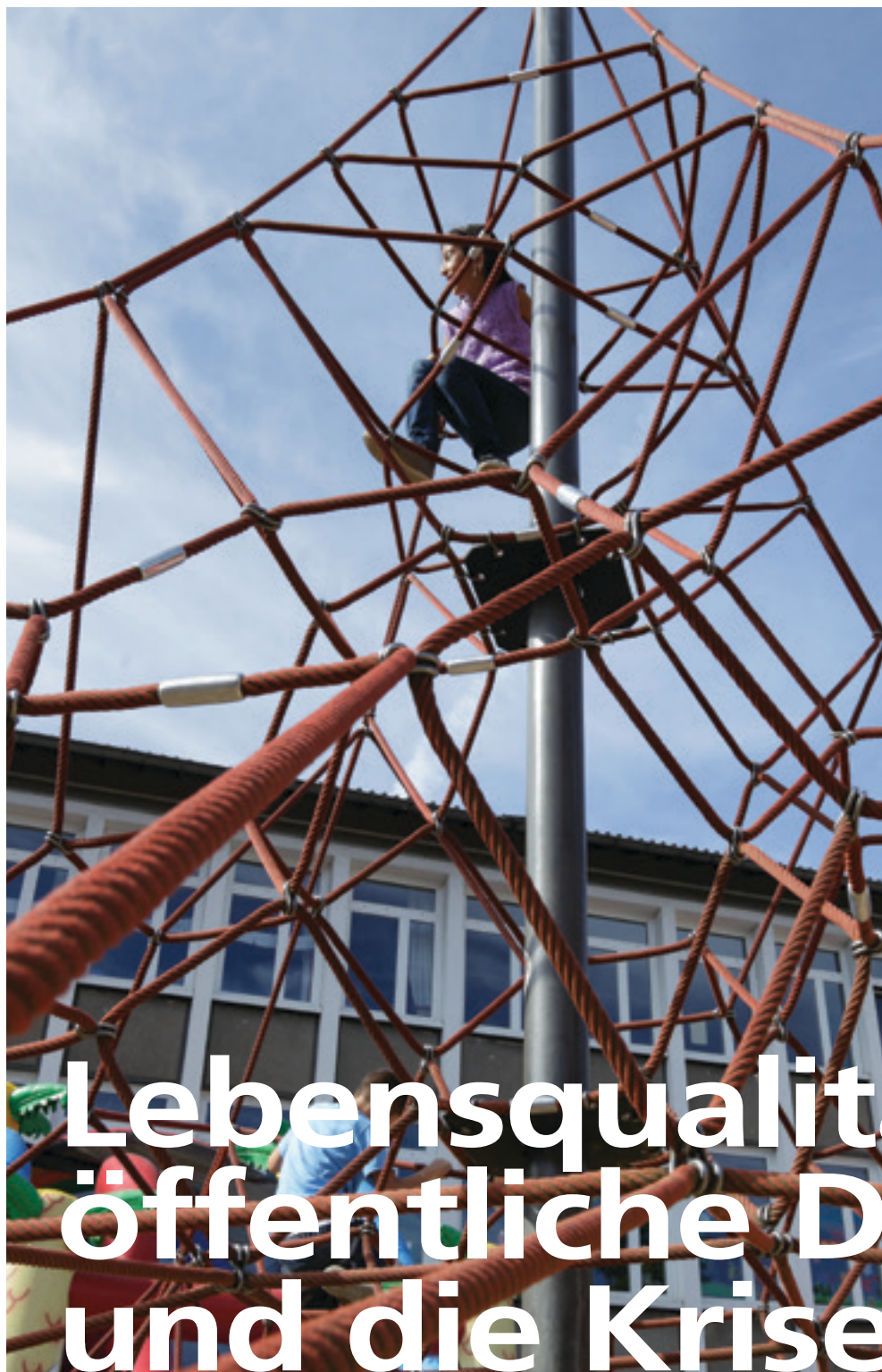


F O U N D A T I O N

F O C U S

September 2013

Ausgabe 13



„Die Zeit der  
Ausgabenkürzungen  
ist noch nicht vorbei“  
– Interview mit John  
Halloran, Europäisches  
Soziales Netzwerk

Soziale Ungleichheiten  
in Europa

Öffentliche Dienste:  
Ansichten der Europäer

Lebensqualität  
in Kroatien, dem  
28. Mitgliedstaat

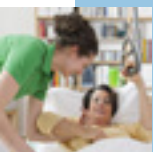
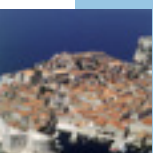
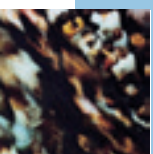
Wandel im öffentlichen  
Sektor

Interaktive Darstellung  
der Lebensqualität in  
Europa

# Lebensqualität, öffentliche Dienste und die Krise



Europäische Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen

**2** Editorial**4** Den Teufelskreis der Ungleichheit durchbrechen**8** Werden die öffentlichen Dienste ihrer Bestimmung gerecht?**9** Schlaglicht: Zugang zum Gesundheitswesen**10** Schulden der privaten Haushalte – Entschärfung der Krise**11** Kinderbetreuung und Arbeit unter einen Hut bringen – die Quadratur des Kreises**12** Unterstützung der häuslichen und gemeindenahen Pflege**14** Wie ist die Lage in Europas neuestem Mitgliedstaat?**16** Stürmische Zeiten in Europas zentraler öffentlicher Verwaltung**18** Lebensqualität in Europa – grafische Aufbereitung der Daten**19** Erkenntnisse in Bildern – Leben in Europa, 2011**21** Öffentliche Dienste und Sparmaßnahmen

Diese Ausgabe von *Foundation Focus* befasst sich mit den Auswirkungen der Krise auf die Lebensqualität in Europa. Hat sich die Lebensqualität verschlechtert? Hat sich die Krise auf alle Bereiche der Gesellschaft gleichermaßen ausgewirkt oder waren einige benachteiligte Gruppen besonders stark betroffen? Wie beurteilen die Bürger Europas die Qualität ihrer öffentlichen Dienste seit Beginn der Krise? Werden diese Dienste – wie Gesundheitsversorgung und Kinderbetreuung – ihrer Bestimmung gerecht? Sofern dies nicht der Fall ist – welche Veränderungen können bezüglich der öffentlichen Dienste und des europäischen Wohlfahrtsstaates vorgenommen werden, um den neuen Realitäten gerecht zu werden? Und wie steht es mit den Beschäftigten des öffentlichen Sektors, die für die Erbringung vieler dieser Dienste zuständig sind: Wie hat sich ihre Arbeitssituation seit 2008 geändert?

[www.eurofound.europa.eu/publications/focusform.htm](http://www.eurofound.europa.eu/publications/focusform.htm)

## Editorial

Die Wirtschaftskrise, die Europa seit 2008 fest im Griff hat, wirkt sich auf alle Lebensbereiche aus. Ihre negativen Auswirkungen betreffen einige zentrale Aspekte der Lebensqualität: Am augenfälligsten ist zunächst der Umstand, dass es insbesondere für Arbeitslose und Menschen, die mit Lohn- oder Gehaltskürzungen zu kämpfen haben, schwierig ist, über die Runden zu kommen. Andere Folgen der Krise sind weniger offenkundig: Viele europäische Bürger, vor allem jene, die bereits zuvor benachteiligt waren, beklagen eine Verschlechterung ihres Gesundheitszustands zwischen 2008 und 2011, dem Jahr der dritten Europäischen Erhebung von Eurofound zur Lebensqualität, aus der ein Großteil der in dieser Ausgabe verarbeiteten Daten stammt. Insbesondere unter den jungen Menschen in Europa, die besonders stark von Arbeitslosigkeit betroffen sind, belegen die Indikatoren eine schlechte psychische Gesundheit. Ältere Europäer hingegen haben mit ihrer eigenen Form der Benachteiligung zu kämpfen: Ihnen fehlt es häufiger an Quellen für soziale Unterstützung als ihren jüngeren europäischen Mitbürgern.

Öffentliche Dienste, wie beispielsweise das Gesundheitswesen, bilden eine wichtige Komponente der Lebensqualität insgesamt, und in schwierigen Zeiten können sie den Bürgern in einem gewissen Maße Unterstützung und Schutz bieten. Die drastischen Einschnitte in den öffentlichen Finanzen haben jedoch dafür gesorgt, dass viele Länder nicht mehr in der Lage sind, diese Leistungen in dem erforderlichen oder erwarteten Umfang zu erbringen. Der soziale Zusammenhalt und das Vertrauen in die öffentlichen Institutionen sind angesichts der Sparmaßnahmen massiv zurückgegangen. Jene Menschen, die öffentliche Dienste erbringen – sei es in der zentralen öffentlichen Verwaltung oder in anderen Bereichen des öffentlichen Sektors – sind mit Lohn- und Gehaltskürzungen, schlechteren Arbeitsbedingungen und einem sinkenden Beschäftigungsniveau konfrontiert, wobei diese Verschlechterungen zum Teil drastisch ausfielen. Allerdings ist es noch nicht zu spät für wirksame politische Maßnahmen. Um ein Beispiel zu nennen, hat die zunehmende Verschuldung einen Boom der Schuldnerberatungsdienste ausgelöst, mit dem es möglich wurde, bewährte Verfahren in ganz Europa auszutauschen.

Diese Ausgabe von *Foundation Focus* befasst sich mit den Auswirkungen der Krise im Hinblick auf zahlreiche Aspekte der Lebensqualität und zeigt die Wechselwirkungen zwischen diesen Bereichen auf.

Foundation Focus wird veröffentlicht von der Europäischen Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen (Eurofound), Wyattville Road, Loughlinstown, Dublin 18, Irland. Eurofound ist eine dreigliedrige Agentur der Europäischen Union, deren Auftrag darin besteht, die Entwicklung sozial- und arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen durch die Bereitstellung von Fachwissen zu unterstützen.

Chefredakteurin: **Mary McCaughey** | Direktor: **Juan Menéndez-Valdés**  
Stellvertretende Direktorin: **Erika Mezger**

Originalsprache: Englisch

Europäische Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen  
Wyattville Road | Loughlinstown | Dublin 18 | Irland  
Tel: (+353 1) 204 31 00 | Fax: (+353 1) 282 64 56  
Email: [information@eurofound.europa.eu](mailto:information@eurofound.europa.eu) | Internet: [www.eurofound.europa.eu](http://www.eurofound.europa.eu)



## Schaffung der Grundlagen für einen neuen Wohlfahrtsstaat in Europa

Diejenigen europäischen Bürger, die auf soziale Dienste angewiesen sind, haben dramatisch unter der Wirtschaftskrise in Europa zu leiden. In der EU lassen die lokalen und regionalen Behörden nichts unversucht, um mit ihren aufgrund der Ausgabenkürzungen deutlich knapperen Haushaltsmitteln ihr Leistungsniveau zu halten. John Halloran, Chief Executive des Europäischen Sozialen Netzwerks, im Gespräch mit *Foundation Focus* über die Notwendigkeit, die öffentlichen Dienste umzustrukturieren und einen neuen Gesellschaftsvertrag zwischen Staat und Bürgern zu schaffen, um ein zukunftsfähiges und sozial gerechtes Zusammenleben zu gewährleisten.

***Eurofound: Mit welchen Herausforderungen sind die europäischen Anbieter sozialer Dienste gegenwärtig konfrontiert?***

John Halloran: In den letzten fünf Jahren mussten sich die Anbieter sozialer Dienste mit der Tatsache arrangieren, dass diese Ausgabenkürzungen nicht vorübergehender, sondern dauerhafter Natur sind. In den ersten Phasen der Wirtschaftskrise versuchten die Anbieter sozialer Dienste, den Bedürfnissen und Anforderungen angesichts schrumpfender Haushaltsmittel kurzfristig gerecht zu werden. Nun stellen sie sich jedoch neu auf, um die Erbringung ihrer Leistungen trotz der bestehenden Mittelknappheit auch mittel- bis langfristig wirksamer zu gestalten.

***Und was bedeutet das für Europa insgesamt?***

Wir durchlaufen derzeit eine neue Phase der Austerität, in der wir die Debatte neu ausrichten müssen, sodass nicht nur die finanziellen Aspekte, sondern auch die sozialen und ökonomischen Perspektiven Berücksichtigung finden. Dies kommt auch in den Äußerungen von EU-Kommissar für Beschäftigung, Soziales und Integration László Andor zum Ausdruck, wenn er die Notwendigkeit betont, die Europäische Währungsunion umzubauen, sie insbesondere um eine soziale Dimension

zu ergänzen und die Funktion des sozialen Dialogs in diesem Zusammenhang zu definieren.

***Welche Rolle spielt in diesem Zusammenhang Ihrer Meinung nach die Wohlfahrt?***

Europa blickt auf eine stolze Tradition von Sozialreformen zurück. Heute sieht die Lage aber vollkommen anders aus als vor einem Jahrhundert. Damals bestand die Aufgabe darin, den benachteiligten, ausgebeuteten und verarmten Menschen Hilfestellung zu leisten, die mitunter der raschen Industrialisierung zum Opfer gefallen waren. In einigen Fällen bestand die Lösung darin, die Bedürftigen aus ihrem Umfeld herauszuholen und sie zu ihrem eigenen Wohl und zum Wohle der Gesellschaft gesondert unterzubringen. Diese Kultur ist häufig noch heute in unserem weiter gefassten Wohlfahrtsbegriff präsent. Wir dürfen Menschen nicht länger als Opfer betrachten, die darauf zählen, dass der Staat ihnen stets zu Hilfe kommt. Die Wohlfahrt sollte stärker an den Realitäten, Bedürfnissen und Anforderungen der Menschen ausgerichtet werden. Wir müssen einen neuen Sozialvertrag schaffen und dafür Partnerschaften mit Menschen aufbauen, die in der Lage sind, die benötigten Leistungen zu erbringen – eine Art Vertrag, der Menschen zu selbstbestimmtem Handeln befähigt. Wir müssen alle Länder dazu bewegen, stärker integrative Gesellschaften zu entwickeln.

***Können Sozialinvestitionen eine Lösung für das Problem darstellen, die wir uns auch leisten können?***

Bei Sozialinvestitionen geht es um den Aufbau einer Gesellschaft, in der alle Menschen integriert sind, gleichermaßen wertgeschätzt werden und als Bürger gelten, die einen Beitrag zur Zukunft der Gesellschaft leisten. Es ist nicht damit getan, die derzeitigen Haushaltsmittel umzuverteilen oder aufzustocken. Wir brauchen vielmehr einen Paradigmenwechsel, um die öffentlichen Dienste umzugestalten. Dabei stehen wir allerdings vor einer Fülle



von Herausforderungen. In allererster Linie haben die Regierungen in ihren Bemühungen, es allen Seiten recht zu machen, mit einer schwierigen Aufgabe zu kämpfen, die der Quadratur des Kreises gleichkommt. Dazu kommt das Problem, Finanzierungsquellen zu erschließen. Und schlussendlich stehen die Europawahlen 2014 an: Man hat Angst, dass verdrossene Wähler, desillusioniert über die Zukunft Europas, die Reform der sozialen Dienste zugunsten anderer Schwerpunkte scheitern lassen.

***Wie soll es nun weitergehen?***

Die Anbieter sozialer Dienste müssen ein Forum finden, in dem der neue, künftige Gesellschaftsvertrag erörtert werden kann. Natürlich wünsche ich mir, dass sich das Europäische Soziale Netzwerk (ESN) in allen europäischen Ländern zu einer Plattform für eine gesamtgesellschaftliche fundierte Debatte entwickelt. Dabei werden idealerweise die Grundlagen für einen verbraucher- und bürgerzentrierten Wohlfahrtsstaat in Europa gelegt, in dem die Menschen ermutigt werden, mehr Verantwortung zu übernehmen, stärker zur Rechenschaft gezogen werden, aber auch größere Mitspracherechte besitzen.

### Das ESN

Das Europäische Soziale Netzwerk (ESN) ist ein unabhängiges Netzwerk für lokale Anbieter öffentlicher sozialer Dienste in Europa, in dem Menschen und Organisationen aus 30 Ländern zusammengeführt werden, die für die Gestaltung, Finanzierung, Verwaltung, Regulierung und Erbringung sozialer Dienste durch nationale, lokale und regionale Verwaltungsbehörden verantwortlich sind. Sein Ziel ist die Verbesserung der Qualität von Politik und Praxis durch Wissensaustausch und gegenseitiges Lernen.

[www.esn-eu.org](http://www.esn-eu.org)

## Den Teufelskreis der Ungleichheit durchbrechen



**Die Gewährleistung eines integrativen Wachstums ist eines der Kernziele der Strategie Europa 2020. Angesichts dessen stellt sich die Frage, inwieweit es der EU gelungen ist, Ungleichheiten einzudämmen. Die Ergebnisse der jüngsten Forschungsarbeiten von Eurofound belegen ein Muster zunehmender sozialer Ungleichheit auf dem gesamten Kontinent.**

Seit Mitte der 1970er Jahre haben die sozioökonomischen Ungleichheiten weltweit zugenommen, obwohl die Wohlfahrtssysteme im Sinne einer Minimierung dieser Ungleichheiten um eine Umverteilung des Wohlstands bemüht waren. Einkommensungleichheiten beeinträchtigen nicht nur die Lebensqualität der Bürger, sie untergraben auch den sozialen Zusammenhalt. Internationale Forschungsarbeiten belegen, dass Gesellschaften, in denen weniger Ungleichheit herrscht, bessere Gesundheitswerte (einschließlich der psychischen Gesundheit), weniger soziale Probleme, höhere Vertrauenswerte, weniger Kinderarmut, ein höheres Bildungsniveau und eine größere soziale Mobilität zu verzeichnen haben.

Soziale Ungleichheiten stehen in Zusammenhang mit Einkommensungleichheiten, gehen jedoch darüber hinaus und betreffen unter anderem den Zugang zu gesellschaftlichen Gütern wie Gesundheitsdiensten oder Kinderbetreuung und zu sozialen oder institutionellen Netzwerken, wie beispielsweise zu einer Unterstützung durch Freunde. Die Sozialpolitik spielt – häufig über die öffentlichen und sozialen Dienste – eine wichtige Rolle bei der Förderung von sozialem Zusammenhalt und Integration, der Verteilung von Wohlstand und der Verringerung von Ungleichheiten. In diesem Zusammenhang ist nicht zuletzt die politische Zielsetzung der EU zu erwähnen, bis 2020 mindestens

20 Millionen Europäer aus Armut und sozialer Ausgrenzung zu befreien.

### Wirtschaftskrise

Angesichts der Auswirkungen der jüngsten Krise könnte sich dieses letzte Ziel als besonders ehrgeizig erweisen. Die Wirtschaftskrise hat keinen Aspekt des Lebens in Europa unberührt gelassen. Von Massenarbeitslosigkeit waren die Länder allerdings in unterschiedlich starkem Maße betroffen. Während beispielsweise die Arbeitslosenquote in der EU-27 insgesamt im März 2013 bei 11 % lag, belief sie sich in Griechenland und Spanien auf nahezu 27 %. Unter jungen Menschen war die Arbeitslosigkeit deutlich höher als im Durchschnitt und lag im November 2012 bei über 59 %. Arbeitslosigkeit erhöht das Armutsrisiko erheblich.

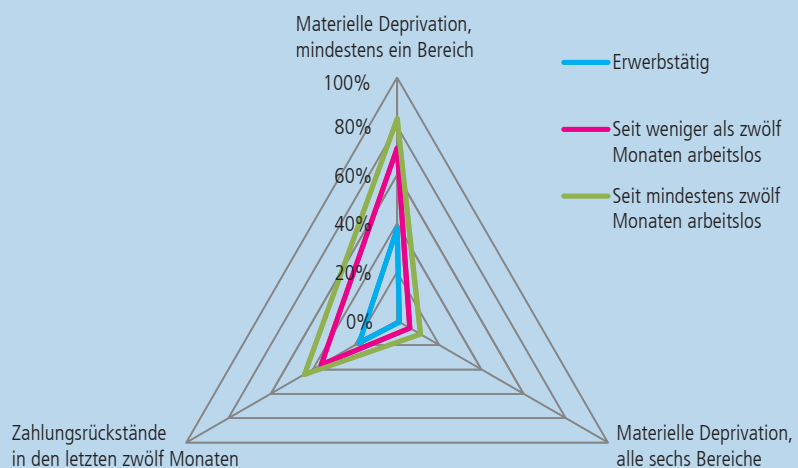
### Deprivation

In Europa war in den letzten Jahren ein Anstieg des Deprivationsniveaus zu

beobachten. Dies geht aus dem Vergleich der Ergebnisse der Europäischen Erhebungen zur Lebensqualität (EQLS) der Jahre 2007 und 2011 hervor.

Im Rahmen der EQLS von Eurofound wurde die materielle Deprivation bemessen, indem Haushalte danach gefragt wurden, ob sie sich bestimmte Ausgaben leisten können: das Haus bzw. die Wohnung angemessen warm halten bzw. heizen, ein einwöchiger Urlaub fern von zu Hause einmal im Jahr (nicht bei Verwandten), Ersatz abgenutzter Möbel, jeden zweiten Tag eine Mahlzeit mit Fleisch, Huhn oder Fisch (sofern gewünscht), Kauf neuer Kleidung statt Second-Hand-Ware, mindestens einmal im Monat Familie oder Freunde zum Essen oder für einen kurzen Besuch zu Hause einladen. Erhebliche materielle Deprivation bedeutet in diesem Zusammenhang eine Deprivation in allen sechs Bereichen.

### Deprivation und Zahlungsrückstände in Abhängigkeit vom Erwerbsstatus



Anmerkung: Je näher die Datenpunkte am Rand des Netzdiagramms liegen, desto schlechtere Werte wurden für den betreffenden Indikator ermittelt.

Quelle: Eurofound, dritte Europäische Erhebung zur Lebensqualität (EQLS), 2011

Das Muster der zunehmenden Deprivation ist uneinheitlich: Der gravierendste Anstieg war in jenen Ländern zu verzeichnen, die von der Rezession am stärksten betroffen waren. In Griechenland beispielsweise stieg der Anteil der Haushalte, die mindestens unter einer gewissen Deprivation zu leiden haben, zwischen 2007 und 2011 von 48 % auf 74 %.<sup>1</sup> Europaweit betrachtet waren manche Personengruppen stärker betroffen als andere, wie beispielsweise Menschen mit chronischen physischen Erkrankungen oder Behinderungen, Langzeitarbeitslose sowie ausländische Staatsangehörige. Während beispielsweise nur 1 % der Erwerbstätigen unter erheblicher Deprivation zu leiden haben, trifft dies auf 11 % der Langzeitarbeitslosen zu. Wie aus unten stehender Abbildung hervorgeht, spiegelt das Muster der materiellen Deprivation die Wahrscheinlichkeit von finanziellen Schwierigkeiten wider, wie beispielsweise von Zahlungsrückständen bei Rechnungen für Versorgungsleistungen, Hypothekenraten oder der Rückzahlung von Krediten.

Darüber hinaus sind Unterschiede zwischen den 15 alten und den zwölf neuen Mitgliedstaaten zu verzeichnen, die der EU 2004 bzw. 2007 beigetreten sind: Beispielsweise ist die Situation älterer Menschen in den zwölf neuen Mitgliedstaaten deutlich schlechter. Während in den 15 alten Mitgliedstaaten nur 2 % der Personen im Alter zwischen 75 und 80 Jahren unter erheblicher Deprivation leiden, beläuft

sich dieser Anteil in den zwölf neuen EU-Mitgliedstaaten auf 15 %.

Zudem sind im Durchschnitt etwa 2 % der EU-Bürger von erheblicher Deprivation betroffen, während dieser Anteil unter ausländischen Staatsangehörigen doppelt so hoch ist.

## Gesundheit

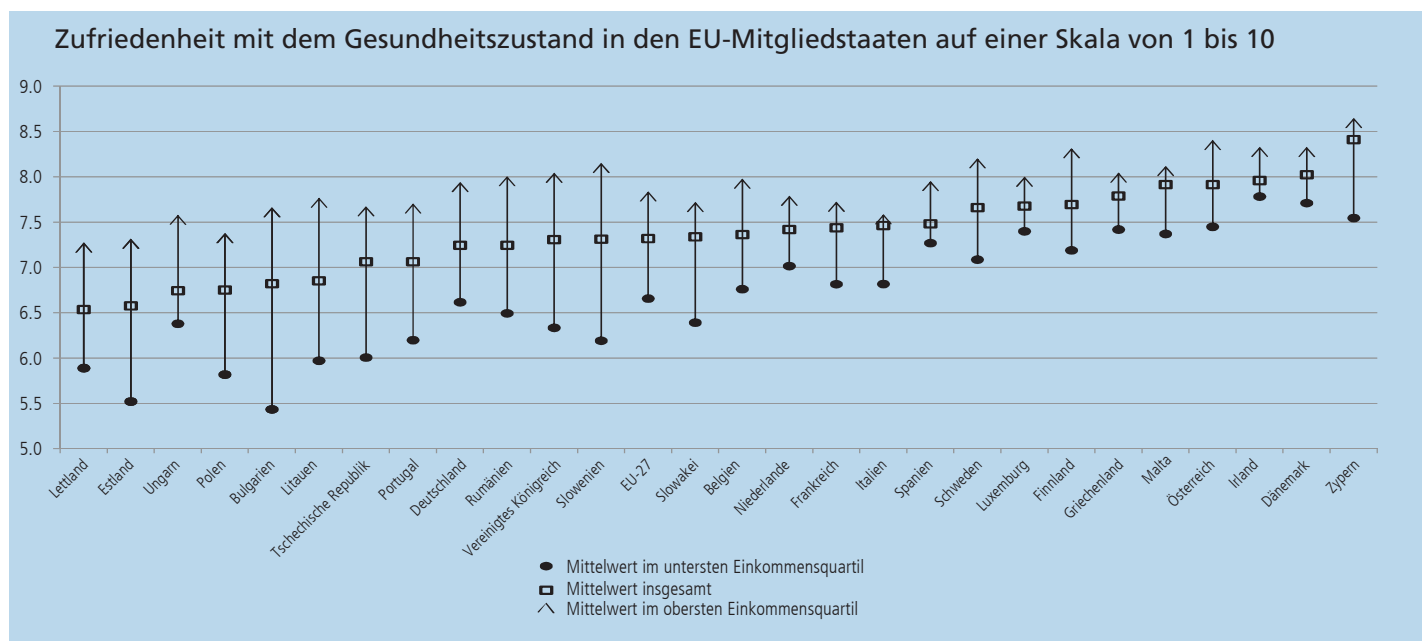
Ein zentraler – vielleicht der entscheidendste – Aspekt der Lebensqualität ist die Gesundheit des Einzelnen. Die Gründe für eine gute oder schlechte Gesundheit sind hochkomplex, fest steht jedoch, dass sich die Wahrnehmungen der europäischen Bürger hinsichtlich ihrer persönlichen Gesundheit je nach Land und sozialer Gruppe erheblich unterscheiden. Natürlich spielen Umwelt und Lebensführung – wie beispielsweise Ernährung oder Rauchen – eine zentrale Rolle für die Beurteilung der Gesundheit der Menschen. Jedoch liegt ein immer größerer Schwerpunkt auf den „Ursachen der Ursachen“, d. h. auf den sozialen Determinanten der Gesundheit wie Einkommen, Bildung und Erwerbsstatus. Die Angehörigen der einzelnen Einkommensquartile beurteilen ihre Gesundheit auffallend unterschiedlich. Im untersten Einkommensquartil bewerten die Menschen ihre Gesundheit mit 6,7 von 10 Punkten, während unter den Angehörigen der obersten Einkommensgruppe ein Wert von 7,8 Punkten verzeichnet wurde. Dabei handelt es sich wohlgerneht nur um den europäischen Durchschnitt: Wie unten stehende Abbildung verdeutlicht, ist dieses Gefälle in Bulgarien und Slowenien weitaus gravierender.

Seit Beginn der Krise hat sich der Gesundheitszustand der Bürger insbesondere in den unteren Einkommensgruppen verschlechtert. Im obersten Einkommensquartil gab es den Angaben der Befragten zufolge kaum Veränderungen des Gesundheitszustands, und im zweithöchsten Quartil war sogar eine Verbesserung zu verzeichnen: Der Anteil der Befragten, die ihren Gesundheitszustand als schlecht bezeichneten, ging hier von 8 % auf 6 % zurück. In den unteren beiden Quartilen verschlechterte sich die Gesundheit der Menschen jedoch drastisch. Im untersten Quartil stieg der Anteil der Befragten, die ihre Gesundheit als schlecht bezeichneten, von 14 % auf 17 %. Im nächsthöheren Quartil war eine Zunahme von 10 % auf 12 % festzustellen.

Bestimmte Gruppen, wie beispielsweise Arbeitslose, haben zahlreiche gesundheitliche Probleme. Langzeitarbeitslose, d. h. Menschen, die seit mindestens zwölf Monaten ohne Arbeit sind, sind besonders stark gefährdet. Menschen, die durch eine chronische physische Behinderung oder Erkrankung eingeschränkt sind, sind erheblich schlechter gestellt als ihre körperlich gesunden Mitbürger.

Des Weiteren fallen geschlechtsspezifische Unterschiede hinsichtlich der physischen Gesundheit ins Auge: Frauen bezeichnen ihre Gesundheit häufiger als Männer als „schlecht“ oder „sehr schlecht“ – die entsprechenden Anteile belaufen sich auf 10 % gegenüber 8 %. In den zwölf neuen Mitgliedstaaten ist dieses Gefälle noch stärker ausgeprägt: Hier wurden diesbezüglich Anteile von 17 % bzw. 11 % ermittelt.

1 In diesem Falle bedeutet dies die Deprivation in mindestens einem der Bereiche des Deprivationsindex.





## Psychische Gesundheit

Im Zusammenhang mit der Krise tritt die psychische Gesundheit immer stärker in den Vordergrund. So werden höhere Raten von Angststörungen, Depressionen und Suiziden verzeichnet, die mit der Furcht einhergehen, den Arbeitsplatz oder das Zuhause zu verlieren. Die Weltgesundheitsorganisation – die Depressionen als weltweit häufigste Ursache für Erwerbsunfähigkeit einstuft – hat einen Index für das psychische Wohlbefinden entwickelt, der als internationaler Bewertungsstandard herangezogen wird.<sup>2</sup> Im Zuge der EQLS wurden hinsichtlich des Grades der psychischen Gesundheit Unterschiede zwischen den europäischen Ländern festgestellt. Die betreffenden Werte reichen von 70 (von 100) in Dänemark bis hinunter zu 56 in Lettland. Aber auch innerhalb der einzelnen Länder waren insofern Unterschiede auszumachen, als dass Menschen mit einem höheren Lebensstandard psychisch gesünder sind: In der obersten Einkommensgruppe wurde ein Ergebnis von 66 verzeichnet, gegenüber 57 unter den Befragten mit dem geringsten Einkommen. Frauen schneiden etwas schlechter ab als Männer: 61 gegenüber 66.

Es spielt eine Rolle, was die Menschen tun – oder nicht tun. Studierende und Erwerbstätige weisen die besten Ergebnisse auf: Ihre Werte liegen bei 68 bzw. 65. Dagegen wurden unter den Befragten, die aufgrund einer chronischen Erkrankung oder Behinderung nicht arbeiten konnten, sowie unter Langzeitarbeitslosen die schlechtesten Ergebnisse verzeichnet: Ihre Werte liegen bei 44 bzw. 58. In der EU-27 zählen jüngere Menschen zu den Personengruppen, deren Werte für eine schlechte psychische Gesundheit auf der WHO-Skala gestiegen sind: In der Altersgruppe der 18- bis 24-Jährigen belief sich diese

<sup>2</sup> Der Index der Weltgesundheitsorganisation zum Wohlbefinden (WHO-5) basiert auf den Antworten zu den folgenden Aussagen: In den letzten zwei Wochen ... a) war ich froh und guter Laune, b) habe ich mich ruhig und entspannt gefühlt, c) habe ich mich energisch und aktiv gefühlt, d) habe ich mich beim Aufwachen frisch und ausgeruht gefühlt, e) war mein Alltag voller Dinge, die mich interessieren. Der Rohwert erstreckt sich von 0 bis 25; den Prozentwert von 0 bis 100 erhält man durch Multiplikation mit 4. Ein Prozentwert unter 48 gilt als Indikator für eine schlechte psychische Gesundheit.

Zunahme auf drei Prozentpunkte. Diese Erkenntnis steht im Einklang mit dem Anstieg der Jugendarbeitslosigkeit in Europa zwischen 2007 und 2011 sowie mit dem Zusammenhang zwischen schlechter psychischer Gesundheit und Arbeitslosigkeit.

Die Wohnverhältnisse stellen einen weiteren zentralen Aspekt der Lebensqualität dar, der sich nachweislich auf die psychische Gesundheit der Menschen auswirkt. Den Ergebnissen der EQLS zufolge haben 6 % der Bürger das Gefühl, ihr derzeitiges Zuhause in den nächsten sechs Monaten verlassen zu müssen, weil sie es sich nicht länger leisten können. Unter den Befragten, die in privaten Mietverhältnissen leben, beläuft sich dieser Anteil sogar auf 12 %. Unter den Wohneigentümern, die ein Hypothekendarlehen abbezahlen, stieg der Anteil der Befragten, die den Verlust ihres Zuhauses befürchteten, zwischen 2007 und 2011 von gut 2 % auf 5 %. Diese Daten sind wichtig, weil der Index der psychischen Gesundheit unter Menschen, die sich einer solchen Bedrohung ausgesetzt sehen, niedriger ist.

Im Rahmen der EQLS wurden mehrere Fragen zum Thema Glück und psychische Gesundheit gestellt, wobei die Befragten gebeten wurden anzugeben, in welchem Maße sie sich angespannt, einsam oder niedergeschlagen fühlten. Die Daten belegen, dass sich ältere Menschen deutlich häufiger einsam und unglücklich fühlen als jüngere Menschen. Während nur 9 % der 18- bis 24-Jährigen erklärten, sich einsam zu fühlen, beläuft sich dieser Anteil auf 23 % der 75- bis 80-Jährigen und auf 27 % der Menschen über

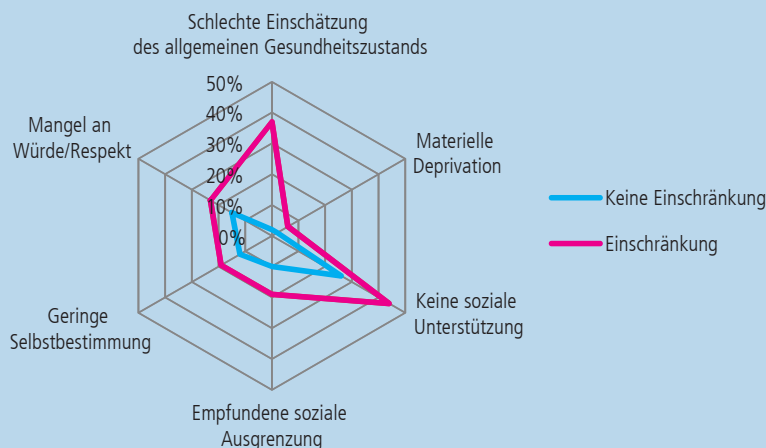
81 Jahren. Ähnlich hohe Werte wurden unter älteren Menschen für das Gefühl der Niedergeschlagenheit ermittelt.

## Selbstbestimmung

Gesundheit und angemessene materielle Ressourcen sind greifbare Faktoren, die sich auf die Lebensqualität auswirken. Für die Lebensqualität spielen aber auch weniger greifbare Aspekte des Lebens eine entscheidende Rolle, wie beispielsweise die Selbstbestimmung im Hinblick auf das Treffen eigener Entscheidungen in wichtigen Lebensfragen, der Genuss sozialer Unterstützung sowie das Gefühl, respektiert zu werden und Teil der Gesellschaft zu sein.

Die meisten Europäer – mehr als 80 % – haben das Gefühl, frei entscheiden zu können, wie sie ihr Leben leben. In Griechenland jedoch ist dieser Anteil mit 54 % deutlich geringer. Dies steht unter Umständen mit dem derzeitigen Ausmaß der Arbeitslosigkeit in diesem Land in Zusammenhang. Arbeitslosigkeit geht häufig mit Gefühlen der mangelnden Befähigung zu selbstbestimmtem Handeln einher: Während in der EU-27 88 % der Erwerbstätigen das Gefühl haben, wichtige Lebensentscheidungen treffen zu können, gilt dies nur für 72 % der Langzeitarbeitslosen. Pessimismus und das Gefühl der mangelnden Befähigung zu selbstbestimmtem Handeln können Menschen von dem Versuch abhalten, wieder einen Einstieg in den Arbeitsmarkt zu finden, und damit einen Teufelskreis in Gang setzen, in dem sich Ungleichheiten immer tiefer verwurzeln. Diesen Gefühlen muss im

### Zusammenhang zwischen einer Einschränkung durch eine Erkrankung oder Behinderung und Aspekten des Wohlbefindens



Anmerkung: Je näher die Datenpunkte am Rand des Netzdiagramms liegen, desto schlechtere Werte wurden für den betreffenden Indikator ermittelt.

Quelle: EQLS, 2011

Rahmen aktiver arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen entgegengewirkt werden, insbesondere durch die Vermittlung von „Soft Skills“, sodass Menschen, die aus dem Arbeitsmarkt ausgegrenzt sind, wieder Zuversicht bekommen, eine neue Erwerbstätigkeit zu finden.

Arbeitslose sind auch benachteiligt, wenn es um ihre Wahrnehmung geht, wie sie von anderen behandelt werden: 38 % der Langzeitarbeitslosen haben das Gefühl, nicht respektvoll behandelt zu werden, während dies nur auf 16 % der Erwerbstätigen zutrifft. Ein ähnliches Bild ergibt sich für Menschen mit einer langjährigen Behinderung: 23 % der Befragten fühlen sich nicht respektvoll behandelt, gegenüber 15 % der Personen ohne Behinderung. Nicht-EU-Bürger haben noch weit häufiger das Gefühl, dass auf sie herabgesehen wird, als die Bürger der Mitgliedstaaten: 27 % gegenüber 17 %.

## Soziale Unterstützung und Integration

Der Rückhalt durch soziale Unterstützung steht in einem engen Zusammenhang

mit einer guten Lebensqualität. Älteren Menschen fehlt es jedoch deutlich häufiger als jüngeren an sozialer Unterstützung: Den Daten aus der EQLS zufolge erklärten 64 % der 75- bis 80-Jährigen, nicht auf Unterstützung zählen zu können, gegenüber nur 12 % der jungen Menschen zwischen 18 und 24 Jahren. Hier besteht ein eindeutiger Zusammenhang zu den großen Anteilen älterer Menschen, die in der Erhebung erklärten, einsam zu sein.

Zuweilen haben Menschen auch das Gefühl, von der Gesellschaft zurückgelassen zu werden. Arbeitslosigkeit trägt offenkundig zu einem solchen Gefühl bei: Während sich nur 9 % der Erwerbstätigen aus der Gesellschaft ausgeschlossen fühlen, ist dieser Anteil unter den Langzeitarbeitslosen mit 30 % mehr als dreimal so hoch. Menschen mit einer langjährigen Behinderung fühlen sich indessen etwa doppelt so häufig ausgeschlossen wie Menschen ohne Behinderung. In den zwölf neuen EU-Mitgliedstaaten ist der Anteil der Frauen, die sich ausgegrenzt fühlen, etwas höher als der der Männer: 15 % der Frauen erklärten, sich von der Gesellschaft

zurückgelassen zu fühlen, gegenüber 13 % der Männer. Zudem fühlen sich Menschen, die ihre Gesundheit als schlecht empfinden, ähnlich häufig ausgegrenzt und sind in einer Abwärtsspirale von Deprivation und Marginalisierung gefangen.

Selbstverständlich ergreifen die Mitgliedstaaten Maßnahmen, um Not zu verhindern oder zu mildern. Eurostat unterstreicht die Bedeutung einer Umverteilung durch Sozialtransfers für die Senkung der Zahl der Menschen, die in einem Land Gefahr laufen, in Armut zu geraten. So waren im Laufe der Krise einige Länder in der Lage, Haushalte durch Sozialleistungen und soziale Sicherheitsnetze vor größerer Not zu bewahren. In Irland beispielsweise führten Sozialtransfers dazu, dass die Einkommensungleichheit zwischen 2007 und 2009 tatsächlich leicht zurückging und die relative Armutsquote von 20 % auf 18 % sank. Wie gestaltet sich aber die Lage der öffentlichen Dienste den Ergebnissen der EQLS zufolge? Spielen sie eine zentrale Rolle für die Minderung der Ungleichheit in Europa? Diese Fragen werden im folgenden Artikel erörtert.

## Werden die öffentlichen Dienste ihrer Bestimmung gerecht?

**Die EU-Bürger zählen auf öffentliche Dienste. Dies gilt umso mehr in der gegenwärtigen Zeit angesichts der harten Umstände, welche die Krise mit sich bringt. Aber wie haben die öffentlichen Dienste selbst sich gewandelt? Leisten sie, was von ihnen erwartet wird?**

Der Zugang zu wirksamen sozialen und öffentlichen Diensten wie Gesundheitsversorgung, Bildung und Verkehr ist von großer Bedeutung für die Gewährleistung einer guten Lebensqualität und die Realisierung eines „integrativen Wachstums“, eines der Kernziele der Strategie Europa 2020. Im Rahmen der Europäischen Plattform gegen Armut und soziale Ausgrenzung – einer der Leitinitiativen der Strategie – wird versucht, der Ausgrenzung durch Maßnahmen entgegenzuwirken, die den Zugang zu wesentlichen Diensten wie Gesundheitsversorgung, Bildung und Wohnraum verbessern.

Gute öffentliche Dienste können einen Beitrag dazu leisten, die Auswirkungen der Rezession abzufedern, indem sie beispielsweise Menschen zurück in den Arbeitsmarkt helfen und präventive Gesundheitsmaßnahmen anbieten. Politische Interventionen können dafür sorgen, dass benachteiligte Gruppen einen besseren Zugang zu Diensten erhalten, und beispielsweise mittels Berufs- oder Schuldnerberatungsdiensten unmittelbar Einfluss nehmen, wenn die Bürger unter den negativen Folgen von Arbeitslosigkeit und finanzieller Not zu leiden haben. Seit Beginn der Krise wurden bei den öffentlichen Diensten aller Mitgliedstaaten jedoch gravierende Einschnitte vorgenommen, um die öffentlichen Ausgaben zu senken. Das



Tragische daran ist, dass die Krise selbst den Menschen in finanzieller, sozialer und gesundheitlicher Hinsicht einiges abgefordert hat, sodass diese nun gezwungen sind, die Hilfe öffentlicher Dienste in Anspruch zu nehmen.

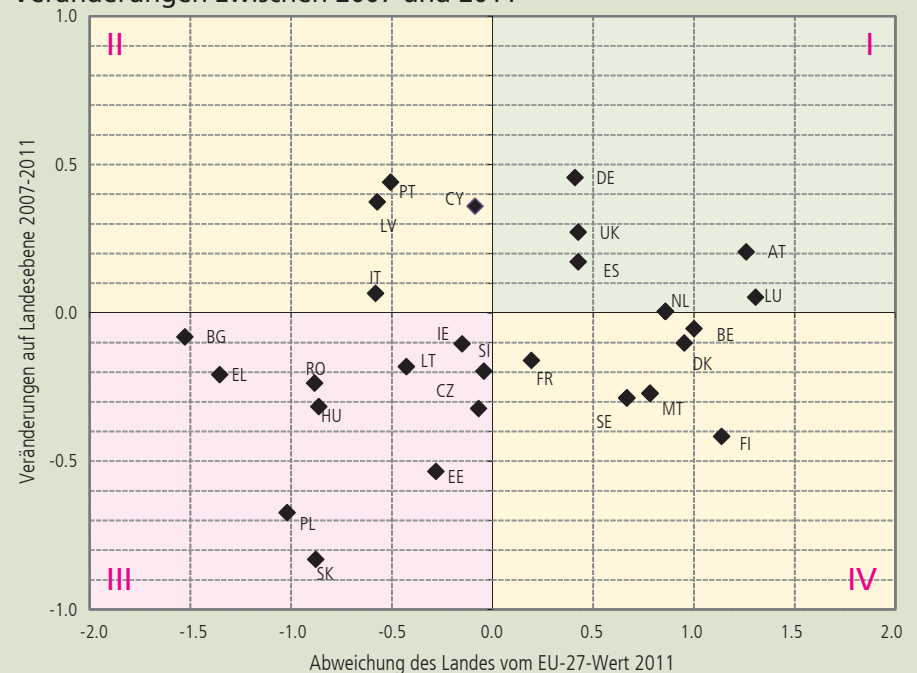
## Zufriedenheit mit öffentlichen Diensten

Die Ergebnisse der dritten EQLS aus dem Jahr 2011 zeigen, dass die Europäer mit öffentlichen Diensten wie den öffentlichen Verkehrsmitteln, Gesundheitsdiensten, Angeboten der Kinderbetreuung und dem Bildungswesen insgesamt zufriedener

waren als mit Langzeitpflegediensten und dem sozialen Wohnungswesen.

Was die einzelnen Länder betrifft, so war die Zufriedenheit der Befragten in Österreich, Luxemburg und Finnland am größten, während sie in Rumänien, Griechenland und Bulgarien am geringsten war. In der EU-27 insgesamt schnitten Gesundheitsdienste, Bildung, Kinderbetreuung und öffentliches Verkehrswesen in etwa gleich gut ab, während die staatlichen Rentensysteme die schlechtesten Bewertungen erhielten. In einigen Ländern wichen die Bewertungen der Befragten deutlich von diesen EU-Durchschnittswerten

## Wahrgenommene Qualität der öffentlichen Dienste in den Mitgliedstaaten im Verhältnis zum Durchschnitt der EU-27 und Veränderungen zwischen 2007 und 2011



Quelle: EQLS, 2011



ab. Die Italiener bewerteten alle ihre öffentlichen Dienste schlechter als andere EU-Bürger. In Irland schnitten indessen die Gesundheitsdienste schlechter ab als alle anderen untersuchten Dienste, während das staatliche Rentensystem erheblich besser bewertet wurde als im EU-Durchschnitt.

## Auswirkungen der Krise

Im Zuge der Erhebung wurde untersucht, wie die Europäer die Leistungen ihrer öffentlichen Dienste seit Beginn der Krise im Vergleich zu der Zeit vor der Krise bewerten. Der unten stehenden Abbildung sind zwei Informationen über die einzelnen Länder zu entnehmen: ihr Abschneiden im Hinblick auf die wahrgenommene Qualität der öffentlichen Dienste im Verhältnis zum EU-Durchschnitt (von links nach rechts) sowie eine etwaige Verbesserung oder Verschlechterung im Zeitraum 2007 bis 2011. Je weiter unten ein Land im Diagramm platziert ist, desto schlechter wurde die Qualität seiner öffentlichen Dienste bewertet, je höher ein Land platziert ist, desto besser wurde die Qualität dieser Dienste wahrgenommen. In Luxemburg wurde die Qualität der öffentlichen Dienste am höchsten bewertet. Zudem hat sich diese Einstufung durch die Bürger im Zeitverlauf leicht verbessert. In Portugal lag die Bewertung der öffentlichen Dienste durch die Bürger unter dem EU-Durchschnitt, doch immerhin fiel ihre Einschätzung 2011 besser aus als im Jahr 2007. In Finnland dagegen beurteilen die Menschen die öffentlichen Dienste deutlich besser als im EU-Durchschnitt, wobei sich diese Bewertung allerdings im Zeitverlauf deutlich verschlechtert hat. Zu dem rosa gefärbten Quadranten unten links ist anzumerken, dass in diesem Block mit einer Ausnahme alle osteuropäischen Mitgliedstaaten vertreten sind. In diesen Ländern wurden die öffentlichen Dienste nicht nur schlechter bewertet als im Durchschnitt der EU-27 – insbesondere in Bulgarien und Griechenland –, sondern werden von den Bürgern auch als schlechter empfunden. Im Falle Polens und der Slowakei ist diese Verschlechterung am stärksten ausgeprägt.

## Schlaglicht: Zugang zum Gesundheitswesen

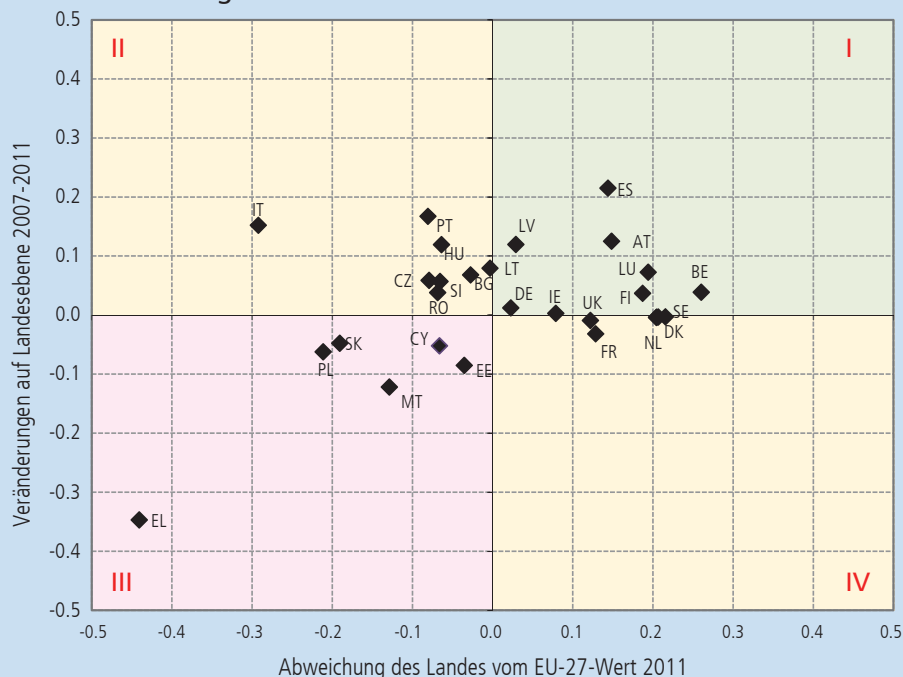
Insgesamt – und dies mag vielleicht überraschen – bewerten die Europäer den Zugang zu ihren nationalen Gesundheitsdiensten als recht gut im Hinblick auf die Entfernung zu einer Arztpraxis oder einem medizinischen Zentrum, die Wartezeiten auf Termine, die Wartezeiten in den Praxen und die Behandlungs-/Arztkosten. Trotz der Krise hat sich diese Bewertung europaweit insgesamt verbessert. In Griechenland allerdings beurteilen die Menschen den Zugang zu ihren Gesundheitsdiensten als deutlich schwieriger als im Jahr 2007: So ist beispielsweise der Anteil der Griechen, die Schwierigkeiten haben, die Kosten für die Leistungen aufzubringen, von 45 % auf 64 % gestiegen. Auch der Anteil der Befragten, die über übermäßig lange Wartezeiten berichteten, hat von 43 % auf 67 % zugenommen. In Italien, Portugal und Spanien dagegen, die ähnlich schwer von der Wirtschaftskrise betroffen sind, wurden 2011 bessere Werte erzielt als 2007. Und während die Werte in Italien und Portugal im Jahr 2011 unter dem EU-Durchschnitt lagen, wurde der Zugang zu Gesundheitsdiensten in Spanien EU-weit mit am besten bewertet.

Das Diagramm zeigt, dass die Zugänglichkeit des Gesundheitswesens in vielen Ländern, wie beispielsweise in Schweden, Deutschland und Irland, im

Wesentlichen genauso bewertet wurde wie 2007. Die meisten Länder sind in der Mitte des Diagramms angesiedelt, was darauf schließen lässt, dass sich die Ergebnisse des Jahres 2011 nicht nennenswert vom EU-Durchschnitt oder von den Bewertungen des Jahres 2007 unterscheiden. Griechenland liegt weit unter dem EU-Durchschnitt und ist zudem deutlich hinter seinen Ergebnissen aus dem Jahr 2007 zurückgeblieben.

Der Zugang zu angemessenen Gesundheitsdiensten ist ein zentrales Element einer guten Gesundheit: Menschen, die ungehinderten Zugang zu diesen Diensten haben, empfinden tendenziell auch ihren Gesundheitszustand als gut. Die Gewährleistung einer einfach zugänglichen, bedarfsgerechten primären Gesundheitsversorgung zählt zu den Maßnahmen, welche die Weltgesundheitsorganisation vorschlägt, um die negativen Auswirkungen der Krise auf die Gesundheit der Menschen einzudämmen (neben aktiven Arbeitsmarktprogrammen, um den Menschen zu helfen, ihren Arbeitsplatz zu behalten oder eine neue Erwerbstätigkeit zu finden, Programmen zur Unterstützung von Familien in Problemsituationen sowie Maßnahmen zum Schuldennachlass).

Wahrgenommener Zugang zu Gesundheitsdiensten in den Mitgliedstaaten im Verhältnis zum Durchschnitt der EU-27 und Veränderungen zwischen 2007 und 2011



Quelle: EQLS, 2011

# Schulden der privaten Haushalte – Entschärfung der Krise

**Eine zunehmend wichtige Ursache für Armut – und Not – ist Überschuldung: Haushalte, die in wirtschaftlich besseren Zeiten langfristige finanzielle Verpflichtungen eingegangen sind, haben nun Schwierigkeiten, ihren Zahlungsverpflichtungen nachzukommen. Andere geraten aufgrund ihres gesunkenen Einkommens mit ihren Zahlungen für Versorgungsleistungen in Rückstand. Können Schuldnerberatungsdienste EU-Bürgern helfen, den Weg aus einer fortdauernden Verschuldung zu finden?**

Viele EU-Bürger haben große Probleme, ihre Rechnungen zu begleichen und ihren finanziellen Verbindlichkeiten nachzukommen. Beispielsweise waren im Jahr 2011 in Polen 24 % der Haushalte mit der Bezahlung ihrer Rechnungen für Versorgungsleistungen der vorangegangenen zwölf Monate und 19 % mit Miet- oder Hypothekenzahlungen im Rückstand. Ärmere Haushalte nehmen häufiger Kleinkredite auf, um Rechnungen zu begleichen, dringende Reparaturen in der Wohnung zu finanzieren und Gebrauchsgüter anzuschaffen, jedoch werden für diese kleinen, einfach zu bekommenden Kredite häufig hohe Zinsen verlangt. Versäumte Zahlungen können leicht unkontrollierbare Folgen haben, weil sich Zinszahlungen, Gebühren und Verwaltungskosten kumulieren.

## Hilfe bei Überschuldung

Sowohl für Menschen, die erst seit Kurzem Schuldenprobleme haben, als auch für Menschen, die in anhaltender Armut leben, können Schuldnerberatungsangebote sowie andere Präventions- und Rehabilitationsmaßnahmen eine große Hilfe darstellen, um ihre Finanzen – und häufig ihr gesamtes Leben – wieder in den Griff zu bekommen. Ist keine Hilfe verfügbar, schadet dies sowohl der Gesellschaft als auch dem betreffenden Haushalt: Überschuldung geht mit einer Vielzahl von Problemen einher, einschließlich Depressionen und zerstörten Beziehungen.

Mit der Krise ist der Bedarf an Unterstützungsdiensten gestiegen – zugleich wurden die verfügbaren Mittel gekürzt, die sicherstellen sollen, dass die Dienste den Menschen, für die sie bestimmt sind, tatsächlich helfen. In einer vor Kurzem durchgeführten Eurofound-Studie wurden die Schuldnerberatungsangebote in Europa daraufhin untersucht, wie ihre Zugänglichkeit und Qualität verbessert werden könnte. Im Rahmen der Studie wurden erfolgreiche Schuldnerberatungsmaßnahmen ermittelt und die Voraussetzungen für bewährte Verfahren umrissen. Darüber hinaus wurden die in vier ausgewählten Ländern – Ungarn, Irland, Portugal und Schweden – durchgeführten Forschungsarbeiten beleuchtet. Jede dieser Länderstudien umfasste Fallstudien spezifischer Schuldnerberatungsangebote. Schuldnerberater, Haushalte, die Hilfe in Anspruch genommen haben, und andere Interessenträger wurden zu ihren Erfahrungen und zu ihren Ansichten über die Erfolgsfaktoren befragt.

## Verbesserung der Beratungsangebote

Aus der Studie wurde eine Reihe zentraler Erkenntnisse gewonnen.

- Zu den potenziell hilfreichen Maßnahmen zählen die Möglichkeit eines anonymen Erstkontakts, Angebote, die in mehreren Sprachen und über unterschiedliche Medien bereitgestellt werden, gezielte Maßnahmen, um die Bekanntheit der Angebote zu fördern, Frühwarnsysteme und aufsuchende Angebote.
- Die Sozialpartner können einen erheblichen Beitrag leisten, indem sie Arbeitnehmer über die verfügbaren Angebote informieren, da Schuldenprobleme oftmals aus plötzlicher, unerwarteter Arbeitslosigkeit resultieren.
- Wartelisten, die Nichtverfügbarkeit von Angeboten und Ausschlusskriterien wie Schulden-



oder Einkommensgrenzen wurden als Zugangshemmnisse ermittelt.

- Leitfäden für die Beratung haben sich als ebenso nützlich erwiesen wie Schuldnerberatungsteams, bestehend aus Personen mit unterschiedlichem Hintergrund, die zusammenarbeiten, um langfristige Lösungen für bestimmte Fälle zu entwickeln.
- Eine glaubwürdige, gut kommunizierte Zusicherung von Vertraulichkeit ist von entscheidender Bedeutung.
- Der Aufbau guter Beziehungen zwischen Schuldnerberatern und anderen Akteuren wie Gläubigern, Sozialämtern und Gesundheitsdienstleistern ist von zentraler Bedeutung. Eine aufrichtige und regelmäßige Kommunikation ist ein wesentlicher Faktor, um nachhaltiges Vertrauen aufzubauen.
- Zur Qualitätssicherung ist eine Registrierung und Schulung der Schuldnerberater erforderlich. Darüber hinaus müssen Unterstützungsmaßnahmen wie Rechtsbeistand, finanzielle Beratung, finanzielle Entlastung und psychosoziale Betreuung besser aufeinander abgestimmt werden.

## Wohnungspolitik

Schließlich können in Notfällen auch Maßnahmen zur Änderung der Wohnsituation von Bedeutung sein, indem sie den Umzug in eine kostengünstigere Wohnung erleichtern. Dies ist deshalb wichtig, weil Haushalte mit Schuldenproblemen oft fürchten, das Dach über dem Kopf zu verlieren, und ihre Verschuldung häufig vor allem aus wohnungsbedingten Kosten resultiert. Die Auswirkungen solcher Befürchtungen sind nicht zu unterschätzen: Im Rahmen der EQLS wurde festgestellt, dass die Angst vor dem Verlust des eigenen Zuhauses erhebliche Auswirkungen auf das psychische Wohlbefinden hatte, wobei die Mieter privaten Wohnraums diesbezüglich besonders verunsichert waren.

## Kinderbetreuung und Arbeit unter einen Hut bringen – die Quadratur des Kreises

**Kinderbetreuung spielt eine zunehmend wichtige Rolle – sowohl für die Menschen als auch auf der politischen Agenda Europas. *Foundation Focus* geht der Frage nach, in welchem Maße Kinderbetreuungsangebote den Bedürfnissen von Eltern, Kindern und der Gesellschaft insgesamt entsprechen.**

Mit der fortschreitenden Alterung der europäischen Bevölkerung und dem zunehmenden Eintritt von Frauen in die Arbeitsmärkte werden Leistungen, die bislang im familiären Zuhause erbracht wurden – wie auch die Kinderbetreuung – in steigendem Maße von Dienstleistern gegen Entgelt erbracht. Diese Dienste sind inzwischen von entscheidender Bedeutung, wenn es darum geht, insbesondere Frauen den Zugang zum Erwerbsleben zu ermöglichen: Forschungsarbeiten haben gezeigt, dass „die Erwerbstätigkeit von Frauen eines der effektivsten Instrumente der Bekämpfung von sozialer Ausgrenzung und Armut ist“.<sup>3</sup>

Es besteht kein Zweifel daran, dass ein besserer Zugang zu Kinderbetreuungsangeboten mit einer höheren Erwerbsquote von Frauen einhergeht. Ursache und Wirkung funktionieren hier in beide Richtungen: Die Verfügbarkeit von Kinderbetreuungsangeboten ermöglicht Frauen eine Beteiligung am Erwerbsleben, und eine tief verwurzelte Kultur der Erwerbstätigkeit von Frauen bedingt häufig gute Kinderbetreuungsangebote. Dies gilt gewiss für die nordischen Länder, die Niederlande, Deutschland und Österreich. In Griechenland, Malta und Italien dagegen ist die Erwerbsquote von Frauen niedrig und es

sind weniger Kinderbetreuungsangebote verfügbar, was teilweise auf das recht traditionelle Frauenbild in diesen Ländern zurückzuführen ist.

Die Daten der Europäischen Arbeitskräfteerhebung zeigen, dass Elternschaft in aller Regel einen negativen Einfluss auf die Erwerbsquote von Frauen hat und eine der entscheidenden Ursachen für die Unterschiede zwischen den Erwerbsquoten von Männern und Frauen ist.

### Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben

Zeit und Energie sind für all jene, die berufstätig sind und Kinder erziehen, entscheidende Faktoren. Sowohl Männer als auch Frauen haben deutlich häufiger Probleme, Beruf und Privatleben in Einklang zu bringen, wenn sie Kinder haben. Ein entscheidender Faktor für die erfolgreiche Bewältigung der Aufgabe, die Anforderungen von Beruf und Familienleben unter einen Hut zu bringen, ist die Verfügbarkeit einer bezahlbaren und hochwertigen Kinderbetreuung. Etwa ein Drittel aller jungen Eltern (zwischen 18 und 29 Jahren) in der EU nehmen Kinderbetreuungsangebote in Anspruch oder würden dies gerne tun. Jedoch sind 79 % von ihnen beim Zugang zu solchen Dienstleistungen auf Hindernisse gestoßen, die in der Hauptsache finanzieller Natur sind. Hohe Kinderbetreuungskosten erschweren nicht nur Eltern den Zugang zum Arbeitsmarkt, sie machen diesen auch weniger reizvoll, da eine Erwerbstätigkeit den Verlust anderer Zuwendungen und Steuervergünstigungen bedeuten kann.



### Qualität der Kinderbetreuung

Qualität spielt in diesem Zusammenhang ebenfalls eine Rolle: Für 27 % der Eltern, die an Kinderbetreuungsangeboten interessiert waren, stellte die unzureichende Qualität der verfügbaren Dienste ein Problem dar. Ein zentrales Element für die Sicherung der Qualität der frühkindlichen Betreuung, Bildung und Erziehung (FBBE) ist die Gewährleistung einer angemessenen Ausbildung des Fachpersonals und guter Arbeitsbedingungen. In ihrem Bericht *Starting strong III* aus dem Jahr 2011 stellt die OECD fest, dass ein hoher Erzieher-Kind-Schlüssel, geringe Gruppenstärken und eine geringe Personalfuktuation als positive Einflussfaktoren für eine bessere Entwicklung der Kinder zu betrachten sind. Löhne und Gehälter, eine geringe Arbeitsbelastung, angemessene Räumlichkeiten und eine gute Einrichtungsleitung hingegen verbessern zwar die Qualität der Leistungen, sind aber weniger eindeutig mit positiven Ergebnissen für die Kinder in Verbindung zu bringen. Möglichkeiten der beruflichen Weiterbildung sind geeignet, die Arbeit in diesem Bereich attraktiver zu machen und die Schaffung eines hochwertigen pädagogischen Umfelds zu fördern.

Die Schaffung hochwertiger Kinderbetreuungsangebote stellt in der europäischen Politik ein wichtiges Thema dar. Gleiches gilt für die Aus- und Weiterbildung des Fachpersonals und die Gewährleistung guter Arbeitsbedingungen. Beispielsweise befasst sich die von der Europäischen Kommission eingesetzte thematische Arbeitsgruppe für FBBE seit dem Jahr 2012 mit der Erarbeitung eines europäischen Qualitätsrahmens für die frühkindliche Betreuung, Bildung

3 Esping-Andersen, 2002, S. 4.



und Erziehung. Dieser soll bis zum Jahr 2014 fertiggestellt sein und wird unter anderem Qualitätsgrundsätze für die Professionalisierung des FBBE-Personals beinhalten.

## Politik

Vor Kurzem hat die Europäische Kommission zudem im Rahmen ihrer Bemühungen zur Umsetzung der Empfehlung „Investitionen in Kinder – Den Kreislauf der Benachteiligung durchbrechen“ (2013) die Europäische Plattform für Investitionen in Kinder (EPIC) eingerichtet. Diese Online-Plattform bietet Informationen über evidenzbasierte politische Maßnahmen, die Kindern und ihren Familien vor dem Hintergrund der Wirtschaftskrise helfen können.

Die Mitgliedstaaten legen ebenfalls einen stärkeren Schwerpunkt auf die Verbesserung der Aus- und Weiterbildung sowie der Arbeitsbedingungen der Erzieherinnen und Erzieher. In Irland beispielsweise wurde ein nationaler Verband der Erzieherinnen und Erzieher gegründet. Anlässlich der Gründung dieses Verbands kündigte die irische Ministerin für Kinder und Jugendliche die Erarbeitung einer neuen Qualitätsagenda für den Vorschulbereich an. Diese Agenda wird unter anderem neue Qualitätsstandards, die Registrierung aller Anbieter von Betreuungsdiensten, die Überwachung der Umsetzung bereits existierender Qualitätsrahmen und die Verschärfung der Sanktionen für Verstöße gegen die einschlägigen Vorschriften vorsehen. Darüber hinaus soll in naher Zukunft eine Unterstützungsagentur für Kinder und Familien errichtet werden, in der Kinderschutz, Familienhilfe und andere Leistungen für Kinder zusammengeführt werden sollen.

## Unterstützung der häuslichen und gemeindenahen Pflege

**Können die Mitgliedstaaten angesichts der Bevölkerungsalterung, schrumpfender Haushaltsmittel für die Pflege und einer steigenden Inzidenz chronischer Behinderungen und Erkrankungen sicherstellen, dass ausreichend qualifizierte und motivierte Menschen bereit sind, in der häuslichen und gemeindenahen Pflege zu arbeiten? *Foundation Focus* betrachtet Evidenzdaten aus ganz Europa.**

Europa wird älter: Die Zahl der Menschen im Alter von mindestens 65 Jahren soll von 89 Millionen im Jahr 2010 auf 125 Millionen im Jahr 2030 steigen. Dementsprechend steigt der Bedarf an medizinischer Versorgung. Hinzu kommt, dass es nicht nur mehr ältere Menschen gibt, sondern aufgrund der höheren Lebenserwartung immer mehr Menschen mit chronischen, langwierigen Erkrankungen pflegebedürftig sind.

Zugleich bringt es die Bevölkerungsalterung mit sich, dass dem Pflegesektor langfristig nicht mehr ausreichend junge Menschen zur Verfügung stehen werden, um dem Bedarf an Pflegekräften zu entsprechen. In Dänemark, Frankreich, den Niederlanden, Spanien und dem Vereinigten Königreich ist bereits heute etwa ein Drittel der Pflegekräfte älter als 45 Jahre. Insgesamt ist der Arbeitsmarkt für Pflege- und Unterstützungsdienste durch einen Arbeitskräftemangel gekennzeichnet, vor allem auf den höheren Qualifikationsstufen. Zwar wurde dieser Mangel vorübergehend durch die Wirtschaftskrise und den daraus resultierenden Anstieg der Arbeitslosigkeit abgemildert, langfristig erwartet die Europäische Kommission jedoch, dass im Jahr 2020 in der Langzeitpflege etwa eine Million Arbeitskräfte fehlen werden.

## Arbeiten im Pflegebereich

Die Pflegetätigkeit ist körperlich und emotional belastend. Dies und die in aller Regel niedrige Vergütung sowie das geringe Ansehen der Pflegeberufe halten viele Menschen davon ab, in diesem Bereich tätig zu werden. Knappe



Haushaltsmittel und die Tatsache, dass immer weniger sozialversicherungspflichtige Berufstätige in die Pflegeversicherung einzahlen, haben zur Folge, dass sich die Finanzierung der Pflegesysteme zunehmend schwierig gestaltet. Darüber hinaus führen die wachsende Teilhabe von Frauen am Erwerbsleben und die steigende Zahl von Einpersonenhaushalten dazu, dass Pflegetätigkeiten in geringerem Maße informell innerhalb der Familie geleistet werden und im Rahmen formaler Vereinbarungen gegen Entgelt erbracht werden müssen.

Allerdings wird die Pflege zunehmend aus den herkömmlichen institutionellen Einrichtungen in gemeindenahen und häusliche Modelle verlagert. So wird erwartet, dass die Zahl der in häuslicher Pflege versorgten Menschen bis 2030 um 130 % steigen wird. Warum findet diese Verlagerung aus den Einrichtungen statt? Zunächst aus Kostengründen: Gerade in Zeiten der Krise und der zunehmenden Nachfrage ist die häusliche und gemeindenahen Pflege leichter zu finanzieren. Darüber hinaus wirken die Regierungen zunehmend darauf hin, dass die Menschen möglichst lange ein selbstbestimmtes Leben führen können. Zudem ziehen es pflegebedürftige Menschen in der Regel vor, zuhause und in ihrem gewohnten Umfeld zu bleiben. Schließlich haben die Fortschritte im Bereich der altersgerechten Assistenzsysteme für ein selbstbestimmtes Leben die Möglichkeiten der häuslichen Pflege vervielfacht.

## Mehr und bessere Arbeitsplätze

Im Zuge einer kürzlich von Eurofound durchgeführten Studie mit dem Titel *More and better jobs in home-care services* (Mehr und bessere Arbeitsplätze in der häuslichen Pflege) wurden die Maßnahmen zur Förderung von Einstellungen und Berufsverbleib in häuslichen und gemeindenahen Pflege- und Unterstützungsdiensten für Erwachsene mit physischen und psychischen Behinderungen und

chronischen Gesundheitsproblemen untersucht. Die Studie konzentrierte sich auf zehn EU-Mitgliedstaaten: Österreich, Bulgarien, Dänemark, Frankreich, Deutschland, die Niederlande, Polen, Portugal, Spanien und das Vereinigte Königreich. Es wurden insgesamt 30 Fallstudien durchgeführt und erfolgreiche Initiativen analysiert.

Es wurden vier zentrale Strategien herausgearbeitet. Die erste betrifft die Notwendigkeit, ungenutzte Arbeitskräftereserven gezielt anzusprechen. In Österreich beispielsweise sollen Arbeitslose und Einwanderer gezielt als potenzielle Pflegekräfte gewonnen bzw. angeworben werden, wobei Einwanderern Deutschkurse angeboten werden, um ihnen den Einstieg in die Berufsausbildung zu ermöglichen.

Eine zweite zentrale Strategie ist die Förderung der Ausbildung in diesem Bereich. Ebenfalls in Österreich zielt der jährliche „Boys‘ Day“ darauf ab, mehr Männer zu ermutigen, typische Frauenberufe zu ergreifen, und das gesellschaftliche Ansehen sozialer Berufe zu verbessern. Beispielsweise beschreiben männliche Rollendarsteller, was es bedeutet, in Pflege und Erziehung zu arbeiten.

Die dritte Strategie zielt darauf ab, den Verbleib der bereits in der Pflege arbeitenden Beschäftigten durch die Verbesserung ihrer Arbeitsbedingungen zu gewährleisten. Im Rahmen einiger Initiativen wurde versucht, den Pflegebereich zu professionalisieren: In Polen wurde ein neuer Standard für 3 000 Sozialarbeiter festgelegt, damit diese ausgegrenzte Menschen und Gemeinschaften besser unterstützen

können. Sie erhalten eine zweitägige Schulung sowie einen Bonus, der einen zusätzlichen Anreiz für Sozialarbeiter schaffen soll, die ihre Qualifikationen und ihr Berufsbild verbessern wollen. Zudem gibt es die Möglichkeit der Umschulung von Beschäftigten: Um die hohe (und steigende) Inzidenz chronischer Erkrankungen zu bewältigen, wurde in Dänemark eine Schulungsinitiative ins Leben gerufen, welche das Qualifikationsprofil von Arbeitskräften des Gesundheitswesens verbessern und diese in die Lage versetzen soll, im Rahmen der gemeindenahen Pflege mit chronischen Erkrankungen umzugehen. Im Zeitraum zwischen 2010 und 2012 nahmen 5 000 Menschen an dieser Initiative teil. In Frankreich ermöglicht es eine innovative Regelung ungelernten Kräften, die seit mindestens drei Jahren in der Pflege tätig sind, einen Berufsabschluss zu erlangen.

Die vierte Strategie hat die Steigerung der Arbeitsproduktivität zum Ziel, wobei häufig auf eine Verbesserung des betrieblichen Managements gesetzt wird. In den Niederlanden wurde im Rahmen eines Programms der Aufgabenbereich hochqualifizierter Gemeindeschwestern erweitert, sodass diese nun für die Menschen in marginalisierten Wohngebieten die Hilfsangebote mehrerer Behörden in den Bereichen Wohnungswesen, Gesundheit und Sozialfürsorge koordinieren. Die Gemeindeschwestern, die darüber hinaus selbst in der häuslichen Pflege tätig sind, bilden ein kosteneffizientes Instrument für die Bereitstellung einer kohärenten Pflegeversorgung. In Polen wurde die neue Berufsgruppe der „medizinischen Pfleger“ geschaffen, die nun auch einfache Pflegetätigkeiten ausführen

## Auswirkungen positiver Veränderungen

Die untersuchten Strategien verdeutlichen auch das Potenzial von Direktzahlungsregelungen, in deren Rahmen der Patient faktisch zum Arbeitgeber der Pflegekräfte wird. Die Erfahrung zeigt, dass einfachere Verwaltungsverfahren und Notfallpläne für unerwartete Ausfälle von Pflegekräften wichtig für den Erfolg dieses Konzepts sind. Der erfolgreiche Einsatz altersgerechter Assistenzsysteme für ein selbstbestimmtes Leben ist in erheblichem Maße von der Verfügbarkeit spezialisierter Fachkräfte abhängig, welche die Bedürfnisse der potenziellen Nutzer einschätzen, die Installation der Ausrüstung überwachen, Schulungen durchführen und das Bewusstsein geeigneter Personengruppen für das Potenzial dieser Technologie schärfen können.

Die Ergebnisse der 30 Fallstudien sind vielversprechend. Es wurden positive Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt erzielt, Arbeitsplätze geschaffen und sowohl die Einstellung als auch der Verbleib von Mitarbeitern verbessert. Zudem sind soziale Zugewinne zu verzeichnen: Arbeitslose werden sozial integriert und ihre Handlungskompetenz wird gestärkt, die Lebensqualität hilfsbedürftiger Bürger steigt deutlich, und der soziale Zusammenhalt in ihren Wohnvierteln wird intensiviert. Besonders vielversprechend ist der Umstand, dass sich die Initiativen als finanziell nachhaltig erwiesen haben und auf andere Lebensbereiche übertragen werden können.

## Wie ist die Lage in Europas neuestem Mitgliedstaat?

**Am 1. Juli 2013 trat Kroatien der EU als 28. Mitgliedstaat bei. Während des Heranführungszeitraums berichtete Eurofound über die Entwicklung der Lebens- und Arbeitsbedingungen in Kroatien – ebenso wie im Falle aller anderen Kandidaten- und Beitrittsländer. Im Rahmen der Europäischen Erhebung zur Lebensqualität (EQLS) wurde Kroatien in zwei Erhebungsrunden erfasst – 2007 und 2012. Auf der Grundlage der dabei gewonnenen Daten wird Eurofound im ersten Quartal 2014 umfassende Analysen und Trends veröffentlichen. Anlässlich des Beitritts Kroatiens stellt *Foundation Focus* einige zentrale Erkenntnisse aus der dritten EQLS vor.**

Die im Zuge der EQLS erhobenen Daten gehen über die üblichen Wirtschaftsdaten wie BIP und Erwerbstätigenquoten hinaus. Unsere Wahrnehmung der Welt, in der wir leben, unserer unmittelbaren Umgebung, Familie und Sozialkontakte sowie der Gesellschaft insgesamt hat erheblichen Einfluss auf unser persönliches Wohlbefinden und unsere Lebenszufriedenheit. Ein Gefühl der Zugehörigkeit statt der Ausgrenzung, die Fähigkeit, Arbeit und Privatleben unter einen Hut zu bringen, sowie der Zugang zu angemessenem Wohnraum und hochwertigen Bildungsangeboten, Gesundheits- und anderen öffentlichen Diensten – all dies sind unabdingbare Voraussetzungen für die uneingeschränkte Teilhabe der Bürger an der Gesellschaft.

### Lebenszufriedenheit

Im Durchschnitt bewerten die Menschen in Kroatien ihre Lebenszufriedenheit auf einer Skala von 1 bis 10 mit 6,8. Dieser Wert liegt unter dem Durchschnitt der EU-27 (7,1), in der für die Lebenszufriedenheit Werte zwischen 5,5 in Bulgarien und 8,4 in Dänemark ermittelt wurden. Wie in den meisten Ländern bewerten auch die

Menschen in Kroatien die Zufriedenheit mit ihrem Leben im Allgemeinen schlechter als ihr Glück (7,3). Diese Kluft ist tendenziell in Ländern mit einer geringen Lebenszufriedenheit am größten, was den Schluss nahelegt, dass Menschen in der Lage sind, die Unzufriedenheit mit ihrer Lebensqualität beispielsweise durch familiäre Beziehungen und Anpassungen im privaten Bereich zu kompensieren. Die Kluft zwischen Lebenszufriedenheit und Glück ist in Kroatien (-0,5 Punkte) etwas größer als im Durchschnitt der EU-27 (-0,3) und etwas kleiner als die festgestellte Differenz in Bulgarien (-0,8), dem Land mit der geringsten Lebenszufriedenheit.

Junge Menschen bilden in Kroatien die Altersgruppe, die mit ihrem Leben am zufriedensten ist. Tatsächlich sind die jungen Menschen dieses Landes zufriedener mit ihrem Leben als ihre Altersgenossen in der übrigen EU und bewerten ihre Lebenszufriedenheit mit 7,6 von 10 Punkten, gegenüber 7,4 im Durchschnitt der EU-27.

Der Überblicksbericht über die dritte EQLS zeigt, dass in der EU Gesundheit, Einkommen und Alter am stärksten mit dem subjektiven Wohlbefinden korrelieren. Interessanterweise hat Arbeitslosigkeit in Kroatien geringere Auswirkungen auf die Lebenszufriedenheit der Menschen als in vielen anderen EU-Ländern, in denen Arbeitslose mit ihrem Leben deutlich weniger zufrieden sind als andere Personen. Dies lässt darauf schließen, dass Kroaten Rückhalt in Unterstützungsnetzen finden, die sie weniger abhängig von einer Erwerbstätigkeit machen.

### Lebensstandards

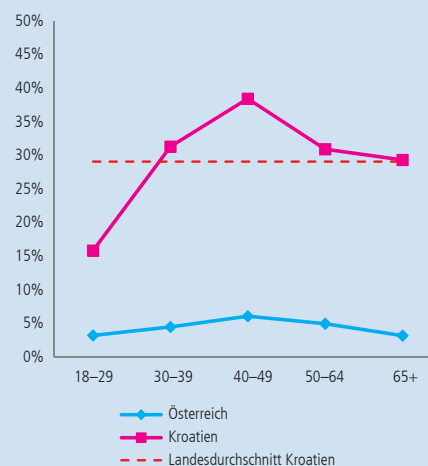
In Kroatien ist die Zufriedenheit mit dem Lebensstandard geringer als im Durchschnitt der EU-27, aber höher als in den Kandidaten- und Beitrittsländern mit Ausnahme Islands. Wie in den meisten Ländern außerhalb Westeuropas sind Menschen im Alter zwischen 30



und 65 Jahren am wenigsten mit ihrem Lebensstandard zufrieden, während junge und alte Menschen eher zufrieden sind.

In Kroatien dürfte es allerdings schwierig sein, einen angemessenen Lebensstandard aufrechtzuerhalten und zu genießen, da fast ein Drittel der Befragten erklärte, Schwierigkeiten zu haben, über die Runden zu kommen. Dieser Anteil ist etwas kleiner als in Serbien (31 %), aber höher als in den anderen Kandidaten- und Beitrittsländern. Was die EU-27 betrifft, so haben lediglich in Bulgarien und Griechenland mehr Bürger Schwierigkeiten, über die Runden zu kommen, als in Kroatien. Ein Grund für den hohen Anteil in Kroatien könnte darin liegen, dass die Preise in diesem Land seit der Jahrtausendwende drastisch gestiegen sind und inzwischen fast das Niveau der benachbarten EU-Länder Österreich, Italien und Slowenien erreicht haben. Diese Situation ist für Alleinerziehende und Haushalte mit nur einem Einkommen besonders problematisch.

### Schwierigkeiten, mit seinem Einkommen auszukommen, nach Altersgruppe (in %)



Anmerkung: Angegeben ist der Anteil der Befragten, die erklärten, Schwierigkeiten oder große Schwierigkeiten zu haben, mit ihrem Einkommen auszukommen.  
Quelle: EQLS, 2012



Im Vergleich zu jüngeren Menschen haben Menschen im Alter zwischen 40 und 49 Jahren größere Schwierigkeiten, über die Runden zu kommen. Dasselbe Muster wurde auch in anderen Ländern festgestellt, die vormalig Teil des ehemaligen Jugoslawien waren. Dies lässt den Schluss zu, dass die negativen Folgen für junge Menschen, die in Zeiten der Krise (in diesem Falle der Balkankonflikt der 1990er Jahre) in den Arbeitsmarkt eingetreten sind, bis heute andauern.

In Kroatien blicken 56 % der Bürger optimistisch in die Zukunft. Dieser Anteil ist zwar höher als im EU-Durchschnitt (52 %), jedoch wurden diesbezüglich in vielen Ländern höhere Werte festgestellt. Besonders bemerkenswert ist, dass Optimismus in Kroatien weniger stark verbreitet ist als in den übrigen untersuchten Erweiterungsländern.

## Vertrauen

Das Vertrauen in andere Menschen ist ein Schlüsselindikator des Sozialkapitals. Für den Grad des allgemeinen Vertrauens in andere Menschen wurde in Kroatien insgesamt ein Wert von 4,6 auf einer Skala von 1 bis 10 ermittelt. In der EU-27 weisen 19 Mitgliedstaaten ein höheres Vertrauen aus als Kroatien, dessen Wert ähnlich niedrig ist wie in Bulgarien (4,5), Malta und Litauen (jeweils 4,7). Verglichen mit den Erweiterungsländern liegen die in Kroatien ermittelten Werte eher am unteren Ende des Spektrums (3,6 in der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien) als am oberen (6,3 in Island). Wie es üblicherweise in Forschungsarbeiten zum Sozialkapital festgestellt wird, steigt auch in Kroatien das Vertrauen der Menschen gegenüber anderen mit ihrem Bildungsniveau. Ein weiterer Faktor, der in Kroatien eine Rolle spielt, ist die extreme Not, die sich offenbar negativ auf das Vertrauen auswirkt.

Die Kroaten haben nur geringes Vertrauen in öffentliche Institutionen, was kaum überrascht, da die Menschen in Zeiten umfassender Ausgabenkürzungen den repräsentativen politischen Institutionen auf nationaler Ebene tendenziell sehr kritisch gegenüberstehen. Die EQLS belegt, dass in Kroatien das Vertrauen in die Regierung mit 3,3 von 10 Punkten bewertet wird und damit unter dem Durchschnitt der EU-27 (4,0) liegt, wobei acht Mitgliedstaaten noch schlechtere Werte verzeichneten (das geringste Vertrauen wurde mit 2,1 in Griechenland ermittelt). Was die Erweiterungsländer betrifft, so haben die Serben (3,0) das geringste Vertrauen in ihre Regierung.

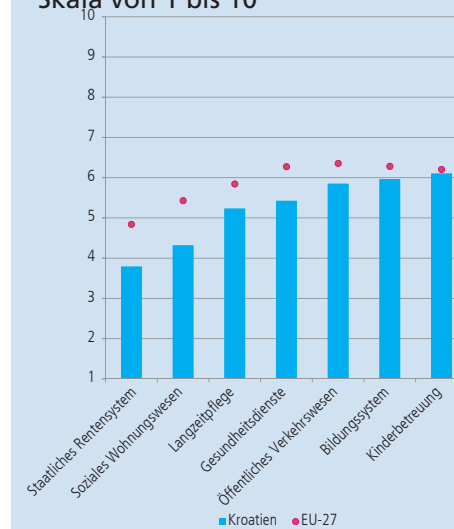
Das Vertrauen in Parlament, Rechtsordnung und Kommunalbehörden (3,0, 3,2 bzw. 3,3) ist in Kroatien ebenfalls gering. Die Ergebnisse entsprechen früheren Forschungsarbeiten, in denen das geringe Vertrauen in Kroatien mit der wahrgenommenen weitverbreiteten Korruption im öffentlichen Sektor in Zusammenhang gebracht wurde (siehe *Quality of life in Croatia, the former Yugoslav Republic of Macedonia and Turkey* (Lebensqualität in Kroatien, der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien und der Türkei).

Hinsichtlich des geringen Vertrauens in die Kommunalbehörden unterscheiden sich die Erweiterungsländer (mit Ausnahme Islands) von nahezu allen EU-Ländern, da für diese ein größeres Vertrauen in die Kommunalbehörden als in die nationalen Institutionen ermittelt wurde. Diese Faktoren haben unter Umständen Auswirkungen auf die künftige Regional- und Infrastrukturentwicklung und machen möglicherweise deutlich, dass die institutionellen Kapazitäten gestärkt werden müssten.

Im Hinblick auf den sozialen Zusammenhalt äußerte ein Drittel der Befragten die Auffassung, dass in Kroatien große Spannungen zwischen den verschiedenen Rassen- oder Volksgruppen bestehen. Die ethnische Zusammensetzung der Bevölkerung Kroatiens ist jedoch deutlich homogener (90 % der Einwohner sind Kroaten) als in den übrigen westlichen Balkanländern.

Eine weitere Bedrohung für den sozialen Zusammenhalt in Kroatien stellt das weitverbreitete Gefühl dar, dass große

## Wahrgenommene Qualität öffentlicher Dienste auf einer Skala von 1 bis 10



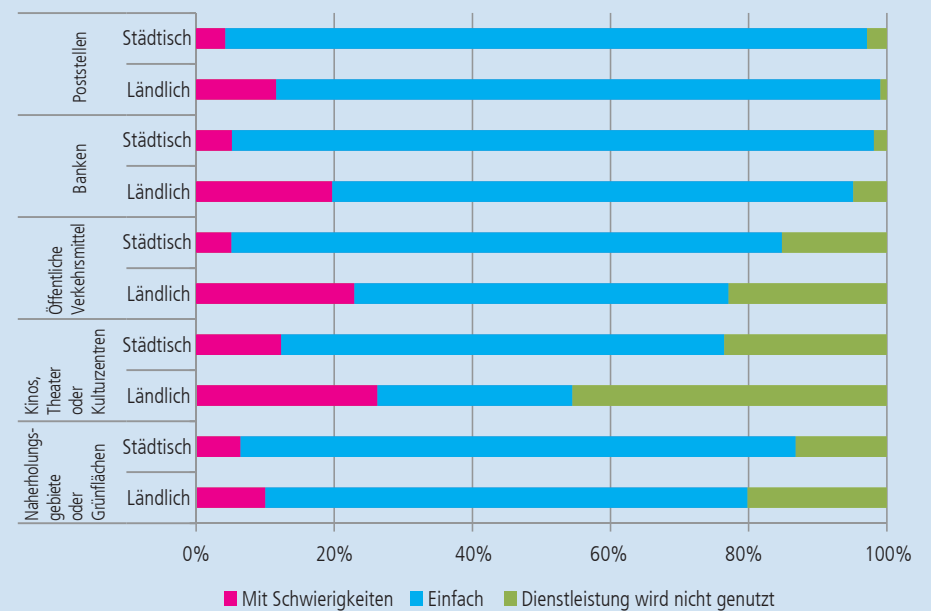
Quelle: EQLS, 2012

Spannungen zwischen Armen und Reichen herrschen (61 %). Der Anteil der Befragten, die dieses Gefühl äußerten, ist somit in Kroatien höher als in den anderen sechs untersuchten Erweiterungsländern (Serbien folgt an zweiter Stelle mit 48 %) und fast so hoch wie in einigen mittel- und osteuropäischen Mitgliedstaaten.

## Öffentliche Dienste

Von den im Rahmen der EQLS abgefragten öffentlichen Diensten bewerteten die Menschen in Kroatien das Bildungssystem (6 von 10) und die Kinderbetreuung (6,1) am besten. Diese Werte entsprechen annähernd denen, die im Durchschnitt der EU-27 ermittelt wurden. Der Anteil der Befragten mit Kindern, die Kinderbetreuungsangebote in Anspruch nehmen (25 %), ist ähnlich hoch wie

## Schwierigkeiten beim Zugang zu Diensten in der Nachbarschaft, ländlich gegenüber städtisch (%)



Quelle: EQLS, 2012

in anderen Ländern der westlichen Balkanregion, liegt aber unter dem Durchschnitt der EU-27 (34 %).

Die Qualität der Gesundheitsdienste wird mit 5,4 Punkten bewertet, gegenüber 6,3 in der EU-27. Für die Schwierigkeiten bei Arztbesuchen (aufgrund der Entfernung oder wegen Wartezeiten auf einen Termin oder in den Praxen) wurden in Kroatien ähnliche Werte ermittelt wie in der EU-27, allerdings stellen die Kosten nur für 5 % der Menschen ein großes Problem dar und damit für einen etwas kleineren Anteil der Befragten als in vielen anderen europäischen Ländern. Was die Langzeitpflege betrifft, so liegt Kroatien mit einem Wert von 5,2 im Mittelfeld der untersuchten Länder.

Am schlechtesten schnitten in Kroatien die auf Sozialtransfers basierenden sozialen Dienste ab, wie die Langzeitpflege, das soziale Wohnungswesen und das staatliche Rentensystem. Für Letzteres wurde in Kroatien einer der niedrigsten Werte aller untersuchten Länder ermittelt (3,8), wobei die Befragten der Altersgruppe vor Erreichen des Ruhestandsalters (50 bis 64 Jahre) dem staatlichen Rentensystem am kritischsten gegenüberstehen (Bewertung von 3,4).

Die ländliche Bevölkerung ist im Hinblick auf die Verfügbarkeit zahlreicher Arten von Diensten erheblich stärker benachteiligt als die städtische Bevölkerung. Der Zugang zu Banken ist für 20 % der in ländlichen Gebieten lebenden Befragten mit Schwierigkeiten verbunden, während der Zugang zu kulturellen Einrichtungen für 26 % ein Problem darstellt. Darüber hinaus erklären 46 % der Landbevölkerung, nie ins Kino oder Theater zu gehen oder Kulturzentren aufzusuchen.

Hinsichtlich der Bewertung des öffentlichen Verkehrswesens wurden die größten Unterschiede zwischen städtischen (6,2) und ländlichen (5,4) Gebieten festgestellt: 23 % der Landbevölkerung berichten über „große Schwierigkeiten“ beim Zugang zu öffentlichen Verkehrsmitteln.

## Stürmische Zeiten in Europas zentraler öffentlicher Verwaltung

**Wenn es um öffentliche Dienste und ihre Qualität geht, steht die zentrale öffentliche Verwaltung nicht unmittelbar im Mittelpunkt der Diskussion: Die Erbringung zahlreicher ehemals öffentlicher Leistungen wurde inzwischen privatisiert oder ausgegliedert. Nichtsdestotrotz spielte die Frage der Funktion der zentralen öffentlichen Verwaltung bei der Durchführung und Überwachung von Leistungen der Daseinsvorsorge im letzten Jahrzehnt eine dominierende Rolle in der europäischen Debatte.**

Die zentrale öffentliche Verwaltung ist vielfältig in Größe und Struktur und bildet den Kern des öffentlichen Sektors. In jedem EU-Mitgliedstaat gibt es spezifische Verwaltungseinheiten und -abteilungen, die für die Durchführung und Überwachung der Durchsetzung von Regierungsbeschlüssen und legislativen Maßnahmen zuständig sind. In der EU-27 und Norwegen arbeiten fast 9,7 Millionen Menschen in der zentralen öffentlichen Verwaltung. In den meisten Ländern machen Beamte mehr als 60 % der Beschäftigten in der zentralen öffentlichen Verwaltung aus.

Für zahlreiche Arbeitsplätze in der zentralen öffentlichen Verwaltung gelten spezielle Regelungen im Hinblick auf Einstellungsverfahren, Beschäftigungsverträge, Aus- und Weiterbildung, Arbeitsbedingungen und Arbeitsbeziehungen.

### Schwerpunkt Arbeitsbedingungen

Zwar gilt die zentrale öffentliche Verwaltung traditionell als ein Bereich, in dem bessere Arbeitsbedingungen angeboten werden als in anderen Sektoren, jedoch ist dieses Bild nun im Wandel begriffen. Tief greifende Umstrukturierungen sowie die in jüngerer Zeit ergriffenen Sparmaßnahmen (die in einigen Fällen sehr drastisch waren) haben sich sowohl auf die Arbeitsbedingungen als auch auf die Arbeitsbeziehungen ausgewirkt. Ihre Folgen könnten eine Minderung der Beschäftigungsqualität für



die Mitarbeiter der zentralen öffentlichen Verwaltung darstellen. Entgegen dem weitverbreiteten Glauben an die Stabilität der Arbeitsbedingungen in der zentralen öffentlichen Verwaltung haben die meisten EU-Mitgliedstaaten bereits lange vor Beginn der Wirtschaftskrise im Jahr 2008 Strukturreformen und Umstrukturierungsprozesse eingeleitet. Dahinter stand, wie beispielsweise im Vereinigten Königreich, zuweilen die Auffassung, dass der Privatsektor besser aufgestellt sei als der öffentliche, um kosteneffiziente Leistungen zu erbringen. In anderen Ländern, wie in Portugal, sollte damit die Effizienz der zentralen öffentlichen Verwaltung verbessert und diese bürgerfreundlicher gestaltet werden.

Kosteneinsparungen stellten damals eine eher zweitrangige Überlegung dar. Inzwischen haben sie jedoch aufgrund der Krise an Bedeutung gewonnen. In den jüngsten Reformen der öffentlichen Verwaltung wurde der Schwerpunkt von einem „sanften“ Ansatz, mit dem die Effizienz gesteigert und eine langfristige Kostenreduktion erreicht werden soll, auf Strategien verlagert, die primär auf kostensenkenden und kostenwirksamen Maßnahmen beruhen. Diese Reformen hatten einen Abbau von Arbeitsplätzen und Einstellungsstopps im öffentlichen Sektor sowie eine Verschlechterung der Arbeitsbedingungen zur Folge.

Der Bericht von Eurofound mit dem Titel *Working conditions in central public administration* (Arbeitsbedingungen in der zentralen öffentlichen Verwaltung) hat die Arbeitsbedingungen in der zentralen öffentlichen Verwaltung der EU-Mitgliedstaaten zum Gegenstand. Die wenigen verfügbaren spezifischen Daten über die Arbeitsbedingungen in der zentralen öffentlichen Verwaltung der europäischen Länder bestätigen, dass die Arbeitnehmer in diesem Bereich bessere Arbeitsbedingungen haben als ihre Kollegen im Privatsektor und im öffentlichen Sektor insgesamt – sogar als in der öffentlichen Verwaltung im Allgemeinen. Dies galt traditionell für Aspekte wie beispielsweise Arbeitsplatzsicherheit, Selbstbestimmung am Arbeitsplatz, Arbeitszeiten und die

Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben, wie insbesondere aus Österreich und Finnland berichtet wurde. Ungeachtet dessen sind jedoch offenbar einige Aspekte der Beschäftigungsqualität in der zentralen öffentlichen Verwaltung weniger positiv zu bewerten, wie beispielsweise die Möglichkeiten der Laufbahnentwicklung und die Teilnahme an Maßnahmen zur Kompetenzentwicklung und Weiterbildung.

## Sparmaßnahmen

Dieses im Wesentlichen positive Bild der Beschäftigung in der zentralen öffentlichen Verwaltung verschlechtert sich zusehends. Seit 2008 haben die meisten Regierungen Sparmaßnahmen ergriffen, um der Krise zu begegnen, und dabei den Schwerpunkt auf langfristige Kosteneinsparungen vorwiegend im Zusammenhang mit der Senkung der Personalkosten des öffentlichen Sektors gelegt. Neben den unmittelbaren Gehaltskürzungen und Nullrunden wurden weitere Kürzungen in Bereichen wie Sonderzulagen, krankheitsbedingte Fehlzeiten oder Altersruhegelder vorgenommen. Darüber hinaus wurde über weitere, weniger bekannte negative Auswirkungen berichtet, wie beispielsweise über eine größere Arbeitsbelastung sowie eine geringere Unterstützung und Rückmeldung seitens Vorgesetzter in Estland sowie zunehmenden Stress in Belgien und Deutschland.

## Ausblick

In mehreren Mitgliedstaaten sind zudem die Aussichten für die Zukunft düster. Die

derzeit entwickelten Pläne für die nächsten Jahre werden gravierende Auswirkungen auf die Zahl der in der zentralen öffentlichen Verwaltung beschäftigten Beamten und die Arbeitsbedingungen im Allgemeinen haben. In den meisten Mitgliedstaaten wurden Vorschläge für eine Verringerung der Mitarbeiterzahl in der zentralen öffentlichen Verwaltung vorgelegt. Es ist wohl kaum überraschend, dass hierzu auch die Länder zählen, die in das Programm von IWF, EU-Kommission und EZB einbezogen sind: Irland, Griechenland und Portugal. Überraschender ist allerdings die weite Verbreitung dieser Maßnahmen in allen Wohlfahrtssystemen und unabhängig vom Ausmaß der Auswirkungen der Krise. So ist beispielsweise in Belgien, Dänemark, Finnland, Frankreich und Deutschland ein Arbeitsplatzabbau geplant.

Angesichts der geplanten Nullrunden und sonstigen Einkommenskürzungen wird erwartet, dass die Einkommen besonders stark in Mitleidenschaft gezogen werden, wovon die Beschäftigten in der zentralen öffentlichen Verwaltung in ganz Europa und weit über den Zeitraum 2016 bis 2020 hinaus betroffen sein werden. Negative Auswirkungen sind jedoch auch aufgrund der zunehmenden Verschlechterung beispielsweise bezüglich der Arbeitsplatzsicherheit und der steigenden Arbeitsbelastung zu erwarten.

## Arbeitsbeziehungen

Dem sozialen Dialog stehen in diesem Zusammenhang zunehmend schwere Zeiten bevor. Zuerst ist die Umsetzung bereits geschlossener Vereinbarungen aufgrund der schweren Krise gefährdet. In Spanien beispielsweise

wurden in einer 2009 unterzeichneten Vereinbarung 50 Maßnahmen festgelegt, um die Qualität und Effizienz der öffentlichen Dienste zu verbessern, die Verwaltung zu modernisieren und die Arbeitsbedingungen zu verbessern. Bislang wurde diese Vereinbarung jedoch nicht umgesetzt.

Zum Zweiten driften die Positionen der Sozialpartner offenbar zunehmend auseinander, was die üblichen Prozesse im Rahmen des sozialen Dialogs gefährdet. Regierungsvertreter (in einigen Ländern mit Unterstützung privater Unternehmensverbände) stellen fest, dass Reformen gebraucht werden, um die öffentliche Verwaltung zu modernisieren und zu verschlanken und die nationalen Haushaltsdefizite abzubauen. Die Gewerkschaften dagegen erkennen zwar die Notwendigkeit sowohl einer Modernisierung der Verwaltung als auch der Korrektur von Haushaltsungleichgewichten an, stehen jedoch den verfolgten Ansätzen und den damit verbundenen Konsequenzen äußerst kritisch gegenüber.

## Verbesserung der Qualität der Dienste

Die Verbesserung der Qualität der erbrachten Dienste, wie sie in vielen Programmen zur Reform der zentralen öffentlichen Verwaltung beschrieben ist, wurde nicht systematisch bewertet und belegt. Angesichts der Aussichten auf einen weiteren Personalabbau und eine Verschlechterung der Arbeitsbedingungen ist es unwahrscheinlich, dass solche Verbesserungen in naher Zukunft realisiert werden können.



# Lebensqualität in Europa – grafische Aufbereitung der Daten



**Die Europäische Erhebung zur Lebensqualität (EQLS) von Eurofound wird alle vier Jahre durchgeführt und hat die Untersuchung der alltäglichen Lebensumstände der Menschen im Hinblick auf Erwerbstätigkeit, Einkommen, Bildung, Wohnsituation, Familie, Gesundheit sowie Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben zum Gegenstand. Darüber hinaus wird danach gefragt, wie die Menschen über diese Umstände und ihr Leben im Allgemeinen denken: Wie glücklich sind sie, wie zufrieden sind sie mit ihrem Leben, wie beurteilen sie die Qualität ihrer Gesellschaften?**

Bei jeder Erhebungswelle der EQLS werden Personen aus der erwachsenen Bevölkerung für ein persönliches Gespräch zufällig ausgewählt. Im Zeitraum 2011/2012 wurden im Rahmen der dritten EQLS 34 Länder erfasst: die damaligen 27 EU-Mitgliedstaaten und Kroatien, Island, die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien, Montenegro, Serbien, die Türkei und das Kosovo. Mit den Ergebnissen aus dieser dritten Erhebung seit 2003 können nun Tendenzen im Zeitverlauf abgeleitet werden, was für die Beurteilung der Auswirkungen der Wirtschaftskrise auf die Lebensqualität von besonders großer Bedeutung ist.

## Survey Mapping Tool

Ergänzend zu dem Überblicksbericht über die dritte EQLS und den im Laufe des Jahres 2013 veröffentlichten Sekundäranalysen werden die im Zuge der Erhebung gewonnenen Daten auch im Survey Mapping Tool von Eurofound aufbereitet, einer interaktiven Online-Anwendung, in der die Antworten auf 125 Fragen dargestellt werden. Die Daten sind kostenlos zugänglich. In Abhängigkeit von den Anforderungen der Nutzer können die Daten in der für sie am besten geeigneten Form dargestellt werden. Für jede der erfassten Fragen stehen den Nutzern die folgenden Funktionen zur Verfügung:

- Darstellung der Daten in einer Karte, in Säulendiagrammen oder Tabellen;

- Auswahl eines Landes zur Anzeige der Daten für dieses Land;
- Vergleich der Daten eines Landes mit denen eines anderen oder mit den für die EU ermittelten Durchschnittswerten;
- Aufschlüsselung der Daten nach Geschlecht, Alter und Einkommen;
- Download der Daten als .xls- oder .csv-Datei;
- Abspeichern der Grafiken als Bilddatei.

Im Laufe des Jahres 2013 werden schrittweise weitere Verbesserungen vorgenommen. So sollen insbesondere Zeitreihen aufgenommen werden, die Vergleiche zwischen den Erhebungen der Jahre 2003, 2007 und 2011/2012 ermöglichen.

Die Erhebung ist derzeit in 24 europäischen Amtssprachen verfügbar.

## Fragenkatalog

Die Fragen sind in acht Themenbereiche eingeteilt. Der Bereich Gesundheitssystem und öffentliche Dienste umfasst beispielsweise 18 Fragen. Die Auswertung der Frage nach der Zufriedenheit mit dem sozialen Wohnungswesen zeigt, dass

die österreichischen Bürger ihr soziales Wohnungswesen am besten bewerten (7,2 von 10), während die Menschen in Bulgarien diesbezüglich die schlechteste Bewertung abgaben (3,4).

Die Daten sind standardmäßig nach Alter aufgeschlüsselt. Mit der Auswahlfunktion können die Ergebnisse aber auch nach Einkommen oder Geschlecht sortiert und nach bestimmten Alters- und Einkommensgruppen aufgeschlüsselt werden.

Darüber hinaus können die Daten nicht nur in einer Karte, sondern auch in Form eines Säulendiagramms dargestellt werden, in dem alle Mitgliedstaaten oder nur zwei bestimmte Länder verglichen werden.

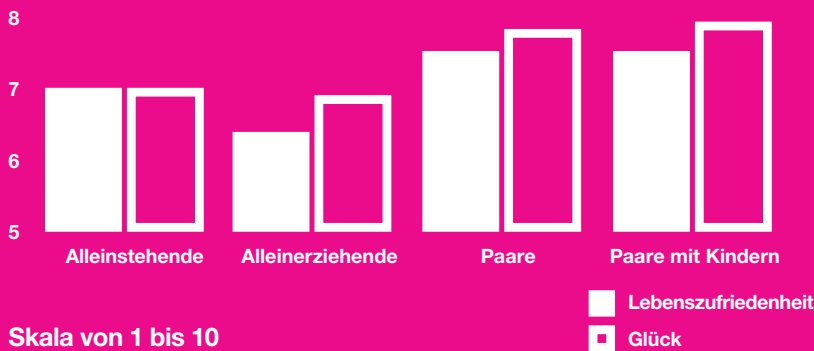
Zudem können die Nutzer Bilder der Karten und Säulendiagramme im .png-Format, beispielsweise für Präsentationen, und im hochauflösenden .eps-Format generieren, die in Adobe Illustrator bearbeitet und in gedruckten Publikationen verwendet werden können (im Laufe des Jahres 2013 werden weitere Formate zur Verfügung gestellt). Die Daten von Eurofound über die Lebensqualität sind abrufbar unter <http://www.eurofound.europa.eu/surveys/smt/3eqls/index.EF.php?locale=DE>.



## Erkenntnisse in Bildern – Leben in Europa, 2011



### Sind Lebenszufriedenheit und Glück von der Art des Haushalts abhängig?



Sowohl auf globaler Ebene als auch in der EU wird zunehmend dazu übergegangen, nicht mehr alleine das BIP als Maßzahl für sozioökonomischen Fortschritt heranzuziehen, sondern ein deutlich weiter gefasstes Konzept des gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Fortschritts zu entwickeln, das unter anderem im Begriff der Lebensqualität wurzelt. Mit der Verwendung des Begriffs „Lebensqualität“ wird anerkannt, dass das Wohlbefinden seinem Wesen nach mehrere Dimensionen umfasst. Die Palette der Lebensaspekte, die dabei berücksichtigt werden können, reicht von greifbaren Faktoren, wie beispielsweise Armut und Gesundheit, über soziale Determinanten, wie den Zugang zu materieller und emotionaler Unterstützung, bis hin zu nicht greifbaren Aspekten, wie der Freiheit, eigene Entscheidungen über sein Leben zu treffen.

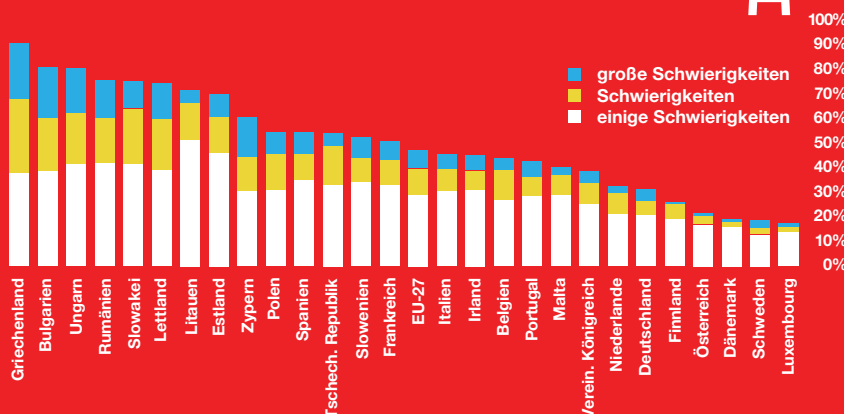
### Wie ist der Zustand der Gesellschaften?

Eurofound führte seine erste europaweite Erhebung zur Lebensqualität (EQLS) im Jahr 2003 durch und zählte damit zu den Vorreitern des Gedankens, dass die Lebensqualität einen besseren Maßstab für den Zustand der Gesellschaften darstellt. In den Jahren 2007 und 2011/2012 folgten zwei weitere Erhebungen.

Im Zuge der dritten Erhebungswelle wurden mehr als 43 000 Menschen in 34 europäischen Ländern befragt. Die EQLS deckt ein breites Spektrum sowohl subjektiver als auch objektiver Indikatoren unterschiedlicher Dimensionen der Lebensqualität ab und bietet somit ein umfassendes Bild der Lebensbedingungen. Zudem erlaubt sie eine ausführliche Analyse der Faktoren, die der Lebensqualität zu- oder abträglich sind.

Im Rahmen der EQLS werden Aspekte untersucht, die Teil des Lebens der europäischen Bürger sind: Beschäftigung,

### Haben Sie Schwierigkeiten, mit Ihrem Einkommen auszukommen?



Einkommen, Bildung, Wohnsituation, Familienleben, Gesundheit, Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben, Lebenszufriedenheit und Wahrnehmung der Gesellschaften durch ihre Bürger.

Die Untersuchungen vor Ort für die dritte EQLS wurden von September 2011 bis Februar 2012 durchgeführt. In persönlichen Gesprächen wurden Personen im Alter von mindestens 18 Jahren, die seit mindestens sechs Monaten in der EU wohnhaft waren, zuhause befragt. Die Fragen betrafen vornehmlich ihre individuellen Lebensumstände, in einigen Fällen (wie beispielsweise bezüglich Einkommen und Wohnsituation) aber auch ihren Haushalt. In jedem Mitgliedstaat wurden zwischen 1 000 und 3 000 Befragungen durchgeführt.

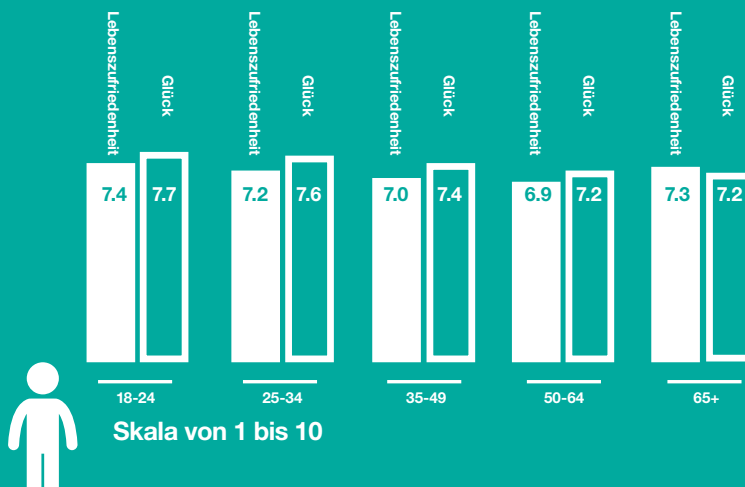
### Wie verändert sich Europa?

Die Durchführung der Erhebung alle vier Jahre ermöglicht nicht nur Bestandsaufnahmen der Lebensqualität in den betreffenden Jahren, sondern auch die Gewinnung einer Vorstellung davon, wie sich Europa verändert.

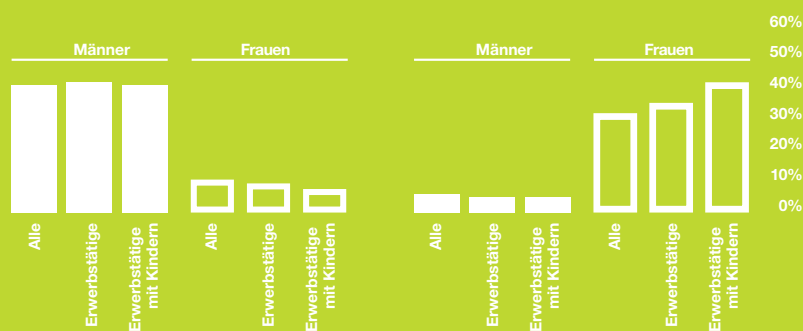
Die dramatischsten Veränderungen waren zu Beginn der Krise im Jahr 2008 zu beobachten, die tief greifende Folgen für das Leben vieler Europäer hatte, da sie in zahlreichen Ländern eine soziale Krise heraufbeschwor, die viele gesellschaftliche Gruppen betraf. Seit Beginn der Wirtschaftskrise haben die Menschen größere Schwierigkeiten, über die Runden zu kommen. Während sich die Lebenszufriedenheit insgesamt kaum geändert hat, sind Optimismus und Vertrauen in Institutionen in den am stärksten von der Rezession betroffenen Ländern deutlich zurückgegangen. In vielen Ländern haben die Menschen zudem das Gefühl, dass es heute zwischen Angehörigen verschiedener ethnischer Gruppen mehr Spannungen gibt. Zudem berichteten die Angehörigen der Gruppen, die bereits vor der Krise gefährdet waren – Langzeitarbeitslose, ältere Menschen in mittel- und osteuropäischen Ländern sowie Alleinerziehende – am häufigsten über materielle Deprivation und Unzufriedenheit mit ihrer Lebenssituation. Gleichwohl gewinnen die Menschen aus ihrem Familienleben und ihren persönlichen Beziehungen nach wie vor die größte Zufriedenheit.

Die Erkenntnisse aus dieser Erhebung und ihren Vorläufern sind auf der Website von Eurofound verfügbar unter [http://www.eurofound.europa.eu/surveys/eqls/index\\_de.htm](http://www.eurofound.europa.eu/surveys/eqls/index_de.htm).

## Beeinflusst das Alter Lebenszufriedenheit und Glück?



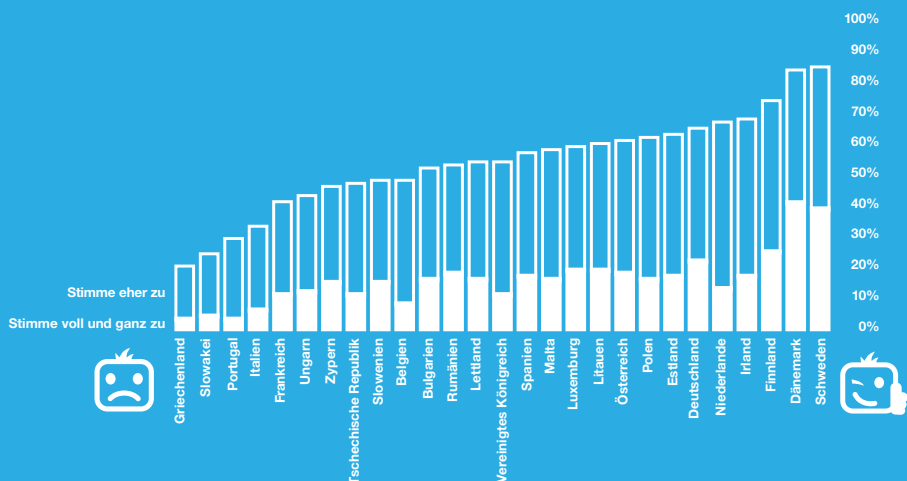
## Wie hoch ist Ihr Anteil an der Hausarbeit?



Geringer als Ihr gerechter Anteil

Höher als Ihr gerechter Anteil

## Sehen Sie der Zukunft optimistisch entgegen?





# Öffentliche Dienste und Sparmaßnahmen



Wie den auf der Website der Europäischen Beobachtungsstelle für Arbeitsbeziehungen (EIRO) verfügbaren Artikeln zu entnehmen ist, hatte die Wirtschaftskrise tief greifende Folgen für die Arbeitsbedingungen und Arbeitsbeziehungen im öffentlichen Sektor in Europa. Der soziale Dialog hat an Kraft verloren, da Regierungen und öffentliche Arbeitgeber verstärkt zu einer einseitigen Vorgehensweise zurückkehren. Der Einfluss der Gewerkschaften ist geschwächt, was in erster Linie auf die abnehmende Gewerkschaftsdichte und den sinkenden Grad der gewerkschaftlichen Organisation der Arbeitnehmer zurückzuführen ist. Obwohl der Organisationsgrad im öffentlichen Sektor höher ist als im Privatsektor, geht auch hier die Zahl der Gewerkschaftsmitglieder zurück, wodurch der Einfluss der Gewerkschaften auf die Fiskalpolitik sinkt und sie in geringerer Maße in der Lage sind, der einseitigen Festlegung der Löhne und Gehälter durch die Arbeitgeberseite entgegenzuwirken. Zudem werden Tarifverhandlungen zunehmend dezentralisiert.

## Öffentlicher Sektor kontra privater Sektor

Die Gewerkschaften der öffentlichen Dienste unterschieden sich in ihren Positionen schon immer vom Privatsektor, ebenso wie von der Wirtschaft insgesamt. Der Einfluss der Gewerkschaften wird im öffentlichen Sektor, dessen Beschäftigte sich deutlich von denen des Privatsektors unterscheiden, traditionell durch eine Vielzahl unterschiedlichster integrativer Mechanismen verstärkt. Im öffentlichen Sektor ist der Frauenanteil deutlich höher, und auch Teilzeitarbeit und Zeitarbeit sind weiter verbreitet als im Privatsektor. Die Beschäftigten sind insgesamt älter und verfügen häufiger über einen Hochschulabschluss. Darüber hinaus genießen sie häufig spezielle Privilegien, die im Privatsektor keine Anwendung finden.

## Reformbeispiele

Zwar bestehen hinsichtlich der Arbeitsbeziehungen im öffentlichen Sektor erhebliche Unterschiede zwischen den europäischen Ländern, jedoch haben die in Europa verabschiedeten Sparmaßnahmen weitgehend ähnliche Entwicklungen ausgelöst. Ein anschauliches Beispiel stellt diesbezüglich Portugal dar. Anfang 2013 wurde eine Liste von Maßnahmen vorgeschlagen, die gravierende Auswirkungen auf die Arbeitsbedingungen im öffentlichen Sektor hatten. Die Aussetzung des Urlaubsgeldes, Rentenkürzungen und die Erhebung von Abgaben auf Beihilfen im Krankheitsfall wurden – weil sie speziell auf die Beschäftigten der öffentlichen Dienste abzielten – für unrechtmäßig und verfassungswidrig erklärt und daher vom Verfassungsgericht im April 2013 verworfen. Die Regierung kündigte unverzüglich ein neues Maßnahmenpaket an, das noch drakonischer war als das erste. Insbesondere sahen sich die Beamten mit Entlassungen, längeren Arbeitszeiten, weniger Jahresurlaub, Gehaltskürzungen und höheren Gesundheitsbeiträgen konfrontiert. Darüber hinaus ist ein Personalabbau um 5 % geplant. Die Beschäftigten im speziellen „Mobilitätspool“ (die aufgrund von Umstrukturierungen im öffentlichen Sektor nicht mehr benötigt werden und nur noch die Hälfte ihres ursprünglichen Gehalts erhalten), deren Gehälter bereits mehrfach gekürzt wurden, dürfen nicht länger als 18 Monate im System verbleiben. Der erbitterte Widerstand der Gewerkschaften konnte die Regierung nicht umstimmen.

In Slowenien einigten sich Regierung und Gewerkschaften auf Sparmaßnahmen, die sich auf mehr als 40 Gesetze und andere Rechtsvorschriften auswirken. Sie berühren ferner Aspekte der Arbeitsbeziehungen sowie die Gehälter und andere Leistungen für die Beschäftigten des öffentlichen Sektors. Es wurde bereits eine Gehaltskürzung für den öffentlichen Sektor in Höhe von

8 % vereinbart. Weitere diesbezügliche Änderungen sollen frühestens Ende 2013 ins Auge gefasst werden. Diese Maßnahmen fanden zwar nicht die uneingeschränkte Zustimmung der Gewerkschaften, ein diesbezüglich geplantes Streik wurde jedoch abgesagt.

In Irland wurde indessen eine Vereinbarung für den öffentlichen Sektor aufgehoben. In der als „Croke Park Agreement“ bekannten ursprünglichen Vereinbarung hatte die Regierung den Gewerkschaften für einen Vierjahreszeitraum (bis Ende 2014) garantiert, dass es keine betriebsbedingten Entlassungen oder weiteren Gehaltskürzungen geben werde. Im Gegenzug sicherten die Gewerkschaften ihre Kooperation bei größeren Veränderungen der Arbeitsbedingungen, der Versetzung von Mitarbeitern und einer Reihe weiterer Reformmaßnahmen im öffentlichen Sektor zu. Nachdem die Gewerkschaften jedoch weitere Einsparungen abgelehnt hatten, die im Rahmen der Vereinbarung „Croke Park Two“ angestrebt wurden, erließ die irische Regierung Rechtsvorschriften, mit denen eine Reihe von Gehaltskürzungen ermöglicht wurde. Weitere Verhandlungen zwischen dem *Chief Executive* der *Labour Relations Commission* und den 20 beteiligten Gewerkschaften führten schließlich zum Abschluss eines neuen Vergütungstarifvertrags („Haddington Road Agreement“), die von den meisten Gewerkschaften des öffentlichen Sektors akzeptiert wurde. Die Regierung erklärte, diese Vereinbarung werde bis 2015 Einsparungen in Höhe von 1 Mrd. EUR ermöglichen.

Deutlich anders gestaltet sich die Situation in Lettland, wo die Rentenreform für den öffentlichen Sektor jene Beschäftigten schlechterstellen wird, die bislang spezielle Privilegien genossen haben, wobei Arbeitnehmer mit absehbar kurzen Beitragszeiten besonders im Fokus stehen. Betroffen sind die unterschiedlichsten Arbeitnehmer, vom Polizeibeamten bis

hin zu Kulturschaffenden. Beschäftigte in gefährlichen Berufen rechnen in aller Regel mit einem frühzeitigen Ruhestand, was bei der Einstellung von Personal eine zentrale Rolle spielt. Der Generalstaatsanwalt warnte vor einem Fachkräftemangel und befürchtete unter anderem, es würden zahlreiche Staatsanwälte und Polizeibeamte fehlen. Aufgrund der befürchteten Veränderungen verließen im März dieses Jahres 112 Beamte die Polizeidienste. Ebenso wie in anderen Bereichen schlägt die Regierung auch hier eine Senkung der Renten, eine Anhebung des Ruhestandsalters und eine Beschränkung der Übertragbarkeit von Renten im Falle eines Arbeitgeberwechsels vor.

## Auswirkungen auf den sozialen Dialog

Eine bessere Beurteilung der Folgen dieser Änderungen erfordert mehr Zeit. Einige Tendenzen zeichnen sich jedoch bereits ab. Die aufgrund der Wirtschaftskrise verabschiedeten Sparprogramme haben die Mitwirkung der Gewerkschaften geschwächt und den sozialen Dialog unterbrochen. Aufgrund der Gewerkschaftsdichte und des hohen Organisationsgrads im öffentlichen Sektor konnte ein gewisser sozialer Dialog stattfinden. Die aufgrund der Haushaltszwänge erforderlichen Sparmaßnahmen führten jedoch in diesem Sektor, in dem Regierungen und Kommunen als Arbeitgeber fungieren, zu gravierenden Brüchen im sozialen Dialog. Der Kooperationsgeist, der frühere Maßnahmen prägte, hat offenbar gelitten. Die generelle Kürzung der Leistungen, mit der man versuchte, die Ausgaben zu senken, hatte Konflikte zur Folge, wo zuvor Verständigung oberstes Gebot war.

## LITERATURHINWEISE

- Esping-Andersen, G., Gallie, D., Hemerijck, A. und Myles, J. (2002), *Why we need a new welfare state*, Oxford University Press, Oxford.
- Eurofound (2013), *Caring for children and dependants: Effect on careers of young workers*, Dublin.
- Eurofound (2013), *More and better jobs in home-care services*, Dublin, im Druck.
- Eurofound (2013), *Quality of society and public services*, Dublin, im Druck.
- Eurofound (2013), *Social inequalities in quality of life*, Dublin, im Druck.
- Eurofound (2013) EIRO, „Ireland: Critical talks on €1 billion public sector savings“, 8. Februar.
- Eurofound (2013) EIRO, „Ireland: Unions reject plan to cut public pay bill by €1 billion“, 25. Juni.
- Eurofound (2013) EIRO, „Lettland: Alarm over service pension reform proposals“, 16. Mai.
- Eurofound (2013) EIRO, „Portugal: New austerity measures after Constitutional Court rejects government plans“, 31. Mai.
- Eurofound (2013), EWCO, *Working conditions in central public administration in Europe*, Dublin.
- Eurofound (2012), *Household debt advisory services in the European Union*, Dublin.
- Eurofound (2012), *Dritte Europäische Erhebung zur Lebensqualität – Lebensqualität in Europa: Auswirkungen der Krise*, Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, Luxemburg.
- Eurofound (2012), EIRO, „Slovenia: Agreement reached on austerity measures in the public sector“, 30. August.
- Eurofound (2011), *Quality of life in Croatia, the former Yugoslav Republic of Macedonia and Turkey*, Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, Luxemburg.
- Europäische Kommission (2013), *Industrial relations in Europe 2012*, Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, Luxemburg.
- Europäische Kommission (2013), *Investitionen in Kinder: Den Kreislauf der Benachteiligung durchbrechen*, C(2013) 778 final, Brüssel.
- Europäische Kommission (2011), *Industrial relations in Europe 2010*, Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, Luxemburg.
- Giordano, R., Depalo, D., Pereira, M., Eugène, B., Papapetrou, E., Perez, J. et al. (2011), *The public sector pay gap in a selection of euro area countries*, Working Paper No. 1406, Europäische Zentralbank, Frankfurt.
- OECD (2011), *Starting strong III: Eine Qualitäts-Toolbox für die Frühkindliche Bildung, Betreuung und Erziehung*, OECD Publishing, Paris.
- Weltgesundheitsorganisation (WHO) (2011), *Impact of economic crises on mental health*, WHO-Regionalbüro für Europa, Kopenhagen.





[www.eurofound.europa.eu](http://www.eurofound.europa.eu)



Die Europäische Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen (Eurofound) ist eine dreigliedrige Agentur der Europäischen Union. Ihre Aufgabe besteht darin, Fachwissen im Bereich der sozial- und arbeitspolitischen Maßnahmen bereitzustellen. Eurofound wurde 1975 durch die Verordnung (EWG) Nr. 1365/75 des Rates eingerichtet, um zur Planung und Gestaltung besserer Lebens- und Arbeitsbedingungen in Europa beizutragen.

