte der Kommission in allen fünf Empfehlungen des Rates gleich bleiben: erstens die komplexen finanziellen und politischen Verflechtungen zwischen den einzelnen

---

<sup>482</sup> Amtsblatt der Europäischen Union (2015/C 272) vom 18.08.2015: Empfehlungen des Rates vom 14. Juli 2015 zum nationalen Reformprogramm Österreichs 2015 und Stellungnahme des Rates zum Stabilitätsprogramm Österreichs 2015, Brüssel

<sup>483</sup> Vgl. Amtsblatt der Europäischen Union (2015/C 272), S. 88f

<sup>484</sup> Vgl. Amtsblatt der Europäischen Union (2015/C 272), S. 88

<sup>485</sup> Amtsblatt der Europäischen Union (2015/C 272), S. 88

<sup>486</sup> Vgl. Amtsblatt der Europäischen Union (2015/C 272), S. 88

<sup>487</sup> Vgl. Amtsblatt der Europäischen Union (2015/C 272), S. 88f

<sup>488</sup> Amtsblatt der Europäischen Union (2015/C 272), S. 89

Verwaltungsebenen, die zu Verlusten in Reformwillen und Effizienz der Verwaltung führen; zweitens die zwar kurzfristig gesetzten Maßnahmen im Pensionssystem zur Erhöhung der Beschäftigungsquote älterer Arbeitnehmer/innen, allerdings das Scheuen vor strukturellen Reformen, wie die vorgezogene Harmonisierung des Pensionsalters für Männer und Frauen und die Angleichung des Pensionsalters an die steigende Lebenserwartung und drittens das Fehlen von Konzepten und Maßnahmen, um den Arbeitsmarkt für ältere Personen attraktiv zu machen, damit jene Arbeitskräfte auch im Erwerbsleben verbleiben können (und nicht in die Arbeitslosigkeit abgleiten).

### **6.3. Europäischer Sozialfonds (ESF)**

Zur Umsetzung der Strategien zur Weiterbildung älterer Arbeitnehmer/innen hat die Europäische Union zwei unterschiedliche und an anderer Stelle ansetzende Förderschienen aufgelegt: Das EU-Bildungsprogramm (genauer ausgeführt in Kapitel 7.3.) fördert im weitesten Sinne bildungspolitische Projekte, wobei die Zielgruppen ausdifferenziert sind. Der Europäische Strukturfonds setzt auf der sozial- und beschäftigungspolitischen Seite an.

Mit dem ESF verfügt die Europäische Union über ein Instrument der Sozialpolitik, das nicht der klassischen Programmform entspricht. Als 1957 gegründeter und damit ältester Fonds der EU<sup>489</sup> dient der ESF vor allem zur Finanzierung von Maßnahmen zur Reintegration von besonderen Zielgruppen, deren Zugang zum Arbeitsmarkt erschwert ist wie z.B. Jugendlichen und Langzeitarbeitslosen. Durch die Beseitigung von Ungleichheiten soll der wirtschaftliche, soziale und territoriale Zusammenhalt in der Europäischen Union gestärkt werden.<sup>490</sup> Wie in den beiden Strategien von Lissabon und Europa 2020 festgelegt wurden, setzt sich die Europäische Union für die Schaffung von mehr und besseren Arbeitsplätzen und für eine Gesellschaft ohne soziale Ausgrenzung ein. Durch die Förderung von Projekten durch den ESF sollen einerseits die Ziele der Strategien Europa erreicht werden und gleichzeitig die Folgen der Wirtschaftskrise (Anstieg der Arbeitslosigkeit und Armut) abgeschwächt werden. Dabei fördert der

---

<sup>489</sup> Vgl. Europäische Union, 2015, Das soziale Gesicht Europas, S. 11

<sup>490</sup> Vgl. Schmid, 2010, S. 78f und Europäische Union, 2015, Das soziale Gesicht Europas, S. 11

ESF keine Einzelpersonen, sondern eine Vielzahl an lokalen, regionalen und einzelstaatlichen Beschäftigungsprojekten in unterschiedlichster Größenordnung und mit den verschiedensten Akteuren (von Kleinprojekten von NGOs bis hin zu landesweiten Projekten).<sup>491</sup>

Zusammen mit den Mitgliedstaaten legt die Europäische Kommission die Schwerpunkte und den Einsatz der Mittel für den ESF fest. Derzeit (2014) sind folgende Prioritäten gesetzt: Die Förderung der Anpassungsfähigkeit von Arbeitnehmern durch Vermittlung neuer Qualifikationen und von Unternehmen durch Einführung neuer Arbeitsmethoden; eine Verbesserung des Zugangs zur Beschäftigung – in dem z.B. niedrig qualifizierten Arbeitsuchenden Schulungen angeboten werden, um ihre Berufschancen zu verbessern; weiters die Berufsbildung und die Gelegenheit zu lebenslangem Lernen zu fördern, um Menschen zur Auffrischung oder zu einem Neuerwerb von Kompetenzen zu verhelfen; benachteiligten Gruppen wird bei der Suche einer Arbeitsstelle geholfen und schließlich werden sämtliche Bemühungen unterstützt Menschen in Arbeit zu halten, oder sie rasch wieder ins Berufsleben zurückzuführen.<sup>492</sup>

Der ESF umfasst vier Tätigkeitsbereiche: Erstens die Förderung von Beschäftigung und Mobilität, um Arbeitsuchenden die Kompetenzen zu vermitteln, die von Unternehmen nachgefragt werden und Unterstützung bei der Jobsuche im europäischen Ausland zu bieten; zweitens eine bessere Bildung und den Zugang zu lebenslangem Lernen zu unterstützen, drittens Chancen für alle zu bieten und sozial ausgegrenzten und damit armutsgefährdeten Personen zu einer Qualifizierung für den Arbeitsmarkt zu verhelfen und viertens die Verbesserung der öffentlichen Dienstleistungen.<sup>493</sup>

---

<sup>491</sup> Vgl. Europäische Kommission, 2014: Europäischer Sozialfonds, <http://ec.europa.eu/esf/home.jsp?langId=de>, [Zugriff: 22.04.2015]

<sup>492</sup> Vgl. Europäische Kommission, 2014: Europäischer Sozialfonds, <http://ec.europa.eu/esf/home.jsp?langId=de>, [Zugriff: 22.04.2015]

<sup>493</sup> Vgl. Europäische Kommission, 2014: Europäischer Sozialfonds, <http://ec.europa.eu/esf/home.jsp?langId=de>, [Zugriff: 22.04.2015]

Dem Prinzip der Kofinanzierung folgend – das bedeutet, dass Projekte gleichzeitig vom ESF und nationalen Partnern finanziert werden - befindet sich der Strukturfonds inzwischen in seiner achten Förderperiode.<sup>494</sup>

Während in der ersten Förderperiode von 1958 bis 1971 versucht wurde durch Fördermittel die Arbeitslosigkeit in stark benachteiligten Regionen (wie zum Beispiel Süditalien) zu verringern und damit einen Ausgleich zwischen den Mitgliedsstaaten zu schaffen, widmete sich die zweite Förderperiode von 1971 bis 1983 zu 90 Prozent den Berufsbildungs- und Fortbildungsmaßnahmen von jenen Personen, die von der wirtschaftliche Umstrukturierung betroffen waren. Bereits im dritten ESF (1983 bis 1988) einigte man sich auf die Notwendigkeit der beruflichen Qualifikation, um den Menschen in der Union dauerhaft einen Arbeitsplatz erhalten zu können und gleichzeitig auf die Förderung strukturschwacher Regionen. 1989 wurde mit der vierten Förderperiode der Strukturfonds reformiert, um der Vervollständigung des europäischen Binnenmarktes Rechnung zu tragen und den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt der EU zu fördern.<sup>495</sup> Die fünfte Periode von 1994 bis 1999 kamen schließlich zwei – für die Arbeit wesentliche – Ziele hinzu: Im dritten Ziel fand sich erstmalig der Passus „die Integration derjenigen zu erleichtern, die Gefahr laufen, vom Arbeitsmarkt ausgeschlossen zu werden.“<sup>496</sup> Das neugeschaffene Ziel 4 beinhaltet die „Erleichterung der Anpassung der Arbeitskräfte an industriellen Wandel sowie Wandel der Produktionssysteme.“<sup>497</sup>

In der **sechsten Förderperiode von 2000 bis 2006** wurde der ESF mit insgesamt 62,5 Milliarden Euro zum wichtigsten Finanzinstrument der Europäischen Beschäftigungsstrategie (EBS), wobei 70 Prozent des Budgets in die Förderung der ärmsten Regionen innerhalb der Europäischen Union (Ziel 1) flossen. Ziel 2 mit rund 11,5 Prozent wurde für die wirtschaftliche und soziale Umstellung der Gebiete mit Strukturproblemen aufgewendet und als drittes Ziel mit ca. 12,5 Prozent wurden

---

<sup>494</sup> Vgl. Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS), o.J.: Die Geschichte des ESF, <http://www.esf.de/portal/DE/Ueber-den-ESF/Geschichte-des-ESF/inhalt.html>, [Zugriff: 22.01.2016]

<sup>495</sup> Vgl. Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS), o.J.: Die Geschichte des ESF, <http://www.esf.de/portal/DE/Ueber-den-ESF/Geschichte-des-ESF/inhalt.html>, [Zugriff: 22.01.2016]

<sup>496</sup> Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS), o.J.: Die Geschichte des ESF, <http://www.esf.de/portal/DE/Ueber-den-ESF/Geschichte-des-ESF/inhalt.html>, [Zugriff: 22.01.2016]

<sup>497</sup> Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS), o.J.: Die Geschichte des ESF, <http://www.esf.de/portal/DE/Ueber-den-ESF/Geschichte-des-ESF/inhalt.html>, [Zugriff: 22.01.2016]

Projekte zur Unterstützung der Anpassung und Modernisierung der Bildungs-, Ausbildungs- und Beschäftigungspolitiken und -systeme in Regionen, die nicht unter das Ziel 1 fallen, gefördert.<sup>498</sup>

In die sechste Förderperiode fiel auch die wichtige Gemeinschaftsinitiative **EQUAL**. Dieses arbeitsmarktpolitische Programm diente der Entwicklung und Erprobung neuer Handlungsstrategien, die bei erfolgreicher Umsetzung in die arbeitsmarktpolitischen Förderinstrumentarien der Mitgliedstaaten transferiert werden (Mainstreaming), um damit die Ziele der EBS zu erreichen.<sup>499</sup> Für eine bessere Vernetzung und zur Erreichung von nachhaltigen Ergebnissen sollten sich Entwicklungspartnerschaften aus einer Mehrzahl von Akteuren - verschiedener Träger, Unternehmen, Zielgruppenvertreter und arbeitsmarktpolitischen Institutionen – mit einer gemeinsamen Strategie bilden. Diese Entwicklungspartnerschaften waren sowohl auf regionaler (für eine räumliche Einheit) oder auf sektoraler (für einen bestimmten Wirtschaftszweig oder eine beschäftigungspolitisch relevante Gruppe) Ebene förderbar.<sup>500</sup>

In der **siebenten Förderperiode von 2007 bis 2013** wurde die Verwaltung vereinfacht. Mit den zwei großen Zielen „Konvergenz“ (Wachstum und Beschäftigung für die am wenigsten entwickelten Mitgliedstaaten und Regionen) und „regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ (für sich im Wandel befindliche Länder) sollte den Herausforderungen, die durch die EU-Erweiterung, der alternden Gesellschaft und der Globalisierung entstanden, wirksamer begegnet werden. Von den rund 76 Milliarden Euro, die an die Mitgliedstaaten vergebenen wurden, entfielen mehr als 80 Prozent auf den Bereich „Konvergenz“.<sup>501</sup>

Zur Verdeutlichung am Beispiel für Österreich: Der ESF stellte in der siebenten Förderperiode ein Budget von 472 Millionen Euro zur Verfügung. Hinzu kamen 642 Millionen Euro aus nationalen Budgets. Das Burgenland als Region mit einer geringen wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit verfügte über zusätzliche 52 Millionen

---

<sup>498</sup> Vgl. Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS), o.J.: Die Geschichte des ESF, <http://www.esf.de/portal/DE/Ueber-den-ESF/Geschichte-des-ESF/inhalt.html>, [Zugriff: 22.01.2016]

<sup>499</sup> Vgl. Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit, 2004, S. 6f

<sup>500</sup> Vgl. Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit, 2004, S. 8f

<sup>501</sup> Vgl. Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS), o.J.: Die Geschichte des ESF, <http://www.esf.de/portal/DE/Ueber-den-ESF/Geschichte-des-ESF/inhalt.html>, [Zugriff: 22.01.2016]

Euro an ESF-Mitteln.<sup>502</sup> Einen wichtigen Schwerpunkt bildeten Maßnahmen zur besseren Nutzung der Potentiale älterer Menschen. Ziel waren eine Verbesserung der Personalentwicklung in Unternehmen und damit verbunden auch eine Verbesserung der beruflichen Situation älterer Beschäftigter, wobei eine Evaluation nicht Teil der Maßnahme war.<sup>503</sup>

Für die **aktuelle Förderperiode von 2014 bis 2020** wurden die fünf europäischen Struktur- und Investitionsfonds (ESIF) - darunter auch der ESF- unter einem gemeinsamen strategischen Rahmen mit einander ergänzenden Zielen zusammengefasst.<sup>504</sup> In der Verordnung von 2013 wird der ESF noch stärker auf die Strategie Europa 2020 abgestimmt:

*„Im Rahmen seiner Aufgaben gemäß Artikel 162 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) sollte der ESF die Beschäftigungsmöglichkeiten verbessern, die soziale Inklusion fördern, die Armut bekämpfen, Bildung, Fähigkeiten und lebenslanges Lernen fördern sowie Maßnahmen zur aktiven, umfassenden und dauerhaften Inklusion und zur Bekämpfung von Armut entwickeln und somit zum wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt nach Artikel 174 AEUV beitragen. In Übereinstimmung mit Artikel 9 AEUV sollte der ESF den Erfordernissen im Zusammenhang mit der Förderung eines hohen Beschäftigungsniveaus, mit der Gewährleistung eines angemessenen sozialen Schutzes, mit der Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung sowie mit einem hohen Niveau der allgemeinen und beruflichen Bildung und des Gesundheitsschutzes Rechnung tragen.“<sup>505</sup>*

Wiederum exemplarisch wird für Österreich festgehalten, dass mit einem ESF-Budget in der achten Förderperiode von Euro 442.087.353 (rund 442 Millionen Euro) plus einer Kofinanzierung durch nationale Partner hierzulande die Strategien des **Operationellen Programms Beschäftigung Österreich 2014-2020 (ESF OP)**<sup>506</sup> umgesetzt werden sollen. Von den vier Prioritätenachsen sind für das Thema der

---

<sup>502</sup> Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz, 2016: Europäischer Sozialfonds in Österreich, <http://www.esf.at/esf/>, [Zugriff: 21.01.2016]

<sup>503</sup> Vgl. Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz, 2016: Europäischer Sozialfonds in Österreich, <http://www.esf.at/esf/>, [Zugriff: 21.01.2016].

<sup>504</sup> Vgl. Europäische Kommission, 2014: Europäischer Sozialfonds, <http://ec.europa.eu/esf/home.jsp?langId=de>, [Zugriff: 22.04.2015].

<sup>505</sup> Amtsblatt der Europäischen Union (2013/L 347), S. 470

<sup>506</sup> Europäischer Sozialfonds, 2015: Beschäftigung Österreich 2014-2020, Operationelles Programm (ESF OP), Wien

Arbeit besonders die erste (Chancengleichheit und aktives Altern) und die dritte (Erwachsenenbildung und Zugang zu lebenslangem Lernen) interessant.<sup>507</sup>

#### **6.4. Fazit**

Seit der Jahrtausendwende fand innerhalb der Europäischen Union ein verstärkter Austausch auf sozialpolitischer Ebene statt. Mit den zwei wichtigen strategischen Programmen – der Lissabon-Strategie und Europa 2020 - sowie flankierenden Maßnahmen versucht die Union den Herausforderungen bedingt durch den demographischen Wandel, die Veränderungen in der Arbeitswelt hin zu einer wissensbasierten Wirtschaft und daraus resultierenden sozialen Spannungen entgegenzuwirken.

Dabei hatte die Union auch eine Reihe von Schwierigkeiten zu meistern: einerseits bedingt durch äußere Faktoren wie den Weltwirtschaftskrisen oder steigenden Öl- und Rohstoffpreisen und andererseits bedingt durch innere Faktoren wie der dreimaligen Erweiterung (von EU-15 bis 2005 auf EU-28 seit 2013), den angespannten Finanz und Arbeitsmärkten und einer schwachen Konjunktur.

Um die europäischen Wohlfahrtsstaaten als Rahmen zur Bewältigung des demographischen und arbeitstechnischen Wandels erhalten und stabilisieren zu können, waren die grundlegenden strategischen Ziele der Gemeinschaft einerseits die Erwerbstätigenquote zu erhöhen und andererseits die Arbeitskräfte zu qualifizieren – eine Schlüsselrolle kommt dabei den älteren Arbeitnehmer/innen in der Generation der 50plus zu.

Bisherige neoliberale Lösungsansätze, wie eine künstliche Verknappung des Arbeitskräfteangebots (z.B. durch Vorruhestandsregelungen) haben laut Kommission<sup>508</sup> vielleicht eine kurzfristige Entspannung des Arbeitsmarktes zur Folge, aber im Fall eines konjunkturellen Aufschwungs bremst es diesen, da sich die eingeführten Maßnahmen nicht schnell genug korrigieren lassen. Deswegen kann das

---

<sup>507</sup> Vgl. Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz, 2016: Europäischer Sozialfonds in Österreich, <http://www.esf.at/esf/>, [Zugriff: 21.01.2016].

<sup>508</sup> Näher erläutert in Kapitel 5.2.2.

Ziel der Europäischen Union nur eine Sicherstellung der Erwerbstätigkeit mit zunehmendem Alter sein. In der Lissabon-Strategie empfahl die Kommission den Mitgliedstaaten die Arbeitnehmer gerade in der makroökonomisch schwierigen Zeit auf konjunkturelle Verbesserungen vorzubereiten und eine Verknappung des Angebots durch Vorruhestandsregelungen in jedem Fall zu vermeiden. Ein Jahrzehnt später sieht die Kommission weiterhin die Politik, ältere Arbeitnehmer zum Rückzug in den Ruhestand zu bewegen, damit an ihrer Stelle jüngere Arbeitsuchende eingestellt werden können, als unwirksam und äußerst kostenträchtig an und sollte daher nicht wiederholt werden.

Als Akteure in den Prozessen spielen neben den Hauptorganen der Europäischen Union – der Kommission, dem Europäischen Rat, dem Ministerrat und dem Parlament – die Ausschüsse eine wesentliche Rolle. Während der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss als beratende Einrichtung die Sozialpartner vertritt, gibt der Ausschuss der Regionen den Regionen Europas eine Stimme. Hinzu kommt der ebenfalls beratende Beschäftigungsausschuss (EMCO),<sup>509</sup> der maßgeblich in die Entwicklung der Europäischen Beschäftigungsstrategie involviert ist.

Die beiden Ziele der Lissabon-Strategie – die Erhöhung der allgemeinen Beschäftigungsquote auf 70 Prozent und speziell die der über 55-jährigen Arbeitnehmer auf 50 Prozent sowie die Erhöhung der Ausgaben für Forschung und Entwicklung auf drei Prozent des Brutto-Inlandsproduktes – wurden nicht erreicht, weswegen sie auch für Europa 2020 beibehalten wurden. Die Beschäftigungsquote der 20- bis 64-Jährigen soll bis Ende des Jahrzehntes sogar auf 75 Prozent ansteigen.

Trotz des bisher formalen Scheiterns<sup>510</sup> lässt sich festhalten, dass die beiden ambitionierten Strategieprogramme wichtige Weichenstellungen und Prozesse in der Europäischen Union in Gang gesetzt und zu einer Bewusstseinsbildung betreffend der zentralen Bedeutung von Beschäftigung und Weiterbildung für ältere Arbeitnehmer beigetragen haben. Darüber hinaus entstand innerhalb der

---

<sup>509</sup> Näher beschrieben in Kapitel 5.1.2.

<sup>510</sup> Vgl. dazu die Kapitel 5.2.5. und 5.3.3.

Europäischen Union ein breiter Konsens über die Notwendigkeit der mittel- und langfristigen Strukturreformen.

Seitens der Kommission<sup>511</sup> wurde der partnerschaftliche Dialog und die gute Zusammenarbeit zwischen den Organen der Europäischen Union und den Mitgliedstaaten als positiv bewertet.

Eine große Errungenschaft der Lissabon-Strategie und der Strategie Europa 2020 sind die Weiter- und Neuentwicklungen auf prozessualer Ebene: so wurden die Instrumentarien des Luxemburg-, Cardiff- und Köln-Prozesses vereinheitlicht,<sup>512</sup> die offene Koordinierungsmethode<sup>513</sup> und das Europäische Semester<sup>514</sup> als neue Prozesse entwickelt, die nationalen Reformprogramme als verbindliche Strategien der Mitgliedstaaten eingeführt und die Zyklen der Strategiebildung und Evaluierung verkürzt. In diese neuen Prozesse wurden auch die Sozialpartner verstärkt eingebunden.

Für die Phasen des Policy Cycles ergibt sich folgendes Bild: Das Agenda Setting sowie die Formulierung der Ziele und deren verbindliche Festlegung erfolgt auf europäischer Ebene vom Europäischen Rat in Zusammenarbeit mit der Europäischen Kommission.<sup>515</sup> Die Implementierung von konkreten Maßnahmen und Gesetzen zur Umsetzung der in den Zielsetzungen und Strategien beschlossenen Leitlinien passiert einerseits auf europäischer Ebene durch die Kommission, den Ministerrat und das Parlament und auf nationalstaatlicher Ebene unter der Führung der Regierungen der Mitgliedstaaten. Ebenso findet die Evaluierung auf zwei Ebenen statt – die gesamte europäische Strategie wird vom Europäischen Rat bewertet und die Fortschritte auf nationaler Ebene durch die Kommission analysiert, die Empfehlungen wiederum vom Europäischen Rat bestätigt und vom Rat genehmigt. Auffallend ist, dass seit Beginn der Lissabon-Strategie 2000 die Zyklen kürzer wurden – waren anfänglich noch Phasen von vier bis fünf Jahren zwischen Zielsetzung und Bewertung der Fortschritte und in der zweiten Hälfte der Lissabon-

---

<sup>511</sup> In Kapitel 5.2.5. beschrieben

<sup>512</sup> Siehe dazu die Erläuterungen in Kapitel 5.2.1.

<sup>513</sup> Ebenfalls in Kapitel 5.2.1. beschrieben

<sup>514</sup> In Kapitel 5.3.2. ausgeführt

<sup>515</sup> siehe Akteure Kapitel 5.3. und Ziele Kapitel 6.1.1. und 6.2.1.

Strategie noch zwei bis drei Jahre vorgesehen<sup>516</sup>, so ist mit Einführung und Überarbeitung des Europäischen Semesters die Durchlaufzeit des gesamten Zyklus auf ein Jahr gesunken.<sup>517</sup>

In Bezug auf die Theorien von Esping-Andersen<sup>518</sup> lässt sich für die letzten 15 Jahre feststellen, dass in Zeiten der Krise der Sozialstaat betont und der nach Esping-Andersen Sozialstaat sozial-demokratischen Typus gefördert wird, während nach einer vermeintlichen Überwindung der Krise die Tendenz wieder retour zum liberalen Typus geht.

Mit der Implementierung der Europäischen Sozialagenda wurde die Sozialpolitik von einer rein nationalen auf die europäische Ebene gehoben. Eine gemeinsame Strategie wurde als wichtiger Stabilisator für die europäische Entwicklung gesehen und sollte eine Grundlage für wirtschaftlichen Erfolg bilden. Dank der Einrichtung und Vereinheitlichung der Strukturfonds und der daraus entstandenen Finanzmittel konnten die Mitgliedstaaten zu Investitionen in Wachstum und Beschäftigung angeregt werden. Mit der Einrichtung des ESF, der sich inzwischen in der achten Förderperiode befindet und zur Finanzierung von Maßnahmen zur Reintegration von am Arbeitsmarkt benachteiligten Zielgruppen dient, sollen Ungleichheiten beseitigt und so der wirtschaftliche, soziale und territoriale Zusammenhalt in der Union forciert werden.<sup>519</sup>

So kann man resümieren, dass es seitens der Europäischen Union durch die Strategien und den flankierenden Maßnahmen viele gute Ideen und Ziele gab. Allerdings wurden jene Ziele – wie man im Exkurs am Beispiel Österreichs sehen kann - nicht immer zur Zufriedenheit der Europäischen Kommission umgesetzt. Gerade Österreich ist ein gutes Beispiel für das Fehlen einer umfassenden Strategie und daher einem Nicht-Ausschöpfen des Potentials von Personen der Altersgruppe 50plus, was wiederum eine Gefahr für die Tragfähigkeit des Sozialstaates bedeutet.<sup>520</sup>

---

<sup>516</sup> In Kapitel 6.1. erläutert

<sup>517</sup> Genau in Kapitel 6.2.2. ausgeführt

<sup>518</sup> In Kapitel 3.2. beleuchtet

<sup>519</sup> Siehe dazu Kapitel 6.3.

<sup>520</sup> Siehe Kapitel 6.2.6.

Ein wesentlicher Punkt in den beiden beschäftigungspolitischen Strategien ist die Qualifizierung der Arbeitskräfte. Da eine höhere Qualifikation zu einer stärkeren Teilnahme an Weiterbildungsmaßnahmen und zu einem längeren Verbleib im Arbeitsleben führt,<sup>521</sup> ist für die Europäische Union die Höherqualifizierung der Bevölkerung aus wohlfahrtsstaatlicher Perspektive notwendig. Denn nur jene Arbeitskräfte, die mit den Fähigkeiten, die den Bedürfnissen der Wissensgesellschaft entsprechen, ausgestattet sind, können weiterhin aktiv bleiben und zum Erhalt der Sozialsysteme beitragen. Das folgende Kapitel 7 widmet sich daher der bildungspolitischen Strategie der Europäischen Union.

---

<sup>521</sup> Siehe dazu Kapitel 7.1.

## 7. Bildungspolitische EU-Strategie

Neben der - in den vorigen Kapiteln erläuterten - engeren Zusammenarbeit bei sozial- und beschäftigungspolitischen Aspekten sollte in Europa auch ein gemeinsamer Bildungsraum entstehen.<sup>522</sup> Da Lebenslanges Lernen<sup>523</sup> bereits seit den 1990er Jahren in der Europäischen Union als zentrales bildungspolitisches Anliegen thematisiert und seit der Jahrtausendwende auch als Handlungsgrundlage für Strategien, Ziele, Programme beschrieben wird, widmet sich ein eigenes Kapitel dieser Thematik.

Ausgangspunkt bilden hier wiederum die Überlegungen zur Erhaltung des Wohlfahrtsstaates, da die Bildungspolitik ein weiteres zentrales - und im Hinblick auf die in Kapitel 4 beschriebenen Veränderungen in der Arbeitswelt hin zu einer Wissensgesellschaft – immer bedeutsameres Politikfeld darstellt.<sup>524</sup> Schmidt führt aus, dass „eine hohe gesellschaftliche Bildung und ein möglichst gut funktionierendes Bildungssystem [...] maßgeblich über das Innovationspotential von Wirtschaftssystemen und damit langfristig auch über Wachstumsdynamik und standortpolitische Konkurrenzfähigkeit“<sup>525</sup> entscheiden. Je rascher sich die Wissensökonomien wandeln, desto wesentlicher sind funktionierende Bildungssysteme zur Wahrung der Wettbewerbsfähigkeit.<sup>526</sup>

Daher wird zunächst in Kapitel 7.1. das die Lissabon-Strategie und die Europäische Beschäftigungsstrategie begleitende Memorandum beschrieben. Im weiteren Kapitel 7.2. sind die Aktionspläne zur Erwachsenenbildung und der strategische Rahmen Allgemeine und berufliche Bildung 2020 als Nachfolger des Memorandums und parallel zur Strategie Europa 2020 näher erläutert. Anschließend folgt in Kapitel 7.3. eine detaillierte Beschreibung des Bildungsprogramms der EU zur Finanzierung und zu Ende Informationen zu den Erhebungen von Eurostat als Exkurs.

---

<sup>522</sup> Commission of the European Communities, SEK (2000) 1832, S. 3

<sup>523</sup> Siehe die Definition dazu in Kapitel 2.2.1.

<sup>524</sup> Vgl. Schmid, 2010, S. 421

<sup>525</sup> Schmid, 2010, S. 421

<sup>526</sup> Vgl. Schmid, 2010, S. 421

## 7.1. Lebenslanges Lernen parallel zu Lissabon-Strategie

Vor dem Hintergrund des strategischen Ziels von Lissabon, dass die Europäische Union (EU) zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum weltweit gemacht werden soll, bekräftigte der Europäische Rat, dass „lebenslanges Lernen ein Grundelement des europäischen Gesellschaftsmodells und eine wichtige Priorität der europäischen Beschäftigungsstrategie ist.“<sup>527</sup>

Die sozioökonomischen Entwicklungen (wie Globalisierung und der demographische Wandel) und die Ausbildung einer Wissensgesellschaft bieten den Bürger/innen der Union viele Chancen, doch stellen sie sie gleichzeitig vor Herausforderungen, da immer neue Kenntnisse und Kompetenzen erworben werden müssen.<sup>528</sup> Die Kommission betonte deshalb, dass „Investitionen in Humanressourcen immer wichtiger für das Bestehen im Wettbewerb [werden]. Wissen und Kompetenzen sind somit ein maßgeblicher Faktor für Wirtschaftswachstum.“<sup>529</sup> Besonders wies die Kommission hervor, dass „angesichts der aktuellen unsicheren Wirtschaftslage [...] Investitionen in Menschen sogar noch wichtiger [sind].“<sup>530</sup>

Damit wird eindeutig, dass Lebenslanges Lernen und die Weiterbildung (älterer) Arbeitnehmer als bildungspolitische Themen eine zentrale Bedeutung für die europäische Beschäftigungspolitik und die Sozialpolitik im Sinne einer Erhaltung des Wohlfahrtsstaates haben.

### 7.1.1. Ziele und Instrumentarien

Im Jahr 2000 wurde flankierend zur Lissabon-Strategie und neben der Europäischen Beschäftigungsstrategie ein **Memorandum der Kommission über Lebenslanges Lernen** verabschiedet.<sup>531</sup> Die Grundlage des Memorandums bildete ein Beschluss des Europäischen Rates vom Juni 2000 in Feira/Portugal, wo es in den Schlussfolgerungen Absatz 33. heißt:

„Die lebenslange Weiterbildung ist ein ganz wesentliches Mittel, um gesellschaftliche Teilhabe, sozialen Zusammenhalt und die Beschäftigung weiterzuentwickeln. Die

---

<sup>527</sup> Kommission der Europäischen Gemeinschaften, KOM(2001) 678, S. 6

<sup>528</sup> Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften, KOM(2001) 678, S. 6

<sup>529</sup> Kommission der Europäischen Gemeinschaften, KOM(2001) 678, S. 6

<sup>530</sup> Kommission der Europäischen Gemeinschaften, KOM(2001) 678, S. 6

<sup>531</sup> Commission of the European Communities, 2000: A Memorandum on Lifelong Learning, SEK (2000) 1832, Brussels.

Mitgliedstaaten, der Rat und die Kommission werden aufgefordert, in ihren jeweiligen Zuständigkeitsbereichen kohärente Strategien und praktische Maßnahmen zu erarbeiten, um die lebenslange Weiterbildung für alle zu ermöglichen, die Einbeziehung der Sozialpartner zu fördern, sämtliche Möglichkeiten öffentlicher und privater Finanzierung auszuschöpfen und mehr Menschen im Rahmen einer Strategie der lebenslangen Weiterbildung Zugang zu den Hochschulen zu verschaffen.<sup>532</sup>

Auch an dieser Stelle wird die Wichtigkeit von Weiterbildung „für das Leben und Arbeiten in der Wissensgesellschaft“<sup>533</sup> für den „Aufbau eines aktiven Wohlfahrtsstaates“<sup>534</sup> betont.

Die Ziele des lebenslangen Lernens bilden einerseits die Förderung einer aktiven Staatsbürgerschaft und andererseits die Förderung der beruflichen Qualifikation zur Anpassung an eine veränderte Arbeitswelt (z.B. durch den Erwerb von neuen technologischen Fertigkeiten) und einer aktiven Beteiligung am sozialen und wirtschaftlichen Leben zur Stärkung des sozialen Zusammenhalts.<sup>535</sup> Das Memorandum umfasst sechs Schlüsselbotschaften, die einen strukturierten Rahmen für breit angelegte gesellschaftliche Diskussionen über zu fassende Maßnahmen bilden sollen: Ein lebenslanger Zugang zur (Weiter-)Bildung, um Fähigkeiten, die für die Partizipation in der Wissensgesellschaft notwendig sind, zu erwerben oder aufzufrischen, muss garantiert werden. Die Investitionen in die Bildung der Bevölkerung - Europas größter Wert – sollen signifikant erhöht werden. Durch die Entwicklung effektiver Lehr- und Lernmethoden wird das lebenslange Lernen gefördert. Auch die Teilnahme und Qualifizierung im Bereich des non-formalen und informellen Lernens soll weiterentwickelt werden. Zusätzlich soll sichergestellt werden, dass auch der Zugang zu Bildungsberatung lebenslang und europaweit gegeben ist. Nicht zuletzt sollen (Weiter-)Bildungsmaßnahmen so nah am Lerner wie möglich sein – umgesetzt durch eine enge Kooperation mit regionalen Bildungsträgern und durch die Nutzung neuer Medien.<sup>536</sup>

---

<sup>532</sup> Europäischer Rat (Santa Maria da Feira), 2000: Schlussfolgerungen des Vorsitzes, [http://www.europarl.europa.eu/summits/fei1\\_de.htm#II](http://www.europarl.europa.eu/summits/fei1_de.htm#II), [Zugriff: 30.07.2015]

<sup>533</sup> Europäischer Rat (Santa Maria da Feira), 2000: Schlussfolgerungen des Vorsitzes, [http://www.europarl.europa.eu/summits/fei1\\_de.htm#II](http://www.europarl.europa.eu/summits/fei1_de.htm#II), [Zugriff: 30.07.2015]

<sup>534</sup> Europäischer Rat (Santa Maria da Feira), 2000: Schlussfolgerungen des Vorsitzes, [http://www.europarl.europa.eu/summits/fei1\\_de.htm#II](http://www.europarl.europa.eu/summits/fei1_de.htm#II), [Zugriff: 30.07.2015]

<sup>535</sup> Vgl. Commission of the European Communities, 2000, SEK (2000) 1832, S. 3f

<sup>536</sup> Vgl. Commission of the European Communities, 2000, SEK (2000) 1832, S. 4

Für eine erfolgreiche Implementierung der Idee des lebenslangen Lernens sind zwei Faktoren von wesentlicher Bedeutung: einerseits soll auf Nachfrageseite die individuelle Lernmotivation erhöht werden, andererseits das Angebot an Lernmöglichkeiten - insbesondere für diejenigen, die bisher am wenigsten von Bildungs- und Ausbildungsangeboten profitiert haben - ausgeweitet werden.<sup>537</sup>

Die Umsetzung der Ideen wurden nach der Methode des neuen offenen Koordinierungsverfahren (genauer in Kapitel 6.1.1. beschrieben) und deren Finanzierung in den Bildungsprogrammen (deren detaillierte Beschreibung in Kapitel 7.3. folgt) sowie den Europäischen Strukturfonds (siehe Kapitel 6.3.) geplant.<sup>538</sup> Als Empfehlung zur Umsetzung in den einzelnen Mitgliedsstaaten wird immer wieder auf die in Kapitel 6.1.4. erläuterten beschäftigungspolitischen Leitlinien hingewiesen, da sie „einen geeigneten Rahmen für die Förderung struktureller Reformen, für die Zielsetzung und für die Überwachung der Fortschritte“<sup>539</sup> bilden.

Die Bildungsminister der Europäischen Union legten 2001 die künftigen Ziele im Bildungsbereich fest, deren Umsetzung 2002 im gemeinsamen Arbeitsprogramm **Allgemeine und berufliche Bildung 2010**<sup>540</sup> beschlossen wurde. In drei sehr vage formulierten strategischen Zielen (die Erhöhung der Qualität und Wirksamkeit der Systeme der allgemeinen und beruflichen Bildung in der EU, ein leichter Zugang zur allgemeinen und beruflichen Bildung für alle und die Öffnung der Systeme der allgemeinen und beruflichen Bildung gegenüber der Welt)<sup>541</sup> wurden insgesamt 13 Teilziele festgelegt – wobei ältere Arbeitnehmer/innen nicht erwähnt werden. Trotz der Erwähnung von Strategien für lebenslange Lernen in den 13 Teilzielen liegt der Fokus des Arbeitsprogrammes sowohl bei den Kernaufgaben als auch bei den Indikatoren auf Jugendlichen und jungen Erwachsenen.

---

<sup>537</sup> Vgl. Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur, 2001, S. 9

<sup>538</sup> Vgl. Commission of the European Communities, 2000, SEK (2000) 1832, S. 20ff

<sup>539</sup> Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur, 2001, S. 26

<sup>540</sup> Europäische Kommission, 2002: Allgemeine und berufliche Bildung in Europa: Unterschiedliche Systeme, gemeinsame Ziele für 2010, Arbeitsprogramm zur Umsetzung der Ziele der Systeme der allgemeinen und beruflichen Bildung, Luxemburg

<sup>541</sup> Vgl. Europäische Kommission, 2002, S. 12

Eine verstärkte Zusammenarbeit speziell bei der beruflichen Bildung vereinbarten die zuständigen Minister und die Europäische Kommission 2002 – unter Einbindung der Sozialpartner - in Kopenhagen.<sup>542</sup> Der daraus resultierte **Kopenhagen-Prozess**, in dem die EU-Bildungsminister Leitlinien vorgeben, sollte wie auch der Bologna-Prozess (für den Hochschulbereich) Reformen in Gang setzten. Eingerichtete Arbeitsgruppen wurden mit der Ausarbeitung folgender angestrebter Prioritäten betraut: eine Stärkung der europäischen Dimension in der beruflichen Bildung, eine Verbesserung der gegenseitigen Anerkennung, die Erhöhung der Transparenz und eine verbesserte Qualitätssicherung.<sup>543</sup> Der Prozess beruht auf freiwilliger Kooperation und ist völkerrechtlich völlig unverbindlich. Auffallend ist die aktive Einbindung der Sozialpartner für einen sozialen Dialog sowie die wesentliche Rolle der Europäischen Kommission, die durch Aktions-, Arbeitsprogramme und Regelungsvorschläge den Prozess unterstützte.<sup>544</sup>

### *7.1.2. Zwischenberichte und Aktionspläne*

2004 wurde ein gemeinsamer Zwischenbericht des Rates und der Kommission über die Maßnahmen im Rahmen des detaillierten Arbeitsprogramms zur Umsetzung der Ziele der Systeme der allgemeinen und beruflichen Bildung in Europa unter dem Titel **Allgemeine und berufliche Bildung 2010, die Dringlichkeit von Reformen für den Erfolg der Lissabon-Strategie**<sup>545</sup> vorgelegt.

In diesem Zwischenbericht kommt der Rat der Europäischen Union zum Ergebnis, dass allgemein im Bildungswesen, im Hochschulwesen und bei der Schaffung eines europäischen Qualifikationsrahmens Fortschritte erzielt wurden.<sup>546</sup> Große Mängel bestehen in der beruflichen Weiterbildung: hier vor allem bei Investitionen aus dem privaten Sektor und bei der zu geringen Teilnahme von Erwachsenen an

---

<sup>542</sup> Bekannt als die „Kopenhagen-Erklärung“ vom 29. Und 30. 11. 2002

<sup>543</sup> Vgl. Abels, Gabriele, 2012: Kopenhagen-Prozess, [http://www.europarl.europa.eu/brussels/website/media/Lexikon/Pdf/Kopenhagen\\_Prozess.pdf](http://www.europarl.europa.eu/brussels/website/media/Lexikon/Pdf/Kopenhagen_Prozess.pdf), [Zugriff: 27.11.2015].

<sup>544</sup> Vgl. Abels, Gabriele, 2012: Kopenhagen-Prozess, [http://www.europarl.europa.eu/brussels/website/media/Lexikon/Pdf/Kopenhagen\\_Prozess.pdf](http://www.europarl.europa.eu/brussels/website/media/Lexikon/Pdf/Kopenhagen_Prozess.pdf), [Zugriff: 27.11.2015].

<sup>545</sup> Amtsblatt der Europäischen Union (2004/C 104) vom 30.04.2004: Allgemeine und berufliche Bildung 2010, die Dringlichkeit von Reformen für den Erfolg der Lissabon-Strategie. Gemeinsamer Zwischenbericht des Rates und der Kommission über die Maßnahmen im Rahmen des detaillierten Arbeitsprogramms zur Umsetzung der Ziele der Systeme der allgemeinen und beruflichen Bildung in Europa.

<sup>546</sup> Vgl. Amtsblatt der Europäischen Union (2004/C 104) S. 4f

Maßnahmen des lebenslangen Lernens, weswegen der Rat eine dringende Durchführung von Reformen fordert.<sup>547</sup>

Die Nachfolge des Memorandums über Lebenslanges Lernen bildeten auf Ebene der Europäischen Union die **Aktionspläne zur Erwachsenenbildung**, in den die weiteren bildungspolitischen Strategien zur Weiterbildung und zu lebenslangem Lernen festgelegt wurden.

In der **Mitteilung Erwachsenenbildung: Man lernt nie aus**<sup>548</sup> von 2006 kritisiert die Kommission, dass „die meisten Systeme der allgemeinen und beruflichen Bildung [...] nach wie vor weitgehend auf junge Menschen ausgerichtet“<sup>549</sup> sind, und dass „bei der Anpassung der Systeme an das Erfordernis des lebenslangen Lernens [...] bislang nur begrenzte Fortschritte erzielt“<sup>550</sup> werden konnten. Durch Investitionen in Weiterbildungsmaßnahmen für ältere Arbeitnehmer/innen können laut Kommission folgende öffentliche und private Nutzeneffekte erzielt werden: Neben einer Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit, einer höheren Produktivität, besserer Gesundheit und geringerer Kriminalität fallen weniger Ausgaben für Arbeitslosenunterstützung, Sozialleistungen und vorgezogene Altersrenten an. Darüber hinaus erhöht eine stärkere Partizipation an der Gesellschaft den sozialen Nutzen.<sup>551</sup> Um die Erwerbstätigkeit älterer Menschen zu verlängern, soll das Potential der Erwachsenenbildung voll ausgeschöpft werden, wobei die Kommission als wichtigen Ansatzpunkt „die Verbesserung der Kompetenzen und der Anpassungsfähigkeit von gering qualifizierten Arbeitnehmern über 40 Jahre, so dass sie mindestens eine Qualifikationsstufe höher kommen“<sup>552</sup> sieht.

Folgende fünf notwendige Schritte wurden in dem ersten Aktionsplan *Man lernt nie aus* zur Erreichung der Ziele der Lissabon-Strategie festgehalten: die Beseitigung von Zugangsschranken (und Erhöhung des Anteils jener, die an Weiterbildungsmaßnahmen teilnehmen), die Sicherstellung der Qualität der Erwachsenenbildung, die Anerkennung und Validierung von Lernergebnissen,

---

<sup>547</sup> Vgl. Amtsblatt der Europäischen Union (2004/C 104) S. 6f

<sup>548</sup> Kommission der Europäischen Gemeinschaften, 2006: Mitteilung der Kommission, *Erwachsenenbildung: Man lernt nie aus*, KOM(2006) 614, Brüssel.

<sup>549</sup> Kommission der Europäischen Gemeinschaften, 2006, KOM(2006) 614, S. 2

<sup>550</sup> Kommission der Europäischen Gemeinschaften, 2006, KOM(2006) 614, S. 2

<sup>551</sup> Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften, 2006, KOM(2006) 614, S. 2

<sup>552</sup> Kommission der Europäischen Gemeinschaften, 2006, KOM(2006) 614, S. 4

Investitionen in ältere Bürger/innen und Migranten/innen sowie die Weiterentwicklung der Indikatoren und Benchmarks.<sup>553</sup> Im vierten Punkt wird daher explizit festgehalten:

„Älteren Arbeitnehmern müssen Angebote für die Weiterqualifizierung und das lebenslange Lernen zur Verfügung stehen, um eine längere Erwerbstätigkeit zu erreichen. Es besteht breiter Konsens darüber, dass während des gesamten Arbeitslebens Investitionen getätigt werden müssen, um die Beschäftigungsfähigkeit älterer Arbeitnehmer zu erhalten. Dies sollte von staatlichen Stellen, Berufs- und Branchenverbänden unterstützt werden.“<sup>554</sup>

Deswegen werden in der vierten These die Mitgliedsstaaten aufgefordert für ausreichende Investitionen in die allgemeine und berufliche Bildung von älteren Bürgern/innen zu sorgen und bedürfnisorientierte und effiziente Bildungsangebote sicherstellen. Weiters soll die Allgemeinheit für die wichtige Rolle der Älteren in Wirtschaft und Gesellschaft sensibilisiert werden.<sup>555</sup>

Die nachfolgende Abbildung zeigt die Teilnahme am lebenslangen Lernen, aufgeschlüsselt nach Alter und Bildungsniveau mit Daten aus dem Jahr 2005:

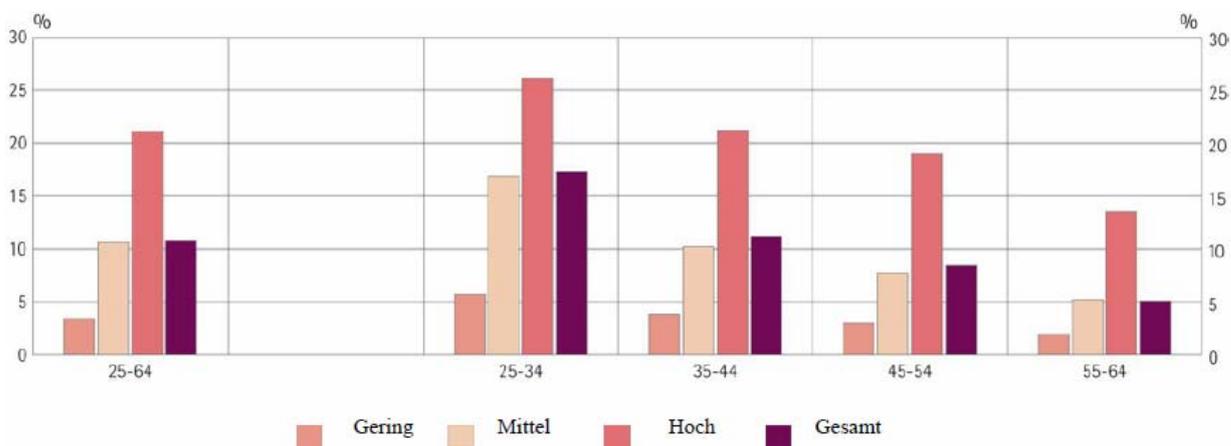


Abbildung 10 - Quelle: Kommission der Europäischen Gemeinschaften, 2006, KOM(2006) 614, S. 13

Daraus ist klar ersichtlich, dass die Teilnahme an Weiterbildungsmaßnahmen mit dem Alter bei jedem Bildungsniveau abnimmt. Daher war ein Handlungsbedarf vor allem bei der Zielgruppe der 55 – 64 jährigen gegeben.

<sup>553</sup> Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften, 2006, KOM(2006) 614, S. 5ff

<sup>554</sup> Kommission der Europäischen Gemeinschaften, 2006, KOM(2006) 614, S. 10

<sup>555</sup> Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften, 2006, KOM(2006) 614, S. 10

Schließlich einigte sich die Kommission 2007 auf einen Rahmen von **Indikatoren und Benchmarks**<sup>556</sup> zur allgemeinen Beobachtung des Fortschritts zur Erreichung der Lissabon-Ziele und auch als Grundlage für die Erstellung der jährlichen Fortschrittsberichte sowie der gemeinsamen Berichte der Kommission und des Rates für die Frühjahrstagungen des Europäischen Rates.<sup>557</sup> In dem Kapitel 2.3. mit dem Titel „Lebenslanges Lernen Realität werden lassen“<sup>558</sup> weist die Kommission nochmals auf die entscheidende Rolle des lebenslangen Lernens für die Wettbewerbsfähigkeit, die Beschäftigungsfähigkeit, den wirtschaftlichen Wohlstand wie auch die soziale Partizipation in einer Wissensgesellschaft hin.<sup>559</sup> Allerdings wurde vom Rat als Benchmark lediglich festgelegt, „dass bis 2010 12,5 % der erwachsenen Bürger am lebenslangen Lernen teilnehmen sollen.“<sup>560</sup> Als Definition diente der, in demselben Dokument beschriebene Basisindikator 19 „Teilnahme am lebenslangen Lernen, Bevölkerung im Alter zwischen 25 und 64 Jahren (alle Personen / Personen mit niedrigem Bildungsstand).“<sup>561</sup> Ein eigenen Indikator für ältere Erwerbstätige ist nicht erwähnt.

Aus einem breit angelegten Konsultationsprozess im Jahr 2007 folgend wurde schließlich 2008 der **Aktionsplan Erwachsenenbildung: Zum Lernen ist es nie zu spät**<sup>562</sup> entwickelt. Wiederum sollte durch eine stärkere Betonung der Erwachsenenbildung die allgemeinen und beruflichen Aspekte lebenslangen Lernens in der Realität verankert werden. Der Fokus des Aktionsplans lag vor allem auf gering qualifizierten Menschen oder jenen Personen, deren fachliche Qualifikation nicht mehr ausreichend oder zeitgemäß ist – Zielgruppen (unter anderem ältere Mitbürger/innen), die auf Grund eines Mangels an Kompetenzen bei der Partizipation in der Gesellschaft benachteiligt sind.<sup>563</sup> Als konkretes Ziel des Aktionsplanes wurden fünf Schlüsselbotschaften. Diese sollte die Europäische Kommission in

---

<sup>556</sup> Kommission der Europäischen Gemeinschaften, 2007: Mitteilung der Kommission, Ein kohärenter Indikator- und Benchmark-Rahmen zur Beobachtung der Fortschritte bei der Erreichung der Lissabon-Ziele im Bereich der allgemeinen und beruflichen Bildung, KOM(2007) 61, Brüssel

<sup>557</sup> Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften, 2007, KOM(2007) 61, S. 2

<sup>558</sup> Kommission der Europäischen Gemeinschaften, 2007, KOM(2007) 61, S. 5

<sup>559</sup> Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften, 2007, KOM(2007) 61, S. 5

<sup>560</sup> Kommission der Europäischen Gemeinschaften, 2007, KOM(2007) 61, S. 6

<sup>561</sup> Kommission der Europäischen Gemeinschaften, 2007, KOM(2007) 61, S. 16

<sup>562</sup> Kommission der Europäischen Gemeinschaften, 2007: Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Aktionsplan Erwachsenenbildung, Zum Lernen ist es nie zu spät, KOM(2007) 558, Brüssel.

<sup>563</sup> Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften, 2007, KOM(2007) 558, S. 3

Zusammenarbeit mit den Mitgliedsstaaten nach der Methode der offenen Koordinierung umsetzen. Folgende fünf konkrete Bereiche wurden festgelegt:

- „- Analyse der Auswirkungen von Reformen in allen Bereichen der allgemeinen und beruflichen Bildung auf die Erwachsenenbildung;
- Verbesserung der Qualität des Angebots im Sektor der Erwachsenenbildung;
- Verbesserung der Möglichkeiten für Erwachsene, das nächsthöhere Qualifikationsniveau zu erreichen;
- Beschleunigung der Bewertung und Anerkennung nicht-formalen und informellen Lernens benachteiligter Gruppen;
- Verbesserung der Überwachung des Sektors Erwachsenenbildung.<sup>564</sup>

Die Finanzierung der gesetzten Maßnahmen sollte über den Europäischen Sozialfonds sowie die Programme zum lebenslangen Lernen erfolgen.<sup>565</sup> Zur Unterstützung der Kommission und der Mitgliedsstaaten bei der Ausarbeitung konkreter Projekte und Aktionen wurde eine Arbeitsgruppe bestehend aus Vertretern der Bildungsressorts, der Sozialpartner sowie im Bereich der Erwachsenenbildung tätigen NGOs eingerichtet.<sup>566</sup>

Der Bericht über die Ergebnisse des Aktionsplans Erwachsenenbildung wurde 2011 unter dem Titel **Action Plan on Adult Learning: Achievements and results 2008-2010**<sup>567</sup> vorgelegt. Die berichteten Aktivitäten umfassten unter anderem Studien, Entwicklungsprojekte, politische Empfehlungen und Peer Learning Activities<sup>568</sup> - wie zum Beispiel, die im Aktionsplan explizit erwähnte Studie<sup>569</sup> *Working and ageing, Emerging theories and empirical perspectives*<sup>570</sup> - eine Publikation des CEDEFOP (Europäisches Zentrum für die Förderung der Berufsbildung)<sup>571</sup> von 2010 - bestehend aus einem theoretischen Teil, der Konzepte und Strategien zur Arbeitswelt und beruflichen Weiterbildung älterer Arbeitnehmer

---

<sup>564</sup> Kommission der Europäischen Gemeinschaften, 2007, KOM(2007) 558, S. 8

<sup>565</sup> Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften, 2007, KOM(2007) 558, S. 9

<sup>566</sup> Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften, 2007, KOM(2007) 558, S. 11

<sup>567</sup> European Commission, 2011: Commission Staff Working Paper, Action Plan on Adult Learning: Achievements and results 2008-2010, SEC(2011) 271, Brüssel

<sup>568</sup> Vgl. European Commission, 2011, SEC(2011) 271, S. 4

<sup>569</sup> Vgl. European Commission, 2011, SEC(2011) 271, S. 52

<sup>570</sup> CEDEFOP, 2010: *Working and ageing, Emerging theories and empirical perspectives*, Luxembourg

<sup>571</sup> Offizielle Seite online <http://www.cedefop.europa.eu/de>, [Zugriff: 22.01.2016]

entwirft und einem empirischen Teil, der die Situation älterer Arbeitnehmer in mehreren Ländern der Europäischen Union – darunter auch Österreich – evaluiert.<sup>572</sup> Die Kommission kam im Bericht zu dem Schluss, dass die Aktionspläne einerseits einen wichtigen Beitrag zur Bewusstseins- und Konsensbildung bei den Themen Erwachsenenbildung und Wissensvermittlung geleistet haben und andererseits als Basis für nationale Strategien und den Austausch von best practice Beispielen zwischen den Mitgliedstaaten dienten.<sup>573</sup>

Abschließend sei erwähnt, dass ältere Personen und ältere Arbeitnehmer/innen in keinem der Ziele oder Aktionen ausdrücklich erwähnt werden, sondern wie auch Frauen oder Migranten als Teil der Zielgruppe der „benachteiligte Personen“ gesehen werden. Nuissl/Lattke/Pätzold kommen in ihren Analysen zur Europäischen Bildungspolitik zu dem Schluss, dass die bildungspolitischen Ziele flankierend zur Lissabon-Strategie nicht erreicht wurden. Zwar kommen dem Bereich der Erwachsenenbildung nur ein kleiner Teil der europäischen Ressourcen zu, allerdings sei eine positive Tendenz zu bemerken.<sup>574</sup>

## 7.2. Lebenslanges Lernen parallel zu Strategie Europa 2020

Als Nachfolge des Memorandums sowie nachfolgenden Aktionspläne wurde 2009 vom Rat der Europäischen Union der strategische Rahmen **Allgemeine und berufliche Bildung 2020 (ET 2020)**<sup>575</sup> als bildungspolitische Strategie parallel zur beschäftigungspolitischen Maßnahmen von Europa 2020 beschlossen. Dieses neue Arbeitsprogramm für die europäische Zusammenarbeit auf dem Gebiet der allgemeinen und beruflichen Bildung baut auf dem Vorläuferprogramm **Allgemeine und berufliche Bildung 2010 (ET 2010)**<sup>576</sup> auf und sieht neben gemeinsamen strategischen Zielen auch gemeinsame Arbeitsmethoden mit prioritären Bereichen

---

<sup>572</sup> Leider sind die weiteren im Aktionsplan erwähnte Studien und Projektberichte öffentlich nicht verfügbar.

<sup>573</sup> Vgl. European Commission, 2011, SEC(2011) 271, S. 14

<sup>574</sup> Vgl. Nuissl/Lattke/Pätzold, 2010, S. 46

<sup>575</sup> Amtsblatt der Europäischen Union (2009/C 119) vom 28.05.2009. Schlussfolgerungen des Rates vom 12. Mai 2009 zu einem strategischen Rahmen für die europäische Zusammenarbeit auf dem Gebiet der allgemeinen und beruflichen Bildung („ET 2020“).

<sup>576</sup> Amtsblatt der Europäischen Union (2004/C 104)

vor.<sup>577</sup> Die Weiterführung und die Verbesserung des ersten Arbeitsprogramms wurde vom Rat aus folgenden Gründen als wesentlicher Schritt zur Erreichung der Ziele der Lissabon-Strategie (und folgend der Strategie Europa 2020) angesehen:

*„die allgemeine und berufliche Bildung [spielt] eine entscheidende Rolle im Hinblick auf die Bewältigung der zahlreichen sozioökonomischen, demografischen, ökologischen und technologischen Herausforderungen [...], mit denen Europa und seine Bürger gegenwärtig und in den kommenden Jahren konfrontiert sind; [und zweitens, dass] wirksame Investitionen in Humankapital in Verbindung mit Systemen der allgemeinen und beruflichen Bildung ein wesentlicher Faktor der europäischen Strategie sind, die darauf abstellt, das im Lissabon-Prozess im Kern angestrebte hohe Niveau von Wachstum und Beschäftigung auf der Grundlage von Nachhaltigkeit und Wissen zu verwirklichen und gleichzeitig die persönliche Entwicklung, den sozialen Zusammenhalt und den aktiven Bürgersinn zu fördern.“<sup>578</sup>*

### 7.2.1. Ziele und Instrumentarien

Die EU-Länder haben sich auf insgesamt vier gemeinsame Ziele bis 2020 zur Bewältigung der Herausforderungen in den in den Aus- und Weiterbildungssystemen festgelegt: die Verwirklichung von lebenslangem Lernen und Mobilität; die Verbesserung der Qualität und Effizienz der allgemeinen und beruflichen Bildung; die Förderung der Gerechtigkeit, des sozialen Zusammenhalts und des aktiven Bürgersinns; sowie die Förderung von Innovation und Kreativität — einschließlich unternehmerischen Denkens — auf allen Ebenen der allgemeinen und beruflichen Bildung.<sup>579</sup> Für diese Arbeit besonders interessant, sind das erste und dritte strategische Ziel, die deswegen hier näher erläutert werden.

Bedingt durch die Herausforderungen des demografischen Wandels und der damit verbundenen Notwendigkeit die Kompetenzen der Bevölkerung an die aktuellen wirtschaftlichen und technischen Bedingungen anzupassen, benötigen die Länder der Europäischen Union ein gemeinsames Konzept für lebenslanges Lernen, dass die Systeme der allgemeinen und beruflichen Bildung besser vernetzt um rascher auf Veränderungen reagieren zu können. Durch die Entwicklung und Förderung neuer

---

<sup>577</sup> Vgl. Europäische Union, 2016: EU-Lex, Allgemeine und berufliche Bildung 2020 (ET 2020), <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=URISERV:ef0016>, [Zugriff: 21.01.2016].

<sup>578</sup> Amtsblatt der Europäischen Union (2009/C 119), S. 2

<sup>579</sup> Vgl. Amtsblatt der Europäischen Union (2009/C 119), S. 3

Lernformen und –technologien soll der Zugang für Erwachsene erleichtert werden. Gleichzeitig soll die Transparenz und Anerkennung der Lernergebnisse verbessert werden.<sup>580</sup>

Das dritte strategische Ziel soll allen Bürgern/innen – unabhängig von ihrem persönlichen, sozialen oder wirtschaftlichen Hintergrund – ermöglichen am lebenslangen Lernen zu partizipieren, sich beruflich weiterzubilden, Schlüsselkompetenzen zu erwerben und die Fertigkeiten, die sie zur Beschäftigungsfähigkeit benötigen zu aktualisieren.<sup>581</sup>

Für den Bereich der Erwachsenenbildung hat die EU als einzige Zielvorgabe/Benchmark, die bis 2020 erreicht werden soll, festgelegt, dass mindestens 15 Prozent der Erwachsenen am lebenslangen Lernen teilnehmen,<sup>582</sup> wobei sich die Durchschnittsbezugswerte auf die Benchmarks, die im Rahmen des Arbeitsprogramms Allgemeine und berufliche Bildung 2010 (in Kapitel 7.1. erläutert) angenommen wurden, beziehen. Die Mitgliedstaaten sollen unter Berücksichtigung der nationalen Ausgangssituation versuchen mittels geeigneter Maßnahmen das gemeinsame Ziel zu erreichen.<sup>583</sup> Zu Berechnung werden die Daten der Arbeitskräfteerhebung von jenen „25- bis 64-Jährigen, die in den vier Wochen vor der Erhebung (Eurostat/Arbeitskräfteerhebung) an Maßnahmen der allgemeinen und beruflichen Bildung teilgenommen haben“<sup>584</sup> herangezogen.

Für eine erfolgreiche Umsetzung von ET 2020 wurde erneut die offene Koordinierungsmethode (OMK) gewählt, wobei diesem Prozess gefolgt wird: Das Arbeitsprogramm ist in mehrere (rund dreijährige) Arbeitszyklen unterteilt. Für jeden Zyklus werden auf den strategischen Zielen beruhende prioritäre Bereiche festgelegt. Die innereuropäische Zusammenarbeit kann in verschiedenen Formen – wie gegenseitigem Lernen, Konferenzen, Seminaren, gemeinsamen Studien, etc – erfolgen, wesentlich sind jedoch klare Zeitpläne und Zielvorgaben. Für eine verstärkte Wahrnehmung in der Öffentlichkeit sollen die Ergebnisse der Aktivitäten von den Beteiligten Akteuren verbreitet werden. In einem Fortschrittsbericht am Ende

---

<sup>580</sup> Vgl. Amtsblatt der Europäischen Union (2009/C 119), S. 3

<sup>581</sup> Vgl. Amtsblatt der Europäischen Union (2009/C 119), S. 4

<sup>582</sup> Vgl. Amtsblatt der Europäischen Union (2009/C 119), S. 7

<sup>583</sup> Vgl. Amtsblatt der Europäischen Union (2009/C 119), S. 7

<sup>584</sup> Amtsblatt der Europäischen Union (2009/C 119), S. 7

jedes Zyklus soll ein gemeinsamer Bericht des Rates und der Kommission erstellt werden. Auf Grundlage der Bewertung der Fortschritte können neue prioritäre Bereiche für den kommenden Zyklus beschlossen werden. Sowohl die Mitgliedstaaten als auch die Kommission beobachten den Prozess und werden bei der Lenkung, bei dem Voranbringen und bei der Bewertung des Prozesses und seiner Ergebnisse eng zusammenarbeiten.<sup>585</sup>

### 7.2.2. Zwischenberichte

Im Jahr 2014 führten die Kommission und die EU-Mitgliedstaaten eine Bestandsaufnahme zur Bewertung der erzielten Fortschritte seit Beginn der Strategie ET2020 durch. Dieser **Bericht**<sup>586</sup> sollte als Basis für die Ausarbeitung der künftigen Schwerpunkte in der bildungspolitischen Zusammenarbeit dienen. In den sechs prioritären Bereichen für 2016-2020, die auf der Ratstagung der Bildungsminister im November 2015 verabschiedet wurden, sind jedoch ältere Personen und ältere Arbeitnehmer/innen nicht erwähnt.<sup>587</sup>

Der zweite Bereich „Inklusive Bildung, Chancengleichheit, Nichtdiskriminierung und Förderung von Bürgerkompetenz“ schließt zwar „alle Lernenden, einschließlich Personen aus benachteiligten Verhältnissen und mit besonderen Bedürfnissen“ ein, ein expliziter Hinweis auf Ältere fehlt jedoch.<sup>588</sup>

Unter den Zielvorgaben finden sich wiederum Maßnahmen zur Förderung des Lernens am Arbeitsplatz, für einen breiteren Zugang zum lebenslangen Lernen durch mehr Möglichkeiten am Arbeitsplatz zu lernen und eine wirksamer Nutzung von IKT (Informations- und Kommunikationstechnologien).<sup>589</sup>

Die Fortschritte bei der Umsetzung der europäischen Zielvorgaben und die Entwicklungen in den europäischen Bildungs- und Ausbildungssystemen werden seit 2012 jährlich von der Kommission im **Anzeiger für die allgemeine und berufliche**

---

<sup>585</sup> Vgl. Amtsblatt der Europäischen Union (2009/C 119), S. 5

<sup>586</sup> Rat der Europäischen Union, 2015: Gemeinsamer Bericht des Rates und der Kommission 2015 über die Umsetzung des strategischen Rahmens für die europäische Zusammenarbeit auf dem Gebiet der allgemeinen und beruflichen Bildung (ET2020), 14440/1/15, Brüssel.

<sup>587</sup> Vgl. Rat der Europäischen Union, 2015, 14440/1/15, S. 10f

<sup>588</sup> Vgl. Rat der Europäischen Union, 2015, 14440/1/15, S. 11

<sup>589</sup> Vgl. Rat der Europäischen Union, 2015, 14440/1/15, S. 14

**Bildung**<sup>590</sup> bewertet. Im November 2015 wurde die vierte Jahresausgabe veröffentlicht. Begleitet wird der Anzeiger durch die 28 jährlichen Länderberichte, die die Analysen um länderspezifische Daten, und Informationen zu politischen Maßnahmen und jüngsten Reformen ergänzen. Da sowohl die Zielvorgaben als auch die Analysen der Kommission zur Erwachsenenbildung die gesamte Altersgruppe der 25-64 jährigen umfasst, fehlt eine konkrete gesamteuropäische bildungspolitische Strategie für die Zielgruppe der 50plus.<sup>591</sup>

Zusammenfassend lässt sich für das Arbeitsprogramm ET 2020 feststellen, dass die wichtigste Veränderung zum Arbeitsprogramm von 2010 die engere Anbindung an die europäische Gesamtstrategie Europa 2020 ist. Neben der Verpflichtung der Mitgliedstaaten sich nationale Ziele zu setzen und diese in die jährlichen NRPs aufzunehmen, wird die Umsetzung im Rahmen des europäischen Semesters bewertet und durch länderspezifische Empfehlungen ergänzt. So wurde der Prozess des Monitorings im Vergleich zu den Anfangsjahren des OMK deutlich gestrafft und der Druck auf die Länder erhöht.

Angesichts der in den vorigen Kapiteln beschriebenen zu erwartenden Verlängerung der durchschnittlichen Lebensarbeitszeit und des sich weiter beschleunigenden ökonomischen und technischen Fortschritts müssen die Bürger ihre Kenntnisse und Qualifikationen immer wieder und immer öfter auf den neuesten Stand bringen. In den Strategiepapieren und den Aktionsprogrammen wird auch immer wieder betont, dass nur Bürger mit aktuellen Fähigkeiten am politischen und sozialen Leben partizipieren können. Durch die Förderung der Bildung entstehen Arbeitsplätze, damit erhöht sich die Beschäftigungsquote – ein wesentlicher Parameter zur Aufrechterhaltung der europäischen Wohlfahrtsstaaten. Somit stellt die berufliche Bildung einen zentralen Faktor für die Wettbewerbsfähigkeit der EU dar und durch lebenslanges Lernen sollen Defizite (in der beruflichen Qualifikation) ausgeglichen und eine Chancengleichheit sowie sozialer Friede hergestellt werden. Obwohl die Kommission selbst erkennt, dass große Mängel in der beruflichen

---

<sup>590</sup> Europäische Kommission, 2016: Anzeiger für die allgemeine und berufliche Bildung, [http://ec.europa.eu/education/tools/et-monitor\\_de.htm](http://ec.europa.eu/education/tools/et-monitor_de.htm), [Zugriff: 21.01.2016]

<sup>591</sup> Vgl. Europäische Kommission, 2016: Anzeiger für die allgemeine und berufliche Bildung, [http://ec.europa.eu/education/tools/et-monitor\\_de.htm](http://ec.europa.eu/education/tools/et-monitor_de.htm), [Zugriff: 21.01.2016]

Weiterbildung bestehen und die Bildungs- und Ausbildungssysteme in Europa auf Kinder, Jugendliche und junge Erwachsene ausgerichtet sind, finden sich auf gesamteuropäischer bildungspolitischer Ebene keine geeigneten Strategien und Maßnahmen, um die Zielgruppe der älteren Arbeitnehmer/innen zu fördern und Qualifikationsdefiziten entgegenzuwirken.

### 7.3. EU-Bildungsprogramm

Zusätzlich zu den Strukturfonds (in Kapitel 6.3. bereits erläutert) fördert die Europäische Union mit einem eigenen Programm die Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten im Bereich der allgemeinen und beruflichen Bildung. Bereits 1997 wurde bei einer Tagung des Rates in Luxemburg festgehalten, dass die „lebensbegleitende allgemeine und berufliche Bildung einen wichtigen Beitrag zu der Beschäftigungspolitik der Mitgliedstaaten leisten kann, um die Beschäftigungs- und Anpassungsfähigkeit, die unternehmerische Initiative und die Chancengleichheit zu fördern.“<sup>592</sup>

Das Bildungsprogramm wurde im Zeitraum parallel zur Lissabon-Strategie und Europa 2020 in mehreren Phasen aufgelegt. Die nachfolgende Tabelle soll einführend einen Überblick geben:

Zeitraum	Name des Programms	Erwachsenenbildung
2000 – 2006	Sokrates II	Grundtvig
2007 – 2013	Programm für Lebenslanges Lernen	Leonardo da Vinci und Grundtvig
2014 – 2020	Erasmus +	Erasmus +: Grundtvig

*Tabelle 12 - Quelle: Eigene Darstellung*

Im Jänner 2000 wurde die **zweite Phase** des Aktionsprogramms zugunsten der Bildungspolitik (**SOKRATES**) für den Zeitraum von 2000 bis 2006 eingeleitet (die erste Phase lief von 1995 bis 1999).<sup>593</sup> Ausgangspunkt für die Neuauflage von Sokrates war die „Schaffung eines offenen und dynamischen europäischen Bildungsraumes [...], der die Verwirklichung des Ziels des lebensbegleitenden

<sup>592</sup> Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften (2000/L 28), S. 1

<sup>593</sup> Vgl. Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften (2000/L 28), S. 2

Lernens in der allgemeinen und beruflichen Bildung ermöglicht.<sup>594</sup> Neben einem erleichterten Zugang zu Bildung und damit verbesserter Chancengleichheit sollte der europäische Wissensraum durch verbesserte Fremdsprachenkenntnisse, erhöhte Mobilität und verstärkte Nutzung neuer Technologien im Bildungsbereich gestärkt werden.<sup>595</sup> Die Ziele wurden in insgesamt acht sogenannten „Aktionen“ umgesetzt – wobei das Thema Erwachsenenbildung in die Aktion 3 (Grundtvig) fiel. Zielgruppe von Grundtvig waren Erwachsene, die ihre (beruflichen) Kompetenzen im Rahmen einer formalen oder nicht formalen Ausbildung selbständig erwerben wollen. Neben Einzelpersonen waren auch neue Bildungskonzepte, Anbieter von Erwachsenenbildungsmaßnahmen und beratende Dienstleistungen inkludiert.<sup>596</sup> Ein eigener Fokus auf ältere Personen oder ältere Arbeitnehmer/innen fehlt auch hier. Die Höhe der Fördermittel für das gesamte Sokrates II Programm wurde auf 1.850 Millionen EUR festgelegt.<sup>597</sup>

Die Nachfolge für Sokrates bildete in der Periode von 2007 bis 2013 das **Programm für lebenslanges Lernen (LLL)**, das in sich die vier Einzelprogramme Comenius (für Kindergärten und Schulen), Erasmus (für den Hochschulbereich), Leonardo da Vinci (für berufliche Aus- und Weiterbildung) und Grundtvig (für die Erwachsenenbildung) vereinte.<sup>598</sup> Berichte über die früheren Programme zeigten einen wachsenden Bedarf an Maßnahmen zur Kooperation auf europäischer Ebene, die durch einen einfachen, benutzerfreundlichen Zugang die Umsetzung einer Politik des lebenslangen Lernens erleichtern sollten.<sup>599</sup> Um diesem Wunsch Folge zu leisten, wurde das Programm Grundtvig „auf die Lehr- und Lernbedürfnisse aller Beteiligten der Erwachsenenbildung jeglicher Art sowie auf die Einrichtungen und Organisationen, die entsprechende Bildungsgänge anbieten oder fördern“<sup>600</sup> ausgerichtet. In Artikel 29 des Ratsbeschlusses wurden – besonders im Hinblick auf das Thema dieser Arbeit - als spezifisches Ziel die „Bewältigung der durch die

---

<sup>594</sup> Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften (2000/L 28), S. 1

<sup>595</sup> Vgl. Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften (2000/L 28), S. 2f

<sup>596</sup> Vgl. Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften (2000/L 28), S. 9

<sup>597</sup> Vgl. Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften (2000/L 28), S. 4

<sup>598</sup> Bundesministerium für Bildung und Frauen, 2015: Programm für Lebenslanges Lernen 2007-2013, [https://www.bmbf.gv.at/schulen/euint/eubildung\\_III2007-2013/index.html](https://www.bmbf.gv.at/schulen/euint/eubildung_III2007-2013/index.html), [Zugriff: 22.01.2016].

<sup>599</sup> Vgl. Amtsblatt der Europäischen Union (2006/L 327), S. 46

<sup>600</sup> Amtsblatt der Europäischen Union (2006/L 327), S. 50

Alterung der Bevölkerung in Europa entstehenden Bildungsherausforderungen<sup>601</sup> und als operatives Ziel die Unterstützung von älteren Menschen<sup>602</sup> genannt. Das Programm Leonardo da Vinci fördert die „Unterstützung der Teilnehmer von Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen beim Erwerb und beim Einsatz von Wissen, Fähigkeiten und Qualifikationen zur Förderung ihrer persönlichen Entwicklung, ihrer Beschäftigungsfähigkeit und ihrer Teilnahme am europäischen Arbeitsmarkt“<sup>603</sup> – allerdings sind die Zielgruppe eher Lehrlinge und junge Erwachsene denn ältere Arbeitnehmer/innen.

Besonders hingewiesen wurde beim Beschluss des Rates auf die tragende Rolle der Sozialpartner – vor allem bei Fragestellungen, die mit der beruflichen Aus- und Weiterbildung verbunden sind.<sup>604</sup> Für das Programm wurde für die sieben-jährige Laufzeit ein Budget von insgesamt 6,97 Milliarden Euro bereitgestellt.<sup>605</sup>

Eine wesentliche prozessuale Neuerung zu SOKRATES war die Schaffung und Einrichtung einer eigenen nationalen Agentur<sup>606</sup>, deren Aufgabe es ist, die Gesamtkoordination zur Durchführung der Maßnahmen des Programms für lebenslanges Lernen inklusive des erforderlichen Finanzmanagements zu übernehmen.<sup>607</sup> Zum Beispiel wurde in Österreich die OeAD (Österreichische Austauschdienst)-GmbH mit den Anliegen der Nationalagentur für Lebenslanges Lernen betraut.<sup>608</sup>

Für den Zeitraum 2014 bis 2020 wurde **Erasmus+**<sup>609</sup> als das neue EU-Programm für allgemeine und berufliche Bildung, Jugend und Sport ins Leben gerufen. Unter dem neuen Namen sollen durch Projektförderung sowohl die Ziele der Strategie Europa 2020 (inklusive der Kernziele des Bildungsbereiches) als auch jene des strategischen Rahmens für europäische Zusammenarbeit im Bereich der allgemeinen und beruflichen Bildung (ET 2020) einschließlich der entsprechenden

---

<sup>601</sup> Amtsblatt der Europäischen Union (2006/L 327), S. 59

<sup>602</sup> Vgl. Amtsblatt der Europäischen Union (2006/L 327), S. 59

<sup>603</sup> Amtsblatt der Europäischen Union (2006/L 327), S. 58

<sup>604</sup> Vgl. Amtsblatt der Europäischen Union (2006/L 327), S. 54

<sup>605</sup> Vgl. Amtsblatt der Europäischen Union (2006/L 327), S. 54

<sup>606</sup> Ministerien wurden davon ausdrücklich ausgeschlossen – vgl. Amtsblatt der Europäischen Union (2006/L 327), S. 52

<sup>607</sup> Vgl. Amtsblatt der Europäischen Union (2006/L 327), S. 52

<sup>608</sup> OeAD-GmbH, 2016: Aufgaben, [https://www.oead.at/oead\\_infos\\_services/ueber\\_uns/leitbild\\_aufgaben/aufgaben/](https://www.oead.at/oead_infos_services/ueber_uns/leitbild_aufgaben/aufgaben/), [Zugriff: 23.01.2016].

<sup>609</sup> Europäische Kommission, 2016: Erasmus+, Programmleitfaden, [http://ec.europa.eu/programmes/erasmus-plus/documents/erasmus-plus-programme-guide\\_de.pdf](http://ec.europa.eu/programmes/erasmus-plus/documents/erasmus-plus-programme-guide_de.pdf), [Zugriff: 21.01.2016].

Benchmarks erreicht werden.<sup>610</sup> Neben dem Programm für lebenslanges Lernen wurden in Erasmus+ auch die Programme Jugend in Aktion, Erasmus Mundus, Tempus, Alfa, Edulink und Programme zur Zusammenarbeit zwischen Industrieländern im Bereich der Hochschulbildung zusammengeführt, um eine bessere Ergänzung der verschiedenen Bereiche gewährleisten und Synergieeffekte zu fördern.<sup>611</sup> Da vor allem die Arbeitslosigkeit junger Menschen seit der Wirtschaftskrise in Europa stark angestiegen ist, fokussiert Erasmus+ stärker auf die schulische und berufliche Ausbildung von Jugendlichen, jungen Erwachsenen sowie deren Auszubildende – ältere Arbeitnehmer/innen sind als Zielgruppe wieder in den Hintergrund gerückt. Um die Marke Erasmus+ in der Öffentlichkeit zu stärken, sollen jegliche Programmaktivitäten zu Beginn die Bezeichnung Erasmus+ tragen – so werden z.B. die Bezeichnungen *Erasmus+: Leonardo da Vinci* (für Projekte im Bereich der beruflichen Aus- und Weiterbildung) und *Erasmus+: Grundtvig* (für den Bereich der Erwachsenenbildung) verwendet.<sup>612</sup>

Für das Programm ist eine vorläufige Finanzausstattung im Umfang von 14,774 Milliarden Euro für einen Zeitraum von sieben Jahren (2014 bis 2020) vorgesehen, wobei zwei Drittel des Budgets in Mobilitätsprogramme und ein Drittel in Partnerschaften und Reformen des Bildungssektors fließen.<sup>613</sup>

Auf europäischer Ebene liegt die Durchführung von Erasmus+ bei der Europäischen Kommission (über die Exekutivagentur „Bildung, Audiovisuelles und Kultur“), auf Ebene der Mitgliedsstaaten bei den jeweiligen nationalen Agenturen.<sup>614</sup>

---

<sup>610</sup> Vgl. Europäische Kommission, 2016: Erasmus+, Programmleitfaden, [http://ec.europa.eu/programmes/erasmus-plus/documents/erasmus-plus-programme-guide\\_de.pdf](http://ec.europa.eu/programmes/erasmus-plus/documents/erasmus-plus-programme-guide_de.pdf), [Zugriff: 21.01.2016], S. 6

<sup>611</sup> Vgl. Europäische Kommission, 2016: Erasmus+, Programmleitfaden, [http://ec.europa.eu/programmes/erasmus-plus/documents/erasmus-plus-programme-guide\\_de.pdf](http://ec.europa.eu/programmes/erasmus-plus/documents/erasmus-plus-programme-guide_de.pdf), [Zugriff: 21.01.2016], S. 7

<sup>612</sup> Vgl. Europäische Kommission, 2016: Erasmus+, Programmleitfaden, [http://ec.europa.eu/programmes/erasmus-plus/documents/erasmus-plus-programme-guide\\_de.pdf](http://ec.europa.eu/programmes/erasmus-plus/documents/erasmus-plus-programme-guide_de.pdf), [Zugriff: 21.01.2016], S. 6

<sup>613</sup> Vgl. Europäische Kommission, 2016: Erasmus+, Programmleitfaden, [http://ec.europa.eu/programmes/erasmus-plus/documents/erasmus-plus-programme-guide\\_de.pdf](http://ec.europa.eu/programmes/erasmus-plus/documents/erasmus-plus-programme-guide_de.pdf), [Zugriff: 21.01.2016], S. 16

<sup>614</sup> Vgl. Europäische Kommission, 2016: Erasmus+, Programmleitfaden, [http://ec.europa.eu/programmes/erasmus-plus/documents/erasmus-plus-programme-guide\\_de.pdf](http://ec.europa.eu/programmes/erasmus-plus/documents/erasmus-plus-programme-guide_de.pdf), [Zugriff: 21.01.2016], S. 17

#### 7.4. Exkurs: Erhebungen des Eurostat

Als statistisches Amt der Europäischen Union mit Sitz in Luxemburg hat Eurostat den Auftrag für Statistiken zu sorgen, die Vergleiche zwischen Ländern und Regionen ermöglichen und als Grundlage und Evaluation für politische Strategien dienen sollen. Neben arbeitsmarktrelevanten Daten zu Beschäftigung und Arbeitslosigkeit der Bevölkerung werden auch Daten zur Bildung und Weiterbildung erhoben.<sup>615</sup> Die „Statistiken zur Bildung und Weiterbildung liefern Informationen über die Teilnahme von Einzelpersonen an Bildungs- und Weiterbildungsaktivitäten, zur Finanzierung von Bildung, zu Lehrpersonal und zu Bildungsergebnissen“<sup>616</sup> und umfassen im Bereich des lebenslangen Lernens neben der Teilnahme Erwachsener an Bildung und Weiterbildung auch Aspekte der Merkmale der Erwachsenenbildung, etwaige Hindernisse für die Teilnahme an Weiterbildungsangeboten sowie die Berufliche Weiterbildung in Unternehmen.<sup>617</sup>

Die in den beiden grundlegenden Arbeitsprogrammen zur Allgemeinen und Beruflichen Bildung 2010 (parallel zur Lissabon-Strategie) und 2020 (parallel zur Strategie Europa 2020) festgelegten Benchmarks für lebenslanges Lernen betreffend Erwachsener waren folgende: Bis 2010 sollten 12,5 Prozent der 25- bis 64-Jährigen an Maßnahmen zu lebenslangem Lernen teilnehmen<sup>618</sup> und bis 2020 sollte in den Mitgliedstaaten eine Quote von 15 Prozent erreicht werden.<sup>619</sup> Da weder in den Indikatoren/Benchmarks für 2010 noch für 2020 ältere Personen oder Arbeitnehmer/innen erwähnt werden, gestaltet sich die Evaluation schwierig.

In den folgenden Kapiteln 7.4.1. und 7.4.2. werden die für diese Arbeit relevanten statistischen Erhebungen und Auswertungen zu Weiterbildung und lebenslangem Lernen näher beleuchtet. Wie schon in den ersten beiden Exkursen in Kapitel 4.3. und 6.2.6. wird auch hier auf die Situation in Österreich eingegangen.

---

<sup>615</sup> Vgl. Europäische Kommission, 2016: Eurostat, <http://ec.europa.eu/eurostat/web/main>, [Zugriff: 08.02.2016]

<sup>616</sup> Europäische Kommission, 2016: Eurostat, <http://ec.europa.eu/eurostat/web/main>, [Zugriff: 08.02.2016]

<sup>617</sup> Vgl. Europäische Kommission, 2016: Eurostat, <http://ec.europa.eu/eurostat/web/main>, [Zugriff: 08.02.2016]

<sup>618</sup> Siehe dazu Kapitel 7.1.

<sup>619</sup> In Kapitel 7.2 erläutert

#### 7.4.1. Adult Education Survey (AES)

In der Eurostat-Beschreibung zum Datenbestand des AES findet sich folgende Erklärung der erhobenen Daten:

„Die Adult Education Survey die Erwachsenenbildung (AES) ist eine Haushaltserhebung im Rahmen der EU-Statistiken zum lebenslangen Lernen. Personen in Privathaushalten werden zu ihrer Beteiligung an Bildungs- und Weiterbildungsaktivitäten befragt (formales, nicht-formales und informelles Lernen). Die Zielgruppe der Erhebung sind Personen im Alter von 25 bis 64 Jahren.

Die Erhebung findet alle fünf Jahre statt und die Ergebnisse werden in der Online-Datenbank von Eurostat veröffentlicht. Darüber hinaus stehen die gesammelten Mikrodaten für Forschungsprojekte zur Verfügung, die die Beteiligung am lebenslangen Lernen untersuchen (Analysen mit soziodemografischen Merkmalen wie Land des Wohnsitzes, Personen- und Haushaltsmerkmale, Arbeitskontext, etc. ...).“<sup>620</sup>

Dabei liegen den Rubriken Bildungswesen, Beschäftigung und Berufe die internationalen Standardklassifikationen sowie die allgemeinen Klassifizierungen des Europäischen Statistischen Systems zugrunde.<sup>621</sup>

Die Piloterhebung – auch **2007 AES** genannt – wurde auf Basis genormter Fragebogen, Instrumente und Qualitätsberichte in 29 Ländern der Europäischen Union, der EFTA oder Beitrittskandidaten zur EU (darunter auch Österreich) von 2005 bis 2008 durchgeführt –wobei 2007 als Bezugsjahr festgelegt wurde.<sup>622</sup> Der 2010 zum Ende der Lissabon-Strategie<sup>623</sup> erschienene Eurostat-Report *Synthesis Quality Report Adult Education Survey*<sup>624</sup> evaluierte die Ergebnisse der ersten AES einerseits auf gemachte Erfahrungen in der Durchführung der Umfrage als auch andererseits in Bezug zu den Lissabon-Zielen des Lebenslangen Lernens.

Für Österreich analysierte der Eurostat-Report, dass nur rund 10 Prozent der beruflichen Weiterbildung im Rahmen einer begleiteten Maßnahme am Arbeitsplatz

---

<sup>620</sup> Europäische Kommission, 2016: Erhebung über Erwachsenenbildung (AES), <http://ec.europa.eu/eurostat/de/web/microdata/adult-education-survey>, [Zugriff: 08.02.2016]

<sup>621</sup> Vgl. Europäische Kommission, 2016: Erhebung über Erwachsenenbildung (AES), <http://ec.europa.eu/eurostat/de/web/microdata/adult-education-survey>, [Zugriff: 08.02.2016]

<sup>622</sup> Vgl. Europäische Kommission, 2016: Erhebung über Erwachsenenbildung (AES), <http://ec.europa.eu/eurostat/de/web/microdata/adult-education-survey>, [Zugriff: 08.02.2016]

<sup>623</sup> Siehe dazu Kapitel 6.1.

<sup>624</sup> European Commission/Eurostat, 2010: *Synthesis Quality Report Adult Education Survey*, Luxembourg

passierten – der überwiegende Teil geschah informell.<sup>625</sup> Während es im Bereich der formalen Bildung keine wesentlichen Abweichungen der teilnehmenden Länder vom EU-Durchschnitt von 6,2 Prozent gab, so reichten die Werte für die Teilnahme an nicht-formeller Bildung von 69,4 Prozent in Schweden bis zu 4,7 Prozent in Rumänien, wobei der EU-Durchschnitt 31,5 Prozent betrug. Österreich bewegte sich laut Eurostat mit rund 40 Prozent im Mittelfeld.<sup>626</sup>

Betrachtet man die von Eurostat ausgewerteten Zahlen zur berufsrelevanten nicht-formellen Aus- und Weiterbildung aufgeteilt in Altersgruppen in der nachstehenden Abbildung, so bemerkt man bei den meisten Ländern einen signifikanten Abstieg in der Gruppe der 55- bis 64-Jährigen – besonders auch in Österreich:

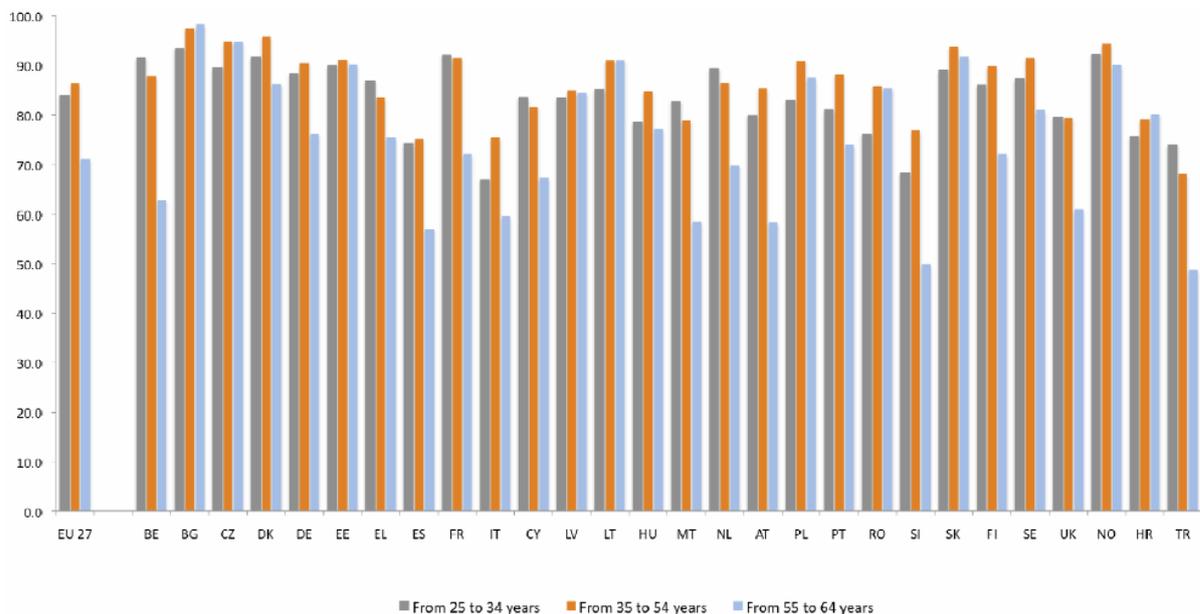


Abbildung 11 - Quelle: European Commission/Eurostat, 2010, S. 39

Eine genauere Interpretation des österreichischen Datenmaterials wurde 2009 von der Statistik Austria herausgegeben.<sup>627</sup> Die Erhebungsdaten von 4.675 Personen repräsentierten die rund 4,56 Millionen Einwohner/innen Österreichs im Alter zwischen 24 und 64 Jahren.<sup>628</sup> An einer formalen Ausbildung nahmen in den letzten 12 Monaten insgesamt 4,2 Prozent der Befragten teil, wobei der Wert in der Gruppe der 45- bis 54-Jährigen auf 1,2 Prozent und in jener Gruppe der 55- bis 64-Jährigen

<sup>625</sup> Vgl. European Commission/Eurostat, 2010, S. 33

<sup>626</sup> Vgl. European Commission/Eurostat, 2010, S. 38

<sup>627</sup> Statistik Austria (Hrsg.), 2009: Erwachsenenbildung, Ergebnisse des Adult Education Survey (AES), Wien

<sup>628</sup> Vgl. Statistik Austria (Hrsg.), 2009, S. 15

auf 0,4 Prozent sinkt.<sup>629</sup> Ein ähnliches Bild ergab sich bei Weiterbildungsaktivitäten im Bereich der nicht-formalen Bildung – auch hier sank die Beteiligung der 55- bis 64-Jährigen auf rund 25 Prozent.<sup>630</sup> Für alle Altersgruppen galt, dass ein „starker Zusammenhang besteht zwischen der Teilnahme an nicht-formaler Bildung und höchster abgeschlossener Schulbildung: Je höher der bereits erreichte Bildungsstand, desto größer ist auch die weitere Bildungsbeteiligung.“<sup>631</sup> Allerdings sahen die 55- bis 64-Jährigen eine weitaus geringere Anwendbarkeit des Erlernten in ihrem beruflichen Alltag.<sup>632</sup> Bei den detaillierteren Auswertungen zu Motivation, Hindernisgründen, Betriebsgrößen, Zeitaufwand und Finanzierung wurde jedoch nicht mehr zwischen den Altersgruppen differenziert.<sup>633</sup>

An der von Oktober 2011 bis Mai 2012 durchgeführten zweiten Erhebung zur Erwachsenenbildung **2011 AES** nahmen 30 Länder mit einer gesamten Netto-Stichprobengröße von 225.000 Personen teil.<sup>634</sup> Aufgrund der gesammelten Erfahrungen aus der Piloterhebung wurde das Frageprogramm betreffend nicht-formaler Bildung und informellem Lernen von Eurostat überarbeitet (mehrstufiger und genauer), was wiederum die Vergleichbarkeit der Auswertungen erschwert.<sup>635</sup> Der 2014 erschienene Quality Report<sup>636</sup> widmete sich ausschließlich der Methodik der Erhebung (zum Beispiel hinsichtlich der Definitionen, der Qualität der Daten, etwaiger Fehlerquellen, der Pünktlichkeit der Lieferung und rechtlicher Grundlagen)<sup>637</sup> – eine Auswertung auf europäischer Ebene ist noch in Arbeit.<sup>638</sup> Für Österreich lässt sich festhalten, dass die „Bildungsstruktur nach Alter ein steigendes Bildungsniveau in den letzten Jahrzehnten zeigt – insbesondere hinsichtlich höherer Schulen (AHS, BHS), Universitäten, Fachhochschulen oder hochschulverwandter Ausbildungen.“<sup>639</sup> Die Weiterbildung durch formale Bildung

---

<sup>629</sup> Vgl. Statistik Austria (Hrsg.), 2009, S. 25

<sup>630</sup> Vgl. Statistik Austria (Hrsg.), 2009, S. 29

<sup>631</sup> Statistik Austria (Hrsg.), 2009, S. 29

<sup>632</sup> Vgl. Statistik Austria (Hrsg.), 2009, S. 38

<sup>633</sup> Vgl. Statistik Austria (Hrsg.), 2009, S. 65ff

<sup>634</sup> Vgl. Europäische Kommission, 2016: Erhebung über Erwachsenenbildung (AES), <http://ec.europa.eu/eurostat/de/web/microdata/adult-education-survey>, [Zugriff: 08.02.2016]

<sup>635</sup> Vgl. Statistik Austria (Hrsg.), 2013, S. 20f

<sup>636</sup> European Commission/Eurostat, 2014: Adult Education Survey 2011, EU Quality Report, Luxembourg

<sup>637</sup> Vgl. European Commission/Eurostat, 2014, S. 5ff

<sup>638</sup> Vgl. Europäische Kommission, 2016: Erhebung über Erwachsenenbildung (AES), <http://ec.europa.eu/eurostat/de/web/microdata/adult-education-survey>, [Zugriff: 08.02.2016]

<sup>639</sup> Statistik Austria (Hrsg.), 2013, S. 22

betrug bei den 45- bis 54-Jährigen 3,2 Prozent und bei den 55- bis 64-Jährigen lediglich 1,9 Prozent – allerdings sind die Werte im Vergleich zu 2007 AES signifikant gestiegen.<sup>640</sup> Knapp die Hälfte der 25- bis 64-jährigen nahmen an Angeboten der nicht-formalen Bildung teil – hier fiel der Wert in der Gruppe der 55- bis 64-jährigen mit 35,2 Prozent deutlich geringer aus, wobei davon wiederum nur rund die Hälfte arbeitsbezogen ist. Auch bei der zweiten Erhebung zeigte sich erneut der Zusammenhang zwischen der Teilnahme an nicht-formaler Bildung und höchster abgeschlossener Schulbildung.<sup>641</sup> Knapp 52 Prozent der befragten 55- bis 64-jährigen gab an in den letzten 12 Monaten keinerlei Weiterbildung gehabt zu haben.<sup>642</sup>

Die nächste Erhebung wird von Juli 2016 bis März 2017 stattfinden und erste Ergebnisse werden für Ende 2017 erwartet.<sup>643</sup>

#### 7.4.2. *Continuing Vocational Training Survey (CVTS)*

Die zweite große Eurostat Erhebung zum lebenslangen Lernen beinhaltet Datenmaterial zu folgenden Themen: „Berufliche Weiterbildung – Qualifikationsangebot und -nachfrage, Schulungsbedarf, Erfassung von Form, Inhalt und Umfang der Fortbildung, Ermittlung unternehmenseigener Weiterbildungsressourcen und des Einsatzes externer Ausbildungsanbieter, Kosten der Weiterbildung [und] Berufliche Erstausbildung.“<sup>644</sup> Die Durchführung der Erhebung erfolgte bis jetzt 1993, 1999, 2005 und 2010, wobei im Unterschied zur AES nicht Privatpersonen sondern Betriebe befragt werden.<sup>645</sup> Da sich diese Arbeit mit der Strategie der Europäischen Union ab der Jahrtausendwende beschäftigt, werden hier die beiden letzten CVT-Erhebungen näher beschrieben.

---

<sup>640</sup> Vgl. Statistik Austria (Hrsg.), 2013, S. 24

<sup>641</sup> Vgl. Statistik Austria (Hrsg.), 2013, S. 27

<sup>642</sup> Vgl. Statistik Austria (Hrsg.), 2013, S. 64

<sup>643</sup> Vgl. Europäische Kommission, 2016: Erhebung über Erwachsenenbildung (AES), <http://ec.europa.eu/eurostat/de/web/microdata/adult-education-survey>, [Zugriff: 08.02.2016]

<sup>644</sup> Europäische Kommission, 2016: Erhebung über die berufliche Weiterbildung, <http://ec.europa.eu/eurostat/de/web/microdata/continuing-vocational-training-survey>, [Zugriff: 08.02.2016]

<sup>645</sup> Vgl. Europäische Kommission, 2016: Erhebung über die berufliche Weiterbildung, <http://ec.europa.eu/eurostat/de/web/microdata/continuing-vocational-training-survey>, [Zugriff: 08.02.2016]

Die Erhebung **CVTS 3** mit dem Bezugsjahr 2005, die sich auf Unternehmen mit mindestens 10 Beschäftigten in der Industrie oder im Dienstleistungssektor bezieht, haben 27 EU-Mitgliedstaaten und Norwegen durchgeführt.<sup>646</sup> Zum ersten Mal beruhte die Umfrage auf einer EU-Verordnung, die den gesetzlichen Rahmen für die Erstellung von Gemeinschaftsstatistiken über die betriebliche Bildung schuf, wobei der Bildung am Arbeitsplatz und während der Arbeitszeit vor allem von benachteiligten Gruppen auf dem Arbeitsmarkt besondere Aufmerksamkeit geschenkt werden sollte.<sup>647</sup> Ziel der Verordnung war „die Schaffung gemeinsamer statistischer Standards für die Erstellung harmonisierter Daten über die betriebliche Bildung, [da diese] auf Ebene der Mitgliedstaaten nicht ausreichend erreicht werden kann und daher besser auf Gemeinschaftsebene zu erreichen ist.“<sup>648</sup> Die Daten sollten von den Mitgliedstaaten 18 Monate nach Ablauf des Berichtsjahres übermittelt werden.<sup>649</sup> Im Vorwort des Manuals zur CVTS3-Erhebung streicht die Kommission nochmals die Rolle der beruflichen Weiterbildung in Verbindung zu den Zielen der Lissabon-Strategie<sup>650</sup> heraus:

“Enterprise investment in continuing vocational training, designed to promote human capital resources, is a key dynamic of economic performance, competitiveness, and employment in Europe and reflects the role of enterprises in resolving labour market imperfections and employment imbalances.”<sup>651</sup>

Im EU-Quality Report<sup>652</sup>, in dem die CVTS3 Daten von 25 Ländern analysiert wurden, sind vor allem Qualitätskriterien zur Erhebung und die Genauigkeit der Daten ausgewertet. Obwohl Eurostat zu dem Ergebnis kam, dass die gesamte Erhebung – auch bedingt durch die harmonisierten Rahmenbedingungen – eine sehr hohe Qualität aufwies, wurde seitens der teilnehmenden Unternehmen der Umfang der Befragung und der damit verbundene hohe Zeitaufwand kritisiert.<sup>653</sup>

---

<sup>646</sup> Vgl. Europäische Kommission, 2016: Erhebung über die berufliche Weiterbildung, <http://ec.europa.eu/eurostat/de/web/microdata/continuing-vocational-training-survey>, [Zugriff: 08.02.2016]

<sup>647</sup> Vgl. Amtsblatt der Europäischen Union (2005/L 255), S. 1ff

<sup>648</sup> Amtsblatt der Europäischen Union (2005/L 255), S. 2

<sup>649</sup> Vgl. Amtsblatt der Europäischen Union (2005/L 255), S. 4

<sup>650</sup> Siehe dazu Kapitel 6.1.1.

<sup>651</sup> European Commission/Eurostat, 2006, S. 3

<sup>652</sup> European Commission/Eurostat, o.J.: Synthesis of National Quality Reports for the 3rd Continuing Vocational Training Survey, Luxemburg

<sup>653</sup> Vgl. European Commission/Eurostat, o.J., S. 34

Eine genauere Analyse der europäischen Daten des CVTS3 findet sich in einer 2010 erschienenen Studie des CEDEFOP.<sup>654</sup> Darin bekräftigt CEDEFOP, dass die betriebliche Weiterbildung seit Beginn des Kopenhagen-Prozesses an Bedeutung gewann und ein wesentliches Element des lebenslangen Lernens wurde, da der technologische Fortschritt und die strukturellen Veränderungen des Arbeitsmarktes eine permanente Erneuerung und Anpassung der Qualifikationen und Fähigkeiten notwendig machen.<sup>655</sup> CEDEFOP bewertete die Performance der Länder nach vier Dimensionen: Vorkommen, Teilnahme, Ausmaß und Aufwand und konnte daraus drei Gruppen ableiten – jene der „high, medium and low performers“.<sup>656</sup> Die Studie kam zu folgenden Resultaten: Tschechien und Slovenien waren die großen Gewinner in Europa. Alle „high performer“ des CTVS 2 (1999) verloren in allen Dimensionen (außer Frankreich), wobei die Performance der skandinavischen Länder trotz der Verluste hoch bleibt.<sup>657</sup> Die Gruppe der „medium performers“ wurde größer und inhomogener. Während sich Estland verbesserte und Österreich stagnierte, verloren Belgien, Deutschland und die Niederlande leicht. Hier spiegelt sich auch der allgemeine Trend der CVTS 3 Erhebung wieder: „improvements mostly in eastern Europe and declines mostly in western Europe [...] and [...] most low performers<sup>658</sup> showed improvements in their performance between 1999 and 2005.“<sup>659</sup> Mit wenigen Ausnahmen entsprachen die von CEDEFOP entwickelten Gruppen den wohlfahrtsstaatlichen Typen von Esping-Andersen<sup>660</sup> – die Länder des sozial-demokratischen Typus fanden sich in der Gruppe der „high performer“, die konservativen Wohlfahrtsstaaten waren „medium performer“ und die Staaten des rudimentär/mediterranen Typus bildeten zusammen mit den Reformstaaten die Gruppe der „low performer“.<sup>661</sup>

In den meisten Mitgliedstaaten der EU waren Kurse die beliebteste Form, um das Wissen, die Fähigkeiten und Kompetenzen der Mitarbeiter zu verbessern.<sup>662</sup> Leider

---

<sup>654</sup> CEDEFOP, 2010: Employer-provided vocational training in Europe, Evaluation and interpretation of the third continuing vocational training survey, Luxembourg

<sup>655</sup> Vgl. CEDEFOP, 2010: Employer-provided vocational training in Europe, S. 1

<sup>656</sup> CEDEFOP, 2010: Employer-provided vocational training in Europe, S. 10

<sup>657</sup> Vgl. CEDEFOP, 2010: Employer-provided vocational training in Europe, S. 10f

<sup>658</sup> Wie z.B. Bulgarien, Rumänien, Portugal und Griechenland

<sup>659</sup> CEDEFOP, 2010: Employer-provided vocational training in Europe, S. 11

<sup>660</sup> Das Model ist in Kapitel 3.2. beschrieben.

<sup>661</sup> Vgl. dazu auch CEDEFOP, 2010: Employer-provided vocational training in Europe, S. 23ff

<sup>662</sup> Vgl. CEDEFOP, 2010: Employer-provided vocational training in Europe, S. 13f

findet sich auch in dieser CEDEFOP Studie weder Datenmaterial noch eine Auswertung hinsichtlich älterer Arbeitnehmer/innen.

2008 wurde von Statistik Austria eine Analyse der österreichischen CVTS 3 Erhebung<sup>663</sup> publiziert. Von den 3.435 befragten österreichischen Unternehmen ab zehn Beschäftigten aus dem produzierenden Bereich sowie aus dem Dienstleistungssektor waren 81 Prozent im Jahr 2005 weiterbildungsaktiv<sup>664</sup> (wobei der Wert bei Unternehmen mit 250 und mehr Beschäftigten auf 99 Prozent stieg). 67 Prozent der Unternehmen ermöglichten Kurse und 71 Prozent andere Formen der betrieblichen Weiterbildung (wie die Teilnahme an Tagungen, Workshops, Fachmessen).<sup>665</sup> Boten die Unternehmen keine Weiterbildung an, so wurde dies mit der ausreichenden Qualifikation der Beschäftigten begründet.<sup>666</sup> Mit diesen Werten liegt Österreich im europäischen Vergleich im Spitzenfeld – betrachtet man allerdings den aussagekräftigeren Zahlen der an Weiterbildungskursen teilnehmenden Beschäftigten aller Unternehmen, so lag Österreich mit 33% im Mittelfeld. In der Altersgruppe der über 54-Jährigen besuchten durchschnittlich nur mehr 21 Prozent eine Weiterbildungsmaßnahme,<sup>667</sup> wobei der Wert in Relation zur Unternehmensgröße signifikant ansteigt:

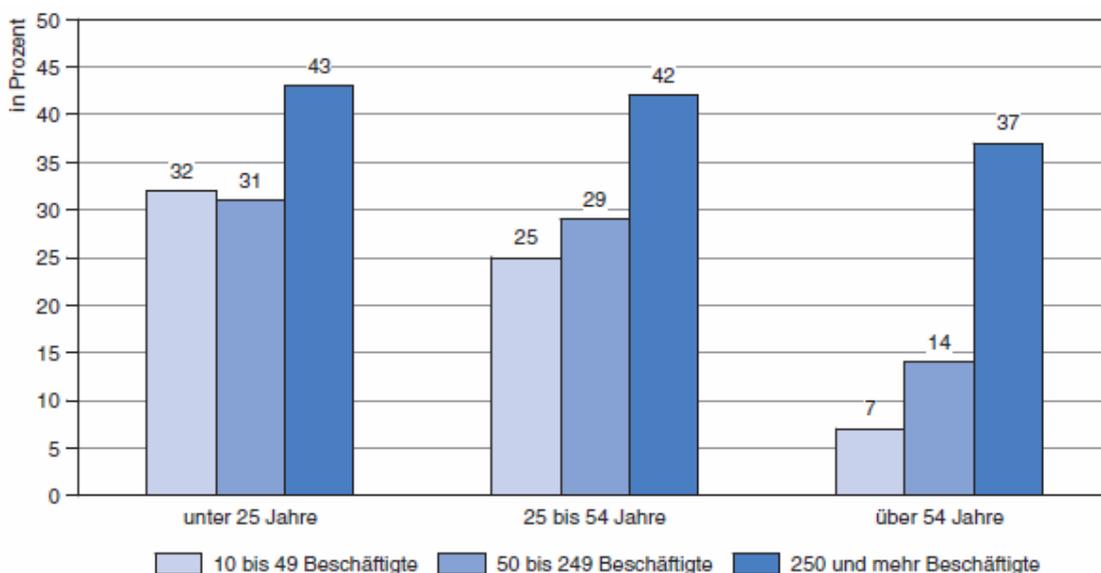


Abbildung 12 - Quelle: Statistik Austria, 2008, S. 25

<sup>663</sup> Statistik Austria (Hrsg.), 2008: Betriebliche Weiterbildung 2005, Wien

<sup>664</sup> Vgl. Statistik Austria, 2008, S. 6

<sup>665</sup> Vgl. Statistik Austria, 2008, S. 18f

<sup>666</sup> Vgl. Statistik Austria, 2008, S. 21

<sup>667</sup> Vgl. Statistik Austria, 2008, S. 25

Auch die Anzahl von neun (in bezahlter Arbeitszeit) besuchten Weiterbildungskursstunden je beschäftigte Person entspricht dem europäischen Durchschnitt.<sup>668</sup> Bei einem Vergleich der Ergebnisse des 2007 AES mit den Daten des CVTS 3 (wenn gleich dies auch nur mit gewissen Einschränkungen möglich ist), zeigt sich laut Statistik Austria eine Kohärenz der Teilnehmerquoten.<sup>669</sup> Abschließend lässt sich feststellen, dass Großunternehmen deutlich mehr in Weiterbildungsangebote für ihre Beschäftigten investierten als kleine Unternehmen.<sup>670</sup> Trotz mittlerer Performance lag Österreich 2005 bereits über dem europäischen Ziel, dass 12,5 Prozent, der 25- bis 64-Jährigen am Lebenslangen Lernen teilnehmen sollen.

Auch 2010 wurden im Rahmen des **CVTS 4** wiederum in 27 EU-Mitgliedstaaten und Norwegen Daten aus Unternehmen mit zehn oder mehr Beschäftigten erhoben. Dieses Mal lag der Schwerpunkt auf dem Bereich der gewerblichen Wirtschaft.<sup>671</sup>

Im EU Quality Report weist Eurostat in der Einleitung auf die wesentliche Rolle des lebenslangen Lernens zur Entwicklung und Förderung einer auf die Herausforderungen der wissensbasierten Wirtschaft ausgerichteten Erwerbsbevölkerung. Betriebliche Weiterbildung stellt als spezieller Aspekt des lebenslangen Lernens ein zentrales Thema der Strategie Europa 2020 dar – vor allem als Teil der beschäftigungspolitischen Initiative „Agenda für neue Kompetenzen und Beschäftigungsmöglichkeiten“.<sup>672,673</sup> Als Verbesserung zum vorangegangenen CVTS 3 wurden die Liste der Variablen vereinfacht, neue Variablen zur Erhebung der Auswirkungen beruflicher Weiterbildung auf den künftigen Qualifikationsbedarf festgelegt und die Klassifikationen der Unternehmen überarbeitet. Wie auch schon beim vorangegangenen EU Quality Report lag der Focus auf der Analyse der methodischen Qualitätskriterien (wie Genauigkeit der Daten, Pünktlichkeit der

---

<sup>668</sup> Vgl. Statistik Austria, 2008, S. 44f

<sup>669</sup> Vgl. Statistik Austria, 2012, S. 13f

<sup>670</sup> Vgl. Statistik Austria, 2008, S. 6

<sup>671</sup> Vgl. Europäische Kommission, 2016: Erhebung über die berufliche Weiterbildung, <http://ec.europa.eu/eurostat/de/web/microdata/continuing-vocational-training-survey>, [Zugriff: 08.02.2016]

<sup>672</sup> Vgl. European Commission/Eurostat, 2015, S. 4

<sup>673</sup> Die Initiative ist in Kapitel 6.2.5. genau beschrieben.

Abgabe, Stichprobenfehler, ...).<sup>674</sup> Da die Zugehörigkeit zu einer bestimmten Altersgruppe nicht mehr im Manual der Erhebung vorgesehen war (im Zuge der oben genannten Vereinfachung der Variablen), kann auch keine Aussage hinsichtlich der Weiterbildung älterer Arbeitnehmer/innen getroffen werden.<sup>675</sup>

Eine qualitative Auswertung der gesammelten europäischen Daten sowie ein Vergleich der Daten des CVTS 4 und des 2011 AES sind derzeit von CEDEFOP in Arbeit.<sup>676</sup>

In Österreich stieg laut dem Bericht von Statistik Austria die Zahl der weiterbildungsaktiven Unternehmen des Produktions- und Dienstleistungssektors ab zehn Beschäftigten auf 87 Prozent an, wobei der Anstieg zur Gänze dem Dienstleistungssektor zuzuschreiben ist.<sup>677</sup> Im Vergleich zur Erhebung CVTS 3 blieb Österreich mit 33 Prozent der an Weiterbildungskursen teilnehmenden Beschäftigten aller Unternehmen Österreich zwar nominell gleich, lag allerdings im europäischen Vergleich nur mehr im unteren Mittelfeld, da der Durchschnitt der EU-27 38 Prozent betrug.<sup>678</sup> Die Kursdauer stieg um eine Stunde auf zehn Stunden und entsprach so genau dem EU-27-Durchschnitt.<sup>679</sup> Da wie bereits erwähnt die Altersgruppe nicht mehr erhoben wurde, lässt sich auch für Österreich keine Auswertung in Bezug auf ältere Beschäftigte erstellen.

## 7.5. Fazit

Bereits seit den 1990er Jahren wurde lebenslanges Lernen innerhalb der Europäischen Union thematisiert. Mit den demographischen Veränderungen und der Transformation der Arbeitswelt hin zu einer wissensbasierten Wirtschaft stellte die Bildungspolitik ein immer bedeutenderes Politikfeld dar, denn ein hohes Bildungsniveau trägt zu Innovationen und damit zu Wachstum und der Erhaltung des Wohlfahrtsstaates bei –

---

<sup>674</sup> Vgl. European Commission/Eurostat, 2015, S. 5

<sup>675</sup> Vgl. European Commission/Eurostat, 2012: CVTS 4 manual, Version 6, [https://circabc.europa.eu/sd/a/76f1c351-6b9c-497a-b3b0-876820d91507/1\\_MANUAL\\_Version6.pdf](https://circabc.europa.eu/sd/a/76f1c351-6b9c-497a-b3b0-876820d91507/1_MANUAL_Version6.pdf), [Zugriff: 22.02.2016]

<sup>676</sup> Details zum Call Analysis of the Continuing Vocational Training and Adult Education Surveys vom 24.09.2012 unter "AO/RPA/ALSTI/Analysis of CVTS and AES/014/12"

<sup>677</sup> Vgl. Statistik Austria, 2013, Betriebliche Weiterbildung 2010, S. 39

<sup>678</sup> Vgl. Statistik Austria, 2013, Betriebliche Weiterbildung 2010, S. 40

<sup>679</sup> Vgl. Statistik Austria, 2013, Betriebliche Weiterbildung 2010, S. 42

je rascher sich die äußeren Rahmenbedingungen wandeln, um so wichtiger sind funktionierende Bildungssysteme.

Da die Europäische Union die Bedeutung einer gebildeten Bevölkerung für prosperierende Ökonomie und soziale Stabilität erkannte, wurde die Bildungspolitik unter dem Schlagwort des lebenslangen Lernens als Teil der in Kapitel 6 beschriebenen umfassenden Beschäftigungsstrategie verstanden.<sup>680</sup>

Zur Schaffung eines gemeinsamen Bildungsraumes parallel zu den Maßnahmen der Lissabon-Strategie sowie des EBS - und als Grundlage von lebenslangem Lernen zur gesellschaftlichen Partizipation, sozialem Zusammenhalt und als Qualifikation für lange Beschäftigung - wurden die Mitgliedstaaten in einem Memorandum im Jahr 2000 aufgerufen kohärente Strategien zu entwickeln. Unter Einbeziehung der Sozialpartner und durch öffentliche und private Finanzierung sollte einerseits nachfrageseitig die individuelle Lernmotivation erhöht und andererseits gleichzeitig das Angebot verbessert und der Zugang erleichtert werden.

In dem daraus resultierenden Arbeitsprogramm Allgemeine und berufliche Bildung 2010 (ET 2010) wurden jedoch ältere Arbeitnehmer nicht explizit erwähnt.<sup>681</sup>

Der 2002 neu etablierte und auf freiwilliger Kooperation beruhende Kopenhagen-Prozess sollte unter aktiver Einbindung der Sozialpartner Reformen im Bereich der beruflichen Aus- und Weiterbildung in Gang setzen und die europäische Dimension in der beruflichen Bildung stärken.<sup>682</sup>

Im Zwischenbericht von 2004 forderte die Kommission Reformen, da es große Mängel in der beruflichen Weiterbildung auf Grund einer zu geringen Teilnahme (in der Gruppe der 55- bis 64-Jährigen sogar einen starken Rückgang) und keine ausreichenden Investitionen aus dem privaten Sektor gab. Daher verfolgten die nachfolgenden Aktionspläne das Ziel für ausreichende Investitionen in allgemeine und berufliche Bildung von älteren Arbeitnehmer/innen zu sorgen und die Gesellschaft für die zentrale Rolle der Älteren für die wirtschaftliche und soziale Entwicklung Europas zu sensibilisieren.

---

<sup>680</sup> Siehe dazu auch die Bedeutung von Lebenslangem Lernen in Kapitel 2.2.1.

<sup>681</sup> In Kapitel 7.1.1. beschrieben

<sup>682</sup> Siehe dazu die Ausführungen in Kapitel 7.1.1.

Doch ebenso wenig wie die beschäftigungspolitischen Ziele der Lissabon-Strategie<sup>683</sup> wurden die bildungspolitischen erreicht. Die Kommission erkannte aber eine positive Tendenz, da die Aktionspläne einen wichtigen Beitrag zur Bewusstseins- und Konsensbildung leisteten und eine gute Basis für die nationale Strategien sowie einen regen Austausch zwischen Mitgliedstaaten bildeten.<sup>684</sup>

Mit dem Aktionsplan Allgemeine und Berufliche Bildung 2020 (ET 2020) wurde die europäische Bildungspolitik noch stärker an die beschäftigungspolitische Ebene von Europa 2020 herangeführt. Weiterhin bildete der Zugang zu lebenslangem Lernen eine wesentliche Komponente zur Erreichung des seit 2000 bestehenden Ziels Europa zum dynamischsten und wettbewerbsfähigsten Wirtschaftsraum der Welt zu machen<sup>685</sup> und zur Bewältigung sozioökonomischer, demografischer, ökologischer und technologischer Herausforderungen, die die Union zu bewältigen hat.<sup>686</sup> Ziel war es die nationalen Bildungssysteme zu vernetzen, den Zugang für Erwachsene zu erleichtern und gegenseitig Abschlüsse anzuerkennen und zu harmonisieren. Jedem/r EU-Bürger/in soll die Möglichkeit zu (beruflicher) Weiterbildung, dem Erwerb notwendiger Qualifikationen und damit lange Beschäftigungsfähigkeit gewährleistet werden.<sup>687</sup> Sowohl im Zwischenbericht von 2014 als auch in den Fortschrittsberichten fehlt jedoch eine gesamteuropäische Strategie für die Zielgruppe der 50plus.<sup>688</sup>

Mit der Aufnahme der nationalen Ziele in die NRPs und die Bewertung im Rahmen des Europäischen Semesters wurde die Umsetzung des Arbeitsprogramm ET 2020 noch enger an die europäische Gesamtstrategie Europa 2020 angebunden. Dadurch wurde der Prozess des Monitorings im Vergleich zu den Anfangsjahren des OMK deutlich gestrafft und der Druck auf die Länder erhöht.

Die Finanzierung der Projekte und Maßnahmen erfolgt im Rahmen eines eigenen Bildungsprogramms, wobei die Weiterbildung Erwachsener im Unterprogramm Grundtvig und die berufliche Aus- und Weiterbildung im

---

<sup>683</sup> Genauer in Kapitel 6.4. ausgeführt

<sup>684</sup> Siehe Kapitel 7.1.2.

<sup>685</sup> Die genaue Zielvorgabe der Lissabon-Strategie ist in Kapitel 6.1.1. beschrieben.

<sup>686</sup> Siehe dazu Kapitel 7.2.

<sup>687</sup> In Kapitel 7.2.1. ausgeführt

<sup>688</sup> Genauer in Kapitel 7.2.2. ausgeführt

Unterprogramm Leonardo angesiedelt ist. Unter der Marke Erasmus+ wurden die Teilprogramme nochmals vereinheitlicht und wiederum stärker mit dem Aktionsplan ET 2020 und der Strategie Europa 2020 harmonisiert. Für die Abwicklung wurden nationale Agenturen eingerichtet.<sup>689</sup>

Evaluiert wurde die Teilnahme am lebenslangen Lernen in regelmäßigen Abständen im Zuge von zwei gesamteuropäischen Erhebungen – zum einen die AES, bei der Privatpersonen zu ihrer Beteiligung an Bildungs- und Weiterbildungsaktivitäten befragt werden und zum anderen die CVTS, die die betriebliche Weiterbildung in Unternehmen zum Inhalt hat. Als Benchmark wurde sehr vage nur die Beteiligung am lebenslangen Lernen von Erwachsenen zwischen 25 bis 64 Jahren von 12,5 Prozent (ET 2010) und 15 Prozent (ET 2020) festgelegt. Für die Zielgruppe der über 50- oder 55-Jährigen gab es keine nominelle Zielvorgabe. Auffallend war jedoch, dass die Bildungsbeteiligung in der Gruppe der 55- bis 64-Jährigen (sofern überhaupt erhoben) signifikant abnahm - je geringer die Qualifikation war, desto seltener.<sup>690</sup> Interessant war besonders in der qualitativen Analyse der CVTS, dass im europäischen Vergleich die von CEDEFOP entwickelten Gruppen mit wenigen Ausnahmen den Typen des wohlfahrtsstaatlichen Modells von Esping-Andersen entsprachen – während die Länder des sozialdemokratischen Typus auch die höchste Performance in der betrieblichen Weiterbildung zeigten, waren die Länder des rudimentär/mediterranen Typus am unteren Ende der Skala.<sup>691</sup>

---

<sup>689</sup> In Kapitel 7.3. ausgeführt

<sup>690</sup> Siehe Kapitel 7.4.

<sup>691</sup> Das Model ist in Kapitel 3.2. beschrieben und die Analysen des CEDEFOP in Kapitel 7.4.2.

## **8. Schlussbetrachtungen und Ausblick**

Diese Masterarbeit hatte zum Ziel, die Strategien der Europäischen Union zur Weiterbildung älterer Arbeitnehmer/innen herauszuarbeiten und zu analysieren, wobei der Hauptfokus zeitlich auf der Entwicklung in den Jahren 2000 bis 2015 lag. Scheint das Thema auf den ersten Blick ein rein bildungsrelevantes zu sein, so zeigt diese Arbeit auf, dass die Thematik an der Schnittstelle mehrerer unterschiedlicher Politikfelder angesiedelt ist: Neben der Wirtschaftspolitik sind Aspekte der Arbeitsmarktpolitik, Sozialpolitik und Bildungspolitik relevant.

Im ersten Kapitel wurde einleitend ausgeführt, dass sich die Altersstruktur der Gesellschaft in diesem Jahrhundert verändern wird. Zusätzlich zu dem demographischen Wandel hin zu einer alternden Gesellschaft in Europa unterliegen auch die sozioökonomischen Rahmenbedingungen und damit der Arbeitsmarkt einem rasanten Veränderungsprozess hin zu einer wissensbasierten Wirtschaft. Diese beiden Faktoren bilden den Hintergrund für die beschäftigungs- und bildungspolitischen Strategien der Europäischen Union in der ersten Hälfte des 21ten Jahrhunderts.

Zur Bearbeitung der komplexen Ausgangslage wurde folgender im zweiten Kapitel beschriebener Mix aus qualitativen Methoden gewählt: Die Fallstudie diente zur Interpretation der public policy, der Prozess wurde im Rahmen der Politikfeldanalyse analysiert und die handelnden Akteure wurden in einem Policy-Akteurs-System hinsichtlich ihres Einflusses und ihrer Intentionen kategorisiert. Die Literatur wurde mittels einer Kodierungstabelle nach der Methode der qualitativen Inhaltsanalyse betrachtet. Hierzu wurden Kategorien und Schlüsselwörter – analog zu den definierten Begriffen in Kapitel 2.2. - entwickelt, und anschließend Strategie- und Arbeitspapiere, Studien, Berichte, Broschüren, Leitfäden, Amtsblätter, Gesetze und Richtlinien nach diesen durchsucht. Neben der Sekundärliteratur dienten als Primärquellen Studien, Berichte, Strategiepapiere, Gesetzestexte, parlamentarischen Materialien, Parteiprogramme, Broschüren der Akteure, Informationsseiten im Internet und bereits ausgewertetes Datenmaterial von Eurostat, Statistik Austria und dem Arbeitsmarktservice.

Auffallend war, dass der Diskurs zur Weiterbildung älteren Arbeitnehmer/innen von Unschärfe in der Begriffsabgrenzung, synonym verwendeten Begriffen und statistischen Abweichungen geprägt ist. Daher mussten zunächst die der Arbeit zugrunde liegenden Begriffe wie Weiterbildung und lebenslanges Lernen definiert werden. Während eine Unterscheidung zwischen formaler und nicht-formaler Bildung noch relativ eindeutig getroffen werden konnte, war in der Abgrenzung zwischen informellem und beiläufigem Lernen fraglich, ob eine bewusste Entscheidung Voraussetzung sei. Die selbige Problematik ergab sich auch bei arbeitsmarktrelevanten Begriffen wie Arbeitnehmer/in oder Erwerbstätige/r. Auch die Zielgruppe der älteren Arbeitnehmer ist nicht klar definiert und variiert in Erhebungen je nach Datenlage von 50plus (eher aus einer beschäftigungspolitischen Sichtweise) bis zu 55 bis 64 (aus bildungspolitischen Gesichtspunkten). Ebenfalls deutliche Unterschiede finden sich in Europa zu Arbeitslosenzahlen (europäische Befragung vs. Register in Österreich) und dementsprechenden Berechnungen der Erwerbstätigenquote (welche Altersgruppen herangezogen werden), wobei auch die Konzepte, wann jemand als erwerbstätig gilt divergieren (Labour-Force-Konzept der ILO vs. nationale Lebensunterhaltskonzept). Die europäischen Berechnungen sind zumeist breiter gefasst und die Daten werden durch Befragung erhoben.

Der zur Analyse der politischen Strategie der Europäischen Union herangezogene theoretische Rahmen wurde im dritten Kapitel erläutert. Dabei steht die Typologie von Esping-Andersen im Zentrum der weiteren Überlegungen, da in der vergleichenden Wohlfahrtsstaatsanalyse in Europa das Modell von Esping-Andersen seit 25 Jahren gültiges Referenzmodell ist. Den Kriterien der Dekommodifizierung, der Stratifizierung und später der Defamiliarsierung folgend, fügte Esping-Andersen nach Kritik zu der ursprünglichen Trias - bestehend aus dem liberalen, dem konservativen und dem sozialdemokratischen Typus – noch als weitere Aspekte jenen der Globalisierung und die Rolle der privaten Haushalte hinzu. Kritiker ergänzten sein Modell um den rudimentäre/mediterranen Typus, den Typus der mittel- und osteuropäischen Reformstaaten sowie den radikalen Typ.

Die sich vor dem Hintergrund der demographischen Entwicklungen und dem Wandel hin zu einer Wissensgesellschaft aufgeworfenen Forschungsfragen lassen

sich mit den gewählten Methoden und unter Berücksichtigung des theoretischen Ansatzes daher wie folgt beantworten:

Die Forschungsfrage nach den **Strategien und Vorgaben der Europäischen Union zur Weiterbildung älterer Arbeitnehmer/innen** kann zusammen mit der Frage nach den **gesetzten Zielen und Maßnahmen** erläutert werden.

Die vier großen strategischen Vorgaben der Europäischen Union lassen sich in einer Matrix anschaulich zusammenfassen:

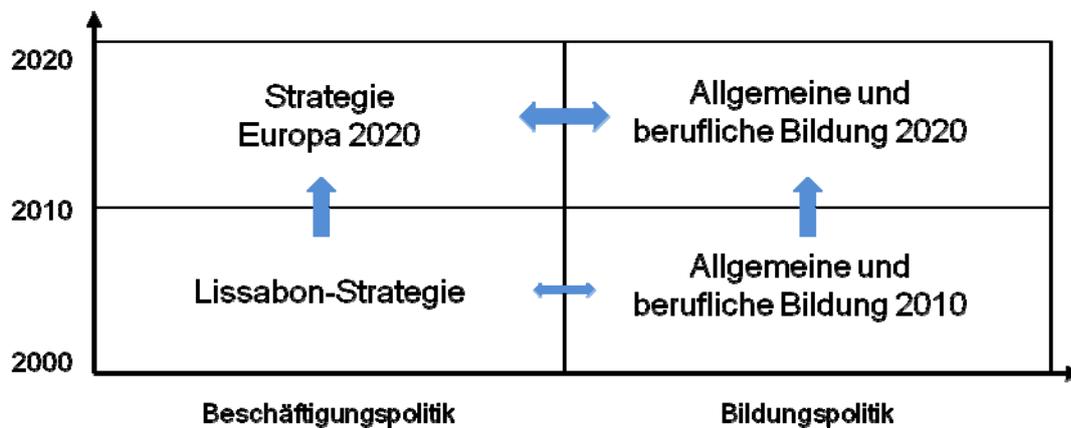


Abbildung 13 - Quelle: eigene Darstellung

Jeweils für zehn Jahre wurden sowohl auf beschäftigungspolitischer Ebene als auch auf bildungspolitischer einander ergänzenden Strategien entwickelt, wobei die Pfeile die Verbindungen verdeutlichen sollen.

Das Agenda Setting begann im Jahr 2000 mit dem Beschluss der **Lissabon-Strategie** und der Vorgabe die Europäische Union bis 2010 zum dynamischsten und wettbewerbsfähigsten Wirtschaftsraum der Welt zu machen, der fähig ist, ein dauerhaftes Wirtschaftswachstum mit mehr und besseren Arbeitsplätzen und einem größeren sozialen Zusammenhalt zu erzielen. Durch gemeinsame wirtschaftliche und soziale Reformen, Investitionen in die Aus- und Weiterbildung der Arbeitnehmer, einer die Ökologisierung der Wirtschaft und Innovationen sollte das Wachstum angekurbelt werden, Arbeitsplätze geschaffen und der europäische Wohlfahrtsstaat gestärkt werden. Als Schwächen der Union wurden die bestehende (strukturelle) Arbeitslosigkeit und eine mangelnde Beteiligung älterer Arbeitskräfte am Arbeitsmarkt identifiziert. Daher forderte die Union die Mitgliedsstaaten zu einer

Erhöhung der Investitionen in das Humankapital, einer Förderung von Partnerschaften zwischen Ausbildungszentren und Unternehmen und die Festlegung zukünftig notwendige Grundfertigkeiten in einem europäischen Rahmen auf. Damit wurde zum ersten Mal ein Bewusstsein für die Förderung älterer Arbeitnehmer/innen als wichtiger Wertschöpfungsfaktor und als Voraussetzung für soziale Sicherheit geschaffen.

Basis der Lissabon-Strategie bildeten die bestehenden wirtschafts- und beschäftigungspolitischen Instrumente des Luxemburg-, Cardiff- und Kölnprozesses, die nun stärker vernetzt wurden, wobei vor allem der als Luxemburg-Prozess bekannte Koordinations- und Steuerungsmechanismus der Europäischen Beschäftigungsstrategie durch die Ausgestaltung der Leitlinien und der Formulierung konkreter Ziele in Lissabon einen neuen Impuls.

Durch die Einbindung der Europäischen Sozialagenda in die Lissabon-Strategie wurde der sozialpolitische Handlungsspielraum der EU stark ausgeweitet und die Sozialpolitik von einer rein nationalen auf die europäische Ebene gehoben. Eine gemeinsame Strategie wurde als wichtiger Stabilisator für die europäische Entwicklung gesehen und sollte eine Grundlage für wirtschaftlichen Erfolg bilden. Zur Umsetzung wurde das neue offene Koordinierungsverfahren angewendet. Dabei werden zunächst Leitlinien mit einem genauen Zeitplan zur Verwirklichung und anschließend quantitative und qualitative Indikatoren sowie Benchmarks zur Messung festgelegt. Im dritten Schritt erfolgt durch die Vorgabe konkreter Ziele und den Erlass entsprechender Maßnahmen die Umsetzung auf nationaler und regionaler Ebene. Schließlich erfolgen eine regelmäßige Evaluation des Fortschrittes und eine gegenseitige Prüfung mit der Idee des voneinander Lernens.

Das Ziel der Lissabon-Strategie – die Erhöhung der allgemeinen Beschäftigungsquote auf 70 Prozent und speziell die der älteren Arbeitnehmer/innen auf 50 Prozent – wurde trotz der beiden Kurskorrekturen 2005 und 2008 nicht erreicht.

Daher wurden die Lissabon-Zielsetzungen unter Berücksichtigung der gewonnenen Erkenntnisse weiterverfolgt und als **Strategie Europa 2020** 2010 vom Rat verabschiedet. Durch die wiederum auf zehn Jahre ausgelegte Wachstumsstrategie sollte die Europäische Union fähig sein, die Krise zu überwinden und gleichzeitig Grundlagen für eine wettbewerbsfähigere Wirtschaft mit

mehr Beschäftigungsmöglichkeiten zu schaffen. Aufgebaut auf den drei zusammenhängenden Schwerpunkten des intelligenten Wachstums zur Entwicklung einer auf Wissen und Innovation gestützten Wirtschaft, eines nachhaltigen Wachstums dank Förderung einer ressourcenschonenden, umweltfreundlicheren und wettbewerbsfähigeren Wirtschaft und eines integrativen Wachstum zur Förderung einer Wirtschaft mit hoher Beschäftigung und wirtschaftlichem, sozialem und territorialem Zusammenhalt sollte ein höheres Bildungsniveau die Beschäftigungsfähigkeit erhöhen und durch eine erhöhte Beschäftigungsquote die Armut eingegrenzt werden. Als Ziel bis Ende des Jahrzehntes wurde Anstieg der Beschäftigungsquote der 20- bis 64-Jährigen auf 75 Prozent angepeilt. Erschwerend wirken jedoch einerseits äußere Faktoren wie die Weltwirtschaftskrise oder schwankenden Öl- und Rohstoffpreise und andererseits innere Faktoren wie die dreimaligen Erweiterung (von EU-15 bis 2005 auf EU-28 seit 2013), angespannte Finanz und Arbeitsmärkte und eine schwache Konjunktur.

Durch die Einführung des Europäischen Semesters wurde die Zusammenarbeit zwischen den Organen der Europäischen Union und den Mitgliedstaaten nochmals intensiviert. Durch die zeitnahe Bewertung der Reformprogramme konnten die geplanten und eingeleiteten Reformen der Länder analysiert und entsprechende Empfehlungen ausgesprochen werden. Somit erfolgt das Agenda Setting sowie die Formulierung der Ziele und deren verbindliche Festlegung auf europäischer Ebene vom Europäischen Rat in Zusammenarbeit mit der Europäischen Kommission. Die konkreten Maßnahmen und Gesetzen zur Umsetzung der in den Zielsetzungen und Strategien beschlossenen Leitlinien wird auf europäischer Ebene durch die Kommission, den Ministerrat und das Parlament und auf nationalstaatlicher Ebene unter der Führung der Regierungen der Mitgliedstaaten implementiert. Ebenso werden die Strategien auf zwei Ebenen evaluiert– die Analyse der gesamt europäischen Strategie erfolgt vom Europäischen Rat und jene der Fortschritte auf nationaler Ebene durch die Kommission, die Empfehlungen werden wiederum vom Europäischen Rat bestätigt und vom Rat genehmigt. Die Zyklen verkürzten sich seit Beginn der Lissabon-Strategie im Jahr 2000 von anfänglich vier bis fünf Jahren auf zwei bis drei-Jährige in der zweiten Hälfte der Lissabon-Strategie. Mit Einführung und Überarbeitung des Europäischen Semesters sank die Durchlaufzeit des gesamten Zyklus auf ein Jahr.

Dank der Einrichtung und Vereinheitlichung der Strukturfonds und der daraus entstandenen Finanzmittel konnten die Mitgliedstaaten zu Investitionen in Wachstum und Beschäftigung angeregt werden. Mit der Einrichtung des ESF, der sich inzwischen in der achten Förderperiode befindet und zur Finanzierung von Maßnahmen zur Reintegration von am Arbeitsmarkt benachteiligten Zielgruppen dient, sollen Ungleichheiten beseitigt und so der wirtschaftliche, soziale und territoriale Zusammenhalt in der Union forciert werden.

Neben Zusammenarbeit bei sozial- und beschäftigungspolitischen Aspekten sollte in Europa des neuen Jahrtausends auch ein gemeinsamer Bildungsraum entstehen, da lebenslanges Lernen bereits seit den 1990er Jahren thematisiert und als Schlagwort auch als Teil einer umfassenden Beschäftigungsstrategie verstanden wurde. Parallel zur den Maßnahmen der Lissabon-Strategie sowie des EBS rief die Union die Mitgliedstaaten auf kohärente Strategien zu lebenslangem Lernen - als Grundlage zur gesellschaftlichen Partizipation, sozialem Zusammenhalt und als Qualifikation für lange Beschäftigung - zu entwickeln. Daraus resultierte das **Arbeitsprogramm Allgemeine und berufliche Bildung 2010 (ET 2010)**, das wie die Lissabon-Strategie für zehn Jahre gelten sollte. Ziele des Programms waren einerseits nachfrageseitig eine Erhöhung der individuellen Lernmotivation und angebotsseitig eine Verbesserung der Angebots und eine Erleichterung des Zugangs.

Ältere Personen und ältere Arbeitnehmer/innen wurden in keinem der Ziele oder Aktionen ausdrücklich erwähnt, sondern sind wie auch Frauen oder Migranten in der Zielgruppe der „benachteiligten Personen“ subsummiert.

Als Benchmark wurde eine Beteiligung am lebenslangen Lernen von Erwachsenen zwischen 25 bis 64 Jahren von 12,5 Prozent (ET 2010) festgelegt, wobei auch hier eine nominelle Zielvorgabe für ältere Personen fehlt.

Durch den 2002 neu etablierte und auf freiwilliger Kooperation beruhende Kopenhagen-Prozess sollten vergleichbar mit dem Bologna-Prozess im Hochschulbereich unter aktiver Einbindung der Sozialpartner Reformen im Bereich der beruflichen Aus- und Weiterbildung in Gang gesetzt und die europäische Dimension in der beruflichen Bildung gestärkt werden.

Als Reaktion auf die geringe Teilnahme an Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung (in der Gruppe der 55- bis 64-Jährigen war sogar ein Rückgang zu

verzeichnen) wurde in den nachfolgenden Aktionspläne das Ziel verfolgt, für ausreichende Investitionen in allgemeine und berufliche Bildung von älteren Arbeitnehmer/innen zu sorgen und die Gesellschaft für die zentrale Rolle der Älteren für die wirtschaftliche und soziale Entwicklung Europas zu sensibilisieren. Eben so wenig wie die beschäftigungspolitischen Ziele der Lissabon-Strategie konnte die Europäische Union ihre bildungspolitischen erreichen. Obwohl dem Bereich der Erwachsenenbildung nur ein kleiner Teil der europäischen Ressourcen zu kommt, ist eine positive Tendenz zu verzeichnen, da dank der Aktionspläne einen wichtigen Beitrag zur Bewusstseins- und Konsensbildung geleistet und eine gute Basis für die nationale Strategien sowie einen regen Austausch zwischen Mitgliedstaaten gebildet werden konnte.

Die strategische Ausrichtung der Bildungspolitik von 2010 bis 2020 wurde in dem wiederum für zehn Jahre geltenden Aktionsplan **Allgemeine und Berufliche Bildung 2020 (ET 2020)** festgelegt. In diesem wird die europäische Bildungspolitik noch stärker an die beschäftigungspolitische Ebene von Europa 2020 angebunden. Zur Erreichung des aufrechten Ziels der Lissabon-Strategie Europa zum dynamischsten und wettbewerbsfähigsten Wirtschaftsraum der Welt zu machen, sah die Union weiterhin den Zugang zu lebenslangem Lernen als wesentliche Komponente. Das Kernziel des Aktionsplanes war die Vernetzung der nationalen Bildungssysteme, die Erleichterung des Zugangs für Erwachsene, die Harmonisierung und gegenseitige Anerkennung der Abschlüsse und die Schaffung einer kontinuierlichen (beruflichen) Weiterbildung, zwecks Erwerbs notwendiger Qualifikationen und der Gewährleistung einer langen Beschäftigungsfähigkeit. Wie schon im ersten Jahrzehnt wurde als Benchmark sehr vage nur die Beteiligung am lebenslangen Lernen von Erwachsenen zwischen 25 bis 64 Jahren von 15 Prozent (ET 2020) festgelegt – wobei keine nominelle Zielvorgabe für die Zielgruppe der über 50- oder 55-Jährigen vorgesehen ist. Auch im Zwischenbericht von 2014 als auch in den Fortschrittsberichten fehlt eine gesamteuropäische Bildungsstrategie für die Zielgruppe der 50plus.

Die Umsetzung des Arbeitsprogramm ET 2020 wurde mit der Aufnahme der nationalen Ziele in die NRPs und die Bewertung im Rahmen des Europäischen Semesters noch enger an die europäische Gesamtstrategie Europa 2020 angebunden. Dadurch konnte der Kontroll-Prozess im Vergleich zu den

Anfangsjahren des OMK deutlich gestrafft und der Druck auf die Länder erhöht werden.

Zusätzlich zu den Strukturfonds erfolgt die Finanzierung bildungspolitischer Projekte und Maßnahmen im Rahmen eines eigenen Bildungsprogramms, zu dessen Abwicklung nationale Agenturen eingerichtet wurden. Die Weiterbildung Erwachsener ist im Unterprogramm Grundtvig und die berufliche Aus- und Weiterbildung im Unterprogramm Leonardo angesiedelt. Die stärkere Verbindung zwischen dem Aktionsplan ET 2020 und der Strategie Europa 2020 spiegelt sich auch in der Vereinheitlichung der Teilprogramme unter der Marke Erasmus+ wieder. Obwohl große Mängel in der beruflichen Weiterbildung bestehen sind die Bildungs- und Ausbildungssysteme in Europa großteils auf Kinder, Jugendliche und junge Erwachsene ausgerichtet. Auf gesamteuropäischer Ebene finden sich keine geeigneten bildungspolitischen Strategien und Maßnahmen, um die Zielgruppe der älteren Arbeitnehmer/innen zu fördern und deren Qualifikationsdefizite entgegenzuwirken.

Die **Bedeutung und die Ziele der beteiligten Akteure** definieren sich durch den institutionellen Rahmen der Europäischen Union.

Die Hauptakteure mit hohem Einfluss sind die Organe der Europäischen Union. Allen voran die Europäische Kommission, die mittels Stellungnahmen, Gesetzesinitiativen, und Vorschläge für Leitlinien die Verwaltung, die Umsetzung von Strategien, Regelungen und Beschlüssen, die Evaluierung der Umsetzung sowie Erhaltung des Wohlfahrtsstaates zur Aufgabe hat. Der Europäische Rat entscheidet über die Agenda und steuert die Strategien, legt Prioritäten fest und bewertet die Fortschritte. Der Rat der Europäischen Union (die Zusammenkunft der Minister aus allen Mitgliedstaaten, je nach behandelndem Politikbereich) beschließt die Strategien und Leitlinien, überwacht deren Umsetzung, gibt Ratschläge an Mitgliedsstaaten und genehmigt den Haushalt. Das Europäische Parlament als von der Bevölkerung der EU direkt gewähltes Gesetzgebungsorgan der Europäischen Union hört in Zusammenarbeit mit dem Rat der Europäischen Union und auf Vorschlag der Kommission die Strategien und Leitlinien an und verabschiedet Rechtsvorschriften. Die Regierungen der Mitgliedstaaten legen ihre Haushaltsentwürfe und Reformprogramme vor und nehmen die Empfehlungen zur Kenntnis. Das

Zusammenspiel der Akteure wird besonders im Prozess des Europäischen Semesters deutlich.

Neben den Hauptakteuren kommt den Ausschüssen eine wesentliche Rolle zu. So vertritt der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss als beratende Einrichtung die Sozialpartner, die vor allem bei beschäftigungspolitischen Fragestellungen und bei Fragen zur betrieblichen Weiterbildung politisches Gewicht haben und deren wesentliche Rolle in der europäischen Strategie von der Kommission betont wird. Im zweiten Ausschuss - dem Ausschuss der Regionen- wird den Regionen Europas eine Stimme gegeben. Der ebenfalls beratende Beschäftigungsausschuss ist maßgeblich in die Entwicklung der Europäischen Beschäftigungsstrategie involviert. Nach Ansicht der Kommission sollen auch Arbeitgeber mehr Verantwortung übernehmen und verstärkt in ihr Humankapital investieren, um ältere Arbeitnehmer im Erwerbsleben zu halten und ihre Fertigkeiten im Rahmen von betrieblichen Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen auf veränderte Arbeitsanforderungen anzupassen. Politische Maßnahmen werden nur dann erfolgreich sein, wenn die gesamte Zivilgesellschaft den Einstellungswandel gegenüber älteren Arbeitnehmern/innen mitträgt.

In der Beantwortung der Frage nach der **Relevanz der Weiterbildung älterer Arbeitnehmer/innen für die Europäische Union**, lässt sich der Zusammenhang zwischen Wissensgesellschaft und Wohlfahrtsstaat am besten in mehreren Schritten aufzeigen:

1. Sowohl für Europa als auch für Österreich gilt, dass sich durch die gestiegene Lebenserwartung kombiniert mit rückläufigen Fertilitätsraten die demographische Zusammensetzung der Bevölkerung ändert, das Durchschnittsalter der Bevölkerung kontinuierlich steigt und sich so in den nächsten viel Jahrzehnten der Altenquotient verdoppeln wird. Das wiederum - im Vergleich zur gestiegenen Lebenserwartung - frühe Ausscheiden aus dem Erwerbsleben führt zu einer Verknappung der aktiven Erwerbsbevölkerung, daraus resultierend zu einer veränderten Beschäftigungsquote und in Folge davon - dank der steigenden Ausgaben im Pensions- und Gesundheitsbereich - zu einem gestiegenen Belastungsquotienten. Das schwache Wirtschaftswachstum erschwert die Finanzierung der Sozialleistungen zusätzlich.

2. Da auch die Form und Inhalte der Arbeitswelt einer stetigen Veränderung unterliegen und sich die Ökonomie in Richtung einer wissensbasierten Wirtschaft entwickelt, folgt – wie bei jedem Fortschritt – eine grundlegende Umgestaltung der wirtschaftlichen und sozialen Verhältnisse innerhalb einer Gesellschaft.
3. Durch die immer schneller fortschreitenden technologischen Entwicklungen in Richtung Wissensgesellschaft, die zunehmende Globalisierung und den steigenden Wettbewerb lässt sich somit für Europa und Österreich feststellen, dass die einmal erworbene (Berufs-)Qualifikation nicht mehr für ein gesamtes Arbeitsleben ausreichend sein wird. Verstärkt durch eine immer älter werdende Gesellschaft benötigt es daher geeignete Maßnahmen, um die (potentiell) Erwerbstätigen stetig weiterzubilden.
4. So sind eine hohe gesellschaftliche Bildung und ein möglichst gut funktionierendes Bildungssystem Faktoren, die maßgeblich über das Innovationspotential von Wirtschaftssystemen und damit langfristig auch über die Wachstumsdynamik und standortpolitische Konkurrenzfähigkeit entscheiden. Das bedeutet, dass je rascher sich die Wissensökonomien wandeln, desto wesentlicher sind funktionierende Bildungssysteme zur Wahrung der Wettbewerbsfähigkeit.
5. Eine besondere Herausforderung für die Europäische Union stellt die seit der Wirtschaftskrise angespannte Lage am Arbeitsmarkt – besonders für die Gruppe der über 50-Jährigen – dar.
6. Zugleich nehmen über 50-jährige Erwerbstätige weit weniger an Bildungsmaßnahmen teil – je geringer die Qualifikation, desto seltener. Gleichzeitig steigt allerdings mit dem Qualifikationsniveau die Erwerbsquote in allen Altersgruppen – und in jener der Gruppe 50plus besonders.
7. Die europäischen Wohlfahrtsstaaten sollen einen stabilen Rahmen zur Bewältigung des Strukturwandels hin zu einer Wissensgesellschaft abgeben, sind jedoch durch die oben genannten Herausforderungen gefährdet. Zwei Ansätze können der Lösung des Dilemmas dienen: Entweder kann die Aufrechterhaltung des Status quo durch Steuererhöhungen/budgetäre Umschichtungen oder durch einen Abbau der Sozialleistungen erfolgen. Eine weitere Möglichkeit wäre die Verlängerung der Lebensarbeitszeit, um so die Erwerbsquote und damit den Belastungsquotient wieder an die neuen Lebensverhältnisse anzupassen.

8. Statt Reformen oder des Ausbaues von Förderungen in ökonomisch angespannten Zeiten wird von neoliberaler Seite oft das Krisenargument vorgeschoben, um Kürzungen im Wohlfahrtsstaat zu legitimieren.
9. Allerdings argumentiert die Kommission, dass gerade in der makroökonomisch schwierigen Zeit Arbeitnehmer/innen durch gezielte Förderung auf konjunkturelle Verbesserungen vorzubereiten sind und eine Verknappung des Angebots durch Vorruhestandsregelungen oder ein Abgleiten in die Arbeitslosigkeit in jedem Fall vermieden werden soll.
10. Während die Mitgliedstaaten, die wohlfahrtsstaatlich dem sozialdemokratischen Typus zuzuordnen sind, auch die höchste Performance in der betrieblichen Weiterbildung zeigten, sind jene krisengeschüttelten Ländern des rudimentär/mediterranen Typus bei der Teilnahme an betrieblicher Weiterbildung am unteren Ende der Skala zu finden.
11. Daher betont die Europäische Union die regulative Wirkung des Sozialstaates und die Wichtigkeit einer sozialen Gerechtigkeit für wirtschaftliches Wachstum, denn nur ein stabiler sozialer Zusammenhalt in Europa geschaffen durch Wohlfahrtsstaaten kann den Rahmen für ein stabiles und nachhaltiges Wirtschaftswachstum und einen prosperen Arbeitsmarkt bilden. Die gesellschaftlichen Veränderungen benötigen eine aktive Beschäftigungs- und Bildungspolitik vor allem für benachteiligte Gruppen wie älteren Personen.
12. Aus diesen Gründen spielt die Zielgruppe älteren Arbeitnehmer/innen eine zentrale Rolle in der Erhaltung der Wohlfahrtsstaaten. Seitens der Beschäftigungspolitik müssen geeignete Arbeitsplätze geschaffen werden und seitens der Bildungspolitik der Zugang zu Weiterbildung erleichtert, um Qualifikation zu aktualisieren und gegebenenfalls auszubauen.

So lässt sich für diese Arbeit resümieren, dass seit der Jahrtausendwende ursprünglich rein nationalstaatliche Politikfelder – die Sozial/Beschäftigungspolitik sowie die Bildungspolitik - schrittweise europäisiert wurden. Mit dem Europäischen Semester schuf die Union einen straffen Prozess, der unter starker Beteiligung der Mitgliedstaaten und unter Einbindung von beschäftigungs- und bildungspolitischen Maßnahmen in die nationalen Reformprogramme das Potential hat Reformen voranzutreiben. Obwohl die schwere Wirtschaftskrise 2015 laut Kommission bereits überwunden schien, fiel das Wachstum geringer aus, als erwartet. Bei der

angespannten Lage auf den Arbeitsmärkten sind von dem Anstieg der strukturellen Arbeitslosigkeit vor allem Personen über 55 betroffen, woraus sich eine Gefahr der zunehmenden Armut, sozialer Ausgrenzung und damit wiederum Auswirkungen auf den Wohlfahrtsstaat ergeben.

In Bezug auf die Theorien von Esping-Andersen lässt sich für die die Periode zwischen 2000 und 2015 feststellen, dass von der Europäischen Union in Zeiten der Krise der Sozialstaat betont und ein nach Esping-Andersen Wohlfahrtsstaat der sozial-demokratischen Typus gefördert wird, während nach der vermeintlichen Überwindung der Krise die Tendenz wieder retour zum liberalen Typus geht.

In Österreich wird zwar seit einigen Jahren angestrebt durch Reformen das faktische Pensionsalter an das rechtliche anzupassen, aber eine Angleichung des Antrittsalters von Frauen und Männer ist nicht vor 2024 geplant und Anhebung auf Grund gestiegener Lebenserwartung in den kommenden Jahren nicht zu erwarten. Darüber hinaus fehlt eine umfassende österreichische Strategie für die Altersgruppe der 50plus, was durch die Vernachlässigung des Potentials eine Gefährdung der Tragfähigkeit des Sozialstaates bedeutet. Wesentliches Ziel muss bleiben, dass ältere Personen auch in der Erwerbstätigkeit gehalten werden und nicht in den Jahren vor der Pension in die Arbeitslosigkeit abgleiten – sonst wird die ursprüngliche Intension der EU, den europäischen Wohlfahrtsstaat zu stärken, konterkariert.

Um durch dynamische Arbeitsmärkte die Arbeitslosigkeit zu bekämpfen und die Wirtschaft anzukurbeln, soll weiterhin der Schwerpunkt auf Maßnahmen des lebenslangen Lernens vor allem für benachteiligte Gruppen – darunter auch ältere Arbeitnehmer/innen – liegen. Diese Maßnahmen sollen sowohl von staatlicher Seite als auch seitens der Unternehmer gefördert werden.

Da die Mitgliedstaaten der Europäischen Union hinsichtlich ihrer sozioökonomische Ausgangssituation – verstärkt durch die Erweiterung und die Folgen der Wirtschaftskrise - sehr inhomogen sind, wird die zentrale Frage der kommenden Jahre sein, ob es der Europäischen Union gelingt, die breite Masse der

Gesellschaft für das Thema zu sensibilisieren und ein gemeinsames europäisches Bewusstsein zu schaffen.

## 9. Literaturverzeichnis

### 9.1. Publikationen

*Arts, Will/Gelissen, John*, 2002: Three worlds of welfare capitalism or more? A state-of-the-art report, in: *Journal of European Social Policy* Vol. 12, London, S. 137-158.

*Bäcker, Gerhard/Brussig, Martin/et al.*, 2009: *Ältere Arbeitnehmer: Erwerbstätigkeit und Soziale Sicherheit im Alter*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

*Behrens, Maria*, 2003: Quantitative und qualitative Methoden in der Politikwissenschaft, in: Schubert, Klaus/Bandelow, Nils C.(Hrsg.): *Lehrbuch der Politikfeldanalyse*, München: Oldenbourg, S. 203-235.

*Bell, Daniel*, 1973: *The Coming of Post-Industrial Society. A Venture in Social Forecasting*, New York: Basic Books.

*CEDEFOP*, 2010: *Working and ageing, Emerging theories and empirical perspectives*, Luxembourg.

*Europäische Union (Hrsg.)*, 2015: *Das soziale Gesicht Europas, Festschrift aus Anlass von 20 Jahre Europäischer Sozialfonds in Österreich*, Wien.

*Esping-Andersen, Gøsta*, 1990: *The three worlds of welfare capitalism*, Cambridge: Polity Press.

*Esping-Andersen, Gøsta*, 1999: *Social Foundations of Postindustrial Economies*, Oxford: Oxford University Press.

*Esping-Andersen, Gøsta*, 2009: *The Incomplete Revolution: Adapting Welfare States to Women's New Roles*, Cambridge: Polity Press.

*Fischer, Frank*, 2003: *Reframing Public Policy, Discursive Politics and Deliberative Practices*, Oxford: University Press.

*Gruber, Elke*, 2009: *Auf der Spur... . Zur Entwicklung von Theorie, Forschung und Wissenschaft in der österreichischen Erwachsenenbildung/Weiterbildung*, in: *MAGAZIN erwachsenenbildung.at*. Ausgabe 7/8, 2009, Wien, S. 02-1 – 02-15.

*Heidenreich, Martin*, 2003: Die Debatte um die Wissensgesellschaft, in: *Schulz-Schaeffer, Ingo/Böschen, Stefan* (Hrsg.): *Wissenschaft in der Wissensgesellschaft*, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, S. 25-51.

- Helferich, Christoph*, 1998: Geschichte der Philosophie. Von den Anfängen bis zur Gegenwart und Östliches Denken, München: Deutscher Taschenbuch Verlag.
- Iversen, Torben/Wren, Anne*, 1998: Equality, Employment, and Budgetary Restraint: The Trilemma of the Service, in: *World Politics*, Vol. 50, No. 4, Cambridge, S. 507-546.
- Knowler, Malcolm S./Holton, Elwood F./Swanson, Richard A.*, 2005: The Adult Learner: The Definitive Classic in Adult Education and Human Resource Development, 6. Auflage, Oxford: Elsevier.
- Koller, Hans-Christoph*, 2012: Grundbegriffe, Theorien und Methoden der Erziehungswissenschaft, 6. Auflage, Stuttgart: Kohlhammer.
- Mayring, Philipp*, 2004: Qualitative Inhaltsanalyse, in: *Flick, Uwe/von Kardorff, Ernst/Steinke, Ines* (Hrsg.): *Qualitative Forschung – ein Handbuch*, 3. Auflage, Hamburg, S. 468-475.
- Mohr, Katrin*, 2009: Von „Welfare to Workfare“? Der radikale Wandel der deutschen Arbeitsmarktpolitik, in: *Bothfeld, Silke/Sesselmeier, Werner/Bogedan, Claudia* (Hrsg.): *Arbeitsmarktpolitik in der sozialen Marktwirtschaft : vom Arbeitsförderungsgesetz zum Sozialgesetzbuch II und III*, Wiesbaden, S. 49-60.
- Mosberger, Brigitte/Muralter, Doris/Zdrahal-Urbaneck, Julia*, 2007: *Praxishandbuch. Ältere am Arbeitsmarkt: Ressourcen – Maßnahmen – Strategien*, Wien: Communicatio.
- Müller, Wolfgang C.* (Hrsg.), 2006: Regierungssystem, in: *Dachs, Herbert/Gerlich, Peter/et al.* (Hrsg.): *Politik in Österreich, das Handbuch*, Wien: Manz, S. 103-276.
- Nohlen, Dieter/Schultze, Rainer-Olaf* (Hrsg.), 2010: *Lexikon der Politikwissenschaft Band 1 und 2.*, München: Verlag C.H. Beck.
- Nolda, Sigrid*, 2001: Das Konzept der Wissensgesellschaft und seine (mögliche) Bedeutung für die Erwachsenenbildung, in: *Wittpoth, Jürgen* (Hrsg.): *Erwachsenenbildung und Zeitdiagnose, Theoriebeobachtungen*, Bielefeld: Bertelsmann, S. 91-117.
- Nowotny, Ewald/Winckler, Georg* (Hrsg.), 1997: *Grundzüge der Wirtschaftspolitik Österreichs*, 2. Auflage, Wien: Manz.
- Nuissl, Ekkehard/Lattke, Susanne/Pätzold, Henning*, 2010: *Europäische Perspektiven der Erwachsenenbildung, Studententexte für Erwachsenenbildung*, Bielefeld: Bertelsmann.

*Rifkin, Jeremy*, 1995: *The end of work. The Decline of the Global Labor Force and the Dawn of the Post-Market Era*, New York: G. P. Putnam's Sons.

*Rohwer, Anja*, 2008: Bismarck versus Beveridge: Ein Vergleich von Sozialversicherungssystemen in Europa, in: Ifo Institute (Hrsg.), *ifo Schnelldienst* 21/2008 – 61. Jahrgang, München, S. 26-29.

*Sapir, André/Aghion, Philippe/et al.*, 2004: *An Agenda for a Growing Europe: The Sapir Report*, Oxford: University Press.

*Schmid, Josef*, 2010: *Wohlfahrtsstaaten im Vergleich*, 3. Auflage, Wiesbaden: VS.

*Schubert, Klaus/Bandelow, Nils C.(Hrsg.)*, 2003: *Lehrbuch der Politikfeldanalyse*, München: Oldenbourg.

*Talos, Emmerich*, 2006: Sozialpolitik. Zwischen Expansion und Restriktion, in: Dachs, Herbert/Gerlich, Peter/et al. (Hrsg.): *Politik in Österreich, das Handbuch*, Wien: Manz, S. 624-636.

*Talos, Emmerich (Hrsg.)*, 2006: Sozialpartnerschaft, in: Dachs, Herbert/Gerlich, Peter/et al. (Hrsg.): *Politik in Österreich, das Handbuch*, Wien: Manz, S. 423-498.

*Ullrich, Carsten G.*, 2005: *Soziologie des Wohlfahrtsstaates – Eine Einführung*, Frankfurt/Main: Campus.

*United Nations Educational Scientific and Cultural Organization*, 2006: *International Standard Classification of Education ISCED 1997, Re-edition*, Paris.

## **9.2. Strategie- und Arbeitspapiere**

*Bundeskanzleramt (Hrsg.)*, 2013: *Arbeitsprogramm der österreichischen Bundesregierung 2013–2018*, Wien.

*Bundesministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales/Bundesministerium für wirtschaftliche Angelegenheiten/Bundesministerium für Unterricht und kulturelle Angelegenheiten (Hrsg.)*, 1998: *Nationaler Aktionsplan für Beschäftigung – Österreich*, Wien.

*Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur (Hrsg.)*, 2001: *Memorandum über lebenslanges Lernen der Europäischen Kommission, Österreichischer Konsultationsprozess, Materialien zur Erwachsenenbildung Nr. 1/2001*, Wien.

*BZÖ (Hrsg.)*, 2014: *Programm des Bündnis Zukunft Österreich*, Pörtlach.

*Commission of the European Communities*, 2000: A Memorandum on Lifelong Learning, SEK (2000) 1832, Brussels.

*Die Grünen (Hrsg.)*, 2001: Grundsatzprogramm der Grünen, Linz.

*Die Sozialpartner Österreich (Hrsg.)*, 2011: Bad Ischler Dialog 2011 – Auswirkungen der demographischen Entwicklung auf Arbeitsmarkt und soziale Systeme, Bad Ischl.

*Europäische Kommission*, 2002: Allgemeine und berufliche Bildung in Europa: Unterschiedliche Systeme, gemeinsame Ziele für 2010, Arbeitsprogramm zur Umsetzung der Ziele der Systeme der allgemeinen und beruflichen Bildung, Luxemburg.

*Europäische Kommission*, 2005: Mitteilung für die Frühjahrstagung des europäischen Rates. Zusammenarbeit für Wachstum und Beschäftigung. Integrierte Leitlinien für Wachstum und Beschäftigung (2005-2008), Luxemburg.

*Europäische Kommission*, 2010: Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen, Bewertung der Lissabon-Strategie, SEK(2010) 114, Brüssel.

*Europäische Kommission*, 2010: Mitteilung der Kommission, Europa 2020, Eine Strategie für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum, KOM(2010) 2020, Brüssel.

*Europäische Kommission*, 2010: Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Eine Agenda für neue Kompetenzen und neue Beschäftigungsmöglichkeiten: Europas Beitrag zur Vollbeschäftigung, KOM(2010) 682, Straßburg.

*Europäische Kommission*, 2011: Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Jahreswachstumsbericht: Gesamtkonzept der EU zur Krisenbewältigung nimmt weiter, Gestalt an, KOM(2011) 11 Vol 1/5, Brüssel.

*Europäische Kommission*, 2011: Mitteilung der Kommission, Jahreswachstumsbericht 2012, KOM(2011) 815, Brüssel.

*Europäische Kommission*, 2012: Mitteilung der Kommission, Jahreswachstumsbericht 2013, COM(2012) 750, Brüssel.

*Europäische Kommission*, 2013: Mitteilung der Kommission, Jahreswachstumsbericht 2014, COM(2013) 800, Brüssel.

- Europäische Kommission*, 2014: Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Bestandsaufnahme der Strategie Europa 2020 für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum, COM(2014) 130, Brüssel.
- Europäische Kommission*, 2014: Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, die Europäische Zentralbank, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss, den Ausschuss der Regionen und die Europäische Investitionsbank, Jahreswachstumsbericht 2015, COM(2014) 902, Brüssel.
- European Commission*, 2011: Commission Staff Working Paper, Action Plan on Adult Learning: Achievements and results 2008-2010, SEC(2011) 271, Brüssel.
- FPÖ (Hrsg.)*, 2011: Parteiprogramm der Freiheitlichen Partei Österreichs (FPÖ), Österreich zuerst, Graz.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften*, 2001: Mitteilung der Kommission, Einen europäischen Raum des lebenslangen Lernens schaffen, KOM(2001) 678, Brüssel.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften*, 2005: Mitteilung für die Frühjahrstagung des Europäischen Rates. Zusammenarbeit für Wachstum und Arbeitsplätze. Ein Neubeginn für die Strategie von Lissabon, KOM(2005) 24, Brüssel.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften*, 2005: Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament. Gemeinsame Maßnahmen für Wachstum und Beschäftigung: Das Lissabon-Programm der Gemeinschaft, KOM(2005) 330, Brüssel.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften*, 2006: Mitteilung der Kommission, Erwachsenenbildung: Man lernt nie aus, KOM(2006) 614, Brüssel.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften*, 2006: Mitteilung der Kommission für die Frühjahrstagung des Europäischen Rates. Umsetzung der erneuerten Lissabon-Strategie für Wachstum und Beschäftigung. „Ein Jahr der Ergebnisse, KOM(2006) 816, Teil 1, Brüssel.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften*, 2007: Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Aktionsplan Erwachsenenbildung, Zum Lernen ist es nie zu spät, KOM(2007) 558, Brüssel.

*Kommission der Europäischen Gemeinschaften, 2007: Integrierte Leitlinien für Wachstum und Beschäftigung (2008-2010), KOM(2007) 803, Part V, Brüssel.*

*Kommission der Europäischen Gemeinschaften, 2007: Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Vorschlag für ein Lissabon-Programm der Gemeinschaft 2008-2010, KOM(2007) 804, Brüssel.*

*Kommission der Europäischen Gemeinschaften, 2008: Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Eine erneuerte Sozialagenda: Chancen, Zugangsmöglichkeiten und Solidarität im Europa des 21. Jahrhunderts, KOM(2008) 412, Brüssel.*

*NEOS (Hrsg.), 2014: Wir erneuern Österreich, unsere Pläne für ein neues Österreich, Wien.*

*Österreichische Volkspartei (Hrsg.), 2015: Grundsatzprogramm 2015, Wien.*

*Republik Österreich (Hrsg.), 2011: Strategie zum Lebensbegleitenden Lernen in Österreich, Wien.*

*SPÖ-Bundespartei Vorstand (Hrsg.), 2014: Leitantrag des 43. Ordentlichen Bundesparteitages, Leitantrag 2: Arbeit und Soziales, Wien.*

*SPÖ-Bundespartei Vorstand (Hrsg.), 2014: Leitantrag des 43. Ordentlichen Bundesparteitages, Leitantrag 4: Bildung, Wien.*

### **9.3. Studien und Berichte**

*Arbeitsmarktservice Österreich (Hrsg.), 1999: Arbeitsmarktindikatoren – Definition und Erhebung nach nationaler und EU-Methode, Wien.*

*Arbeitsmarktservice Österreich (Hrsg.), 2008: Weiterbildung älterer ArbeitnehmerInnen, Endbericht, Wien.*

*Arbeitsmarktservice Österreich (Hrsg.), 2014: Arbeitsmarktlage 2013, Wien.*

*Arbeitsmarktservice Österreich (Hrsg.), 2014: Altersspezifische Personalpolitik, Und der Beitrag des AMS, Wien.*

*Arbeitsmarktservice Österreich (Hrsg.), 2015: Ausblick auf Beschäftigung und Arbeitslosigkeit in Österreich bis zum Jahr 2019 , Mikrovorschau März 2015, Wien.*

*Arbeitsmarktservice Österreich (Hrsg.)*, 2015: Spezialthema zum Arbeitsmarkt, Ältere am Arbeitsmarkt: Bedeutung der Generation 50+steigt, Wien.

*Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz (Hrsg.)*, 2015: Beschäftigungs-, Rehabilitations- und Pensionsmonitoring auf Basis der Daten Jänner bis Dezember 2014, Wien.

*Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz (Hrsg.)*, 2015: Beschäftigungs-, Rehabilitations- und Pensionsmonitoring für das Jahr 2014 - Kurzfassung, Wien.

*Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (Hrsg.)*, 2010: Zukunftsdossier Nr. 2, Zur Zukunft der Arbeit, Wien.

*Binkert, Hermann (Hrsg.)*, 2012: Vielfalt des Alterns - INSA-Studie 50plus, Erfurt: Consulere.

*CEDEFOP*, 2010: Employer-provided vocational training in Europe, Evaluation and interpretation of the third continuing vocational training survey, Luxembourg.

*European Commission/Eurostat*, o.J.: Synthesis of National Quality Reports for the 3rd Continuing Vocational Training Survey, Luxembourg.

*European Commission/Eurostat*, 2006: The 3rd continuing vocational training survey (CVTS3), European Union manual, Luxembourg.

*European Commission/Eurostat*, 2010: Synthesis Quality Report Adult Education Survey, Luxembourg.

*European Commission/Eurostat*, 2014: Adult Education Survey 2011, EU Quality Report, Luxembourg.

*European Commission/Eurostat*, 2015: Continuing Vocational Training Survey 2010 (CVTS 4), EU Quality Report, Luxembourg.

*Europäische Kommission*, 2004: Die Herausforderung annehmen. Die Lissabon-Strategie für Wachstum und Beschäftigung. Bericht der Hochrangigen Sachverständigengruppe unter Vorsitz von Wim Kok, Luxembourg.

*Europäischer Sozialfonds*, 2015: Beschäftigung Österreich 2014-2020, Operationelles Programm (ESF OP), Wien.

*GfK-Nürnberg (Hrsg.)*, 2008: Wertschätzung & Wertschöpfung - Fokus 50plus, Nürnberg.

*Kommission der europäischen Gemeinschaften*, 2001: Entwurf des Gemeinsamen Beschäftigungsberichts 2001, KOM(2001) 438, Brüssel.

*Kommission der Europäischen Gemeinschaften*, 2002: Bericht der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Vom Europäischen Rat in Stockholm angeforderter Bericht: „Erhöhung der Erwerbsbeteiligung und Förderung des aktiven Alterns“, KOM(2002) 9, Brüssel.

*Kommission der Europäischen Gemeinschaften*, 2007: Mitteilung der Kommission, Ein kohärenter Indikator- und Benchmark-Rahmen zur Beobachtung der Fortschritte bei der Erreichung der Lissabon-Ziele im Bereich der allgemeinen und beruflichen Bildung, KOM(2007) 61, Brüssel.

*Mayrhuber, Christine*, 2012: Langfristige Bevölkerungs- und Erwerbsquotenprognosen für Österreich im Vergleich, WIFO Monatsberichte 10/2012, S. 797-807.

*OECD*, 2014: Renten auf einen Blick 2013, OECD- und G20-Länder – Indikatoren, OECD Publishing.

*Osztovcics, Walter/Kovar, Andreas/Fernsebner-Kokert, Bettina*, 2015: Arena Analyse 2015, Generationen-Fairness, Wien: Edition Kovar & Partners.

*Rat der Europäischen Union*, 2015: Gemeinsamer Bericht des Rates und der Kommission 2015 über die Umsetzung des strategischen Rahmens für die europäische Zusammenarbeit auf dem Gebiet der allgemeinen und beruflichen Bildung (ET2020), 14440/1/15, Brüssel.

*Statistik Austria* (Hrsg.), 2008: Betriebliche Weiterbildung 2005, Wien.

*Statistik Austria* (Hrsg.), 2009: Erwachsenenbildung, Ergebnisse des Adult Education Survey (AES), Wien.

*Statistik Austria* (Hrsg.), 2012: Weiterbildung im Unternehmen, Wien.

*Statistik Austria* (Hrsg.), 2013: Betriebliche Weiterbildung 2010, Wien.

*Statistik Austria* (Hrsg.), 2013: Erwachsenenbildung, Ergebnisse des Adult Education Survey (AES), Wien.

*Statistik Austria* (Hrsg.), 2014: Arbeitsmarktstatistiken. Ergebnisse der Mikrozensus - Arbeitskräfteerhebung und der Offenen- Stellen – Erhebung 2013, Wien.

*Statistik Austria* (Hrsg.), 2014: Schlüsselkompetenzen von Erwachsenen, Vertiefende Analysen der PIAAC-Erhebung 2011/12, Wien.

*Statistik Austria* (Hrsg.), 2015: Arbeitsmarktstatistik. Mikrozensus – Arbeitskräfteerhebung -4. Quartal 2014, Wien.

*Zweimüller, Josef/Staubli, Stefan*, 2012: Wege in die Frühpension, Der Übergang in den Ruhestand in Österreich, Projektbericht im Auftrag des österreichischen Bundesministeriums für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz, Wien.

#### **9.4. Broschüren und Leitfäden**

*Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz* (Hrsg.), 2015: Gütesiegel Nestor Gold für Alter(n)sgerechte Organisation und Unternehmen – Information und Indikatoren, 3. Auflage, Wien.

*Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit* (Hrsg.), 2004: Innovation durch Vernetzung. Informationen zur 2. Förderrunde der Gemeinschaftsinitiative Equal, Berlin.

*Europäische Kommission* (Hrsg.), 2012: Demografie, aktives Altern und Renten. Leitfaden Soziales Europa, Teil 3, Luxemburg.

*Wirtschaftskammer Österreich*, 2009: Best Ager – Der Silberne Markt, Schriftenreihe des Wirtschaftsförderungsinstitutes Nr. 336, 3. Auflage, Wien.

*Wirtschaftskammer Österreich*, 2010: Demografische Fitness - Wie sich Unternehmen auf den Wandel vorbereiten, Schriftenreihe des Wirtschaftsförderungsinstitutes Nr. 342, Wien.

#### **9.5. Amtsblätter, Gesetze und Richtlinien**

*Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften (2000/L 28)* vom 03.02.2000: Beschluss Nr. 253/2000/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Januar 2000 über die Durchführung der zweiten Phase des gemeinschaftlichen Aktionsprogramms im Bereich der allgemeinen Bildung Sokrates.

*Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften (2001/C 157)* vom 30. 05. 2001: Europäische Sozialagenda auf der Tagung des Europäischen Rates in Nizza am 7., 8. und 9. Dezember 2000 angenommen.

*Amtsblatt der Europäischen Union (2004/C 104)* vom 30.04.2004: Allgemeine und berufliche Bildung 2010, die Dringlichkeit von Reformen für den Erfolg der

Lissabon-Strategie. Gemeinsamer Zwischenbericht des Rates und der Kommission über die Maßnahmen im Rahmen des detaillierten Arbeitsprogramms zur Umsetzung der Ziele der Systeme der allgemeinen und beruflichen Bildung in Europa.

*Amtsblatt der Europäischen Union (2005/L 255)* vom 30.09.2005: Verordnung (EG) Nr. 1552/2005 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. September 2005 über die Statistik der betrieblichen Bildung.

*Amtsblatt der Europäischen Union (2006/L 327)* vom 24.11.2006: Beschluss Nr. 1720/2006/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. November 2006 über ein Aktionsprogramm im Bereich des lebenslangen Lernens.

*Amtsblatt der Europäischen Union (2009/C 119)* vom 28.05.2009: Schlussfolgerungen des Rates vom 12. Mai 2009 zu einem strategischen Rahmen für die europäische Zusammenarbeit auf dem Gebiet der allgemeinen und beruflichen Bildung („ET 2020“).

*Amtsblatt der Europäischen Union (L 308/46)* Beschluss des Rates vom 21. Oktober 2010 über Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen der Mitgliedsstaaten (2010/707/EU).

*Amtsblatt der Europäischen Union (2011/C 210)* vom 16.07.2011: Empfehlungen des Rates vom 12. Juli 2011 zum nationalen Reformprogramm Österreichs 2011 und Stellungnahme des Rates zum aktualisierten Stabilitätsprogramm Österreichs für 2011-2014.

*Amtsblatt der Europäischen Union (2012/C 70)* vom 08.03.2012: Gemeinsamer Bericht des Rates und der Kommission (2012) über die Umsetzung des strategischen Rahmens für die europäische Zusammenarbeit auf dem Gebiet der allgemeinen und beruflichen Bildung („ET 2020“). Die allgemeine und berufliche Bildung in einem intelligenten, nachhaltigen und integrativen Europa.

*Amtsblatt der Europäischen Union (2012/C 219)* vom 24.07.2012: Empfehlungen des Rates vom 10. Juli 2012 zum nationalen Reformprogramm Österreichs 2012 und Stellungnahme des Rates zum Stabilitätsprogramm Österreichs für die Jahre 2011 bis 2016, Brüssel.

*Amtsblatt der Europäischen Union (2013/C 217)* vom 30.07.2013: Empfehlungen des Rates vom 9. Juli 2013 zum nationalen Reformprogramm Österreichs 2013 und Stellungnahme des Rates zum Stabilitätsprogramm Österreichs für die Jahre 2012 bis 2017, Brüssel.

*Amtsblatt der Europäischen Union (2013/L 347)* vom 20.12.2013: Verordnung (EU) Nr. 1304/2013 des europäischen Parlaments und des Rates 17. Dezember 2013 über den Europäischen Sozialfonds und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1081/2006 des Rates.

*Amtsblatt der Europäischen Union (2014/C 247)* vom 29.07.2014: Empfehlungen des Rates vom 8. Juli 2014 zum nationalen Reformprogramm Österreichs 2014 und Stellungnahme des Rates zum Stabilitätsprogramm Österreichs für 2014, Brüssel.

*Amtsblatt der Europäischen Union (2015/C 272)* vom 18.08.2015: Empfehlungen des Rates vom 14. Juli 2015 zum nationalen Reformprogramm Österreichs 2015 und Stellungnahme des Rates zum Stabilitätsprogramm Österreichs 2015, Brüssel.

*Bundesgesetz (BGBl. Nr. 171/1973)* über die Förderung der Erwachsenenbildung und des Volksbüchereiwesens aus Bundesmitteln vom 21. März 1973.

*Bundesgesetz (BGBl. I Nr. 142/2004)* Bundesgesetz, mit dem ein Allgemeines Pensionsgesetz erlassen wird [...] vom 15. Dezember 2004.

*Bundesgesetz (BGBLA\_2012\_II\_269)* über die Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG zwischen dem Bund und den Ländern über die Anerkennung des Qualitätsrahmens für die Erwachsenenbildung Ö-Cert vom 14. August 2012.

*Deutscher Bundestag (Hrsg.)*, 2012: Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Berlin.

## **9.6. Links**

*Abels, Gabriele*, 2012: Kopenhagen-Prozess, in: Bergmann, Jan (Hrsg.), Handlexikon der Europäischen Union. Baden-Baden, online: [http://www.europarl.europa.eu/brussels/website/media/Lexikon/Pdf/Kopenhagen\\_Prozess.pdf](http://www.europarl.europa.eu/brussels/website/media/Lexikon/Pdf/Kopenhagen_Prozess.pdf), [Zugriff: 27.11.2015].

*Arbeitsmarktservice Österreich*, o.J.: Fachbegriffe, <http://www.ams.at/ueber-ams/medien/arbeitsmarktdaten/fachbegriffe>, [Zugriff: 09.04.2015].

*Arbeitsmarktservice Österreich, Abteilung Arbeitsmarktforschung und Berufsinformation/ABI*, o.J.: AMS-Forschungsnetzwerk, <http://www.ams-forschungsnetzwerk.at>, [Zugriff: 20.03.2015].

*Arbeitsmarktservice Österreich*, 2015: Einstellungssache 50+, <http://www.einstellungssache50plus.at>, [Zugriff: 23.10.2015].

*Arbeiterkammer Österreich/Landwirtschaftskammer Österreich/Österreichischer Gewerkschaftsbund/Wirtschaftskammer Österreich*, o.J.: Die Sozialpartner Österreich, <http://www.sozialpartner.at/>, [Zugriff: 25.03.2015].

*Arbeiterkammer Wien/Industriellenvereinigung/Österreichischer Gewerkschaftsbund / Wirtschaftskammer Österreich*, o.J., <http://www.arbeitundalter.at/>, [Zugriff: 15.05.2015].

*Arnold, Rolf/Nolda, Sigrid/Nuissl, Ekkehard (Hrsg.)*, 2010: Wörterbuch Erwachsenenbildung, 2. Auflage, Bad Heilbrunn: Julius Klinkhardt, online: <http://www.wb-erwachsenenbildung.de/startseite/>, [Zugriff: 22.05.2015].

*Bundeskanzleramt Österreich*, 2015: Regierungen seit 1945, <https://www.bka.gv.at/site/3355/default.aspx>, [Zugriff: 15.10.2015].

*Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS)*, o.J.: Die Geschichte des ESF, <http://www.esf.de/portal/DE/Ueber-den-ESF/Geschichte-des-ESF/inhalt.html>, [Zugriff: 22.01.2016].

*Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz*, o.J., <http://www.aktivaltern2012.at/>, [Zugriff: 09.05.2015].

*Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz*, o.J., <https://www.bmask.gv.at/site/>, [Zugriff: 09.05.2015].

*Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz*, o.J.: Europäischer Sozialfonds in Österreich, <http://www.esf.at/esf/>, [Zugriff: 20.04.2015].

*Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz*, o.J.: Pensionsarten, <http://www.sozialministerium.at/site/Soziales/Pensionen/Pensionsarten/>, [Zugriff: 23.10.2015].

*Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz*, 2015: Aktuelle Arbeitsmarktlage Oktober 2015, [http://www.sozialministerium.at/cms/site/attachments/7/9/4/CH0735/CMS1446448718251/Arbeitsmarktlage\\_oktober\\_2015.pdf](http://www.sozialministerium.at/cms/site/attachments/7/9/4/CH0735/CMS1446448718251/Arbeitsmarktlage_oktober_2015.pdf), [Zugriff: 19.11.2015].

*Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz*, 2016: Europäischer Sozialfonds in Österreich, <http://www.esf.at/esf/>, [Zugriff: 21.01.2016].

*Bundesministeriums für Bildung und Frauen*, o.J.: Magazin Erwachsenenbildung.at, <http://erwachsenenbildung.at/magazin/>, [Zugriff: 24.02.2015].

*Bundesministerium für Bildung und Frauen*, 2015: Programm für Lebenslanges Lernen 2007-2013, [https://www.bmbwf.gv.at/schulen/euint/eubildung\\_III2007-2013/index.html](https://www.bmbwf.gv.at/schulen/euint/eubildung_III2007-2013/index.html), [Zugriff: 22.01.2016].

*Bundesministeriums für Bildung und Frauen*, o.J.: Europäischer Sozialfonds (ESF), [http://erwachsenenbildung.at/service/foerderungen/eu\\_foerderungen/europaeischer\\_sozialfonds.php](http://erwachsenenbildung.at/service/foerderungen/eu_foerderungen/europaeischer_sozialfonds.php), [Zugriff: 20.04.2015].

*European Commission*, o.J.: Education and Training 2020, Working Group Mandates 2016-2018, online: [http://ec.europa.eu/education/policy/strategic-framework/expert-groups/2016-2018/et-2020-group-mandates\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/education/policy/strategic-framework/expert-groups/2016-2018/et-2020-group-mandates_en.pdf), [Zugriff: 22.12.2015].

*European Commission/Eurostat*, 2012: CVTS 4 manual, Version 6, [https://circabc.europa.eu/sd/a/76f1c351-6b9c-497a-b3b0-876820d91507/1\\_MANUAL\\_Version6.pdf](https://circabc.europa.eu/sd/a/76f1c351-6b9c-497a-b3b0-876820d91507/1_MANUAL_Version6.pdf), [Zugriff: 22.02.2016].

*Europäische Kommission*, archiviert am 06.04.2010: Lissabon-Strategie für Wachstum und Beschäftigung, [http://ec.europa.eu/archives/growthandjobs\\_2009/index\\_de.htm](http://ec.europa.eu/archives/growthandjobs_2009/index_de.htm), [Zugriff: 20.04.2015].

*Europäische Kommission*, 2014: Europa 2020, Europäische Institutionen und Organe, [http://ec.europa.eu/europe2020/who-does-what/eu-institutions/index\\_de.htm](http://ec.europa.eu/europe2020/who-does-what/eu-institutions/index_de.htm), [Zugriff: 22.07.2015].

*Europäische Kommission*, 2014: Europäischer Sozialfonds, <http://ec.europa.eu/esf/home.jsp?langId=de>, [Zugriff: 22.04.2015].

*Europäische Kommission*, 2015: Agenda für neue Kompetenzen und Beschäftigungsmöglichkeiten, <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=958&langId=de>, [Zugriff: 30.07.2015].

*Europäische Kommission*, 2015: Das Europäische Semester in der Praxis, [http://ec.europa.eu/europe2020/making-it-happen/index\\_de.htm](http://ec.europa.eu/europe2020/making-it-happen/index_de.htm), [Zugriff: 02.08.2015].

*Europäische Kommission*, 2015: Europäische Beschäftigungsstrategie, <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=101&langId=de>, [Zugriff: 15.08.2014].

*Europäische Kommission*, 2015: Europäisches Semester: eine Partnerschaft EU-Mitgliedstaaten, [http://ec.europa.eu/europe2020/images/european\\_semester\\_de\\_big.jpg](http://ec.europa.eu/europe2020/images/european_semester_de_big.jpg), [Zugriff: 15.08.2015].

*Europäische Kommission*, 2015: Sozialschutz und soziale Eingliederung, <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=de&catId=750>, [Zugriff: 02.08.2015].

*Europäische Kommission*, 2016: Anzeiger für die allgemeine und berufliche Bildung, [http://ec.europa.eu/education/tools/et-monitor\\_de.htm](http://ec.europa.eu/education/tools/et-monitor_de.htm), [Zugriff: 21.01.2016].

*Europäische Kommission*, 2016: Erasmus+, Programmleitfaden, [http://ec.europa.eu/programmes/erasmus-plus/documents/erasmus-plus-programme-guide\\_de.pdf](http://ec.europa.eu/programmes/erasmus-plus/documents/erasmus-plus-programme-guide_de.pdf), [Zugriff: 21.01.2016].

*Europäische Kommission*, 2016: Erhebung über die berufliche Weiterbildung, <http://ec.europa.eu/eurostat/de/web/microdata/continuing-vocational-training-survey>, [Zugriff: 08.02.2016].

*Europäische Kommission*, 2016: Erhebung über Erwachsenenbildung (AES), <http://ec.europa.eu/eurostat/de/web/microdata/adult-education-survey>, [Zugriff: 08.02.2016].

*Europäische Kommission*, 2016: Eurostat, <http://ec.europa.eu/eurostat/web/main>, [Zugriff: 08.02.2016].

*Europäischer Rat*, 23. und 24. März 2000 Lissabon: Schlussfolgerungen des Vorsitzes, [http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1\\_de.htm](http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_de.htm), [Zugriff 25.06.2015].

*Europäischer Rat*, 19. Und 20. Juni 2000 Santa Maria da Feira: Schlussfolgerungen des Vorsitzes, [http://www.europarl.europa.eu/summits/fei1\\_de.htm#II](http://www.europarl.europa.eu/summits/fei1_de.htm#II), [Zugriff: 30.07.2015].

*Eurostat*, o.J.: Haupttabellen Beschäftigung und Arbeitslosigkeit (LFS/AKE – Erhebung über Arbeitskräfte), <http://ec.europa.eu/eurostat/web/lfs/data/main-tables>, [Zugriff: 22.04.2015].

*Europäische Union*, o.J.: European Economic and Social Committee, <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.home>, [Zugriff: 23.07.2015].

*Europäische Union*, 2015: Ausschuss der Regionen (AdR), [http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/cor/index\\_de.htm](http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/cor/index_de.htm), [Zugriff: 23.07.2015].

*Europäische Union*, 2015: EUR-Lex, Beschäftigungsausschuss, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=URISERV:c10239>, [Zugriff: 23.07.2015].

*Europäische Union*, 2015: Europäische Kommission, [http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/european-commission/index\\_de.htm](http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/european-commission/index_de.htm), [Zugriff: 22.07.2015].

*Europäische Union*, 2015: Europäischer Rat, [http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/european-council/index\\_de.htm](http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/european-council/index_de.htm), [Zugriff: 22.07.2015].

*Europäische Union*, 2015: Europäisches Parlament, [http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/european-parliament/index\\_de.htm](http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/european-parliament/index_de.htm), [Zugriff: 22.07.2015].

*Europäische Union*, 2015: Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA), [http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/eesc/index\\_de.htm](http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/eesc/index_de.htm), [Zugriff: 23.07.2015].

*Europäische Union*, 2015: Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH), [http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/court-justice/index\\_de.htm](http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/court-justice/index_de.htm), [Zugriff: 22.07.2015].

*Europäische Union*, 2015: Rat der Europäischen Union, [http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/council-eu/index\\_de.htm](http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/council-eu/index_de.htm), [Zugriff: 22.07.2015].

*Europäische Union*, 2016: EU-Lex, Allgemeine und berufliche Bildung 2020 (ET 2020), <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=URISERV:ef0016>, [Zugriff: 21.01.2016].

*Gruber, Elke*, o.J.: Kurze Geschichte des Bildungsbegriffs, online: [http://files.adulteducation.at/wba/1-Gruber\\_Elke\\_Bildung.pdf](http://files.adulteducation.at/wba/1-Gruber_Elke_Bildung.pdf), [Zugriff: 22.04.2015].

*Margedant, Udo*, 2012: Europa 2020, in: Bergmann, Jan (Hrsg.): Handlexikon der Europäischen Union, Baden-Baden, online: [http://www.europarl.europa.eu/brussels/website/media/Lexikon/Pdf/Europa\\_2020.pdf](http://www.europarl.europa.eu/brussels/website/media/Lexikon/Pdf/Europa_2020.pdf), [Zugriff: 25.06.2015].

*Scherb, Johannes*, 2012: Cardiff-Prozess, in: Bergmann, Jan (Hrsg.): Handlexikon der Europäischen Union, Baden-Baden, online: [http://www.europarl.europa.eu/brussels/website/media/Lexikon/Pdf/Cardiff\\_Prozess.pdf](http://www.europarl.europa.eu/brussels/website/media/Lexikon/Pdf/Cardiff_Prozess.pdf), [Zugriff: 25.06.2015].

*Scherb, Johannes*, 2012: Lissabon-Strategie (Lissabon-Prozess), in: Bergmann, Jan (Hrsg.): Handlexikon der Europäischen Union, Baden-Baden, online: [http://www.europarl.europa.eu/brussels/website/media/Lexikon/Pdf/Lissabon\\_Strategie.pdf](http://www.europarl.europa.eu/brussels/website/media/Lexikon/Pdf/Lissabon_Strategie.pdf), [Zugriff: 15.06.2015].

*Schraft-Huber, Gudrun*, 2012: Luxemburg-Prozess, in: Bergmann, Jan (Hrsg.): Handlexikon der Europäischen Union, Baden-Baden, online: [http://www.europarl.europa.eu/brussels/website/media/Lexikon/Pdf/Luxemburg\\_Prozess.pdf](http://www.europarl.europa.eu/brussels/website/media/Lexikon/Pdf/Luxemburg_Prozess.pdf), [Zugriff: 25.06.2015].

*Statistik Austria*, o.J.: Arbeitslose (internationale und nationale Definition), Nicht-Erwerbspersonen mit Arbeitswunsch, [http://www.statistik.at/web\\_de/statistiken/arbeitsmarkt/arbeitslose\\_arbeitssuchende/](http://www.statistik.at/web_de/statistiken/arbeitsmarkt/arbeitslose_arbeitssuchende/), [Zugriff: 09.04.2015].

*Statistik Austria*, o.J.: Arbeitslose (nationale Definition), [http://www.statistik.at/web\\_de/statistiken/arbeitsmarkt/arbeitslose\\_arbeitssuchende/arbeitslose\\_nationale\\_definition/index.html](http://www.statistik.at/web_de/statistiken/arbeitsmarkt/arbeitslose_arbeitssuchende/arbeitslose_nationale_definition/index.html), [Zugriff: 09.04.2015].

*Wirtschaftskammer Österreich*, o.J.: Demographie und Wirtschaft, [https://www.wko.at/Content.Node/Interessenvertretung/Standort-und-Innovation/Gesellschaftspolitik/Demografie\\_Wirtschaft.pdf](https://www.wko.at/Content.Node/Interessenvertretung/Standort-und-Innovation/Gesellschaftspolitik/Demografie_Wirtschaft.pdf), [Zugriff: 06.06.2015].

## 10. Anhang

### 10.1. Abstract D

Während weltweit die Zahl der jungen Bevölkerung steigt, gibt es in Europa immer weniger und immer ältere Menschen - der Anteil der über 50-Jährigen wird bis 2030 rund ein Drittel der Bevölkerung ausmachen. Bedingt durch das steigende Durchschnittsalter der europäischen Bevölkerung sinkt gleichzeitig der Anteil der erwerbstätigen Personen an der Gesamtbevölkerung und führt wiederum zu einer Verknappung der Arbeitskräfte. Veränderungen in der Demographie, der rasche technische Fortschritt und die damit verbundene Veränderung der Arbeitswelt stellen eine Herausforderung für den Sozialstaat dar. Bleibt das ökonomische Potential der Generation ungenutzt, so scheint die Erhaltung des Wohlfahrtsstaates gefährdet, wobei für diesen das Modell nach Esping-Andersens den theoretischen Hintergrund dieser Arbeit bildet.

Um die potentielle Lücke im Arbeitskräfteangebot zu schließen, sollte die Beschäftigungsdauer älterer Arbeitnehmer/innen verlängert werden. Da geeignete Maßnahmen auf europäischer Ebene benötigt werden, geht die Arbeit der Frage nach, welche Strategien und Vorgaben zur Weiterbildung älterer Arbeitnehmer/innen es seitens der Europäischen Union gibt. Dazu werden die wichtigsten Akteure, die neu geschaffenen Prozesse und die betroffenen Politikfelder beleuchtet. Der Schwerpunkt der Analysen liegt auf den Jahren 2000 bis 2015, da mit der Jahrtausendwende auch bedeutende Neuerungen in der beschäftigungs- und bildungspolitischen Strategie der Europäischen Union entstanden, wobei eine gezielte Förderung älterer Arbeitnehmer/innen und lebenslanges Lernen als wesentliche Faktoren zur Lösung des Problems angesehen werden.

## **10.2. Abstract E**

While the young population is worldwide increasing, there are fewer and fewer and decreasingly older people in Europe – in 2030 the amount of the over-50s will be one third of the population. Because of the increasing average age of the European population the workforce share of the total population is decreasing which leads to a shortage of the labour force. Changes in demographics, a rapid technical progress and the impact of the working environment are challenging the welfare state. If the economic potential of this generation remains unused, the preservation of the welfare state - at which the model by Esping-Andersen is the theoretical background of this work - seems at risk.

To close the potential gap in the labour supply, the duration of employment of older workers should be extended. Because Europe needs appropriate activities, this paper deals with the question of the strategies and requirements for training of older employees in the European Union. For that purpose the most important stakeholders, the newly created processes and the affected policy fields are analyzed. The main focus lays on the years 2000 to 2015 because of the significant improvements in the employment and the education strategy of the European Union since the turn of the new millennium – the key factors to solve the problem are a targeted promotion of older workers and lifelong learning.