



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 12.03.1997  
KOM(97) 102 endg.

MITTEILUNG DER KOMMISSION

**MODERNISIERUNG UND VERBESSERUNG DES SOZIALSCHUTZES  
IN DER EUROPÄISCHEN UNION**



# INHALTSVERZEICHNIS

<b>ZUSAMMENFASSUNG</b>	I-II-III
<b>1. 1. EINE EUROPÄISCHE DEBATTE ÜBER DIE ZUKUNFT DES SOZIALSCHUTZES</b>	1
<b>1.1 Beiträge zur Debatte</b>	1
<b>1.2 Die Herausforderung: Notwendigkeit einer Modernisierung und Verbesserung der europäischen Sozialschutzsysteme</b>	2
1.2.1 Veränderungen bei den Arbeitsformen	3
1.2.2 Alterung der Bevölkerung in Europa	3
1.2.3 Neues Gleichgewicht der Geschlechter	4
1.2.4 Notwendigkeit einer Reform der Koordinierung der einzelstaatlichen Sozialversicherungssysteme	5
<b>2. SCHWERPUNKTE EINER MODERNISIERUNG</b>	6
<b>2.1 Sozialschutz als Produktionsfaktor</b>	6
<b>2.2 Beschäftigungsfreundlichere Gestaltung der Sozialschutzsysteme</b>	6
2.2.1 Beschäftigungsfreundlichere Gestaltung von Steuer- und Sozialschutzsystemen	7
2.2.2 Umwandlung der Arbeitslosenversicherung in eine "Beschäftigungsfähigkeitsversicherung"	8
2.2.3 Die Finanzierungsmodalitäten des Sozialschutzes müssen neu überdacht werden	8
2.2.4 Schaffung flexibler Systeme für den Übergang von der Arbeit zum Ruhestand	10
2.2.5 Sozialschutz zur Förderung der Eingliederung	11
<b>2.3 Anpassung des Sozialschutzes an das demographische Altern der Gesellschaften in Europa</b>	12
2.3.1 Sicherstellung langfristig finanzierbarer staatlicher Rentensysteme	12
2.3.2 Schaffung sicherer Rahmenbedingungen für ergänzende Alterssicherungssysteme	14
2.3.3 Befriedigung neuer Versorgungsbedürfnisse bei älteren Menschen	15
2.3.4 Verbesserung der Gesundheitsversorgung	16
<b>2.4 Anpassung des Sozialschutzes an das veränderte Gleichgewicht der Geschlechter: auf dem Weg zur Individualisierung der Ansprüche</b>	18
<b>2.5 Verbesserung des Sozialschutzes im Hinblick auf das Prinzip der Freizügigkeit</b>	20
<b>3. UNTERSTÜTZUNG DES ANPASSUNGSPROZESSES DURCH MAßNAHMEN AUF EUROPÄISCHER EBENE</b>	22
Anlage	28

# ZUSAMMENFASSUNG

Der Hauptteil der Ausgaben für soziale Sicherung, Gesundheitsversorgung und Renten entfällt in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union auf öffentlich finanzierte Sozialschutzsysteme. Sie spielen seit Bestehen der Union bei der Sicherstellung der Einkommensumverteilung und des sozialen Zusammenhalts sowie bei der Aufrechterhaltung von politischer Stabilität und wirtschaftlichem Fortschritt eine wesentliche Rolle.

Auf diese Systeme entfallen inzwischen 28 % des BIP der EU insgesamt. Hierbei gibt es allerdings zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten beträchtliche Unterschiede, und zwar weil die Versorgungsniveaus in den verschiedenen Ländern unterschiedlich hoch sind, und weil der öffentlichen bzw. der privaten Finanzierung eine unterschiedliche Bedeutung zukommt. Die Werte für einzelne Länder reichen von 16 % bis 35 %.

Die Ziele, die finanziellen und die operativen Strukturen der meisten Systeme wurden vor Jahrzehnten festgelegt. Der Grundbedarf, den sie decken, besteht auch weiterhin, allerdings haben sich die wirtschaftlichen und sozialen Rahmenbedingungen verändert und werden sich auch weiter ändern. Die Systeme können daher nur wirksam bleiben und dem neu entstehenden Bedarf gerecht werden, wenn sie umgehend modernisiert werden. Insbesondere müssen die Sozialschutzsysteme an folgende veränderte Rahmenbedingungen angepaßt werden:

- Veränderungen bei den Arbeitsformen: hier muß Sozialschutz ein neues Gleichgewicht zwischen solchen Maßnahmen finden, die die Flexibilität verbessern, und solchen, die Sicherheit garantieren sollen.
- den Wandel bei der Beteiligung von Männern und Frauen am Erwerbsleben: das Prinzip der Chancengleichheit wirft neue Fragen auf und stellt neue Anforderungen an den Sozialschutz;
- die Alterung der Bevölkerung in Europa: einerseits schafft die rasche Zunahme pflegebedürftiger Personen neue Bedürfnisse und neuartigen Bedarf, zum anderen erfordert die Alterung der Bevölkerung, daß die Rentensysteme zügig reformiert werden;
- die Notwendigkeit einer Reform der Koordinierung der einzelstaatlichen Sozialversicherungssysteme für Personen, die - gemäß dem Prinzip der Freizügigkeit - zwischen den verschiedenen Mitgliedstaaten ab- bzw. zuwandern.

Um den Mitgliedstaaten die Bewältigung dieser Herausforderungen zu erleichtern, legte die Kommission Ende 1995 eine Mitteilung mit dem Titel "Rahmen für eine europäische Debatte über die Zukunft des Sozialschutzes" vor, die eine lebhafte Diskussion auslöste. Nun ist es Zeit für eine Bestandsaufnahme. Die vorliegende Mitteilung verfolgt einen doppelten Zweck:

- Sie will die Modernisierungsmöglichkeiten aufzeigen;
- sie will einige präzise Vorschläge für eine Unterstützung auf europäischer Ebene unterbreiten.

Dieser Ansatz basiert auf einem Konsens über nachstehende Punkte:

- Jeder Mitgliedstaat ist für die Gestaltung und Finanzierung seines Sozialschutzsystems selbst verantwortlich.
- Die EU ist in den Fällen für die Koordinierung der einzelstaatlichen Sozialversicherungssysteme zuständig, in denen Bürger ihr Recht auf Freizügigkeit innerhalb der Union wahrnehmen.
- Die EU dient ferner auch als ein Forum zur Förderung der gegenseitigen Verständigung hinsichtlich langfristiger Aussichten und der Bestimmung gemeinsamer Herausforderungen, denen sich die Mitgliedstaaten gegenübersehen.

Aus diesem Grund schlägt die Kommission die nachstehende Liste von Themen für weiterführende Analysen, Debatten und Aktionen vor:

### **1. Sozialschutz als Produktionsfaktor:**

Die Diskussion über den Zusammenhang von Sozialpolitik und wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit baut auf einer Konferenz auf, die unter niederländischem Ratsvorsitz im Januar 1997 abgehalten wurde. Die Kommission wird sich im Laufe des Jahres 1997 verstärkt mit den Kosten und Nutzen von Sozialschutzsystemen auseinandersetzen, insbesondere mit ihren Auswirkungen auf sozialen Zusammenhalt, politische Stabilität und wirtschaftlichen Fortschritt.

### **2. Beschäftigungsfreundlichere Sozialschutzsysteme:**

Entsprechend dem Mandat, das ihr der Europäische Rat in Dublin erteilte, wird sich die Kommission in ihrem Beitrag zum gemeinsamen Beschäftigungsbericht 1997 auf die Frage konzentrieren, wie Sozialschutzreformen und Steuerregelungen als Bestandteil einer aktiven Beschäftigungspolitik weiterentwickelt werden können. Dabei wird die Prüfung der bewährtesten Verfahren im Bereich aktiver Maßnahmen zugrunde gelegt werden.

Die Kommission wird untersuchen, wie die reaktive Arbeitslosenversicherung in eine pro-aktive "Beschäftigungsfähigkeitsversicherung" (employability insurance) umgewandelt werden kann.

Ferner wird die Kommission im Rahmen des dem Europäischen Rat in Amsterdam im Juni 1997 vorzulegenden Zwischenberichts und im Rahmen des für den Europäischen Rat in Luxemburg im Dezember 1997 zu erstellenden gemeinsamen Beschäftigungsberichts die Analyse von Maßnahmen zur Verringerung der Lohnnebenkosten vertiefen. Die Auswirkung der Besteuerung auf die Beschäftigung wird, wie auf dem Europäischen Rat in Dublin vereinbart, auch ein wichtiges Diskussionsthema der neuen Arbeitsgruppe für Steuerpolitik sein.

Die Kommission wird in dem im September 1997 erscheinenden Bericht "Beschäftigung in Europa" die Möglichkeiten und Probleme eines allmählichen Übergangs vom Erwerbsleben zum Ruhestand darlegen und hieraus Schlußfolgerungen für weitere Maßnahmen ableiten.

Im ersten Halbjahr 1997 wird die Kommission eine Mitteilung über die Förderung der sozialen Eingliederung und im zweiten Halbjahr einen Bericht mit einer Bewertung verschiedener Regelungen in bezug auf ein garantiertes Mindesteinkommen in den Sozialschutzsystemen der Mitgliedstaaten vorlegen.

### **3. Anpassung des Sozialschutzes an das demographische Altern der Gesellschaften in Europa:**

Durch die Alterung der Bevölkerung in den Mitgliedstaaten geraten die Alterssicherungssysteme unter starken Druck. Die Kommission wird Methoden für die Vorausberechnung der Altersversorgungsaufwendungen entwickeln und jene Maßnahmen identifizieren, die am besten geeignet scheinen, die nachhaltige Finanzierbarkeit der staatlichen Alterssicherungssysteme zu gewährleisten und gleichzeitig das Prinzip der Solidarität zu respektieren.

Ferner wird die Kommission im ersten Halbjahr 1997 ein Grünbuch über ergänzende Alterssicherungssysteme herausgeben, in dem die Hauptbestandteile des Rechtsrahmens auf europäischer Ebene identifiziert werden sollen, um sichere Rahmbedingungen für entsprechende Systeme zu gewährleisten.

Um den langfristigen Bedarf pflegebedürftiger älterer Menschen zu decken, führen die Mitgliedstaaten derzeit eine Reihe von Reformen durch. Die Kommission wird die laufenden Reformen verfolgen und für die Mitgliedstaaten eine Übersicht zusammenstellen.

Um die Effizienz und das Kosten-Nutzen-Verhältnis der Gesundheitsversorgungssysteme zu verbessern, wird die Kommission 1997 eine Bewertung der potentiellen Auswirkung der Gesundheitsvorsorge auf die Aufwendungen für die Gesundheitspflege durchführen und klären, in welchem Umfang und unter welchen Voraussetzungen die Einführung des Spiels der Marktkräfte in den Gesundheitsversorgungssystemen zur Kostendämpfung beitragen und gleichzeitig die Qualität der Dienstleistungen verbessern und den Zugang aller zum Gesundheitswesen sicherstellen kann.

### **4. Anpassung des Sozialschutzes an das neue Gleichgewicht der Geschlechter:**

Die Veränderungen bei der Beteiligung von Männern und Frauen am Erwerbsleben erfordern sowohl neue Lösungen, um Beruf und Familienleben miteinander vereinbaren zu können als auch neue Initiativen zur Erweiterung eigenständiger Versicherungsansprüche. Ende 1997 wird die Kom-

mission Vorschläge machen, wie höhere Standards für die Betreuung von Kindern und sonstigen Familienangehörigen festgelegt werden können. Der Chancengleichheitsbericht 1997 wird die von den Mitgliedstaaten unternommenen Anstrengungen untersuchen, die darauf abzielen, Ansprüche von Frauen in verstärktem Maße zu individualisieren, ohne ihre wirtschaftliche Situation zu beeinträchtigen.

**5. Verbesserung des Sozialschutzes im Hinblick auf das Prinzip der Freizügigkeit:** Die Kommission wird eine Strategie zur Reform und Vereinfachung der Koordinierung des Sozialschutzes für Wanderarbeiter entwickeln. Diese Strategie wird u.a. konkrete Lösungen für die grenzübergreifenden Probleme im Bereich der betrieblichen und berufsständischen Systeme umfassen. Im Verlauf von 1997 wird die Kommission einen Vorschlag für eine Richtlinie vorlegen, die einen Teil dieser Probleme abdecken wird.

Die Kommission ersucht alle Mitgliedstaaten sowie die Europäischen Institutionen, in einen kontinuierlichen Dialog über Strategien zur Modernisierung der Sozialschutzsysteme, wie sie in der vorliegenden Mitteilung vorgestellt werden, einzutreten. Die zu wählende Vorgehensweise kann dann anlässlich der Vorlage des gemeinsamen Beschäftigungsberichts auf dem Europäischen Rat von Luxemburg im Dezember 1997 eingehend geprüft werden.

Die Kommission ersucht ferner die Sozialpartner, sich auf allen geeigneten Ebenen an dieser Arbeit zu beteiligen. Der Ausschuß für den sozialen Dialog und der Ständige Ausschuß für Beschäftigungsfragen werden gebeten, eine führende Rolle zu übernehmen. Die Kommission beabsichtigt, die Reform des Sozialschutzes ganz oben auf die Agenda für den Dialog mit dem Bürger zu setzen, der auf dem Europäischen Forum für Sozialpolitik 1998, an dem die Mitgliedstaaten, die Sozialpartner, die NRO sowie die Europäischen Institutionen teilnehmen werden, geführt werden soll.

Schließlich werden in dem Ende 1997 zu veröffentlichenden Bericht "Soziale Sicherheit in Europa" als Beitrag zu den gemeinsamen Überlegungen weitere Fakten und Analysen zu neuen Entwicklungen in den Mitgliedstaaten zusammengestellt werden.

# 1. EINE EUROPÄISCHE DEBATTE ÜBER DIE ZUKUNFT DES SOZIALSCHUTZES

Die Sicherung eines hohen Beschäftigungsniveaus sowie eines hohen Maßes an sozialem Schutz ist eines der grundlegenden Ziele der Gemeinschaft, das ausdrücklich unter den Aufgaben in Artikel 2 des Vertrages über die Europäische Union aufgeführt ist. Der Sozialschutz ist ein grundlegender Bestandteil und ein Unterscheidungsmerkmal des europäischen Gesellschaftsmodells.

Der Rat verabschiedete im Juli 1992 eine Empfehlung über die Annäherung der Ziele und der Politik im Bereich des sozialen Schutzes<sup>1</sup>. Das Ziel dieser Annäherungsstrategie bestand darin, gemeinsame Ziele festzulegen, die die Politik der Mitgliedstaaten leiten sollten, um die Koexistenz unterschiedlicher einzelstaatlicher Sozialschutzsysteme zu ermöglichen und sie sowohl im Einklang miteinander als auch in Übereinstimmung mit den grundlegenden Zielsetzungen der Gemeinschaft weiterzuentwickeln. Die Strategie einer Annäherung der Politiken bei gleichzeitiger Respektierung der Autonomie der Systeme beinhaltet eine unmittelbare Anwendung des Subsidiaritätsprinzips.

Jeder Mitgliedstaat ist für Gestaltung und Finanzierung seines eigenen Sozialschutzsystems selbst verantwortlich. Angesichts der gemeinsamen Herausforderungen, denen sich die Mitgliedstaaten in diesem Bereich gegenübersehen, kommt jedoch der Erörterung dieser Fragen auf europäischer Ebene erheblicher Wert zu. In der gesamten Europäischen Union werden derzeit infolge des raschen Wandels bei den sozialen und wirtschaftlichen Gegebenheiten umfassende Reformen der Sozialschutzsysteme erwogen und in einigen Fällen auch in Angriff genommen<sup>2</sup>.

Demzufolge legte die Kommission Ende 1995 eine Mitteilung mit dem Titel "Rahmen für eine europäische Debatte über die Zukunft des Sozialschutzes<sup>3</sup>" vor. Die Kommission regte an, daß die Gemeinschaftsinstitutionen gemeinsam mit den Mitgliedstaaten prüfen sollten, mit Hilfe welcher Maßnahmen der Sozialschutz beschäftigungsfreundlicher und effizienter gemacht wer-

den könnte. Die Sozialpartner und alle Betroffenen wurden aufgefordert, sich an diesem Prozeß zu beteiligen. Auch das Europäische Parlament und der Wirtschafts- und Sozialausschuß wurden in die Diskussion eingebunden und gaben Stellungnahmen ab. In dem Vertrauenspakt für Beschäftigung wurde abermals auf die Bedeutung dieser Debatte hingewiesen<sup>4</sup>.

## 1.1 Beiträge zur Debatte

Der "Rahmen für eine europäische Debatte<sup>5</sup>" löste äußerst lebhafteste Diskussion in Form eines schriftlichen Meinungsaustauschs, von Konferenzen und von Ad-hoc-Sitzungen mit wissenschaftlichen Sachverständigen und politischen Entscheidungsträgern aus. Eine Zusammenfassung der Beiträge der einzelnen Mitgliedstaaten, der europäischen Institutionen und der Sozialpartner wird separat als Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen veröffentlicht. Die Reaktionen wiesen viele Gemeinsamkeiten auf:

- Das europäische Sozialmodell wird hoch geschätzt und sollte konsolidiert werden. Das Modell basiert auf gemeinsamen Werten wie auch auf der Erkenntnis, daß Sozialpolitik und Wirtschaftsleistung nicht unvereinbar sind, sondern sich gegenseitig verstärken. Hochentwickelte Sozialschutzsysteme sind ein wesentlicher Bestandteil dieses Sozialmodells.
- Eine Aufrechterhaltung des sozialen Schutzes impliziert die Anpassung der europäischen Systeme in ihren unterschiedlichen Ausprägungen, da der Kontext, in dem sie eingerichtet wurden, nicht mehr besteht. Die Herausforderung besteht darin, den Sozialschutz an die neue Situation anzupassen, ohne seine grundlegenden Werte der Solidarität und des Zusammenhalts aufzugeben.
- Diese Aufgabe ist komplex, die Mittel zu ihrer Bewältigung ungewiß. Jeder Mitgliedstaat muß Lösungen finden, die seinen besonderen

1. Empfehlung des Rates 92/442/EWG vom 27. Juli 1992 über die Annäherung der Ziele und der Politik im Bereich des sozialen Schutzes, ABl. L 245 vom 26. August 1992.

2. Siehe Berichte "Soziale Sicherheit in Europa - 1993" (KOM(93) 531) und "Soziale Sicherheit in Europa - 1995" (KOM(95) 457).

3. Mitteilung der Kommission KOM(95) 466 vom 31. Oktober 1995 "Die Zukunft des Sozialschutzes: ein Rahmen für eine europäische Debatte".

4. Für Beschäftigung in Europa: ein Vertrauenspakt, SEC(96) 1093 vom 6.5.1996, insbesondere Ziffer 3.11. und 3.16.

5. Im November 1996 übermittelte die französische Delegation dem Rat eine Erklärung zu dieser Initiative, als Folgemaßnahme zum Europäischen Rat in Turin und zum französischen Memorandum über ein europäisches Sozialmodell.

Gegebenheiten angepaßt sind. Die Mitgliedstaaten sollten auch weiterhin die Annäherungsstrategie verfolgen, die in der Empfehlung des Rates von 1992 dargelegt ist.

- Die Maßnahmen zur Anpassung der Sozialschutzsysteme müssen mit dem Prozeß der europäischen Integration und insbesondere dem Binnenmarkt, den Schritten zur Verwirklichung der EWU sowie den Fortschritten in Richtung auf die europäische Staatsbürgerschaft im Einklang stehen.
- Die Fähigkeit, voneinander zu lernen und sich rasch anzupassen, ist ein entscheidender Faktor für den Erfolg. Die Europäische Union sollte die Rolle eines Katalysators übernehmen und es den Mitgliedstaaten ermöglichen, aus den Erfahrungen der anderen Länder zu lernen und sich den veränderten Gegebenheiten anzupassen.

Die Kommission verpflichtete sich, anhand der Ergebnisse der gemeinsamen Überlegungen die Reaktionen auf die von ihr eingeleitete Debatte in einer Bestandsaufnahme zusammenzufassen und geeignete Folgemaßnahmen vorzuschlagen. Die vorliegende Mitteilung verfolgt einen doppelten Zweck:

- anhand der Beiträge zur Debatte verschiedene Wege zur Verbesserung der europäischen Sozialschutzsysteme herauszuarbeiten und Maßnahme in jedem Bereich festzulegen;
- einige Vorschläge zu unterbreiten, um alle Betroffenen an diesem Anpassungsprozeß zu beteiligen.

## **1.2 Die Herausforderung: Notwendigkeit einer Modernisierung und Verbesserung der europäischen Sozialschutzsysteme**

Die Aufwendungen für den Sozialschutz machen inzwischen 28 % des BIP der Europäischen Union aus, wobei die Werte der einzelnen Staaten von 16 % bis 35 % reichen. Sie spielen in bezug auf Einkommensumverteilung und sozialen Zusammenhalt, politische Stabilität und wirtschaftlichen Fortschritt eine wesentliche Rolle. Je flexibler das Erwerbsleben wird, desto mehr Sicherheit verlangen die Bürger von ihren Sozialschutzsystemen. Ein guter Sozialschutz und ein erfolgreiches Wirtschaftsleben unterstützen sich daher gegenseitig.

Diese Sicht des Sozialschutzes wird durch eingehende internationale Vergleiche untermauert, die darauf hindeuten, daß bei Berücksichtigung der privaten wie auch der öffentlichen Ausgaben die Gesamtaufwendungen der privaten Haushalte für Sozialschutz, Gesundheitswesen und Renten in einer Reihe entwickelter Industrieländer verhältnismäßig einheitliche Werte aufweisen<sup>6</sup>. Ferner haben Mitgliedstaaten mit einem starken sozialen Netz häufig im Hinblick auf Pro-Kopf-BIP oder Zahlungsbilanz bessere Ergebnisse zu verzeichnen als Mitgliedstaaten mit einer schlechteren Absicherung. Auf der anderen Seite ist eine gesunde und leistungsfähige Volkswirtschaft die Voraussetzung für ein hohes Sozialschutzniveau. Die Vollendung des Binnenmarkts wird dazu beitragen, diese Voraussetzung zu erfüllen. Die Gründe dafür, daß die Sozialschutzsysteme reformiert werden müssen erwachsen nicht aus dem Wettbewerb mit Drittstaaten. Freihandel und Globalisierung sollten nicht als Bedrohung für das europäische Sozialmodell gesehen werden.

Die Gründe, aus denen Reformen notwendig sind, sind interner Natur. Eine wirkliche Bedrohung des europäischen Sozialmodells würde sich ergeben, wenn wir keine Lösung für die vorhandenen Probleme fänden. Erstens besteht in den meisten Mitgliedstaaten die dringende Notwendigkeit, die öffentlichen Haushalte zu konsolidieren, um künftig steigende Defizite sowie eine starke Schuldendienstbelastung zu vermeiden, welche die Sozialschutzaufwendungen verdrängen. Die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte steht nicht im Widerspruch zu einem hohen Sozialschutzniveau und stellt auch nicht das Prinzip der Solidarität in Frage. Ganz im Gegenteil. Die Konsolidierung stärkt die Solidarität zwischen den Generationen, da sie die Last die künftige Generationen zu tragen haben, verringert.

Zweitens müssen die Systeme reformiert werden, um die wirtschaftliche und soziale Eingliederung zu fördern. Zu den wichtigsten Aufgaben der Sozialschutzsysteme gehört eine gewisse Einkommenssicherung für diejenigen Bevölkerungsgruppen, die nicht arbeiten können. Dadurch wird jedoch häufig eine wirtschaftliche Eingliederung verhindert. Die Systeme konnten zwar Erfolge erzielen (was die Linderung der Armut angeht), hatten aber auch Mißerfolge zu verzeichnen (was die Förderung der vollen Integration in die Gesellschaft angeht).

Der Umfang der Zuweisungen, die für die Einkommenssicherung von Arbeitslosen erforderlich sind, nimmt rasch zu und führt zu einer höheren

<sup>6</sup> Siehe beispielsweise G. Esping-Andersen: "The Double Problem of Coordination in Contemporary Welfare States". Beitrag zur Konferenz über Sozialpolitik und Wirtschaftsleistung, Amsterdam, 23.-25. Januar 1997.



Belastung des Einkommens der Arbeitnehmer, während die Betroffenen neuen Beschäftigungsangeboten und so der aktiven Teilnahme am Wirtschaftsleben den Vorzug geben würden. Diese ernstesten Probleme – hohe Staatsdefizite und mangelnde Erfolge bei der sozialen Eingliederung – stellen eine wirkliche Bedrohung für das europäische Sozialmodell dar. Sie lassen sich weitgehend auf die veränderten Grundvoraussetzungen im Bereich des sozialen Schutzes zurückführen. Die Reform der Sozialschutzsysteme stützt sich auf vier Hauptfaktoren: die Veränderungen bei den Arbeitsformen, die Alterung der Bevölkerung in Europa, das neue Gleichgewicht der Geschlechter sowie die notwendige Reform der Koordinierung der einzelstaatlichen Sozialversicherungssysteme in der EU.

### 1.2.1 Veränderungen bei den Arbeitsformen

Bei den Mustern des Erwerbslebens, auf die sich die Einkommenssicherungsprogramme stützten, ist ein grundlegender Wandel festzustellen. Neue Arbeitsplätze entstehen im Dienstleistungssektor, während die Beschäftigung in der verarbeitenden Industrie zurückgeht. Auch die Qualifikationsstrukturen ändern sich: es vollzieht sich eine Bewegung weg von einfachen, minderqualifizierten Tätigkeiten hin zu Arbeitsplätzen, die neue, umfassendere und höhere Qualifikationen erfordern. Die Arbeitsformen ändern sich: er gibt mehr Teilzeitarbeit und Zeitarbeit als je zuvor. Schließlich hat sich unser Arbeitsleben verkürzt: wir verwenden mehr Zeit auf unsere allgemeine und berufliche Bildung und treten später ins Erwerbsleben ein, verlassen es aber auch früher, so daß das Rentenalter derzeit durchschnittlich bei unter 60 Jahren liegt.

Neue Formen der Arbeitsorganisation treten in Erscheinung. Das lineare Laufbahnkonzept des 20. Jahrhunderts wird allmählich durch das neue Muster eines ungleichförmigen Erwerbslebens abgelöst werden. Dies impliziert, daß ein Arbeitnehmer jederzeit mehrere vergütete Tätigkeiten ausüben könnte. Die meisten Arbeitnehmer werden während ihres Arbeitslebens Phasen der Nichterwerbstätigkeit erleben. Diese werden Teil eines regelmäßigen Übergangs von einer Tätigkeit zur nächsten sein und der Anpassung der Befähigungen oder der Vorbereitung auf einen neuen Arbeitsplatz dienen<sup>7</sup>.

Die wichtigste Erkenntnis der letzten 20 Jahre ist, daß Einkommenssicherungsprogramme keine ausreichende Sicherheit bieten. Die ungeheuren Ressourcen der Leistungssysteme müssen be-

schäftigungsorientierter eingesetzt werden. Die Arbeitslosenversicherungssysteme müssen effizienter werden: Die Anreize, sich um einen Arbeitsplatz zu bemühen, müssen verstärkt werden (siehe 2.2.1.), indem Arbeitslosen Gelegenheit zur Verbesserung ihrer Qualifikation gegeben wird, um so nach und nach eine wirkliche "Beschäftigungsfähigkeitsversicherung" anstelle einer einfachen Arbeitslosenversicherung zu schaffen (siehe 2.2.2.). Die Finanzierungsstrukturen der Sozialschutzsysteme sollten so weit wie möglich reformiert werden, um die Lohnnebenkosten wirksam zu reduzieren, insbesondere in bezug auf Niedriglöhne (siehe 2.2.3.). Ein allmählicher und flexibler Übergang in den Ruhestand muß gefördert werden, damit ältere Arbeitnehmer weiterhin erwerbstätig sein können (siehe 2.2.4.). Gleichzeitig muß die Rolle des Sozial-schutzes bei der Förderung des sozialen Zusammenhalts gewahrt werden. Auch prüfen die Mitgliedstaaten Möglichkeiten einer vollständigen Eingliederung eines jeden in die Gesellschaft, einschließlich der Gruppen, die von Ausgrenzung bedroht sind (siehe 2.2.5).

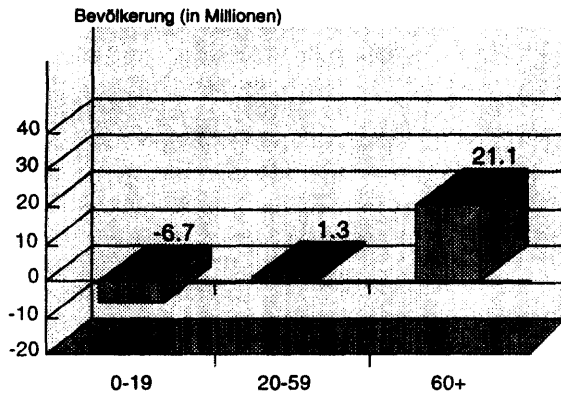
### 1.2.2 Alterung der Bevölkerung in Europa

Der Sozialschutz sieht sich ferner der Herausforderung eines Alterns der Gesellschaften in Europa gegenüber. Zwischen 1995 und 2025 wird sich die Zahl der Menschen im Alter von 60 Jahren und darüber, die 1995 bei 77 Millionen lag, um mindestens 29 Millionen und um höchstens 44 Millionen erhöhen. Der Anteil älterer Menschen an der Gesamtbevölkerung wird von 21 % auf etwa 30 % ansteigen. Die Übertragungen von Arbeitnehmern an die Rentner, die im Rahmen der staatlichen Alterssicherungssysteme erfolgen, haben ein solches Ausmaß erreicht, daß sie möglicherweise langfristig nicht mehr zu finanzieren sind. Einige Mitgliedstaaten haben Reformen ihrer Altersversorgungssysteme eingeleitet (siehe 2.3.1. und 2.3.2.) Die stetig zunehmende Zahl sehr alter Menschen wird zu einer steigenden Nachfrage nach Gesundheitsversorgungsleistungen und sozialen Diensten führen, so daß es für die Mitgliedstaaten schwierig werden wird, die zunehmenden Gesundheitspflegeausgaben zu finanzieren. Die Anstrengungen zur Förderung der Effizienz im Gesundheitswesen werden Priorität erhalten. (siehe 2.3.4.). Gleichzeitig nimmt der Betreuungsbedarf pflegebedürftiger älterer Menschen zu (siehe 2.3.3.), woraus sich neue Anforderungen an die Sozialschutzsysteme ergeben. Die Herausforderung besteht darin, die Deckung dieses neuen Betreuungsbedarfs mit der

7 Diese Veränderungen wurden in dem "Weißbuch zur allgemeinen und beruflichen Bildung - Lehren und Lernen - Auf dem Weg zur kognitiven Gesellschaft?", COM(95)590 analysiert. In diesem Weißbuch wurde auch das Konzept des lebenslangen Lernens entwickelt, das 1996 zum Motto des Europäischen Jahres gemacht wurde. Ferner werden die genannten Veränderungen in einem weiteren Grünbuch beschrieben, "Leben und Arbeiten in der Informationsgesellschaft: im Vordergrund der Mensch", KOM(96) 389, Bulletin der Europäischen Union - Beilage 3/96. Außerdem erstellt die Kommission derzeit ein Grünbuch über eine "Partnerschaft für eine neue Arbeitsorganisation", das 1997 veröffentlicht werden soll.

dringenden Notwendigkeit einer Dämpfung der entsprechenden Kosten in Einklang zu bringen.

### Bevölkerungswachstum, 1995-2025, drei Altersgruppen, Europäische Union (15)

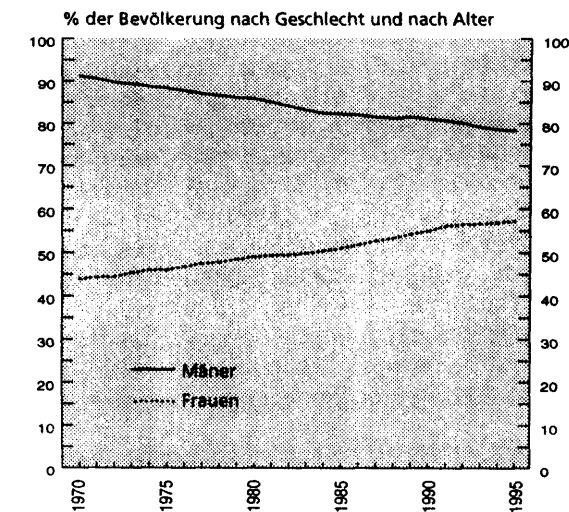


Quelle: EUROSTAT

### 1.2.3 Neues Gleichgewicht der Geschlechter

Die Hinwendung zur Chancengleichheit von Frauen und Männern wirkt sich deutlich auf das Erwerbsleben und auf die Gesellschaft insgesamt aus. In der Europäischen Union hat sich in den letzten 20 Jahren die Zahl der erwerbstätigen Frauen von 46 auf 61 Millionen erhöht. Hingegen blieb der Beschäftigungsstand für Männer mit 86 Millionen bemerkenswert stabil. Der Trend zu einer stärkeren Beteiligung von Frauen am Erwerbsleben wird auch in den kommenden Jahren anhalten und damit dazu beitragen, die Auswirkungen der alternden Erwerbsbevölkerung auszugleichen.

### Erwerbsquoten von Männern und Frauen in der Union, 1970-1995, Europäische Union (15)

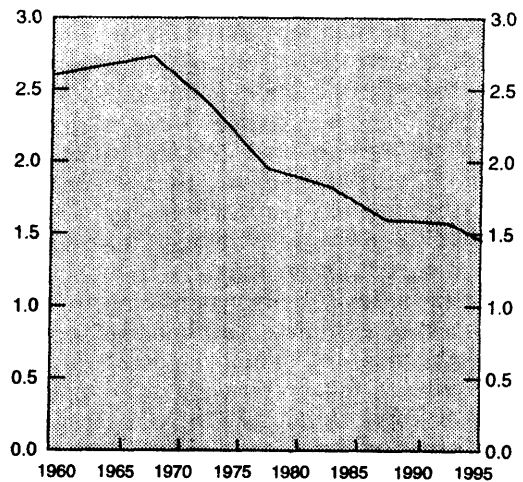


Quelle: EUROSTAT

Durch das neue Gleichgewicht der Geschlechter ist das traditionelle Konzept des Sozialschutzes, das sich auf eine Familie stützt, in der der Ehemann der Ernährer ist, während die Frau keiner vergüteten Tätigkeit nachgeht, überholt. Es besteht ein Konflikt zwischen diesem neuen Gleichgewicht und der traditionellen Familienpolitik, der zufolge die Frauen die gesamte Verantwortung für die Hausarbeit sowie die Kinder- und Seniorenbetreuung zu Hause übernehmen.

Die niedrigen und noch zurückgehenden Geburtenziffern in vielen Mitgliedstaaten sind deutliche Signale dafür, daß die Sozialschutzsysteme überdacht werden müssen. Die Herausforderung für den sozialen Schutz besteht nicht nur darin, eine Gleichbehandlung von Frauen und Männern herbeizuführen, sondern auch darin, Möglichkeiten für eine Individualisierung von Ansprüchen zu finden, ohne Frauen zu bestrafen, die eine Erwerbstätigkeit zugunsten von Betreuungsaufgaben in der Familie zurückgestellt haben. Darüber hinaus sind ebenfalls Möglichkeiten zu finden, wie die Betreuung von Kindern und älterer Menschen erleichtert werden kann (siehe 2.4.).

### Zusammengefaßte Geburtenziffer, 1960-1995, Europäische Union (15)



Quelle: EUROSTAT

#### **1.2.4 Notwendigkeit einer Reform der Koordinierung der einzelstaatlichen Sozialversicherungssysteme**

Seit 1959<sup>8</sup> verfügt die Union über ein europäisches System zur Koordinierung der Sozialversicherungssysteme der Mitgliedstaaten, das die Rechte der Wanderarbeiter in der Union schützt. Dies bedeutet, daß der soziale Schutz einer beachtlichen Zahl von Menschen ganz oder teilweise von einem gut funktionierenden Koordinierungssystem abhängt<sup>9</sup>.

Koordinierung ist ein dynamischer Prozeß, der die Entwicklung der einzelstaatlichen Sozialschutzsysteme und die wechselnden Erfordernisse widerspiegelt. Daher muß nun das Koordinierungssystem vereinfacht und reformiert werden, um es an die neuen Erfordernisse anzupassen, die sich aus neuen Formen des Sozialschutzes und neuen Migrationsmustern ergeben. Die Wanderungsbewegungen erstrecken sich zunehmend auf hochqualifizierte Arbeitnehmer<sup>10</sup>, für die ergänzende Sozialschutzsysteme, für die es auf europäischer Ebene keinerlei Koordinierung gibt, von besonderer Bedeutung sind (siehe 2.5.).

*8 Die Verordnungen 3 und 4 zur Koordinierung der Sozialversicherungssysteme der damaligen sechs Mitgliedstaaten traten am 1. Januar 1959 in Kraft. Sie wurden am 1. Oktober 1972 durch die Verordnungen 1408/71 und 574/72 abgelöst, die noch immer gültig sind und seither mehrfach abgeändert wurden. Diese Verordnungen wurden in ABI. L028 vom 30. Januar 1997 kodifiziert.*

*9 Tatsächlich bestimmt dieses System die Sozialversicherungsansprüche nicht nur für die 2,8 Millionen EU-Staatsangehörigen, die derzeit in einem anderen Mitgliedstaat arbeiten, sondern auch für die Millionen von europäischen Bürgern, die früher eine Zeitlang in mehr als einem Mitgliedstaat gearbeitet haben oder dies in Zukunft tun werden. Durch die verschiedenen Erweiterungen der Union hat diese Zahl deutlich zugenommen; dies wird auch bei jeder künftigen Erweiterung der Fall sein (EUROSTAT, Arbeitskräfteerhebung, 1995).*

*10 "Social Security in Europe - Equality between nationals and non-nationals", erste europäische Konferenz über die soziale Sicherheit von Wanderarbeitnehmern, Oporto, November 1994.*

## 2. SCHWERPUNKTE EINER MODERNISIERUNG

### 2.1 Sozialschutz als Produktionsfaktor

Die Fähigkeit, Arbeitsplätze für einen immer größeren Teil der Erwerbsbevölkerung zu schaffen und damit den Abhängigenquotienten zu verringern, ist für die langfristige Finanzierbarkeit der Sozialschutzsysteme von grundlegender Bedeutung. Die Schaffung von Arbeitsplätzen und die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit hat in der Europäischen Union, wie kürzlich vom Europäischen Rat in Dublin betont wurde, oberste Priorität.

Die Reformen der Sozialschutzsysteme sind im Kontext der europäischen Beschäftigungsstrategie zu sehen. Die auf dem Europäischen Rat von Florenz gebilligten "Grundzüge der Wirtschaftspolitik" fordern eine Umstrukturierung der öffentlichen Ausgaben, um mehr Raum für Ausgaben zu schaffen, welche die Beschäftigung fördern können, einschließlich einer Umschichtung der Ausgaben von passiven auf aktive Arbeitsmarktpolitiken sowie Investitionen in die Humanressourcen. Eine zentrale Frage im Zusammenhang mit der Modernisierung der Sozialschutzsysteme ist die Frage der Vereinbarung von Verpflichtungen und Möglichkeiten. Mehr Möglichkeiten für den Eintritt bzw. die Rückkehr ins Erwerbsleben sind bei allen Maßnahmen unerlässlich, die dem einzelnen infolge von Kürzungen bei den Sozialversicherungsleistungen mehr Verantwortung auferlegen.

Die Verbindungen, die zwischen Sozialpolitik und Wirtschaftsleistung bestehen, wurden kürzlich von der niederländischen Ratspräsidentschaft auf einer Konferenz in Amsterdam herausgestellt<sup>11</sup>. Die Kommission hat Informationen gesammelt und weitere Untersuchungen über die Verbindungen zwischen Sozial- und Wirtschaftspolitik in die Wege geleitet. Die laufenden Arbeiten sollen zusammengestellt werden, um die Debatte über die sich wechselseitig verstärkenden Auswirkungen einer guten Sozial- und Wirtschaftspolitik anzuregen.

**Ziel:** Sensibilisierung des öffentlichen Bewußtseins, daß Sozialpolitik auch als ein Produktionsfaktor zu verstehen ist.

**Maßnahme:** Die Diskussion weiterzuführen, die sich auf der Konferenz über "Sozialpolitik und wirtschaftliche Leistung" unter niederländischem Ratsvorsitz entwickelt hat. Die Kommission wird sich im Laufe des Jahres 1997 mit den Gesamtkosten und Leistungen der Sozialschutzsysteme beschäftigen, insbesondere mit ihren Auswirkungen auf den sozialen Zusammenhalt, politische Stabilität und wirtschaftlichen Fortschritt.

### 2.2 Beschäftigungsfreundlichere Gestaltung der Sozialschutzsysteme

Die Beschäftigung ist nach wie vor die oberste Priorität und auch die größte Herausforderung für die Europäische Union. Aufbauend auf dem Vertrauenspakt für Beschäftigung und insbesondere der Befürwortung einer beschleunigten Reform der Beschäftigungssysteme hob die "Dubliner Erklärung zur Beschäftigung", die auf dem Europäischen Rat vom 13. - 14. Dezember 1996 angenommen wurde, die Notwendigkeit einer beschäftigungsfreundlicheren Gestaltung der Steuerregelungen und Sozialschutzsysteme hervor. Ferner wurde in der Entschließung des Rates vom 2. Dezember 1996 zur Rolle der Sozialschutzsysteme bei der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit<sup>12</sup> im einzelnen angegeben, wie dies erreicht werden könnte. Ferner wurden die Kommission und die Mitgliedstaaten eindringlich ersucht, in partnerschaftlicher Zusammenarbeit den Informations- und Erfahrungsaustausch unter den Mitgliedstaaten über Techniken und Verfahrensweisen zu intensivieren sowie die gemeinsamen Überlegungen zu vertiefen, die einen beschäftigungsfreundlicheren Sozialschutz zum Ziel haben.

Es zeichnet sich immer deutlicher ab, daß *mit den sich verändernden Arbeitsformen auch die Sozialschutzsysteme zunehmend Stabilität und Sicherheit bieten müssen*. In der Arbeitswelt von morgen muß das Verhältnis zwischen Flexibilität und Sicherheit zur Anerkennung und Regulierung neuer Formen von Beschäftigungsverhältnissen beitragen. Jedoch muß es auch die Sicherheit bieten, die sich aus einem stärkeren Einfluß auf die eigene Arbeit sowie aus der Möglichkeit

<sup>11</sup> Konferenz der niederländischen Ratspräsidentschaft "Social Policy and Economic Performance: Employment, activating the welfare state and economic competitiveness", Amsterdam, 23. - 25. Januar 1997.

<sup>12</sup> Entschließung des Rates und der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten vom 2. Dezember 1996 zur Rolle der Sozialschutzsysteme bei der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit, ABl. C 386 vom 20. Dezember 1996.

einer Verbesserung von Qualifikation und Vermittelbarkeit ergeben kann.

Im Hinblick auf die beschäftigungsfreundlichere Gestaltung des Sozialschutzes sollten die nachstehenden Themen behandelt werden:

### 2.2.1 Beschäftigungsfreundlichere Gestaltung von Steuer- und Sozialschutzsystemen

Steuerregelungen und Sozialschutzsysteme müssen beschäftigungsfreundlicher gemacht werden, indem sichergestellt wird, daß sie klare Anreize für Arbeitssuchende, eine Arbeit anzunehmen oder an anderen beschäftigungsfördernden Aktivitäten teilzunehmen, bieten, gleichzeitig aber auch für die soziale Absicherung von Arbeitslosen sorgen. Eine verbesserte Abstimmung zwischen Steuer- und Sozialschutzsystemen ist daher von grundlegender Bedeutung. Die Abhängigkeit vom Sozialschutz wird wahrscheinlich solange zunehmen, wie der aus einer Rückkehr ins Erwerbsleben zu erwartende Nettogewinn gering ist.

Es kann geschehen, daß ein(e) Arbeitslose(r) über ein Ersatzeinkommen verfügt, das höher ist als das Einkommen, das er/sie erwarten könnte, wenn er/sie wieder erwerbstätig wäre. Auch wenn administrative Kontrollen und sozialer Druck bewirken können, daß sich die Betroffenen trotz hoher Einkommensersatzraten um Arbeit bemühen, ist eine solche Situation langfristig der Beschäftigung nicht förderlich. Es bedarf finanzieller Anreize, welche die Arbeitsanreize noch verstärken.

Am stärksten entmutigt sind diejenigen, die in die "Arbeitslosigkeitsfalle" geraten sind. Es besteht nämlich die Gefahr, daß das Nettoarbeitslohn nicht wesentlich - oder gar nicht - über der Sozialleistung bei Arbeitslosigkeit liegt. Die Leistungsempfänger befinden sich dann wirklich in einer Falle, aus der zu entkommen für sie keine wirtschaftliche Motivation besteht.

Insbesondere sollte der Sozialschutz versuchen, sich in bezug auf jede vergütete zweite Tätigkeit eines Paares so neutral wie möglich zu verhalten, ja sogar zu einer solchen zweiten Tätigkeit zu ermutigen. Es ist inzwischen selten, daß Sozialschutzleistungen - insbesondere Familienleistungen - unter der Voraussetzung gewährt werden, daß nur ein Familienmitglied über ein Erwerbseinkommen verfügt. Nichtsdestoweniger gibt es in einigen Mitgliedstaaten immer noch Zusatzleistungen - insbesondere zusätzliche Leistungen bei Arbeitslosigkeit - die nur bewilligt werden, wenn der/die Arbeitslose mit einem Partner zu-

sammenlebt, der keiner vergüteten Tätigkeit nachgeht. Die abschreckende Wirkung dieser Maßnahmen liegt auf der Hand.

Ein weiteres Problem sind Einkommenshöchstgrenzen, die für den Leistungsanspruch festgelegt werden. Sämtliche Mitgliedstaaten mit Ausnahme von Spanien gewähren Familienzulagen für alle Familien, wenngleich Deutschland, Italien und Griechenland den Betrag verringern, wenn das Familieneinkommen eine bestimmte Summe übersteigt. Wenn es andere Arten von Familien- und Wohnbeihilfen gibt, sind diese jedoch für gewöhnlich bedürftigkeitsabhängig. In dieser Situation ist es wesentlich, Armutslücken zu vermeiden. Diese Gefahr kann auf zweierlei Art abgewendet werden: indem die Leistungen nur teilweise reduziert werden, wenn sich das Haushaltseinkommen erhöht, oder indem eine spezielle, höhere Einkommenshöchstgrenze eingeführt wird, wenn der Haushalt über zwei Einkommen verfügt. In den meisten Mitgliedstaaten wurden bisher keine besonderen Bestimmungen eingeführt, die dieses Problem angehen sollen.

Eine beschäftigungsfreundlichere Gestaltung des Sozialschutzes wäre auch über eine indirekte, lohnunabhängige Einkommenssicherung möglich. Daß viele der früheren Programme keine Arbeitsanreize für langfristig Abhängige bieten konnten, insbesondere für Frauen, die Kinder zu betreuen hatten, war teilweise darauf zurückzuführen, daß keine ausreichenden Abhilfemaßnahmen für die Schwierigkeiten vorgesehen waren, mit denen die am stärksten gefährdeten Gruppen häufig bei der Vereinbarung von Familien- und Berufsleben konfrontiert sind. Die Achillesferse von alleinerziehenden Eltern oder Haushalten mit nur einem niedrigen Einkommen liegt in dem Problem, Arbeit und Kinderbetreuung nebeneinander auszuüben. Somit kann sich eine indirekte Einkommenssicherung durch die Bereitstellung öffentlicher oder subventionierter Kinderbetreuungseinrichtungen deutlich auf das Arbeitskräfteangebot auswirken.

<b>Ziel:</b>	Beschäftigungsfreundlichere Gestaltung des Sozialschutzes durch eine verbesserte Abstimmung der Steuer- und Sozialschutzsysteme mit dem Ziel, Beschäftigungsanreize zu verstärken.
<b>Maßnahme:</b>	Die Kommission wird entsprechend den Schlußfolgerungen des Europäischen Rats in Dublin prüfen, ob die kürzlich vorgenommenen Veränderungen bei Politiken und Systemen die Anreize für Arbeitssuchende verstärkt haben, eine Arbeit anzunehmen, auch wird sie die Hindernisse bestimmen, die der Erreichung dieser Ziele entgegenstehen.

## 2.2.2 Umwandlung der Arbeitslosenversicherung in eine "Beschäftigungsfähigkeitsversicherung"

Es müssen Anreize für die Arbeitssuche geschaffen werden. Diese Anreize müssen allerdings verstärkt werden, indem bessere Voraussetzungen für die Übernahme einer Tätigkeit geschaffen werden. In der Union insgesamt werden derzeit nur 7 % der Arbeitslosen Umschulungsmaßnahmen angeboten. Von der großen Mehrheit wird erwartet, daß sie mit ihren häufig überholten Qualifikationen in einer stärker wissensbasierten Wirtschaft eine neue Stelle findet.

Die meisten Arbeitslosenversicherungssysteme sollten ursprünglich Menschen, die vorübergehend arbeitslos waren, aber erwarteten, bald wieder einen Arbeitsplatz zu finden, ein Ersatz-einkommen gewähren. In den meisten Fällen verlangte die neue Tätigkeit ähnliche oder genau dieselben Fertigkeiten wie die bisherige Arbeitsstelle. Heute ist es indessen, da sich der Arbeitsmarkt rasch weiterentwickelt, um dem Wandel bei Bedarf und Anforderungen zu entsprechen und zunehmend qualifikationsbasiert ist, von grundlegender Bedeutung, daß die Arbeitssuchenden bereit sind, sich neue und andere Qualifikationen anzueignen. Lebenslanges Lernen ist zum integrierenden Bestandteil einer vollen und erfolgreichen Teilnahme am Arbeitsmarkt geworden. Einige der Arbeitslosen benötigen heute außer finanzieller Unterstützung spezielle Maßnahmen und Programme, die ihnen dabei helfen, ihre Qualifikation zu erweitern oder sich neue Fertigkeiten anzueignen, um ihre Vermittelbarkeit zu verbessern, wenn sie eine realistische Chance haben sollen, einen neuen Arbeitsplatz zu finden.

Außerdem verdeutlichen die Zahlen, daß es mit zunehmender Dauer der Arbeitslosigkeit immer schwieriger wird, wieder auf dem Arbeitsmarkt Fuß zu fassen. Einige Mitgliedstaaten sahen sich durch finanzielle Einschränkungen veranlaßt, die durchschnittliche Dauer der Leistungsgewährung bei Arbeitslosigkeit zu verringern und von der bisherigen Berufslaufbahn abhängig zu machen. Immer mehr Arbeitslose geraten in einen Prozeß, der nach Erlöschen ihres Anspruchs auf Leistungen der Arbeitslosenversicherung schließlich zu einem Rückzug aus dem Erwerbsleben und dadurch zu einem Abbau der beruflichen Kompetenzen führen kann. Die kombinierte Auswirkung von Arbeitslosenversicherungssystemen, die über einen begrenzten Zeitraum Leistungen gewähren, und Unterstützungssysteme-

men, entweder bei Arbeitslosigkeit oder im Rahmen eines garantierten Mindesteinkommens, kann für die derzeitigen Arbeitsmarktbedingungen ungeeignet sein.

Daher ist für Maßnahmen zu sorgen, die den Arbeitslosen dabei helfen, sich neue Kompetenzen anzueignen und vorhandene Befähigungen auszubauen, im Rahmen eines Sozialschutzes, der vor Armut und vor Ausgrenzung aus dem Arbeitsmarkt und der Gesellschaft im allgemeinen bewahrt. Es muß mehr Aufmerksamkeit auf eine Überprüfung der Systeme verwandt werden, die den Arbeitslosen unterstützen und durch die Vermittlung von Befähigungen und Qualifikationen von der Arbeitslosigkeit (wieder) ins Erwerbsleben führen sollen. Der Sozialschutz sollte Reformen fördern, die das Bildungs- und Berufsbildungsangebot verbessern wollen. Einige Mitgliedstaaten haben eine Reform ihrer Arbeitslosenversicherungssysteme eingeleitet, mit dem Ziel, den Arbeitslosen schon frühzeitig Unterstützung zu bieten und die Hemmnisse abzubauen, die einer aktiven Arbeitssuche entgegenstehen. Der Schwerpunkt muß von passiven hin zu aktiven Politiken verlagert werden, die eine Teilnahme an Bildungs- und Berufsbildungsmaßnahmen umfassen sowie Systeme finanzieren helfen, die Berufserfahrung vermitteln.

**Ziel:** Beschäftigungsfreundlichere Gestaltung des Sozialschutzes durch eine Umwandlung der Arbeitslosenversicherung in eine "Beschäftigungsfähigkeitsversicherung" im Sinne des Konzepts des lebenslanges Lernens.

**Maßnahme:** Die Kommission wird prüfen, welche Veränderungen an Struktur und Organisation der Arbeitslosenversicherungssysteme vorzunehmen sind, um die vereinbarte Umschichtung von passiven zu aktiven Politiken zu realisieren.

## 2.2.3 Die Finanzierungsmodalitäten des Sozialschutzes müssen neu überdacht werden

Bei der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit geht es nicht allein um die Verstärkung der Beschäftigungsanreize und -möglichkeiten für die Arbeitslosen. Auch die Finanzierung des Sozialschutzes beeinflusst die Beschäftigung, insbesondere die Beschäftigung gering qualifizierter Arbeitnehmer durch ihre Auswirkung auf die Arbeitskosten insgesamt.

Das Weißbuch "Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung" von 1993<sup>13</sup> empfahl eine Senkung der Lohnnebenkosten in einer Größenordnung von 1 % bis 2 % des BIP für die EU ins-

<sup>13</sup> "Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung - Weißbuch", KOM(93)700, Dezember 1993.

gesamt. Diese Empfehlung wurde 1994 vom Europäischen Rat in Essen bekräftigt, wo als einer von fünf Schwerpunktbereichen für Maßnahmen zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit die Senkung der Lohnnebenkosten, insbesondere für ungelernnte Arbeitskräfte, festgelegt wurde. Zu dieser Senkung ist es bisher nicht im vorgeschlagenen Umfang gekommen. Dies ist hauptsächlich darauf zurückzuführen, daß die Mitgliedstaaten noch keinen geeigneten und ausreichenden Haushaltsausgleich für die Einkommensverluste finden konnten.

Die langfristige Entwicklung der Steuersysteme hat sich ungünstig auf den Arbeitsmarkt ausgewirkt. Zwischen 1980 und 1994 nahm die kalkulatorische steuerliche Belastung abhängiger Erwerbstätiger in den Mitgliedstaaten kontinuierlich zu und stieg im Durchschnitt von 34,7 % auf 40,5 % an, während die Belastung bei den übrigen Produktionsfaktoren (Kapital, selbständige Arbeit, Energie, natürliche Ressourcen) im selben Zeitraum von 44,1 % auf 35,2 % zurückging.

Mehrere Mitgliedstaaten haben verschiedene Maßnahmen zur Senkung der Lohnnebenkosten eingeleitet. Studien haben jedoch ergeben, daß sie sich nicht wesentlich auf das Beschäftigungsniveau insgesamt ausgewirkt haben, da sie Substitutionseffekte zwischen subventionierter und nichtsubventionierter Arbeit sowie Netto-Wohlfahrtsverluste auslösen<sup>14</sup>. Ferner zeigen diese Studien, daß die Wirkung der Maßnahmen umso größer ist, wenn je sorgfältiger sie konzipiert sind und je enger sie mit der Schaffung neuer Arbeitsplätze verbunden werden. Wenn die Senkungen der Lohnnebenkosten im Zeitverlauf keine zu großen Schwankungen aufweisen, können denjenigen Bevölkerungsgruppen, die sich bei der Eingliederung in den Arbeitsmarkt den größten Schwierigkeiten gegenübersehen, neue Beschäftigungsmöglichkeiten angeboten werden. Generell sollte deutlich signalisiert werden, daß der langjährige Trend zu einer stärkeren steuerlichen Belastung der Arbeit umgekehrt werden soll.

Hierbei ist hauptsächlich die Kluft zu schließen zwischen den Lohnkosten insgesamt auf der einen Seite und dem Nettoverdienst der gering qualifizierten Arbeitnehmer auf der anderen Seite. Diesbezüglich waren in den letzten Jahren wenig Fortschritte zu verzeichnen. Für diese festgefahrene Situation gibt es mehrere Gründe. Es ist häufig schwierig, eine Veränderung bei der Finanzierung des Sozialschutzes mit der Wahrung der Ansprüche der Menschen in Einklang zu bringen, insbesondere wenn die Leistungen ein Ersatzinkommen darstellen. Jedoch gibt es in einigen Ländern

einen gewissen Handlungsspielraum: eine Verlagerung der steuerlichen Belastung von der Arbeit auf andere Produktionsfaktoren kann eine Umstrukturierung der Lohnnebenkosten ermöglichen, um so die Belastung der Niedriglöhne zu verringern. Das Weißbuch "Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung" hatte bereits Umwelt- und Engergiesteuern als Kompensationsmöglichkeiten bestimmt, um so eine steuerliche Entlastung der Arbeit herbeizuführen.

Für diese Umgestaltung wäre eine engere Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten von Vorteil, wie die Kommission in kürzlich herausgegebenen Mitteilungen betonte<sup>15</sup>. Eine Koordinierung der Steuerpolitik könnte nicht nur dazu beitragen, Verzerrungen im Binnenmarkt zu beseitigen, sondern auch den langfristigen Trend bei den Steuerstrukturen umzukehren, um sie beschäftigungsfreundlicher zu machen. Um einer Aushöhlung bei den mobileren Steuergrundlagen entgegenzuwirken, mußten die Mitgliedstaaten bis zu einem gewissen Grade die Vermögenssteuern herabsetzen und als Ausgleich den Faktor Arbeit überbelasten, was wiederum unerwünschte Auswirkungen auf Beschäftigung und Einkommensverteilung hatte.

**Ziel:** Beschäftigungsfreundlichere Gestaltung des Sozialschutzes durch eine Verringerung der Kluft zwischen den Lohnkosten insgesamt und dem Nettoverdienst gering qualifizierter Arbeitnehmer.

**Maßnahme:** Die Kommission wird die Analyse von Maßnahmen zur Reduzierung der Lohnnebenkosten im Rahmen des dem Europäischen Rat in Amsterdam im Juni 1997 vorzulegenden Zwischenberichts und des für den Europäischen Rat in Luxemburg im Dezember 1997 zu erstellenden gemeinsamen Beschäftigungsberichts vertiefen; die Kommission wird unter anderem untersuchen, wie der Trend zu einer immer stärkeren Belastung des Faktors Arbeit umgekehrt werden kann und welche konkreten Fortschritte bei der Koordinierung der Steuerpolitik zwischen den Mitgliedstaaten erforderlich sind, um eine Umkehr dieses Trends herbeizuführen.

Ferner wird die ständige hochrangige Arbeitsgruppe für Steuerpolitik, die vom Europäischen Rat in Dublin eingesetzt wurde, u.a. die Möglichkeiten für eine Umstrukturierung der Steuersysteme einschließlich der Sozialbeiträge und der Besteuerung der Arbeit prüfen.

14 Siehe beispielsweise "L'allègement des charges sociales sur les bas salaires", Bericht an den Premierminister, Conseil supérieur de l'emploi, des revenus et des coûts, Paris, Juni 1996, und "Labour costs, Wages and Employment in the EU", dem Ausschuß für Wirtschaftspolitik vorgelegter Vermerk, September 1996.

15. In Dokument SEC(96)487 vom 20.03.96 "Steuern in der Europäischen Union" und in der Mitteilung KOM(96)546 vom 22.10.1996 "Die Steuern in der Europäischen Union: Bericht über die Entwicklung der Steuersysteme".

## 2.2.4 Schaffung flexibler Systeme für den Übergang von der Arbeit zum Ruhestand

Die Situation der älteren Arbeitnehmer hat sich in den letzten 20 Jahren dramatisch verändert. Die Unternehmen haben versucht, die Beschäftigung sowohl quantitativ als auch qualitativ zu flexibilisieren. Externe Flexibilität, welche die Beschäftigung an die unmittelbaren Erfordernisse anpassen soll, war dabei ebenso wichtig wie interne Flexibilität. Das Ergebnis war unter anderem ein ständiger Rückgang bei der Beschäftigung älterer Arbeitnehmer.

Um die Arbeitslosigkeit zu verringern und insbesondere die Möglichkeiten für junge Arbeitnehmer zu verbessern, haben viele europäische Länder versucht, das Arbeitsleben der älteren Arbeitskräfte zu verkürzen. Es wurde dieser Gruppe ermöglicht, schon vor Erreichen des Rentenalters aus dem Erwerbsleben auszuscheiden, was über Invaliditätsregelungen, Sonderleistungen für ältere Arbeitnehmer, Vorruhestandsregelungen oder Frühverrentung bei Arbeitslosigkeit geschah. Zwischen Arbeitgebern, Arbeitnehmern und Staat bestand hinsichtlich der Verkürzung des Arbeitslebens ein breiter stillschweigender Konsens. Die Erwerbsquoten der Altersgruppe von über 55 Jahren sind im Laufe von 20 Jahren sehr deutlich zurückgegangen. Arbeitnehmer erwarten immer seltener, an einem bestimmten, im voraus festgelegten Termin in Ruhestand zu gehen.

Jedoch muß der Trend zu einem frühzeitigen Ausscheiden aus dem Erwerbsleben umgekehrt werden, da die Lebenserwartung weiterhin zunimmt und viele Mitgliedstaaten Reformen einleiten, die das Rentenalter anheben sollen, um so den Druck, der auf den staatlichen Alterssicherungssystemen lastet, zu verringern (siehe weiter unten, 2.3.1). Der Übergang in den Ruhestand wird inzwischen paradoxerweise weniger flexibel gehandhabt. Bei den Erwartungen der Arbeitnehmer hat sich mit der deutlichen Zunahme der Vorruhestandsregelungen eine Veränderung ergeben. Wo die Bereitschaft der Unternehmen, in die Ausbildung ihrer älteren Arbeitnehmer zu investieren oder diese zu fördern, abnahm, nahm auch die Motivation der Betroffenen ab, so daß sie häufig den Vorruhestand als beste oder einzige Option betrachteten.

Der Herausforderungen, die sich im Zusammenhang mit der Frühverrentung in den kommen-

den 10 Jahren stellen werden, sind sich nur wenige bewußt. Die Veränderungen, die sich derzeit in den Unternehmen vollziehen, indem jüngere Arbeitnehmer an die Stelle der älteren treten, sind auf Dauer nicht finanzierbar. Es gibt sogar Anzeichen dafür, daß in einigen Regionen, wenn sich der derzeitige Trend fortsetzt d. h. daß Menschen im Alter von über 50 oder 55 Jahren als nicht mehr vermittelbar gelten ein Arbeitskräftemangel entstehen könnte. Wenn umfassende Verlagerungen vermieden werden sollen und die Beschäftigung in Europa weiterentwickelt werden soll, müssen größere Anstrengungen unternommen werden, um die älteren Arbeitnehmer weiterzubeschäftigen.

Dies wird in Zukunft teilweise wesentlich mehr Investitionen in das lebenslange Lernen der Arbeitnehmer erforderlich machen<sup>16</sup>. Insbesondere wird sich die Kommission mit Möglichkeiten befassen, Investitionen in Humankapital fiskalisch zu fördern. Auch wird eine deutliche Hinwendung zu flexiblen Systemen für die Handhabung des Übergangs von der Arbeit zum Ruhestand und zu Altersteilzeitregelungen für ältere Arbeitnehmer nötig werden. Der Rat nahm zwar bereits 1982 eine Empfehlung zu diesem Thema an<sup>17</sup>, jedoch wurden bisher kaum Vereinbarungen zu diesen flexibleren Systemen getroffen. Hierbei wäre hauptsächlich zu bestimmen, in welchem Umfang der Schaffung von Anreizen für ältere Arbeitnehmer, noch länger erwerbstätig zu bleiben, eine entsprechende Schaffung von geeigneten Arbeitsplätzen gegenübergestellt werden kann. Auch sollten kürzlich in einigen Mitgliedstaaten eingeleitete Initiativen geprüft werden.

**Ziel:** Beschäftigungsfreundlichere Gestaltung des Sozialschutzes durch Verstärkung der Beschäftigungsanreize wie auch der Beschäftigungsmöglichkeiten für ältere Arbeitnehmer.

**Maßnahme:** Die Kommission wird in dem im September 1997 erscheinenden Bericht "Beschäftigung in Europa" die Möglichkeiten und Probleme eines allmählichen Übergangs vom Erwerbsleben zum Ruhestand darlegen und hieraus Schlußfolgerungen für weitere Maßnahmen ableiten. Ferner wird die Kommission die Sozialpartner darum bitten, das Thema "Auswirkungen des demographischen Alterns" im Rahmen des sozialen Dialogs zu vertiefen.

16. Siehe "Weißbuch zur allgemeinen und beruflichen Bildung - Lehren und Lernen - Auf dem Weg zur kognitiven Gesellschaft?", KOM(95)590.

17. Empfehlung des Rates (82/857/EWG) vom 10. Dezember 1982 zu den Grundsätzen für ein gemeinsames Vorgehen betreffend die Altersgrenze, ABl. L 357 vom 18. Dezember 1982.



## 2.2.5 Sozialschutz zur Förderung der Eingliederung

Die heutigen europäischen Sozialschutzsysteme wurden unmittelbar nach dem Zweiten Weltkrieg konzipiert. Sie sollten ein Ersatz Einkommen für Arbeitnehmer garantieren, die entweder vorübergehend (wegen Krankheit oder Arbeitslosigkeit) oder endgültig (wegen dauerhafter Arbeitsunfähigkeit oder Ruhestand) ihre Erwerbstätigkeit aufgeben mußten. Damit trugen sie wirksam zur Linderung der Armut bei. Der soziale Schutz sieht sich jetzt jedoch einem neuen Phänomen, der Ausgrenzung, gegenüber.

Ausgrenzung reicht weiter als Armut. Es handelt sich dabei um ein Zusammentreffen mehrerer Arten von Deprivation: Mangel an Bildung, sich verschlechternder Gesundheitszustand, Obdachlosigkeit, Verlust der familiären Unterstützung, Nichtbeteiligung am regulären gesellschaftlichen Leben und Mangel an Beschäftigungsmöglichkeiten. Jede der Deprivationsarten steigert auch die Wirkung der übrigen. Das Ergebnis ist ein Teufelskreis, der von Langzeitarbeitslosigkeit zur Zerstörung der Familienbande und schließlich zu Marginalität und Kriminalität führt.

Sozialschutz allein kann nicht jede Ausgrenzungssituation beseitigen. Er kann jedoch den ausgegrenzten Menschen nicht nur zu einem Einkommen verhelfen, das ihnen weiterhin ein Leben in menschlicher Würde ermöglicht, sondern auch die Wiedereingliederung der Betroffenen in die Gesellschaft erleichtern. Die Arbeitslosenversicherungssysteme und die Sozialhilferegulungen, insbesondere das soziale Netz, das allen Bürgern ein Mindesteinkommen garantieren soll, sollten zu den grundlegenden Werkzeugen einer aktiven Politik zur Bekämpfung der Ausgrenzung werden. Insbesondere wird immer deutlicher, daß die Mindesteinkommensregelungen, wie in der Empfehlung des Rates von 1992 festgelegt<sup>18</sup>, voll in eine Gesamtpolitik zur Bekämpfung der Ausgrenzung einbezogen werden sollten.

Gleichzeitig hat sich bei der Rolle der Mindesteinkommenssysteme eine Veränderung vollzogen. Da die Zahl der Leistungsempfänger zugenommen hat, besteht die Gefahr, daß sie sich zu einer Art Ausgrenzungsleistung entwickeln und den sozialen Niedergang rasch bekräftigen, wenn sie nicht mit aktiven Eingliederungspolitiken einhergehen. Es besteht inzwischen ein immer stärkerer Konsens über die Notwendigkeit einer Abkehr vom traditionellen Sozialhilfearsatz.

<sup>18</sup> Empfehlung des Rates (92/441/EWG) vom 24. Juli 1992 über gemeinsame Kriterien für ausreichende Zuwendungen und Leistungen im Rahmen der Systeme der sozialen Sicherung, ABl. L 245 vom 26. August 1992.

Wie kann Menschen, die derzeit ausgegrenzt sind, eine Rolle in der Gesellschaft übertragen werden? Einerseits ist es für die Ausgegrenzten sehr schwierig, eine Arbeit zu finden, weil sie die Anforderungen der Unternehmen im Hinblick auf Qualifikation, Produktivität und Flexibilität nicht erfüllen können. Man kann kaum von marginalisierten Menschen erwarten, daß sie auf dem Arbeitsmarkt so produktiv und flexibel sind wie qualifizierte und voll integrierte Arbeitnehmer. Den ausgegrenzten Menschen müssen bei ihrem Versuch, ihr Leben neu zu gestalten, Integrationsmöglichkeiten mit einem garantierten Mindestgrad an Stabilität geboten werden. Diese Stabilität ist im gewinnorientierten privaten Sektor der Wirtschaft nicht so leicht zu finden.

Andererseits gibt es Erfordernisse, denen derzeit in dem von Zentralstaat, Gebietskörperschaften und NRO bestimmten Sektor der nichtmarktbestimmten Dienstleistungen nicht entsprochen wird. Mehrere Mitgliedstaaten haben einen neuen Ansatz gewählt, der auf die Aktivierung der Sozialhilfeaufwendungen gerichtet ist und versucht, eine langfristige Eingliederung der ausgegrenzten Menschen zu erreichen, indem er soziale Erfordernisse befriedigt, deren Finanzierung im Moment nicht möglich ist. Dabei wurden sowohl von denjenigen Ländern, die im Hinblick auf eine aktive Arbeitsmarktpolitik am weitesten fortgeschritten sind, als auch von Ländern, die sich bemühen, die Integrationskomponente ihrer Mindesteinkommenssysteme zu entwickeln, dieselben Versuche unternommen. Sie müssen von einer passiven und ungesicherten Solidarität mit ausgegrenzten Menschen zu einem Vertrag gelangen, der diesen wirklich die Möglichkeit einer sozialen und wirtschaftlichen Eingliederung bietet, wenn sie sich verpflichten, selbst eine entsprechende Anstrengung zu unternehmen. Diese Förderung von nichtmarktbestimmten Tätigkeiten muß jedoch genau überwacht werden, auch müssen Verbindungen zu marktbestimmten Tätigkeiten hergestellt werden, um eine weitere Segmentierung des Arbeitsmarkts und die Beschränkung einiger Menschen auf subventionierte Arbeitsplätze zu vermeiden.

<b>Ziel:</b>	Beschäftigungsfreundlichere Gestaltung des Sozialschutzes durch die Aktivierung von Eingliederungspolitiken in Verbindung mit der Gewährung von Mindesteinkünften.
<b>Maßnahme:</b>	Die Kommission wird im ersten Halbjahr 1997 eine Mitteilung über die Förderung der sozialen Eingliederung und im zweiten Halbjahr einen Bericht mit einer Bewertung der Mindesteinkommenregelungen in den Sozialschutzsystemen der Mitgliedstaaten vorlegen. Diese Dokumente werden die Eingliederungsverträge in ihren Einzelheiten (Dauer, Bedingungen für den Übergang zu regulären Arbeitsplätzen usw.) prüfen sowie die eventuelle langfristige Finanzierbarkeit einer solchen Politik über die Staatshaushalte untersuchen.

## 2.3 Anpassung des Sozialschutzes an das demographische Altern der Gesellschaften in Europa

### 2.3.1 Sicherstellung langfristig finanzierbarer staatlicher Rentensysteme

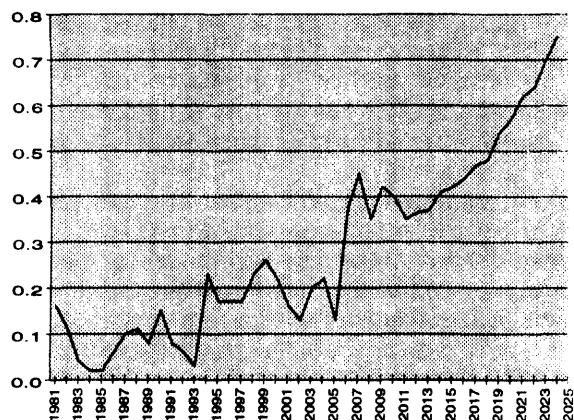
Die demographische Struktur in den Ländern Europas verändert sich beträchtlich<sup>19</sup>. Der Altersabhängigkeitsquotient (d.h. das anteilmäßige Verhältnis älterer Menschen zur Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter) wird in den meisten Ländern ständig größer und erreicht ein bisher nie dagewesenes Niveau.

Obgleich die Langzeitfolgen des Alterungsprozesses für die öffentlichen Haushalte eher ungewiß sind und davon abhängen, wie die Wirtschaft sich diesem Prozeß anpassen wird, ist es sehr wahrscheinlich, daß in den kommenden Jahrzehnten die öffentlichen Ausgaben stark unter Druck geraten werden. Diese Belastung wird sich zum großen Teil auf die staatlichen Alterssicherungssysteme niederschlagen, da die entsprechenden Ausgaben stark von der Altersstruktur der Bevölkerung abhängen.

In einer kürzlich durchgeführten Studie sind die nationalen Prognosen der Rentenausgaben für die 15 Mitgliedstaaten der EU für den Zeitraum 1995-2030 untersucht worden<sup>20</sup>. Diesen Prognosen liegen unveränderte politische Szenarien zugrunde, jedoch unter Berücksichtigung der die

seit der Mitte der 80er Jahre in den Mitgliedstaaten durchgeführten wesentlichen Reformen. Für den Zeitraum 1995-2030 wird von einer Zunahme des durchschnittlichen Anteils der Rentenausgaben am BIP auf EU-Ebene von 3 bzw. 4 Prozentpunkten ausgegangen (was eine Steigerung von 12% auf 15 oder 16% bedeutet). Bis zum Jahr 2030 könnte dieser Anteil der Rentenausgaben am BIP in mehreren Ländern (Belgien, Finnland, Frankreich, Deutschland, Italien und Niederlande) eine Größenordnung von 15 bis 20% erreichen. Im Gegensatz dazu könnten die Rentenausgaben in Dänemark, Spanien und Schweden (in der Größenordnung von 10 bis 15 %) bzw. in Irland und im Vereinigten Königreich (unter 10 %) geringer sein.

Höhe des zur Kompensierung der Auswirkungen der Alterung in der Europäischen Union erforderlichen jährlichen Produktivitätszunahme der Erwerbsbevölkerung



Die Alterung der Bevölkerung in Europa hat dazu geführt, daß die "Lebensfähigkeit" unserer heutigen staatlichen Rentensysteme zur Diskussion gestellt und über Alternativen zur Stabilisierung der Altersversicherungssysteme nachgedacht wird. Grundsätzlich gibt es zwei Arten der Finanzierung eines Rentensystems: zum einen ein System, in dessen Rahmen vereinbart wird, wie den Beschäftigten nach ihrem Eintritt in den Ruhestand Leistungen gezahlt werden sollen, die sie als Gegenleistung für die Beiträge erhalten, die sie heute zugunsten der Rentempfänger abführen. Dies ist das sogenannte Umlageverfahren. Die Altersversorgungsleistungen werden nach einer im voraus festgelegten Formel berechnet und hängen in der Regel von den Beitragszeiten und dem Durchschnittsgehalt ab. Finanziert werden sie durch Arbeitgeber- und

19. Der Bericht über die "Demographische Lage in der Europäischen Union" (1996) hat sich eingehend mit den mittel- und langfristigen demographischen Perspektiven in den EU-Mitgliedstaaten befaßt. Die Graphiken im Anhang zu dieser Mitteilung verdeutlichen das Bevölkerungswachstum 1995-2015 für drei Altersgruppen in den einzelnen EU-Mitgliedstaaten.

20. D. Franco und T. Munzi "Public Pension Expenditure Prospects in the European Union: A Survey of National Projections", European Economy, Reports and Studies No 3, 1996

Arbeitnehmerbeiträge und Zuweisungen aus dem öffentlichen Haushalt. Das Funktionieren derartiger Systeme hängt von der Zahlungsbereitschaft derjenigen ab, die die Beiträge leisten, was seinerseits an die Erwartungen der Beitragszahler geknüpft ist, daß auch in Zukunft hinreichende finanzielle Ressourcen zur Verfügung stehen werden.

Die andere Finanzierungsmethode besteht darin, für die Zahlungen nicht die Zusage eines im voraus festgelegten Betrags zugrunde zu legen, sondern finanzielle Aktiva oder Rücklagen (Rentensysteme mit Finanzierung im Kapitaldeckungsverfahren). Derartige Systeme werden in der Regel durch regelmäßige Beiträge finanziert, und die Leistungen werden ausschließlich in Abhängigkeit vom Ertrag der damit erreichten Vermögensbildung ausgezahlt. Von daher unterliegen die Renteneinkünfte der Inflation und Investitionsrisiken.

Aus der Debatte und der Suche nach Alternativen zur Finanzierung der Rentensysteme haben sich mehrere wichtige Schlußfolgerungen ergeben: Erstens führt kein Weg an der Tatsache vorbei, daß Jahr für Jahr diejenigen am BIP teilhaben, die unmittelbar aus ihrer Mitwirkung am Wirtschaftsleben Einkünfte beziehen, und jene, die dies nicht tun. Dies gilt sowohl für das System mit Finanzierung im Umlageverfahren als auch für Systeme mit Finanzierung im Kapitaldeckungsverfahren.

Zweitens ist bei den staatlichen Alterssicherungssystemen eine radikale Systemveränderung vom Umlageverfahren zum Kapitaldeckungsverfahren aufgrund der enormen Umstellungskosten unrealistisch. Im Falle eines abrupten Wechsels würden sämtliche Mitglieder der Rentenversicherung - und mit ihnen ihre bereits erworbenen Rentenansprüche - in das neue System mit Kapitaldeckung übergehen. In diesem Fall würden sämtliche Verbindlichkeiten aus den derzeitigen Systemen explizit werden, d. h. die Staatsschuld insgesamt auf einmal ansteigen. Bezogen auf den Cash flow würde dies bedeuten, daß weitere Ausgaben anfallen, jedoch ohne jedwede Einkünfte aus Beiträgen. Sollen die ausgezahlten Renten zur Gänze durch zunehmende Anleihen der öffentlichen Hand finanziert werden, würde sich die Last des Übergangs auf sämtliche Generationen verteilen. Erfolgt die Finanzierung allerdings nur zum Teil über vom Staat aufgenommene zusätzliche Fremdmittel und zum Teil durch Steuererhöhungen, würde die gegenwärtige Generation die Last der steuerlichen Konsolidierung zu tragen haben und damit doppelt zahlen, während die kommenden Generationen

Nutznießler wären. Ein schrittweiser Übergang, bei dem nur die vom Arbeitsmarkt neu zugeführten Beschäftigten an den Systemen mit Finanzierung im Kapitaldeckungsverfahren teilnähmen, würde bewirken, daß die primären Bilanzen während des gesamten Übergangszeitraums einer ständigen Belastung ausgesetzt wären. Angesichts des derzeitigen fiskalischen Umfelds wäre beides problematisch.

Da eine globale Umstellung auf Systeme mit Finanzierung im Kapitaldeckungsverfahren eine unrealistische Lösung zu sein scheint, richten die meisten Mitgliedstaaten ihr Augenmerk darauf, sicherzustellen, daß die staatlichen Systeme mit Finanzierung im Umlageverfahren langfristig finanzierbar sind. Dies erfordert, daß signifikante Reformen durchgeführt werden. Die wichtigste dieser Reformen besteht darin, Regelungen zu finden, die den Menschen Weiterbeschäftigung statt vorzeitigem Ruhestand ermöglichen, d. h. das effektive Rentenalter von derzeit unter 60 Jahren - mit abnehmender Tendenz - anzuheben, gleichzeitig jedoch das Regel-Rentenalter, zumeist das 65. Lebensjahr, beizubehalten. Damit würde gleichzeitig das Beitragsaufkommen zunehmen und die Auszahlungen sinken. Sollte dies nicht möglich sein, stehen andere Optionen zur Verfügung, u. a. - theoretisch - die Anhebung der Beitragssätze, die Erhöhung der Zuweisungen aus dem öffentlichen Haushalt, die Reduzierung der Leistungen oder gar eine Kombination dieser Optionen.

Die meisten Länder Europas sind von der Rentendindexierung als Einkommen- bzw. als Lohn- oder Gehaltserhöhungen zur allgemeinen Preisindexierung übergegangen. Grundlegendere Reformen, wie sie in den letzten Jahren von einigen Mitgliedstaaten (Belgien, Finnland, Frankreich, Deutschland, Italien und Schweden) durchgeführt worden sind, weisen gewisse gemeinsame Merkmale auf. So ist für den Zeitpunkt des Eintritts in den Ruhestand nicht mehr allein das gesetzliche Rentenalter entscheidend, sondern von ebenso großer Bedeutung ist die Anzahl der geleisteten Beitragsjahre, um Anspruch auf volle Rente zu haben. Einige Mitgliedstaaten haben das Prinzip des flexiblen Eintritts in den Ruhestand im Rahmen einer vorgegebenen Zeitspanne eingeführt. Im Sinne der Billigkeit sind dies positive Entwicklungen. Den europäischen Systemen ist mitunter angelastet worden, sie seien in Wirklichkeit anti-redistributiv (d. h. sie würden die Wohlhabenden auf Kosten der Minderbemittelten begünstigen), soweit die Lebenserwartung in positiver Korrelation zum Einkommen steht. Die Tragweite dieses anti-redistributiven Charakters wird durch den Übergang zu flexi-

blen Altersruheregelungen so weit reduziert, als das Alter für den Eintritt in den Arbeitsmarkt an sich in positiver Korrelation zum Einkommen steht.

Eine weitere Tendenz ist die zunehmend engere Bindung der Höhe der Renten an die im Verlaufe des Erwerbsleben geleisteten Beiträge insgesamt. Diese Konzentrierung auf den kontributiven Aspekt der Alterssicherungssysteme macht zu einer Zeit, wo die Förderung von Anreizen zur Beschäftigung Priorität hat, Sinn. Allerdings erfordert dies, daß in jedwedem Alterssicherungssystem die Solidaritätskomponente explizit in den Vordergrund gestellt wird: Um wieviel wäre die Rente herabzusetzen, damit Laufbahnunterbrechungen – bedingt durch Arbeitslosigkeit, Erwerbsunfähigkeit, Kinderbetreuung oder Altenpflege – berücksichtigt werden können? Die Gefahr ist, daß Frauen, deren Erwerbsleben weniger linear verläuft als bei Männern, durch diese Entwicklung benachteiligt würden. Auf längere Sicht betrachtet, könnte diese Tendenz sich als kontraproduktiv zu jenen Veränderungen weisen, die sich heute im Erwerbsleben vollziehen, wie etwa periodische Ausfallzeiten für berufliche Fortbildung.

**Ziel:** Förderung der Anpassung staatlicher Alterssicherungssysteme an die Alterung der Bevölkerung in Europa.

**Maßnahmen:** Entwicklung vergleichbarer Vorausberechnungen für Rentenausgaben unter Verwendung einer gemeinsamen Methodik und harmonisierter Annahmen über ökonomische und demographische Parameter;

Identifizierung jener Reformelemente, die am geeignetsten erscheinen, die langfristige Finanzierbarkeit der staatlichen Alterssicherungssysteme unter Wahrung der Solidarität zu gewährleisten, und Darlegung der Schlußfolgerungen in dem Bericht "Soziale Sicherheit in Europa", der Ende 1997 erscheint.

### 2.3.2 Schaffung sicherer Rahmenbedingungen für ergänzende Alterssicherungssysteme

Es ist nicht nur dafür Sorge zu tragen, daß die staatlichen Rentensysteme langfristig finanzierbar sind, sondern es wird auch immer bedeutender, zu gewährleisten, daß die heutigen Beschäf-

tigten und künftigen Rentner im Ruhestand über ein Einkommensniveau verfügen, das sie vor einer Senkung ihres Lebensstandards bewahrt. Eine Möglichkeit, dies zu erreichen, ist die Förderung der Bildung von Zusatzrenten, die im Kapitaldeckungsverfahren finanziert werden. Rentenfonds können durchaus parallel zu den öffentlichen Systemen, die im Umlageverfahren finanziert werden, in den Ländern bestehen, in denen sich solche Systeme zunehmend durchsetzen. Ob sich derartige Systeme effektiv durchsetzen, werden die Mitgliedstaaten zu entscheiden haben.

Im Zuge der wachsenden Bedeutung ergänzender Alterssicherungssysteme wird es für die Regierungen immer wichtiger, für sichere Rahmenbedingungen Sorge zu tragen, damit im Kapitaldeckungsverfahren finanzierte ergänzende Alterssicherungssysteme effizient funktionieren können. In sämtlichen Mitgliedstaaten gibt es Vorsichtsregeln zur Vermögensverwaltung. Auf Gemeinschaftsebene ist die Sicherheit von Rücklagen, insbesondere bei Zahlungsunfähigkeit eines Arbeitgebers oder beim Übergang eines Unternehmens, durch die Richtlinien 80/987/EWG und 77/187/EWG<sup>21</sup> gewährleistet. Wenn der einzelne Arbeitnehmer das Recht hat, sich für seine Altersversorgung ein Finanzinstitut seiner Wahl auszusuchen, sollte er auch Zugang zu plausibler Information haben, die ihm dabei hilft, die richtige Wahl zu treffen und so einer Altersversorgung, die von der Höhe her seinen Erwartungen nicht entspricht, vorzubeugen.

Im Rahmen des Binnenmarkts bietet sich eine Chance, damit im Kapitaldeckungsverfahren finanzierte betriebliche Systeme sich effizienter entwickeln, was den an solchen Systemen Angehorenen wie auch der Wirtschaft insgesamt zugute kommt. Verwirklichen läßt sich dies nur aufgrund der im EG-Vertrag verankerten Rechte über den freien Kapitalverkehr und die Dienstleistungsfreiheit. Dank dem in Artikel 73b des EG-Vertrags gewährleisteten freien Kapitalverkehr können die Rentenfonds sämtlicher Mitgliedstaaten ihre Rückstellungen sowohl auf nationaler Ebene als auch international diversifizieren. Dies dürfte die Erträge verbessern, die durch nationale Konjunkturschwankungen bedingte Risiken verringern und die negativen Folgenwirkungen für die Aktivakosten in Zeiten von Desinvestitionen, wenn ältere Generationen ihr Vermögen in Anspruch nehmen, einschränken. Allerdings kann der freie Kapitalverkehr durch zwingende Bestimmungen über Währungsentsprechungen, die die Mitgliedstaaten als Vorsichtsre-

<sup>21</sup>Richtlinie 77/187/EWG (ABl. Nr. L 61 vom 5.3.1977) zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Wahrung von Ansprüchen der Arbeitnehmer beim Übergang von Unternehmen, Betrieben oder Betriebsteilen und Richtlinie 80/887/EWG (ABl. Nr. L 283 vom 28. Oktober 1980) zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über den Schutz der Arbeitnehmer bei Zahlungsunfähigkeit des Arbeitgebers.

geln vorschreiben, stark eingeschränkt werden. Innerhalb der rechtlichen Rahmenbedingungen gilt es ferner, den Grundsatz der Gleichbehandlung von Männern und Frauen zu verwirklichen. In der nach dem Barber-Urteil erlassenen Richtlinie aus dem Jahr 1996<sup>22</sup> sind, unter Berücksichtigung mehrerer Urteile des Europäischen Gerichtshofs, die Grundsätze für die Verwirklichung dieses Grundsatzes aufgeführt. Die praktische Anwendung der entsprechenden Grundsätze bei der Verwaltung von Rentenfonds darf nicht zum Nachteil von Frauen greifen, die nicht für ihre vergleichsweise höhere Lebenserwartung bestraft werden dürfen. Letzteres wäre beispielsweise der Fall, wenn sich das Netto-Arbeitsentgelt aufgrund zusätzlicher Pflichtbeiträge verringern würde oder der Arbeitgeber nicht bereit wäre, weibliche Beschäftigte einzustellen, weil Frauen aufgrund der höheren Beiträge bei gleicher Arbeit insgesamt höhere Lohnkosten als männliche Beschäftigte verursachen.

Die Schwierigkeit bei der Verwirklichung der Gleichbehandlung ist ein Beweis dafür, daß in bezug auf die Mechanismen der ergänzenden Alterssicherungssysteme Regelungsbedarf besteht. Im Gegensatz zur privaten Versicherung zielen Sozialversicherungen darauf ab, mit Hilfe eines breitgestreuten Poolens das individuelle Risiko des einzelnen Versicherten und die Höhe der zu zahlenden Beiträge zu entkoppeln. Damit soll verhütet werden, daß schlechte Risiken durch niedrigere Nettolöhne oder durch höhere Lohnkosten bestraft werden. Dieses Poolen von Risiken läßt sich schwieriger im beschränkten Rahmen definierter ergänzender Leistungssysteme verwirklichen und entfällt bei vorgegebenen beitragsfinanzierten Systemen. Auch wenn im Kapitaldeckungsverfahren finanzierte ergänzende Alterssicherungssysteme nicht auf Solidarität gründen, ist es wichtig, sicherzustellen, daß alle Angeschlossenen, also auch beispielsweise Teilzeitbeschäftigte oder Personen, die ihre Berufslaufbahn unterbrechen, nach dem Grundsatz der Billigkeit behandelt werden. Dies gilt umso mehr, wenn man davon ausgeht, daß ergänzende Leistungssysteme in ihrer Bedeutung eher noch weiter zunehmen werden.

Es wird nach innovativen Grundsätzen Ausschau gehalten werden müssen, wenn aufgrund der zunehmenden Bedeutung der ergänzenden Alterssicherungssysteme das Prinzip der Solidarität nicht zusammenbrechen soll. Es würde speziell den atypisch oder in ungesicherten Arbeitsverhältnissen Beschäftigten (Teilzeitarbeitnehmer, Beschäftigte mit Laufbahnunterbrechung) zum Nachteil gereichen, wenn diesen Personen eine angemessene Absicherung durch betriebliche Systeme vorenthalten würde.

**Ziel:** Schaffung sicherer Rahmenbedingungen für ergänzende Alterssicherungssysteme.

**Maßnahme:** Im ersten Halbjahr 1997 wird die Kommission ein Grünbuch über ergänzende Alterssicherungssysteme vorlegen, um gemeinsam mit allen Betroffenen, einschließlich der Sozialpartner, die wesentlichen Elemente für einen Rechtsrahmen auf europäischer Ebene festzumachen, der ein sicheres Umfeld für ein effizientes Funktionieren von im Kapitaldeckungsverfahren finanzierten ergänzenden Alterssicherungssystemen bietet.

### 2.3.3 Befriedigung neuer Versorgungsbedürfnisse bei älteren Menschen

Mit der sich wandelnden Gesellschaft ändern sich auch unsere Bedürfnisse in Sachen Sozialschutz. Seit den unmittelbaren Nachkriegsjahren ist die Lebenserwartung deutlich angestiegen und Altsein braucht heute im allgemeinen nicht mehr als ein in wirtschaftlicher Hinsicht schwieriger Lebensabschnitt betrachtet zu werden. Allerdings entstehen aufgrund der spezifischen Umstände im letzten Lebensabschnitt neue Bedürfnisse und daher wird sich die Alterung der Bevölkerung in Europa besonders nachhaltig auf die Pflegebedürfnisse auswirken.

Fortschritte in der Behandlung akuter Krankheiten wie auch allgemein höhere Lebenserwartungen bedeuten, daß immer mehr Menschen ihren Lebensabend in einem Verhältnis der Abhängigkeit von anderen verbringen, was ihre Grundbedürfnisse im Alltag betrifft. Bislang konnte in solchen Situationen vielfach auf die häusliche Pflege durch Familienangehörige zurückgegriffen werden. Diese Form der Solidarität in der Familie läßt sich aber immer weniger praktizieren, da ständig mehr Frauen einer Beschäftigung außer Haus nachgehen und erwachsene Kinder sich in zunehmend größerer Entfernung von ihren Eltern niederlassen. Sämtliche Länder Europas haben sich dem Ziel verschrieben, älteren Menschen einen Verbleib in ihrem eigenen Zuhause zu ermöglichen (soweit dies eben möglich ist), statt sie in eine Pflegeeinrichtung zu überweisen. Die betroffenen älteren Menschen selber schließen sich selbstverständlich dieser Wunschvorstellung an.

Zu den Voraussetzungen, die es zu schaffen gilt, damit versorgungsbedürftige ältere Menschen ihren Lebensabend in den eigenen vier Wänden verbringen können, gehört die Verfügbarkeit medizinischer und paramedizinischer Versor-

<sup>22</sup> Richtlinie 96/97/EG vom 20. Dezember 1996 (ABl. Nr. L 46 vom 17. Februar 1997) zur Änderung der Richtlinie 86/378/EWG zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Männern und Frauen bei den betrieblichen Systemen der sozialen Sicherheit.

gung und von Haushaltshilfen zur Bewältigung der Alltagsbedürfnisse. Die Kosten für derartige Leistungen können, über viele Jahre zusammen gerechnet, sich mitunter zu einem stattlichen Betrag summieren. In mehreren Ländern wird ernsthaft befürchtet, daß eine entsprechend konzipierte freiwillige Pflegeversicherung zum Phänomen der Negativauslese und zu ethischen Problemen führen könnte. Deshalb sind Kostenprognosen – und damit die Festlegung der Versicherungsbeiträge – ein sehr schwieriges Unterfangen. Im Endeffekt könnte dabei ein riskantes und infolgedessen für private Versicherer unattraktives Produkt entstehen. Bei freiwilligen Versicherungen steht des weiteren zu befürchten, daß ein Großteil der Bevölkerung die tatsächlichen Risiken, die durch Versicherungsschutz abzudecken wären, unterschätzt und sich nicht rechtzeitig entsprechend versichert.

Gegenwärtig ist also festzustellen, daß im Bereich der sozialen Sicherheit ein neuer Zweig entsteht. Das ökonomische wie auch soziale Interesse an obligatorischem Versicherungsschutz der Bevölkerung gegen das Risiko der Pflegebedürftigkeit erweist sich als durchaus begründet. Allerdings ist es nicht einfach, die Notwendigkeit, den neuen Bedürfnissen in Sachen Pflege gerecht zu werden, und das Gebot der Eindämmung der entsprechenden Pflegekosten miteinander in Einklang zu bringen. Bei den anstehenden Fragen geht es im wesentlichen um die Art des Versicherungsschutzes bei obligatorischen Versicherungen: Versorgungsleistungen oder Auszahlung von Geldleistungen – wobei letztere den Empfängern eine größere Auswahlmöglichkeit bietet, und zwar im Hinblick auf die Beurteilung von Pflegebedürfnissen. Dadurch ist die Abstimmung der Leistungen auf die tatsächlichen Bedürfnisse der Empfänger im Falle von Geldleistungen besser sichergestellt.

In jedem Fall wird sich zunehmend Bedarf für soziale Dienstleistungen stellen. Die Befriedigung dieses Bedarfs stellt ein beträchtliches Beschäftigungspotential dar und erfordert eine wohlüberlegte Politikerarbeit. Besondere Aufmerksamkeit müßte dabei der Chancengleichheit im Zusammenhang mit der Schaffung neuer Arbeitsplätze im Pflegesektor geschenkt werden, um damit der Entstehung eines Ungleichgewichts der Geschlechter zuvorzukommen. Darüber hinaus ist es unerlässlich, daß die angebotenen Dienste sehr hohen Qualitätsanforderungen gerecht werden.

**Ziel:** Überprüfung der Systeme der sozialen Sicherheit im Hinblick auf eine Befriedigung der Versorgungsbedürfnisse abhängiger älterer Menschen.

**Maßnahme:** Analysierung, im Rahmen des 97er Berichts "Soziale Sicherheit in Europa", der Erfahrungen jener Mitgliedstaaten, in denen bereits Pflegeversicherungsmaßnahmen durchgeführt werden, um daraus die effizientesten Modelle für ein Langzeitpflegeversicherungssystem herauszuschälen.

### 2.3.4 Verbesserung der Gesundheitsversorgung

Die nationalen Gesundheitssysteme in den Mitgliedstaaten unterscheiden sich insoweit, als jedes System das Spiegelbild einer einzigartigen Konstellation historischer und kultureller Entwicklungen ist. Dennoch lassen sich die Gesundheitssysteme in der Europäischen Union in zwei Hauptgruppen unterteilen: zum einen in die Gruppe der Mischformen von Systemen, die sowohl private als auch öffentliche Leistungsträger in Anspruch nehmen, die vorwiegend aus Beiträgen zur obligatorischen Krankenversicherung finanziert werden, und zum anderen die Gruppe der nationalen Gesundheitsdienste, bei denen die Erbringung der Leistungen und die Finanzierung im wesentlichen durch die öffentliche Hand erfolgen.

Die Gesamtausgaben für das Gesundheitswesen variieren in den Mitgliedstaaten zwischen gut 5% des BIP und annähernd 10%. In absoluten Werten ausgedrückt steigen die Ausgaben seit vielen Jahren, und in sämtlichen Mitgliedstaaten wird die Belastung der dortigen Gesundheitsdienste ständig größer. So betragen beispielsweise die Pro-Kopf-Ausgaben für Gesundheitsversorgung zugunsten sehr alter Menschen das Fünffache der Ausgaben für eine Person im Erwerbsalter. Da die Altersgruppe der über 75jährigen in den kommenden 20 Jahren um annähernd 50% zunehmen wird, werden sich daraus signifikante Auswirkungen auf die Gesamtausgaben für die Gesundheitsversorgung ergeben. Diese Entwicklung ist nicht nur durch die demographischen Veränderungen bedingt, sondern auch auf die wachsenden Ansprüche, die an das Gesundheitssystem gestellt werden, zurückzuführen.

Diese Belastung, der sich die Gesundheitssysteme ausgesetzt sehen, hat dazu geführt, daß die Mitgliedstaaten eine Reihe von Reforminitiativen sowohl zur Verbesserung des Leistungsstandes der Gesundheitsversorgung insgesamt – so daß sich daraus Mehrwerte für den Bereich Gesund-

heit ergeben - als auch zur Verbesserung der Effizienz der erbrachten Leistungen ergriffen haben. In dem 1995 erschienenen Bericht über den Gesundheitszustand in der Europäischen Gemeinschaft<sup>23</sup> sind einige der in Angriff genommenen Reformen skizziert worden. Ferner bestätigt dieser Bericht, daß die Mitgliedstaaten der Prävention von Krankheiten und Maßnahmen zur Gesundheitsförderung einen vergleichsweise hohen Stellenwert einräumen und dabei von der Annahme ausgehen, daß bescheidene Investitionen auf diesen Gebieten sich nachhaltig auf jene maßgebenden Faktoren auswirken, die im Zusammenhang mit den Hauptursachen für Mortalität und Morbidität stehen. Nach gescheiterten Versuchen, die Kosten öffentlicher Gesundheitssysteme z.B. durch höhere Zuzahlungen zu begrenzen, versuchen einige Mitgliedstaaten jetzt, marktwirtschaftliche Mechanismen in ihr jeweiliges System der Gesundheitsversorgung einzubauen. Zu den Reformen, die speziell zu erwähnen sind, gehört die Trennung der Funktionen der Beschaffung und der Erbringung von Dienstleistungen. Kliniken und andere Dienstleistungserbringer einigen sich vertraglich mit kommunalen Gesundheitsbehörden über die Erbringung bestimmter Dienstleistungen. Auf diese Weise sind diese Behörden gezwungen, ihre Bedürfnisse präzise abzustecken und nach dem Kosten-Nutzen-Kriterium zu befriedigen. Damit wird der Wettbewerb zwischen Dienstleistungserbringern gefördert.

Nicht von der Hand zu weisen ist dabei die Gefahr, daß sowohl die Dienstleistungserbringer als auch die Behörden in ihren Bestrebungen nach Kosteneinsparung versucht sein werden, sich für die kostengünstigere statt für die optimale Lösung zu entscheiden. Ferner sind solche Verträge in bezug auf die zu erbringenden Leistungen und die einzuhaltenden Qualitätsnormen mitunter nur vage formuliert. Allerdings ist es heute noch verfrüht, die Folgen solcher und ähnlicher Maßnahmen abschließend zu beurteilen.

In ihrem Bestreben nach Verbesserung der Effizienz der Gesundheitssysteme versuchen einige Mitgliedstaaten - allerdings unter Vorgabe angemessener rechtlicher Rahmenbedingungen und Sicherheiten - eine Wettbewerbssituation zwischen den privaten wie öffentlichen Versicherern im Gesundheitsbereich zu schaffen. Unerläßlich ist dabei, daß von Faktoren, die dem einzelnen u. U. den benötigten Versicherungsschutz vorenthalten, wie etwa ein selektives Vorgehen im Bereich der zu versichernden Risiken, Abstand genommen wird. Auf der anderen Seite müßte

sich - vorbehaltlich angemessener Bedingungen zur Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen - jeder Versicherer mit dem Leistungserbringer vertraglich einigen können, der die besten Dienstleistungen zu erschwinglichen Preisen zu bieten vermag. Zusammen genommen können diese Faktoren durchaus eine Kostensenkung bewirken, auch wenn sich wesensgemäß die größten Einsparungen im Bereich der Gesundheitsversorgungskosten und nicht im Bereich der geschäftlichen Abwicklung der Versicherungstätigkeiten selbst erzielen lassen.

Unter diesen Bedingungen ist es von entscheidender Bedeutung, daß die freie Wahl der Bereitstellung von Gesundheitsdienstleistungen und der Vermarktung entsprechender Produkte im Binnenmarkt durch Rahmenbedingungen abgestützt sind, die dergestalt sind, daß sie den Gesundheitssystemen zugute kommen und bewirken können, daß in der gesamten Gemeinschaft eine Gesundheitsversorgung gewährleistet wird, die Bestand hat und erschwinglich ist. Geschaffen werden können diese Rahmenbedingungen auf der Basis der Grundsätze einer Vereinfachung der rechtzeitigen gegenseitigen Nutzbarmachung validierter Daten über die jeweiligen Vorzüge von Eingriffen, Verbesserung des Leistungsstandes und der Kosteneffizienz neuer Technologien, Förderung des gegenseitigen Austauschs von Know-how in Fragen der organisatorischen Gestaltung von Diensten, Förderung der optimalen Nutzung vorhandener Ressourcen - insbesondere in Grenzgebieten - und Minimierung, sowohl in bezug auf ihre Anzahl als ihren sachlichen Geltungsbereich, zusätzlicher administrativer Vorkehrungen für Personen, die in anderen Mitgliedstaaten angebotene Dienste in Anspruch nehmen.

23. KOM(95)357 vom 19. Juli 1995.

**Ziel:** Verbesserung der Effizienz und Qualität von Gesundheitssystemen zwecks Befriedigung der zunehmenden Bedürfnisse infolge Alterung der Bevölkerung und sonstiger Faktoren.

**Maßnahmen:** -Durchführung einer Bewertung der potentiellen Auswirkungen präventiver Maßnahmen auf die zu senkenden Kosten der Gesundheitsversorgung;  
-Klärung der Fragen, inwieweit und unter welchen Bedingungen die Einführung von Elementen des marktwirtschaftlichen Kräftespiels in die Gesundheitsversorgungssysteme zu Kosteneinsparungen beitragen kann während gleichzeitig qualitativ höherwertige Dienstleistungen gefördert werden und sichergestellt wird, daß jedermann Zugang zur Gesundheitsversorgung hat;  
-Bündelung, seitens der Kommission, der in den Mitgliedstaaten durchgeführten Arbeiten über den Leistungsstand und die Kosteneffektivität von Gesundheitssystemen sowie Untersuchung der Frage, welche Initiativen auf Gemeinschaftsebene ergriffen werden können, um die Mitgliedstaaten dabei zu unterstützen, Kosten zu senken und gleichzeitig möglichst große Verbesserungen in der Gesundheitsversorgung zu erzielen.

Angesichts der sich verändernden Zusammensetzung der Haushalte und der Familien sind neue Antworten erforderlich. Es müssen innovative und zukunftsfähige Modelle entwickelt werden, die es ermöglichen, die Ausübung einer Erwerbstätigkeit mit den Bedürfnissen der Familien, der Haushalte und des einzelnen in Einklang zu bringen, wobei es zu vermeiden gilt, daß die Verantwortung für Betreuung und Pflege allein den Familien aufgebürdet wird. Im Rahmen ihrer mit dem vierten Aktionsprogramm für die Chancengleichheit von Frauen und Männern (1996-2000)<sup>24</sup> eingegangenen Verpflichtungen stellt die Kommission derzeit Überlegungen zu verschiedenen praktischen Initiativen und politischen Optionen an, u. a. zu Maßnahmen, die auf eine Anhebung der Standards im Bereich der Betreuung von Kindern und anderen Familienangehörigen abzielen. Die Sozialpartner haben auf Initiative der Kommission eine Vereinbarung über den Elternurlaub geschlossen, in der Männern und Frauen ein individuelles Recht auf Elternurlaub zuerkannt wird. Gleichzeitig wird ihnen garantiert, daß sie nach dem Elternurlaub an ihren früheren Arbeitsplatz zurückkehren können. Die Vereinbarung wurde am 3. Juni 1996 in Form einer Richtlinie des Rates verabschiedet.<sup>25</sup>

In praktisch allen Mitgliedstaaten sieht das Sozialschutzsystem bestimmte Regelungen vor, die die soziale Absicherung einer Person von ihrer familiären Situation abhängig machen, also davon, ob sie z. B. ledig oder verheiratet ist, ob sie mit jemandem zusammenlebt usw. Abgeleitete Ansprüche haben in der Vergangenheit viele Menschen vor Armut bewahrt. Abgeleitete Ansprüche tragen den familiären Bindungen sowie dem Wert von Hausarbeit und Betreuungstätigkeiten Rechnung und sichern denen, die – um sich familiären Aufgaben widmen zu können – nicht kontinuierlich einer Erwerbstätigkeit nachgegangen sind, nach dem Tod des Ernährers ein Einkommen. Vor diesem Hintergrund ist die Aufteilung der Rentenansprüche zwischen Ehegatten im Falle einer Scheidung als Anerkennung des indirekt geleisteten Beitrags des nichterwerbstätigen oder schlechter verdienenden Partners zu werten.

Abgeleitete Ansprüche stellen in gewisser Hinsicht jedoch auch ein Problem dar. Sie begründen ein Abhängigkeitsverhältnis von der Person, die einen unmittelbaren Anspruch auf Sozialleistungen hat. Da unmittelbare Ansprüche auf Sozialleistungen meist im Rahmen einer abhängigen Beschäftigung erworben werden, hat die

## 2.4 Anpassung des Sozialschutzes an das veränderte Gleichgewicht der Geschlechter: auf dem Weg zur Individualisierung der Ansprüche

Die Beteiligung von Frauen am Erwerbsleben wird auch in den kommenden Jahren weiterhin ansteigen. Um das dieser Entwicklung innewohnendem Potential voll auszuschöpfen, ist es wesentlich, den Sozialschutz an dieses neue Gleichgewicht der Geschlechter anzupassen. Diese Aufgabe stellt in zweifacher Hinsicht eine Herausforderung dar:

- i) Es gilt, nach neuen Wegen zu suchen, die es ermöglichen, Familie und Beruf miteinander zu vereinbaren.
- ii) Es ist ein schrittweiser Übergang zu einer Individualisierung der Ansprüche zu vollziehen.

24. KOM(95) 381 vom 19. Juli 1995; ABl. Nr. C 306 vom 17. November 1995.

25. Richtlinie 96/34/EG des Rates vom 3. Juni 1996 zu der von UNICE, CEEP und EGB geschlossenen Rahmenvereinbarung über Elternurlaub, ABl. Nr. L 145/4 vom 19. Juni 1996.



geringere Erwerbsbeteiligung der Frauen zwangsläufig zur Folge, daß auch ihre unmittelbaren Ansprüche geringer ausfallen. Frauen sind somit schlechter gestellt, wenn eine Beziehung in die Brüche geht, z. B. im Falle einer Scheidung. Außerdem verfügen in den meisten Ländern nur Ehegatten und Kinder über abgeleitete Ansprüche. Neue Formen des Zusammenlebens, die sich immer mehr durchsetzen, bleiben häufig unberücksichtigt.

Zum zweiten können abgeleitete Ansprüche Frauen davon abhalten, in den Arbeitsmarkt einzutreten, oder auch einen Anreiz bieten, Jobs in der informellen Wirtschaft – ohne soziale Absicherung – anzunehmen. In einigen Ländern bleibt man, wenn man einer geringfügigen Beschäftigung nachgeht, gänzlich von der Sozialversicherung ausgeschlossen. Hingegen wird dies nur deshalb, weil die geringfügig Beschäftigten im allgemeinen abgeleitete Ansprüche haben und ihre Tätigkeit nicht als eigenständiger Broterwerb, sondern eher als zusätzlicher Beitrag zum Familienbudget angesehen wird, wobei die betreffende Person, was die soziale Absicherung anbelangt, auch weiterhin von ihrem Partner abhängig bleibt.

Hinterbliebenenrenten schließlich machen es möglich, daß jemand aufgrund der vom verstorbenen Ehegatten eingezahlten Beiträge in den Genuß einer Rente kommt, ohne jemals selbst einen zusätzlichen Beitrag geleistet zu haben. Dies kann dazu führen, daß jemand, der verheiratet und nie erwerbstätig war, bei vollständigem Versicherungsverlauf und hohem Einkommen des verstorbenen Ehepartners eine höhere Rente erhält als eine ledige Person, die ein Leben lang gearbeitet und ein niedrigeres Einkommen bezogen hat. Abgeleitete Ansprüche haben somit eine Umverteilung von Sozialleistungen zuungunsten des Durchschnittsverdieners und zugunsten abhängiger Personen und Hinterbliebener von Beziehern hoher Einkommen zur Folge.

Mit einer Individualisierung der Ansprüche soll erreicht werden, daß die persönlichen Beziehungen künftig keine Rolle mehr spielen, wenn es um die Gewährleistung des sozialen Schutzes des einzelnen geht. Auf diese Weise würde auch eine stärkere Annäherung der im Bereich des sozialen Schutzes geltenden Regelungen an die für Arbeitsverträge geltenden Rechtsvorschriften erreicht, in denen die Arbeitnehmer schließlich als Individuen gesehen werden. Generell entspräche eine Individualisierung der Ansprüche dem allgemeinen Trend zur Stärkung der Autonomie des einzelnen. Es geht hier also nicht nur um die Geschlechterproblematik, sondern auch um die Beziehungen zwischen Eltern und Kindern vor dem Hintergrund neuer Familienmodelle und -strukturen.

Zugegeben, eine Individualisierung der Ansprüche könnte auch gewisse Härten zur Folge haben. Abgeleitete Ansprüche können einem Arbeitslosen zum Beispiel indirekt einen Anspruch auf Leistungen für unterhaltsberechtigende Kinder eröffnen. Eine Individualisierung könnte auch dazu führen, daß der Leistungsanspruch an ein bestimmtes Alter gebunden wird. Nichtsdestoweniger gilt es, hier eine Strategie zu entwickeln, die geeignet ist, alle potentiellen Arbeitnehmer zur Teilnahme am Arbeitsmarkt zu bewegen, und zwar in einer Form, die ihnen eigenständige Ansprüche sichert und das Familienbudget nicht über Gebühr belastet.

Eine Individualisierung der Ansprüche hätte, je nachdem, um welchen Bereich des Sozialschutzes es geht, unterschiedliche Konsequenzen, sowohl für den einzelnen als auch für die öffentlichen Haushalte. Eine Individualisierung der Ansprüche im Bereich der Gesundheitsversorgung und der Arbeitslosenunterstützung scheint relativ unproblematisch zu sein in Anbetracht der zu erwartenden geringen finanziellen Auswirkungen. Am wichtigsten – aber auch am schwierigsten – wäre eine Individualisierung der Ansprüche bei den Altersrenten, auf die auch der Großteil der abgeleiteten Ansprüche entfällt. Eine Individualisierung würde hier nicht nur bedeuten, daß Zusatzleistungen für abhängige Familienangehörige abgeschafft werden, sondern auch, daß an die Stelle der Hinterbliebenenrente ein Ersatzeinkommen treten muß. Witwen und Witwern, die das Rentenalter noch nicht erreicht haben, könnte bis zur Erreichung des Rentenalters oder bis sie eine Arbeit gefunden haben, eine spezielle Übergangsrente gezahlt werden.

Angesichts der derzeitigen Stellung der Frau auf dem Arbeitsmarkt muß davon ausgegangen werden, daß den Frauen – insgesamt gesehen – aus einer Abschaffung der Hinterbliebenenrenten erhebliche Nachteile erwachsen würden. Für viele von ihnen würde dies gar bedeuten, daß ihr Einkommen unter die Armutsgrenze absinkt. Das Konzept einer Grundrente, die durch eine Betriebsrente aufgestockt wird, könnte ein Schritt zur Lösung dieses komplexen Problems sein. Durch eine Grundrente würde sichergestellt, daß alle, die das Rentenalter erreicht haben, über ein ausreichendes Einkommen verfügen, um ihren Lebensunterhalt zu bestreiten. Die Rentenreformen in den Mitgliedstaaten gehen aber genau in die entgegengesetzte Richtung: angestrebt wird nämlich eine stärkere Korrelation zwischen den im Rahmen eines Beschäftigungsverhältnisses geleisteten Beitragszahlungen und der Höhe der späteren Rente (siehe weiter oben unter 2.3.1). Dadurch wird eine Lösung des Problems zusätzlich erschwert. Es sind eingehende Überlegungen dazu anzustellen, welche

Auswirkungen eine Unterbrechung der Erwerbstätigkeit auf die Rentenansprüche hat, um Wege zu finden, wie dieser offensichtliche Zielkonflikt überwunden werden kann. Hier sollten die Mitgliedstaaten aus den in der Union praktizierten unterschiedlichen Ansätzen entsprechende Lehren ziehen.

**Ziel:** Anpassung des Sozialschutzes an das neue Gleichgewicht der Geschlechter im Arbeitsleben und an den Wandel der Familienstrukturen.

**Maßnahmen:** -Die Kommission wird Initiativen vorlegen, die auf die Einführung höherer Standards im Bereich der Betreuung von Kindern und anderen Familienangehörigen abzielen.  
-Die Chancengleichheitsbericht 1997 wird die von den Mitgliedstaaten unternommenen Anstrengungen bewerten, die auf eine stärkere Individualisierung der Ansprüche abzielen, ohne dadurch die wirtschaftliche Absicherung der Frauen zu gefährden.

## 2.5 Verbesserung des Sozialschutzes im Hinblick auf das Prinzip der Freizügigkeit

Die auf der Grundlage von Artikel 51 und Artikel 235 EG-Vertrag erlassene Verordnung 1408/71 koordiniert die für Wanderarbeiter in der Union geltenden Regelungen im Bereich der sozialen Sicherheit. Eine derartige Koordinierung stellt eine Vorbedingung für die Verwirklichung der Freizügigkeit der Arbeitnehmer dar. Die Verordnung setzt hohe Standards für den Schutz der betroffenen Personen.

Der durch die Verordnung gewährleistete Schutz ist jedoch immer noch lückenhaft<sup>26</sup>. Das Koordinierungssystem in der derzeitigen Form läuft sogar Gefahr, bald überholt zu sein und den Anschluß an verschiedene Entwicklungen zu verlieren. Die Mitgliedstaaten haben in letzter Zeit neue Leistungsarten eingeführt, um beispielsweise der zunehmenden Alterung der Bevölkerung und dem daraus resultierenden langfristigen Betreuungsbedarf Rechnung zu tragen. Dies paßt nicht ohne weiteres in das der Verordnung 1408/71 zugrundeliegende Konzept, das sich an den "klassischen" Sozialversicherungszweigen orientiert. Die Einführung neuer Formen des sozialen Schutzes in den Mitgliedstaaten sollte nicht behindert werden durch Unsicherheiten bezüglich der möglichen Auswirkungen des Koordinierungssystems auf die neuen Regelungen.

Die ursprüngliche Dimension der europäischen Integration, also die Schaffung eines gemeinsamen Marktes, der die Freizügigkeit der Arbeitnehmer ermöglicht und fördert, wurde um ein neues Konzept bereichert, nämlich das der europäischen Staatsbürgerschaft. Der persönliche Geltungsbereich der Verordnung 1408/71 sollte entsprechend angepaßt werden.

Die Koordinierung der verschiedenen einzelstaatlichen Systeme der sozialen Sicherheit ist zwangsläufig eine komplexe Angelegenheit. Eine unnötige Verkomplizierung gilt es jedoch zu vermeiden. Wo immer möglich, sollten die Vorschriften vereinfacht werden. Dabei sollte das Ziel darin bestehen, die Bestimmungen für die betroffenen Bürger leichter verständlich zu machen und praktische Probleme und bürokratische Hindernisse bei der tagtäglichen Anwendung der Verordnung zu überwinden. Derartige Schwierigkeiten können nämlich durchaus zur Folge haben, daß gar nicht mehr realisiert wird, welche Vorteile die Verordnung mit sich bringt. Die Kommission wird eine Strategie zur Vereinfachung und zur Reform des Koordinierungssystems erarbeiten, damit dieses den derzeitigen und zukünftigen Anforderungen gerecht werden kann. Die zuständigen einzelstaatlichen Behörden und Einrichtungen, das Europäische Parlament und die Sozialpartner sollen in die Entwicklung dieser Strategie eng einbezogen werden.

Im Verlauf der Debatte wurde von vielen Seiten die Auffassung geäußert, daß es nicht länger vertretbar sei, daß ein Arbeitnehmer, der versichert ist und sich rechtmäßig in einem Mitgliedstaat aufhält und der somit den in dem betreffenden Land geltenden Sozialschutzbestimmungen unterliegt, völlig aus dem Anwendungsbereich der im Rahmen des Koordinierungssystems vorgesehenen Vorschriften herausfällt, nur weil er nicht Staatsangehöriger eines EU-Mitgliedstaates ist. Die Kommission beabsichtigt, in der zweiten Hälfte des Jahres 1997 dem Rat einen Vorschlag vorzulegen, der darauf abzielt, den Geltungsbereich der Koordinierungsvorschriften ganz oder teilweise auf abhängig Beschäftigte sowie selbständig Erwerbstätige auszuweiten, die zwar in einem Mitgliedstaat versichert sind, aber nicht die Staatsangehörigkeit eines EU-Mitgliedstaates besitzen.

Die Debatte hat auch gezeigt, daß die derzeit geltenden Bestimmungen, die den grenzüberschreitenden Zugang zu Leistungen der Gesundheitsversorgung betreffen, einer eingehenden Erörterung bedürfen. Dabei wird insbesondere eine umfassendere und effizientere Nutzung der

<sup>26</sup> Auf einige dieser Lücken wurde im Grünbuch der Kommission "Allgemeine und berufliche Bildung - Forschung: Hindernisse für die grenzüberschreitende Mobilität", KOM(96) 462, näher eingegangen.

bestehenden Möglichkeiten angestrebt, vor allem in Grenzregionen. Allerdings gilt es hier zu berücksichtigen, welche Konsequenzen dies für das finanzielle Gleichgewicht der Krankenversicherungen in den Mitgliedstaaten mit sich bringt. Ebenso sollten die im Rahmen des Koordinierungssystems vorgesehenen Finanzvorschriften, die den Bereich der Gesundheitsversorgung betreffen, einer Überprüfung unterzogen werden. Vorbehaltlich der Urteile des Europäischen Gerichtshofs in den Rechtssachen Decker und Kohll<sup>27</sup> wird die Kommission einen Vorschlag zur Änderung der Verordnung 1408/71 vorlegen, um den grenzüberschreitenden Zugang zu Leistungen der Gesundheitsversorgung zu erleichtern.

Auch führt die Tatsache, daß zwar im Bereich der sozialen Sicherheit eine Koordinierung erfolgt, nicht aber im Bereich der Besteuerung, bisweilen zu ungewöhnlichen Situationen, so zum Beispiel im Falle bestimmter Grenzgänger, die unter Umständen gleich zweimal zur Finanzierung der Sozialschutzsysteme herangezogen werden, indem sie nämlich im Wohnsitzstaat hohe Steuern und im Beschäftigungsstaat hohe Versicherungsbeiträge zu entrichten haben. Die Kommission beabsichtigt diese Probleme im Verlauf von 1997 näher zu untersuchen und Möglichkeiten zu identifizieren, wie sie durch Maßnahmen auf Gemeinschaftsebene gelöst werden können.

Es besteht ein breiter Konsens darüber, daß das Fehlen eines europäischen Koordinierungssystems im Bereich der ergänzenden Altersversicherungssysteme ein großes Problem für diejenigen darstellt, die von ihrem Recht auf Freizügigkeit Gebrauch machen. Dies gilt insbesondere in den Mitgliedstaaten, in denen betriebliche Versorgungssysteme eine wichtige Rolle im Bereich des sozialen Schutzes spielen. In ihrer Mitteilung vom 22. Juli 1991<sup>28</sup> hat die Kommission aufgezeigt, welche Hindernisse hier im einzelnen bestehen. Angesichts des spezifischen Charakters vieler solcher Systeme und der – auch innerhalb ein und desselben Landes bestehenden – erheblichen Unterschiede, sowohl, was die Entstehung der Systeme, die jeweils abgedeckten Berufs-

gruppen und den sachlichen Anwendungsbereich anbelangt, als auch, was die rechtliche Ausgestaltung und die technische Abwicklung betrifft, scheint das derzeitige Koordinierungssystem, das schließlich für die gesetzlichen Systeme geschaffen wurde, kaum geeignet, diese Probleme anzugehen. Hier bedarf es eines flexibleren Ansatzes. In dem Bericht des hochrangigen Gremiums für Fragen der Freizügigkeit<sup>29</sup> in dem Frau Simone Veil den Vorsitz führt, wurden der Kommission Vorschläge unterbreitet, wie hier weitere Fortschritte zu erzielen sind. Im Rahmen eines demnächst erscheinenden Grünbuchs über ergänzende Altersversicherungssysteme wird die Kommission der Frage nachgehen, welche Hindernisse in diesem Bereich der Verwirklichung der Freizügigkeit im Wege stehen. Als ersten Schritt zur Überwindung dieser Hindernisse plant sie jedoch, einen Vorschlag für eine Richtlinie vorzulegen, die grundsätzlich die in dem Bericht des hochrangigen Gremiums angesprochenen Aspekte abdecken sollte.

**Ziel:** Anpassung des Koordinierungssystems an neue Formen des Sozial-schutzes und neue Bedürfnisse – Vermeidung einer unnötigen Verkomplizierung sowie Beseitigung von Hindernissen im grenzüberschreitenden Verkehr.

**Maßnahmen:** –Die Kommission wird unter enger Einbeziehung der nationalen Behörden, des Europäischen Parlaments und der Sozialpartner eine Strategie für die Reform, Vereinfachung und Aktualisierung des Koordinierungssystems entwickeln.  
–Die Kommission wird ein Grünbuch über ergänzende Rentensysteme veröffentlichen, in dem alle in diesem Bereich bestehenden Hindernisse für die Freizügigkeit beleuchtet werden. Als ersten Schritt zur Überwindung dieser Hindernisse plant die Kommission, einen Vorschlag für eine Richtlinie vorzulegen, die grundsätzlich die in dem Bericht des hochrangigen Gremiums angesprochenen Aspekte abdecken sollte.

27. Der Europäische Gerichtshof prüft derzeit, inwieweit die Bestimmungen der Verordnung 1408/71, die einen grenzüberschreitenden Zugang zu Leistungen der Gesundheitsversorgung auf Kosten des zuständigen Staates nur unter ganz bestimmten Voraussetzungen eröffnen, mit Artikel 30 EG-Vertrag (freier Verkehr von Waren, wie z. B. Pharmazeutika) und Artikel 59 EG-Vertrag (freier Verkehr von Dienstleistungen, wie z. B. Leistungen der Gesundheitsversorgung) vereinbar sind: Rechtssachen Decker (C-120/95) und Kohll (C-158/96).

28. Mitteilung der Kommission an den Rat: "Ergänzende Systeme der sozialen Sicherheit: Die Rolle der betrieblichen Altersversorgungssysteme für den Sozialschutz der Arbeitnehmer und ihre Auswirkungen auf die Freizügigkeit", SEK(91)1332.

29. Der Bericht über ergänzende Altersversorgungssysteme wurde auf der Sitzung des hochrangigen Gremiums für Fragen der Freizügigkeit vom 28./29. November 1996 angenommen.

### 3. UNTERSTÜTZUNG DES ANPASSUNGSPROZESSES DURCH MAßNAHMEN AUF EUROPÄISCHER EBENE

Die vorliegende Mitteilung trägt dem Subsidiaritätsprinzip Rechnung. Jeder Mitgliedstaat ist selbst für die Gestaltung und Finanzierung seines Sozialschutzsystems verantwortlich. Die Union bleibt zuständig für die Koordinierung der einzelstaatlichen Sozialversicherungssysteme, soweit es um den Schutz derjenigen geht, die von ihrem Recht auf Freizügigkeit innerhalb der Union Gebrauch machen. Außerdem entsteht durch den Erfahrungsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten ein bedeutender europäischer Mehrwert.

Eine Modernisierung und Verbesserung des Sozialschutzes in der Union kann nicht ohne die aktive Mitwirkung aller Beteiligten geleistet werden. In Teil 2 der vorliegenden Mitteilung hat die Kommission einige Maßnahmen genannt, mit denen Wege zur Erreichung dieses Ziels und konkrete Ansatzpunkte für weitere Überlegungen aufgezeigt werden sollen.

Die Kommission fordert den Rat, das Europäische Parlament, den Wirtschafts- und Sozialausschuß, den Ausschuß für Beschäftigung und Arbeitsmarkt sowie den Ausschuß für Wirtschaftspolitik auf, zu den in der vorliegenden Mitteilung dargelegten Ansätzen für eine Modernisierung der Sozialschutzsysteme Stellung zu nehmen.

Auch die Sozialpartner sind aufgefordert, auf allen geeigneten Ebenen einen Beitrag zu der Debatte zu leisten, insbesondere zu folgenden drei Themen:

- Auswirkungen der Alterung der Bevölkerung auf den Übergang in den Ruhestand;
- konkrete Ausgestaltung eines europäischen Rahmens von Rechtsvorschriften, der ein gesichertes Umfeld für ein effizientes Funktionieren der ergänzenden Alterssicherungssysteme bietet;
- Implikationen der Entwicklung neuer Arbeitsformen, insbesondere Auswirkungen von Unterbrechungen der Erwerbstätigkeit auf die Ansprüche auf Sozialleistungen.

Fragen des sozialen Schutzes müssen in die Entwicklung der europäischen Beschäftigungspolitik integriert werden. Die Beschäftigungsproblematik stellt derzeit die höchste Priorität und die größte Herausforderung für die Europäische Union und ihre Mitgliedstaaten dar. Hier besteht ein Handlungsbedarf und ein Potential für weitere Aktionen auf Gemeinschaftsebene. Die Kommission wird im Rahmen des dem Europä-

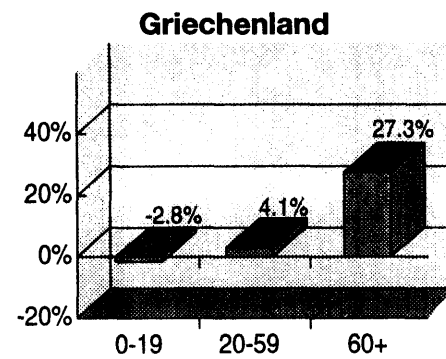
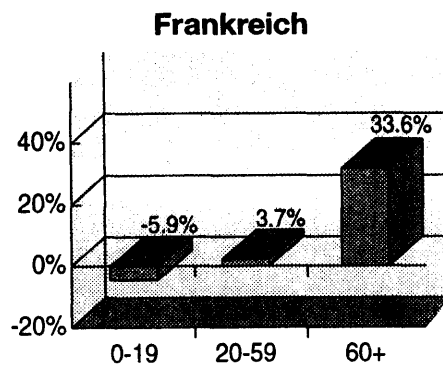
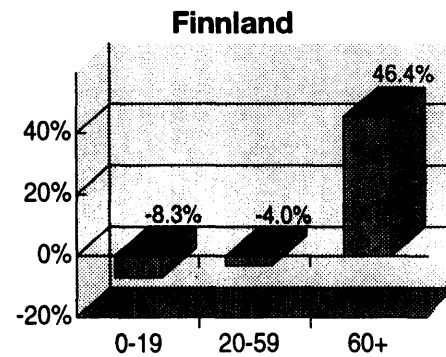
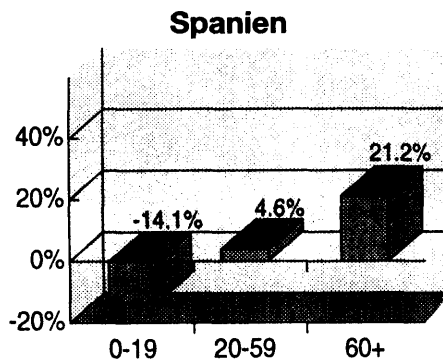
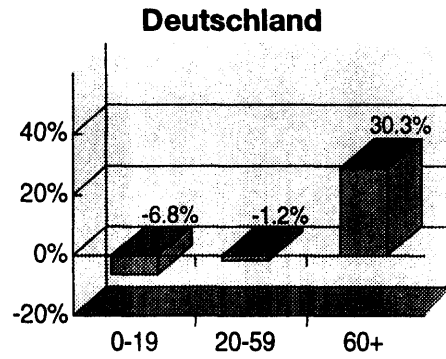
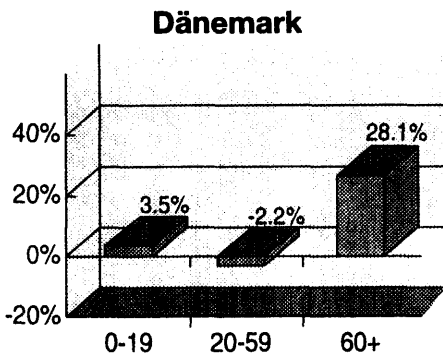
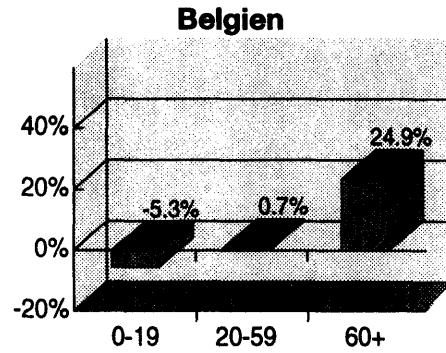
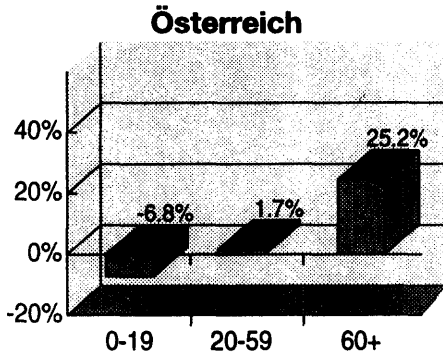
ischen Rat in Luxemburg im Dezember 1997 vorzulegenden gemeinsamen Berichts einen Beitrag zu diesem Prozeß leisten. Dieser Beitrag wird in einer Analyse der Reformen bestehen, die von den Mitgliedstaaten bereits durchgeführt wurden, um die Sozialschutzsysteme beschäftigungsfreundlicher zu gestalten. Außerdem sollen im Rahmen des Berichts weitere Aktionsbereiche vorgeschlagen werden. Die Gruppe der Generaldirektoren für soziale Sicherheit wird um Unterstützung bei der Erarbeitung des Berichts gebeten.

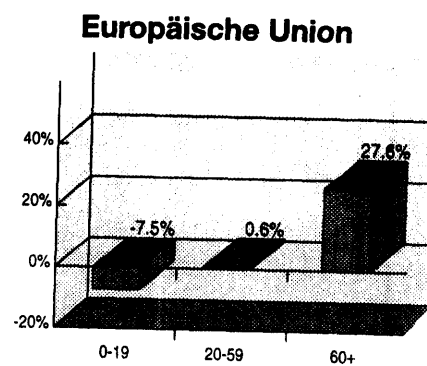
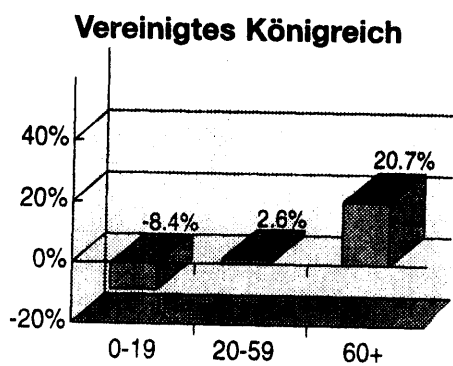
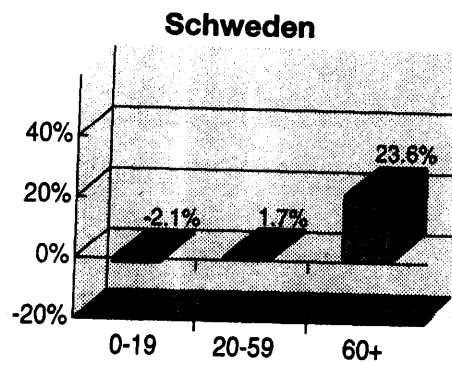
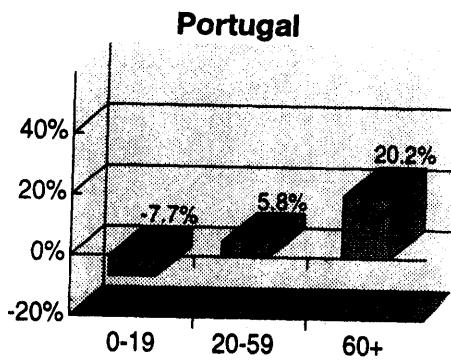
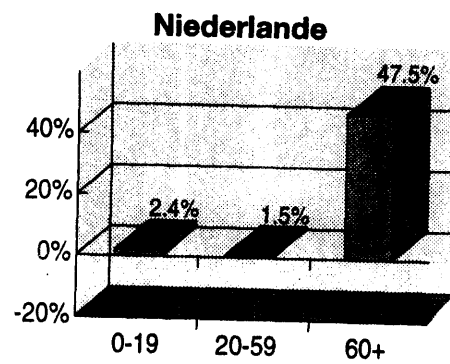
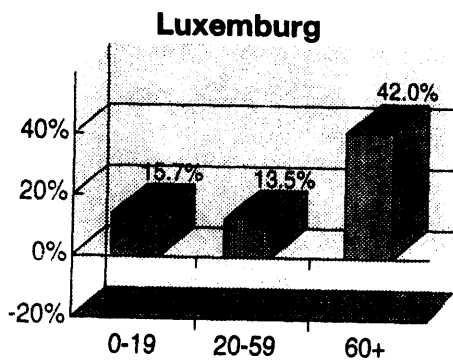
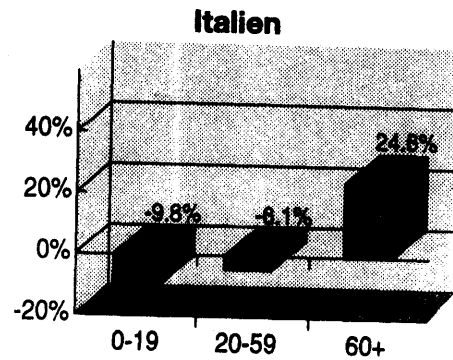
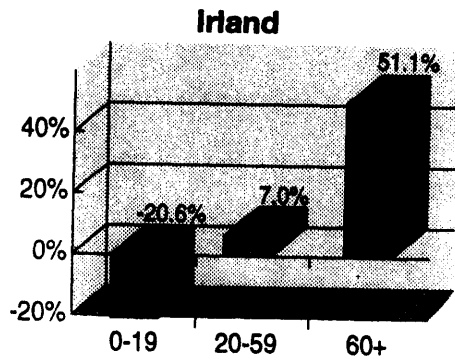
In den Prozeß gemeinsamer Überlegungen muß eine Reihe weiterer Partner einbezogen werden, unter anderem die Repräsentanten der Zivilgesellschaft. Die in der vorliegenden Mitteilung umrissene Problematik wird ganz oben auf der Agenda des Europäischen Forums für Sozialpolitik 1998 stehen. An dem Forum werden Mitgliedstaaten, Sozialpartner, Nichtregierungsorganisationen sowie die europäischen Institutionen teilnehmen. Gegenstand der Diskussionen wird die Ausrichtung der Reformen der Sozialschutzsysteme im nächsten Jahrzehnt sein. Dabei wird es konkret um die Frage gehen, wie die Sozialschutzsysteme an die neuen, in dieser Mitteilung aufgezeigten Bedürfnisse angepaßt werden können.

Schließlich werden in dem Ende 1997 zu veröffentlichenden Bericht "Soziale Sicherheit in Europa" als Beitrag zu den gemeinsamen Überlegungen weitere Fakten und Analysen zu neuen Entwicklungen in den Mitgliedstaaten zusammengestellt werden.

Anlage

Bevölkerungswachstum zwischen 1995 und 2015 für drei ausgewählte Altersgruppen  
- mittleres Szenario -





Source : EUROSTAT



ISSN 0254-1467

KOM(97) 102 endg.

# DOKUMENTE

DE

05 04

---

Katalognummer : CB-CO-97-104-DE-C

ISBN 92-78-17132-8

---

Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften

L-2985 Luxemburg