



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, 21.12.000
COM(2000) 846 final

**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DEN RAT UND DAS EUROPÄISCHE
PARLAMENT**

**DER BEITRAG DER ÖFFENTLICHEN HAUSHALTE ZU WACHSTUM UND
BESCHÄFTIGUNG: VERBESSERUNG VON QUALITÄT UND NACHHALTIGKEIT**

ZUSAMMENFASSUNG

Zusammenfassung und wichtigste Schlussfolgerungen.....	iii
1. EINLEITUNG.....	8
2. Auf welche Weise beeinflussen die öffentlichen Haushalte Wachstum und Beschäftigung?.....	10
2.1. Die Lage der öffentlichen Finanzen in der EU zu Beginn des 21. Jahrhunderts.....	10
2.2. Der Einfluss der öffentlichen Haushalte auf Wachstum und Beschäftigung.....	14
3. Wahrung solider öffentlicher Finanzen in Stufe 3 der WWU	18
3.1. Neue Herausforderungen an die Finanzpolitik	18
3.2. Künftige Aufgaben und die Reaktionen der Mitgliedstaaten	19
4. Auf dem Wege zu beschäftigungsfreundlicheren Abgaben- und Sozialleistungssystemen	22
4.1 Die Struktur der Abgaben- und Sozialleistungssysteme in der EU	22
4.2 Die nächsten Aufgaben und die Reaktion der Mitgliedstaaten.....	27
5. Öffentliche Finanzen und wissensbestimmte Wirtschaft	35
5.1 Die Struktur der Staatsausgaben im Vergleich	35
5.2 Sachkapital (Infrastruktur).....	37
5.3 Humankapital.....	40
5.4 Forschung und Entwicklung (FuE) und Innovation.....	45
6. Langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen.....	48
6.1 Überblick über die Haushaltseffekte der Bevölkerungsalterung	48
6.2 Weiteres Vorgehen und Maßnahmen der Mitgliedstaaten	56
Anhang A: Reformen der Abgabensysteme	64
Anhang B: Reformen der Sozialleistungssysteme.....	69
Anhang C: Reformen der Gesundheitssysteme	74
Anhang D: Reformen der Rentensysteme	84

ZUSAMMENFASSUNG UND WICHTIGSTE SCHLUSSFOLGERUNGEN

Hintergrund

Der Europäische Rat forderte auf seiner Tagung am 23. und 24. März 2000 in Lissabon Rat und Kommission auf, ihm "bis zum Frühjahr 2001 einen Bericht vorzulegen, in dem der Beitrag der öffentlichen Finanzen zu Wachstum und Beschäftigung bewertet und anhand vergleichbarer Daten und Indikatoren beurteilt wird, ob angemessene konkrete Schritte unternommen werden, um:

- den Steuerdruck auf die Arbeit, insbesondere auf die gering qualifizierte und schlecht bezahlte Arbeit zu verringern, die beschäftigungs- und ausbildungsfördernde Wirkung der Steuer- und Sozialleistungssysteme zu verbessern;
- die öffentlichen Ausgaben im Sinne einer erhöhten relativen Bedeutung der Kapitalbildung - sowohl bei Sachkapital als auch bei Humankapital - umzuorientieren, und Forschung und Entwicklung, Innovation und Informationstechnologien zu unterstützen;
- die langfristige Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen sicherzustellen, indem im Lichte des von der hochrangigen Gruppe "Sozialschutz" zu erstellenden Berichts alle diesbezüglichen Aspekte, einschließlich der Auswirkungen der Alterung der Bevölkerung, geprüft werden".

Der hiermit vorliegende Bericht der Kommission und des Rates wird dazu beitragen, dass der Haushaltseffekt die verschiedenen vom Europäischen Rat in Lissabon genannten Maßnahmen voll berücksichtigt wird.

Der Rat "Wirtschaft und Finanzen" prüfte auf seiner Tagung am 7. November 2000 einen entsprechenden Fortschrittsbericht¹. Er betrachtete ihn als eine gute Grundlage für den Bericht von Kommission und Rat, der dem Europäischen Rat auf der Tagung in Stockholm vorgelegt werden soll.

Wie die öffentlichen Haushalte Wachstum und Beschäftigung beeinflussen

Die Ausgaben- und Abgabenquote liegt in den einzelnen Mitgliedstaaten zwischen 40 % bis 50 % des BIP. Die Auswirkungen der öffentlichen Finanzen auf Wachstum und Beschäftigung lassen sich nur anhand einer komplexen Analyse beurteilen. Der Staat verfolgt eine Vielzahl von politischen Zielen (Verbesserung der Ressourcenallokation, Umverteilung, Stabilisierung usw.) und setzt hierzu verschiedene Instrumente ein (Gesetze, Ausgaben, Abgaben usw.), so dass sich die öffentlichen Finanzen zwangsläufig auf mannigfaltige, komplexe Weise auf die "reale" Wirtschaft auswirken. Allgemein wird jedoch davon ausgegangen, dass die öffentlichen Haushalte das Wachstums- und Beschäftigungspotenzial vor allem über folgende drei Wirkungszusammenhänge steigern können:

¹ ECFIN/586/00-EN.rev1

- *Über die Akkumulation von Produktionsfaktoren.* Der Staat trägt durch eine stärkere Akkumulation der Produktionsfaktoren direkt zu Wachstum und Beschäftigung bei. Investitionen in Sach-, Human- und Wissenskapital (Infrastruktur, Bildung und Ausbildung, Forschung und Entwicklung (FuE) und Innovation) sowie - in geringem Maße - die Sozialausgaben beeinflussen langfristig Produktion und Wachstumspotenzial. Werden höhere Staatsausgaben jedoch durch höhere, verzerrend wirkende Abgaben (Steuern und Sozialbeiträge) finanziert oder führen sie zu höheren Defiziten und damit zu höherer Staatsverschuldung, so können sie auch die Wirkung haben, dass sie private Investitionen verdrängen.
- *Über adäquate Anreizeffekte des Abgaben- und des Sozialleistungssystems.* Abgaben- und Sozialleistungssystem beeinflussen Arbeits-, Spar- und Anlageentscheidungen der einzelnen Menschen und der Unternehmen und damit die Funktionsweise der "realen" Wirtschaft. Das Wohlfahrtssystem spielt eine wichtige Rolle bei der Korrektur von Marktversagen und für die Gewährleistung des sozialen Zusammenhalts und trägt auf diese Weise zu Wachstum und Beschäftigung bei. Eine wirksame soziale Sicherung lässt sich als "Produktions"-Faktor betrachten. Jedoch muss dafür gesorgt werden, dass die Abgaben- und Sozialleistungssysteme höheren Erwerbs- und Erwerbstätigenquoten förderlich sind.
- *Über die Sicherung eines stabilen makroökonomischen Klimas.* Solides Haushaltsgebaren trägt zur makroökonomischen Stabilität bei und stützt die Geldpolitik in ihrer Aufgabe, die Preise stabil und gleichzeitig die Zinsen niedrig zu halten. Beide Wirkungen fördern Investitionen und Ersparnis von privater Hand. Indem die öffentliche Verschuldung und damit die Zinsbelastung durch eine solide Finanzpolitik des Staates verringert wird, entsteht Spielraum zur Senkung verzerrend wirkender Abgaben und zur Erhöhung produktiver öffentlicher Ausgaben. Darüber hinaus können Wachstum und Beschäftigung auch langfristig durch solides Haushaltsgebaren gefördert werden, da das betreffende Land auf diese Weise besser in der Lage ist, den erheblichen Druck auf eine Erhöhung der öffentlichen Ausgaben zu bewältigen, der sich insbesondere in Bezug auf Renten- und Gesundheitsausgaben aus der Bevölkerungsalterung ergibt.

Die Solidität der öffentlichen Finanzen in der WWU muss gewahrt bleiben

Die jüngsten Haushaltsentwicklungen zeigen, dass die EU auf dem richtigen Weg ist. Das Ziel des Stabilitäts- und Wachstumspakts, einen nahezu ausgeglichenen oder einen Überschuss aufweisenden Haushaltssaldo zu erreichen, ist in Reichweite, und die öffentliche Verschuldung nimmt stetig ab. Dies stellt einen großen Erfolg dar, lag doch das Defizit für die EU als Ganzes vor nur sieben Jahren noch bei 6 % des BIP. Gleichzeitig werden Reformen zur Verringerung der Abgabenbelastung durchgeführt, die höher ist als je zuvor.

Allerdings lässt sich nicht für alle Bereiche ein günstiges Bild zeichnen. Es gibt immer mehr Anzeichen dafür, dass die Haushaltspolitik in den meisten Mitgliedstaaten in einer Phase, in der es zu einer positiven Produktionslücke kommt, prozyklisch gelockert wird. Der Umstand, dass für 2001 immer noch ein strukturelles Defizit für die EU als Ganzes prognostiziert wird, lässt darauf schließen, dass in einigen Mitgliedstaaten - wenn man die "reale" Anpassungsanstrengung, wie im jeweiligen Stabilitäts- und Konvergenzprogramm vorgesehen, zu Grunde legt - die Bemühungen um Haushaltsanpassung nachgelassen haben. Es besteht also unter Umständen weiterer Konsolidierungsbedarf, wenn die Mitgliedstaaten das genannte Ziel des Stabilitäts- und Wachstumspakts termingerecht verwirklichen sollen.

Nachdem die Erreichung dieses Ziels nun in greifbare Nähe rückt und die gesamtwirtschaftlichen Bedingungen günstig sind, treten neue finanzpolitische Prioritäten ins Blickfeld. In diesem Bericht wird unter Verwendung verschiedener Kriterien untersucht, ob mit den jüngsten Steuerreformen eine nachhaltige Verringerung der Abgabenbelastung erreicht und gleichzeitig dem Ziel der Haushaltsdisziplin gefolgt werden kann. Abgabensenkungen sind zwar in den meisten EU-Ländern angebracht, doch ist es offensichtlich auch notwendig, entsprechende Verringerungen bei den Staatsausgaben vorzunehmen, damit sich der strukturelle Haushaltssaldo nicht verschlechtert. Ferner könnte sich die Beschäftigungs- und Wachstumseffekt von Abgabensenkungen in einigen Fällen dadurch verstärken lassen, dass diese im Rahmen eines umfassenden Pakets gezielter Maßnahmen zum Abbau verzerrend wirkender Abgaben und wirksamer Reformen des Sozialleistungssystems erfolgen. Die Kommission fordert die Mitgliedstaaten auf, für die Bewertung von Abgabensenkungen sowie den Spielraum für deren Umsetzung im Zusammenhang mit dem Haushaltsüberwachungsprozess auf EU-Ebene die Tauglichkeit der Kriterien zu überprüfen.

Auf dem Wege zu beschäftigungsfreundlicheren Abgaben- und Sozialleistungssystemen

Im Mittelpunkt der Steuerreformen der letzten Jahre stand die Erfordernis, die in den letzten 30 Jahren um ein Drittel gestiegene Belastung des Faktors Arbeit zu verringern. Insgesamt gesehen wurden Fortschritte gemacht auf dem Wege zu beschäftigungsfreundlicheren Abgabensystemen, zur Verringerung der Abgabenbelastung der Arbeit sowie zur Herabsetzung der Grenzsteuersätze. Im internationalen Vergleich ist die Gesamtabgabenbelastung der Arbeit jedoch in vielen Mitgliedstaaten noch immer sehr hoch. Außerdem waren die Reformbemühungen uneinheitlich - wurde in einigen Ländern bei der Reform des Steuersystems nach einem Gesamtkonzept vorgegangen, so wurden in anderen Ländern nur Einzelmaßnahmen ergriffen.

Viele Länder haben bereits Schritte zur Senkung der Steuern und sonstigen Abgaben unternommen; sie betreffen vorwiegend die Arbeitgeber-Sozialbeiträge, in letzter Zeit auch die Einkommenssteuern, vor allem für Arbeitnehmer am unteren Ende der Lohnskala. So sehen die meisten Reformen allgemeine Abgabensenkungen vor, doch sind die Maßnahmen in einigen Ländern speziell auf einkommensschwache Familien mit Kindern ausgerichtet.

Die Änderungen bei den Lohnersatzleistungsquoten sind bis jetzt relativ gering; nur einige wenige Länder haben Lohnergänzungsleistungen eingeführt, die das Einkommen von Niedrigverdienern erhöhen. Der Zusammenhang zwischen finanziellen Anreizen und der Bereitschaft Erwerbsloser, Stellen zu suchen und anzunehmen, hängt in hohem Maße davon ab, welche Bedingungen an die Gewährung von Unterstützungsleistungen geknüpft sind und wie die Leistungsvergabe verwaltet wird. Festzustellen ist eine gewisse Tendenz zur Verschärfung der Anspruchsvoraussetzungen und damit zur Unterstützung der Teilnahme an aktiven Arbeitsmarktmaßnahmen. Jedoch müssen die Anstrengungen verstärkt werden, von passiven zu aktiven Arbeitsmarktmaßnahmen zu überzugehen.

Haushaltsmittel für eine wissensbestimmte Wirtschaft

Angesichts der laufenden Debatte über die "New economy" ist es an der Zeit, den Beitrag der öffentlichen Haushalte zur Herausbildung einer wissensbestimmten Wirtschaft zu untersuchen. Ländervergleiche zu öffentlichen Ausgaben sind allerdings äußerst schwierig, da nicht genügend Daten vorhanden sind: Dieses Manko besteht sowohl hinsichtlich der Leistungen des öffentlichen Sektors (es gibt keine vergleichsfähige funktionale

Ausgabenklassifizierung) als auch hinsichtlich der Ergebnisse (es fehlen Aufschlüsse über Effizienz und volkswirtschaftlichen Ertrag der öffentlichen Ausgaben). Neben der Datenlage ist bei Vergleichen auch den Unterschieden Rechnung zu tragen, die bei der Anreizstruktur für private Akteure, Ausschreibungsverfahren, der Vergabe öffentlicher Aufträge, der Auslagerung von Funktionen und schließlich bei Steuern und anderen Abgaben bestehen. Da nur in beschränktem Maße Daten vorliegen, kann dem Auftrag des Lissabonner Europäischen Rates leider nur teilweise entsprochen werden.

Es gilt für eine Zunahme der Investitionen zu sorgen, die die Herausbildung der Informationsgesellschaft erleichtern. Desgleichen müssen die Staaten Bildung und Ausbildung stärker in den Vordergrund stellen, um die europäischen Bürger mit den erforderlichen Qualifikationen für die Informationsgesellschaft auszustatten und das Engagement des Privatsektors in den Bereichen Innovation und FuE zu fördern. Dies muss über ein solides Haushaltsgebaren geschehen, indem darauf geachtet wird, dass die Kapitalbildung über Umschichtung von Ausgaben und nicht über ein höheres Gesamtvolumen der öffentlichen Ausgaben verstärkt wird. Die Ausgabenumschichtung in den öffentlichen Haushalten ist außerdem zu ergänzen durch Institutionen- und Strukturreformen, die die Rolle der Marktmechanismen verstärken und adäquate Anreizsysteme zur Förderung der privaten Bildung von Sach- und Humankapital einführen.

Langfristige Nachhaltigkeit öffentlicher Finanzen

In den kommenden Jahrzehnten wird sich die Bevölkerung der EU-Mitgliedstaaten nach Umfang und Altersprofil erheblich ändern. Den letzten Bevölkerungsprojektionen von Eurostat zufolge wird sich die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter (zwischen 20 und 64) bis 2015 in der EU mehr oder weniger stabil bei 230 Millionen Personen halten, danach aber bis 2050 auf 192 Millionen zurückgehen. Gleichzeitig wird sich die Anzahl älterer Bürger (über 65) von 61 Millionen im Jahre 2000 auf 103 Millionen im Jahre 2050 erhöhen. Damit wird sich die Altersabhängigkeitsquote in der EU (Verhältnis Bevölkerungsanteil über 65 zu Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter) rasch von 27 % im Jahre 2000 auf 53 % im Jahre 2050 erhöhen.

Durch die alternde Bevölkerung wird es zu beträchtlichem Druck in Richtung auf höhere Ausgaben für die gesetzliche Altersversorgung kommen. Eine spezielle Arbeitsgruppe des wirtschaftspolitischen Ausschusses hat langfristige Projektionen vorgelegt, denen zufolge die Bevölkerungsalterung in den meisten Mitgliedstaaten zu einer Erhöhung der Rentenausgaben um 3 bis 5 BIP-Prozentpunkte führen könnte. Die Projektionen zeigen, dass der Anstieg der Rentenausgaben langsamer erfolgen wird als der der Altersabhängigkeitsquote: dies lässt darauf schließen, dass die Reformen der 90er Jahre bereits eine gewisse Dämpfung des alterungsbedingten Rentenausgabenanstiegs bewirkt haben. Schätzungen deuten darauf hin, dass auch die Gesundheitsausgaben aufgrund der Bevölkerungsalterung um etwa 3 BIP-Prozentpunkte zunehmen könnten. Insgesamt stellt die Bevölkerungsalterung eine große Herausforderung an die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen dar, wobei die größten Probleme auf die Länder zukommen werden, die eine hohe Staatsverschuldung haben und in denen das Rentensystem auf dem Umlageprinzip beruht.

Die sich aus dem Alterungsprozess ergebende Finanzproblematik ist von einer Größenordnung, die nach einem umfassenden Handlungskonzept verlangt. Zum einen sollten die Mitgliedstaaten weiter ihre Haushalte konsolidieren und ihre Verschuldung rascher abbauen, so dass sich die Schuldenbelastung verringert und dadurch die

alterungsbedingten Zusatzausgaben zu einem Teil ausgleichen lassen. Zum anderen würden Arbeitsmarktreformen, durch die sich die Erwerbstätigenquote erhöht, dazu beitragen, den negativen Effekt der demographischen Entwicklung auf den Umfang der Erwerbsbevölkerung zu kompensieren. Wie im Bericht der hochrangigen Gruppe "Sozialschutz" hervorgehoben wird, muss einer steigenden Erwerbsbeteiligung von Frauen und älteren Menschen besondere Beachtung geschenkt werden. Erforderlich sind Reformen, die dazu führen, dass Abgaben- und Sozialleistungssysteme Anreize zum Verbleiben auf dem Arbeitsmarkt vermitteln, Frühverrentungsprogramme weniger in Anspruch genommen werden, lebenslanges Lernen gefördert wird und Beruf und Familie sich besser miteinander vereinbaren lassen, z. B. durch preiswerte Kinderbetreuungsmöglichkeiten.

Zwar wurden im Bereich der gesetzlichen Altersversorgung in den letzten Jahren Maßnahmen durchgeführt, doch bedarf es weiterer Reformen, die darauf abzielen, die Erwerbsquote der Frauen und älteren Menschen zu erhöhen, durch eine engere Verknüpfung von Beitragsleistung und Anspruchsberechtigung für mehr Fairness bei der Leistungsbemessung zu sorgen und ein besseres Gleichgewicht zwischen den verschiedenen Säulen der Altersversorgung herzustellen. In vielen Mitgliedstaaten dürften zukünftig kapitalgedeckte Rentensysteme eine größere Rolle spielen. Entsprechende Schritte sollten bereits geraume Zeit vor dem Anstieg der Altersabhängigkeitsquote eingeleitet werden, so dass die Menschen rechtzeitig das Nötige für ihre Alterssicherung unternehmen können.

Die EU kann hier eine konstruktive Rolle spielen und den Mitgliedstaaten dabei helfen, den Haushaltseffekt der Bevölkerungsalterung in geeigneter Weise anzugehen. Die Kommission unterstützt Bemühungen um weitere Projektionen über die langfristigen Auswirkungen der alternden Bevölkerung auf die Gesundheits- und Langzeitpflegeausgaben. Des Weiteren geht es der Kommission darum, dass der Nachhaltigkeitsaspekt voll in den Stabilitäts- und Wachstumspakt aufgenommen wird; die Mitgliedstaaten sollten in ihren Stabilitäts- und Wachstumsprogrammen auf alle Aspekte der langfristigen Tragbarkeit der öffentlichen Finanzen eingehen. Ferner wird die Kommission die Möglichkeit prüfen, in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten eine europäische Längsschnitterhebung zur Bevölkerungsalterung einzurichten, auf die sich die einzelnen Ländern stützen könnten, wenn sie Maßnahmen zur besseren Berücksichtigung der sich wandelnden Bedürfnisse einer alternden Bevölkerung entwerfen.

1. EINLEITUNG

Auftrag

Der Europäische Rat forderte in Lissabon Rat und Kommission auf, ihm "bis zum Frühjahr 2001 einen Bericht vorzulegen, in dem der Beitrag der öffentlichen Finanzen zu Wachstum und Beschäftigung bewertet und anhand vergleichbarer Daten und Indikatoren beurteilt wird, ob angemessene konkrete Schritte unternommen werden, um:

- den Steuerdruck auf die Arbeit, insbesondere auf die gering qualifizierte und schlecht bezahlte Arbeit zu verringern, die beschäftigungs- und ausbildungsfördernde Wirkung der Steuer- und Sozialleistungssysteme zu verbessern;
- die öffentlichen Ausgaben im Sinne einer erhöhten relativen Bedeutung der Kapitalbildung - sowohl bei Sachkapital als auch bei Humankapital - umzuorientieren, und Forschung und Entwicklung, Innovation und Informationstechnologien zu unterstützen;
- die langfristige Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen sicherzustellen, indem im Lichte des von der hochrangigen Gruppe "Sozialschutz" zu erstellenden Berichts alle diesbezüglichen Aspekte, einschließlich der Auswirkungen der Alterung der Bevölkerung, geprüft werden."

Im Zusammenhang mit den laufenden Arbeiten für den Bericht von Kommission und Rat prüfte der Rat „Wirtschaft und Finanzen“ am 7. November 2000 einen Fortschrittsbericht² der Kommissionsdienststellen, der auf dem Bericht "*Public finances in EMU - 2000*"³ der GD ECFIN basiert. Nach Einschätzung des Rates "Wirtschaft und Finanzen" gibt der Fortschrittsbericht eine gute Grundlage für den Bericht von Kommission und Rat ab, der dem Europäischen Rat in Stockholm im Frühjahr 2001 vorgelegt werden soll.

Aufgabe des Berichts von Kommission und Rat für den Stockholmer Europäischen Rat

Eine Reihe von Instrumenten der Gemeinschaft enthalten bereits Empfehlungen zu verschiedenen Aspekten der öffentlichen Finanzen. Makroökonomische Fragen werden im Rahmen der Grundzüge der Wirtschaftspolitik und des Stabilitäts- und Wachstumspakts behandelt. Auf strukturelle Aspekte der Abgaben- und Ausgabenpolitik wird in den Grundzügen der Wirtschaftspolitik und in den beschäftigungspolitischen Leitlinien eingegangen, und die Beurteilung von Reformen der Produkt- und Faktormärkte erfolgt als Teil des Cardiff-Prozesses. Der Bericht an Kommission und Rat befasst sich in erster Linie mit der Funktion, die den öffentlichen Haushalten bei der Förderung von Wachstum und Beschäftigung und damit bei der Erreichung des neuen strategischen Ziels der EU zukommt.

Der Bericht von Kommission und Rat soll auch dazu beitragen, dass bei den verschiedenen vom Lissabonner Europäischen Rat angeführten wirtschaftspolitischen Maßnahmen voll

² ECFIN/586/00-EN.rev1

³ ECFIN/339/00-EN, Mai 2000, erschienen in *European Economy, Reports and Studies*, Nr.3, 2000.

berücksichtigt wird, wie sich die Initiativen zur Erreichung der Lissabonner Ziele auf die öffentlichen Finanzen auswirken. Bei den Bestrebungen zur Reform der Abgaben- und Sozialleistungssysteme und zur Umschichtung der öffentlichen Ausgaben zugunsten der Sach- und Humankapitalbildung kommt es ganz entscheidend darauf an, dass das Ziel nachhaltig solider öffentlicher Finanzen jederzeit glaubwürdig weiterverfolgt wird.

Übersicht über die Mitteilung

In Teil 2 wird ein schematischer Überblick über die Lage der öffentlichen Finanzen zu Beginn des 21. Jahrhunderts gegeben und danach das komplexe Wechselverhältnis zwischen öffentlichen Finanzen und Wirtschaftswachstum sowie Beschäftigung untersucht; damit wird gleichzeitig der Analyserahmen für den weiteren Bericht abgesteckt.

Teil 3 befasst sich mit der Notwendigkeit *solider öffentlicher Haushalte als Voraussetzung für Wachstum und Beschäftigung*. Es wird untersucht, welche Aufgaben die Mitgliedstaaten zu bewältigen haben, um den Haushaltskonsolidierungsprozess in Phase 3 der WWU fortzuführen. Geprüft wird, inwieweit die in letzter Zeit getroffenen Maßnahmen eine nachhaltige Verringerung der Gesamtbelastung durch Abgaben (Steuern und Sozialbeiträge) herbeiführen können und gleichzeitig das Gebot der Haushaltsdisziplin gerecht werden.

In Teil 4 des Berichts wird näher auf jüngste Schritte in Richtung auf *beschäftigungsfreundlichere Abgaben- und Sozialleistungssysteme* eingegangen, d. h. auf die Frage, ob sich hierdurch die Arbeits-, Spar- und Anlageanreize verbessert haben. Untersucht werden die Struktur der Abgaben- und Sozialleistungssysteme in der EU und die Wirkung der in letzter Zeit von Mitgliedstaaten durchgeführten Reformen, die speziell gering qualifizierte und niedrig entlohnte Arbeitnehmer betreffen.

Teil 5 befasst sich mit der *Rolle der öffentlichen Haushalte bei der Herausbildung einer wissensbestimmten Wirtschaft*. Öffentliche Investitionen in Sachkapital (Infrastruktur), Humankapital, FuE und Innovation werden einer detaillierten Prüfung unterzogen.

In Teil 6 geht es um die *langfristige Nachhaltigkeit der öffentlichen Haushalte* angesichts der Auswirkungen der Bevölkerungsalterung auf das Renten- und das Gesundheitssystem. Ausgegangen wird dabei von Projektionen, die von einer speziellen Arbeitsgruppe des wirtschaftspolitischen Ausschusses angestellt und am 7. November 2000 vom Rat "Wirtschaft und Finanzen" geprüft wurden, sowie von Arbeiten der hochrangigen Gruppe "Sozialschutz". Es wird untersucht, ob die Mitgliedstaaten in verschiedenen politischen Bereichen adäquate Maßnahmen zur Bewältigung des Haushaltseffekts der Bevölkerungsalterung treffen.

2. AUF WELCHE WEISE BEEINFLUSSEN DIE ÖFFENTLICHEN HAUSHALTE WACHSTUM UND BESCHÄFTIGUNG?

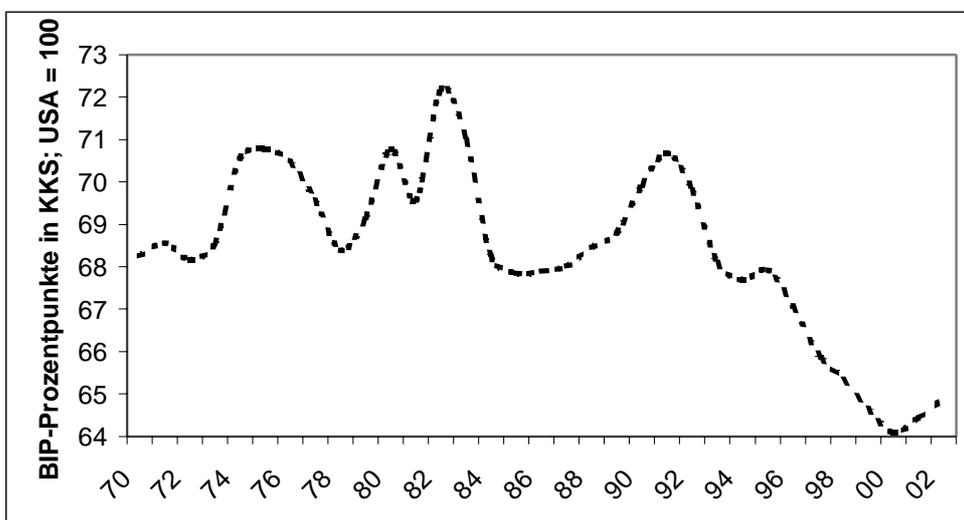
2.1. Die Lage der öffentlichen Finanzen in der EU zu Beginn des 21. Jahrhunderts

Die Herausforderung von Lissabon

Auf seiner Lissabonner Tagung am 23. und 24. März 2000 setzte der Europäische Rat der Union ein neues strategisches Ziel, nämlich "...die Union zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum in der Welt zu machen - zu einem Wirtschaftsraum, der fähig ist, ein dauerhaftes Wirtschaftswachstum mit mehr und besseren Arbeitsplätzen und einem größeren sozialen Zusammenhalt zu erzielen." Insbesondere ruft der Rat die EU auf, "... die Erwerbsquote vom gegenwärtigen Durchschnitt von 61% bis zum Jahr 2010 so nahe wie möglich an das Niveau von 70% heranzuführen. Im Kern bedeutet dies, dass die EU ihr wirtschaftliches Potenzial voll nutzen muss, um ihren Bürgern einen höheren Lebensstandard zu sichern.

Wie groß die Herausforderung ist, wird ersichtlich, wenn die Entwicklung des BIP pro Kopf in der EU und in der USA gegenübergestellt wird. Nach einer Aufholphase, die in den 50er Jahren begann und bis in die 80er Jahre reichte, hielt sich das Pro-Kopf-BIP (gemessen in Kaufkraftparitäten) in der EU bis 1990 bei mehr oder weniger 70 % des US-Niveaus (siehe Schaubild 2.1). Die gesamten 90er Jahre über jedoch vergrößerte sich der Abstand beim relativen BIP pro Kopf und das Pro-Kopf-BIP beträgt in der EU heute nur noch 65 % des US-Wertes, womit es um etwa 9 Prozentpunkte unter dem Höchststand Anfang der 80er Jahre liegt.

Schaubild 2.1: BIP pro Kopf in der EU im Vergleich zu den USA 1970-2002



Quelle: Kommissionsdienststellen

Die unterschiedliche Entwicklung beim Lebensstandard ist darauf zurückzuführen, dass die EU im Vergleich zu den USA ein geringeres Wachstum und schlechtere Beschäftigungsergebnisse erzielte. Seit Anfang der 70er Jahre hat sich der Umfang der EU-Wirtschaft in etwa verdoppelt, während die US-Wirtschaft über zweieinhalbmal so groß ist wie vor 30 Jahren. Allerdings bildete sich diese Diskrepanz größtenteils in den 90er Jahren

heraus, und zu einem gewissen Grade kann sie auch konjunkturell bedingt sein. Frappierender noch als die unterschiedlichen Wachstumsergebnisse in beiden Wirtschaftsräumen ist die Kluft bei der Beschäftigungsentwicklung. Die Erwerbstätigenquote liegt in der EU derzeit 15 Prozentpunkte niedriger als in den USA, während sie 1970 auf beiden Seiten des Atlantik vergleichbar hoch war.

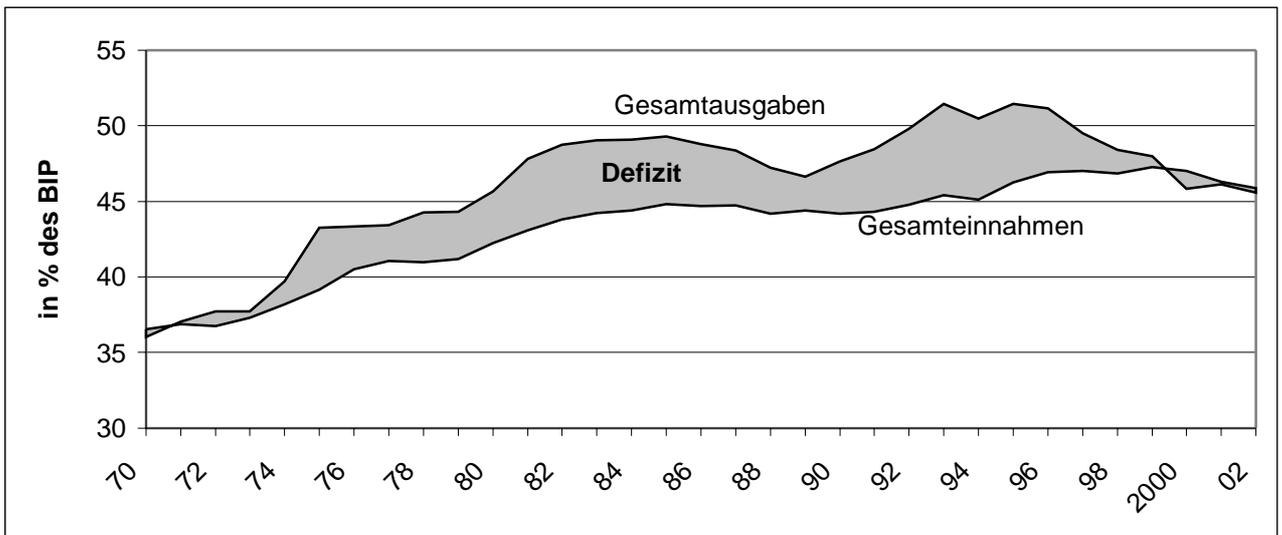
Um diesen relativen Rückgang zu stoppen und wieder wettzumachen, muss die EU alle verfügbaren Ressourcen mobilisieren. Wie der Europäische Rat in Lissabon feststellte, wird die Erreichung des neuen strategischen Ziels in erster Linie vom Privatsektor abhängen. Bei einer Ausgaben- und Abgabenquote von 40 bis 50 % des Volkseinkommens haben die öffentlichen Haushalte in den EU-Mitgliedstaaten jedoch eine zentrale Rolle bei der Verwirklichung dieses Ziels zu spielen. Hierauf wird später in diesem Abschnitt näher eingegangen; zunächst soll ein Überblick über die öffentlichen Haushalte in der EU gegeben werden.

Überblick über die öffentlichen Haushalte in der EU

Der Staat greift aus verschiedensten Gründen in die Wirtschaft ein - zur Versorgung mit öffentlichen Gütern und zur Korrektur von Marktversagen, zur Umverteilung von Einkommen zwischen Regionen und Privatpersonen sowie zur Stabilisierung der Produktion im Laufe des Konjunkturzyklus. Hierzu setzt der Staat ein breites Instrumentarium ein, indem er Normen setzt, Abgaben erhebt und Ausgaben tätigt. Die öffentlichen Haushalte beeinflussen die Arbeits-, Spar- und Anlageentscheidungen der privaten Akteure und damit die Funktionsweise der "realen" Wirtschaft. Um den Zusammenhang mit Wachstum und Beschäftigung zu ermitteln, ist es nützlich, sich zunächst einige zentrale Merkmale der öffentlichen Haushalte und der Wirtschaftsentwicklung in der EU zu Beginn des 21. Jahrhunderts ins Gedächtnis zu rufen.

Im Laufe der letzten dreißig Jahre ist der Umfang der Staatsausgaben außergewöhnlich stark gestiegen; er macht in der EU zurzeit nahezu die Hälfte des BIP aus (siehe Schaubild 2.2). Die Ausgaben des Sektors Staat beliefen sich 1970 auf 35 % des BIP, stiegen dann aber kontinuierlich an und erreichten 1993 einen Höchstwert von über 50 % des BIP. Seither ist das Volumen der gesamtstaatlichen Ausgaben etwas zurückgegangen und liegt im Jahre 2000 bei etwa 46 % des BIP. Der Umfang des öffentlichen Sektors in der EU liegt jedoch immer noch um 13 bzw. 20 BIP-Prozentpunkte über den entsprechenden Werten für die USA und Japan, wo er im selben Zeitraum nur um 4 Prozentpunkte wuchs.

Schaubild 2.2. Sektor Staat: Ausgaben, Einnahmen und Finanzierungsdefizit in der EU, 1970-2002

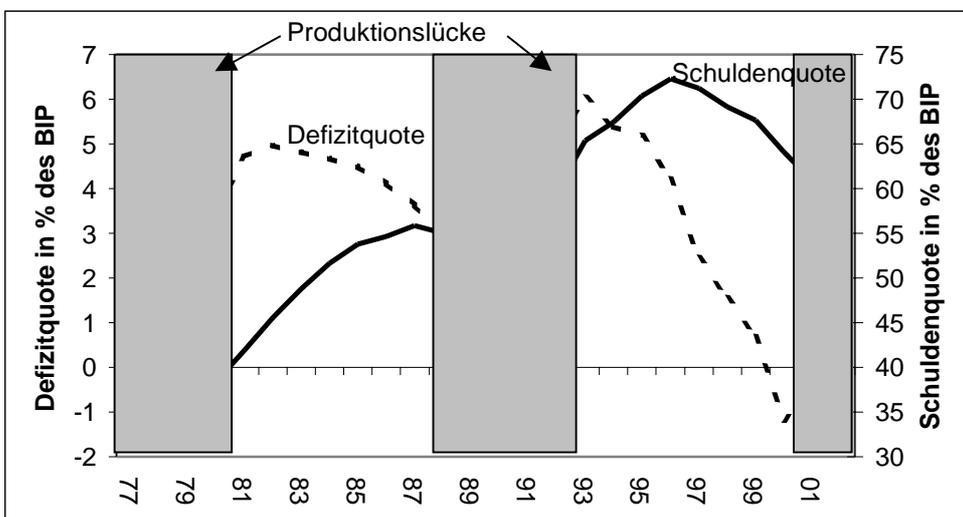


Quelle: Kommissionsdienststellen

Gleichzeitig mit der Zunahme des öffentlichen Sektors bis Anfang der 90er Jahre traten große und anhaltende Defizite auf (die graue Fläche in Schaubild 2.2). Ab 1975 lag das gesamtstaatliche Finanzierungsdefizit für die EU als Ganzes fast ausnahmslos über 3 % des BIP und erreichte mit 6 % des BIP 1993 eine Höchstmarke. In den USA und Japan verlief die Entwicklung dagegen anders: hier traten hohe und anhaltende Haushaltsdefizite weitaus weniger häufig auf.

Da sich die Haushaltslage eindeutig in eine untragbare Richtung entwickelte und die WWU durch Befolgung der Maastrichter Konvergenzkriterien vorbereitet werden musste, nahmen die politischen Entscheidungsträger ab 1992-93 eine einschneidende Haushaltsanpassung vor (siehe Schaubild 2.3). Das gesamtstaatliche Defizit in der EU insgesamt ging von 1993 bis 1999 um 5 BIP-Prozentpunkte zurück. In einzelnen Mitgliedstaaten kam es bei der Haushaltsentwicklung zu einer spektakulären Wende, so dass Ende 1999 kein Land in der EU mehr ein übermäßiges Defizit aufwies; d. h. der Haushaltssaldo lag überall deutlich unter dem 3-%-Referenzwert des Maastrichter Vertrages.

Schaubild 2.3. Haushaltsungleichgewichte in der EU 1977-2002



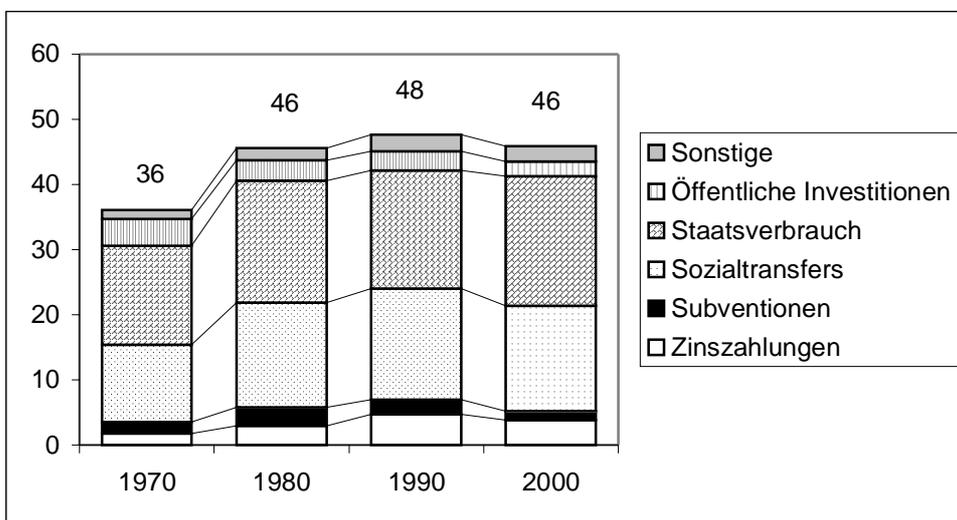
Quelle: Kommissionsdienststellen

Große und anhaltende Defizite führten zu einer raschen Erhöhung des öffentlichen Schuldenstands. Die Schuldenquote (Verhältnis Staatsverschuldung zu BIP) für die gesamte EU stieg von weniger als 30 % Ende der 70er Jahre auf den Rekordwert von 72 % 1996 (siehe Schaubild 2.3). Seither ist ein Abwärtstrend eingetreten. Mit 64 % des BIP ist der öffentliche Schuldenstand im Jahre 2000 jedoch immer noch viel zu hoch; in drei Mitgliedstaaten (B, EL und I) liegt er noch über 100 % des BIP.

Ein anderes Merkmal des Haushaltsgebarens in den letzten dreißig Jahren ist eine Tendenz zu einer prozyklischen Haushaltspolitik. Anstatt in einer günstigen Konjunkturlage Defizit- und Schuldenquote zu verringern, nahmen die Staaten in der Regel eine diskretionäre Lockerung des haushaltspolitischen Kurses vor (die grauen Zonen in Schaubild 2.3 stehen für Perioden, in denen das Wirtschaftswachstum über dem Trend lag). Dadurch wurde es notwendig, im Abschwung die haushaltspolitischen Bremsen anzuziehen, damit die Defizite und die Verschuldung nicht ganz außer Kontrolle gerieten. Die Haushaltspolitik verstärkte so auf prozyklische Weise die Auswirkungen der Konjunkturausschläge, anstatt stabilisierend zu wirken.

Neben den Investitionen wiesen auch alle anderen Komponenten des Staatsverbrauchs in den letzten 30 Jahren einen Anstieg aus (siehe Schaubild 2.4). Insbesondere der Umfang der Zinszahlungen erhöhte sich von weniger als 2 % des BIP 1970 auf 4 % 2000. Die Investitionsausgaben gingen dagegen im gleichen Zeitraum von 4 % des BIP auf 2 % zurück.⁴

Schaubild 2.4. Struktur der öffentlichen Ausgaben in der EU, 1970-2002



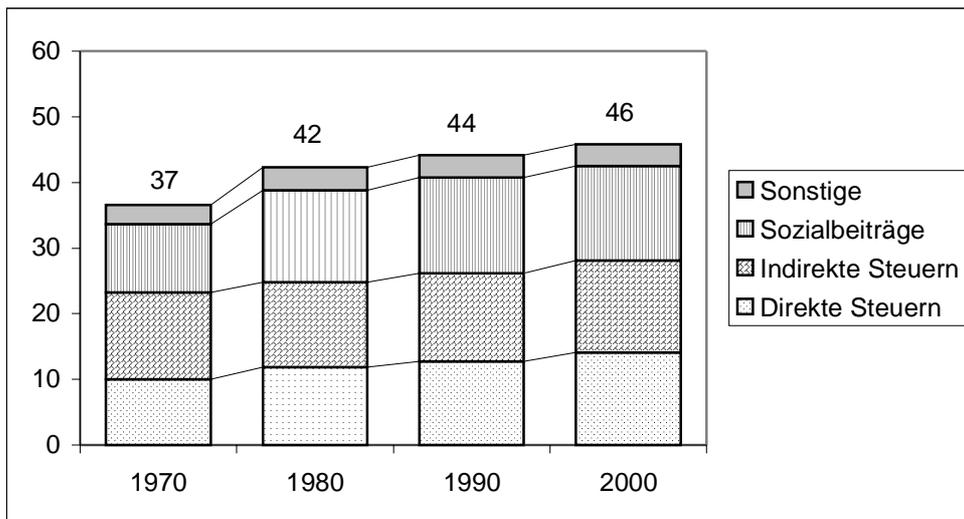
Quelle: Kommissionsdienststellen

⁴

Diese Werte beziehen sich ausschließlich auf die Ausgaben des Sektors Staat. Jedoch gibt es noch einen breiteren Kreis von Unternehmen in öffentlichem, öffentlichem und privatem wie privatem Besitz, die Infrastrukturleistungen erbringen (Bau und Betrieb von Infrastruktur in den Bereichen Verkehr, Energie, Telekommunikation und Wasserversorgung) und die in verschiedenem Maße und in verschiedenen Formen Finanzhilfe vom Staat erhalten, teils für Investitionen (z. B. Zuschüsse zum Infrastrukturbau), teils zum Betrieb (z. B. Vergütung für die Erbringung öffentlicher Dienstleistungen).

Parallel zu dieser Entwicklung bei den öffentlichen Ausgaben nahm die Abgabenbelastung im Laufe der letzten 30 Jahre kontinuierlich zu und erreichte 1999 mit etwa 46 % des BIP einen Höchststand. Projektionen gemäß dürfte sie ab dem Jahre 2000 erstmals wieder abnehmen. Zusätzlich zu der gestiegenen Abgabenbelastung insgesamt kam es zu einer stärkeren relativen Belastung der Arbeit (siehe Schaubild 2.5). Der Anteil der Sozialbeiträge und der direkten Steuern am Abgabenaufkommen nahm seit 1970 um jeweils 3 Prozentpunkte zu. Der Anteil der indirekten Steuern ging gleichzeitig um 6 Prozentpunkte zurück. Insgesamt gesehen entfiel in den meisten Mitgliedstaaten der Anstieg der Abgabenbelastung zum größten Teil auf die Abgabenbelastung des Faktors Arbeit.

Schaubild 2.5. Struktur der Staatseinnahmen in der EU, 1970-2000



Quelle: Kommissionsdienststellen

2.2. Der Einfluss der öffentlichen Haushalte auf Wachstum und Beschäftigung

Dieser schematische Überblick mag den Schluss nahe legen, dass all diese Faktoren - rasch zunehmender Umfang des öffentlichen Sektors, sich ändernde Zusammensetzung des Abgabenaufkommens und der öffentlichen Ausgaben sowie anhaltend große strukturelle Defizite, die zu einer hohen öffentlichen Verschuldung führen, - die relativ schlechte Wachstums- und Beschäftigungsergebnisse der EU in den letzten Jahrzehnten bedingten. Jedoch lässt sich nicht ohne Weiteres genau ermitteln, auf welche Weise die öffentlichen Haushalte Wachstum und Beschäftigung beeinflussen. Dies liegt daran, dass die einzelnen Staaten viele verschiedene politische Ziele verfolgen und dazu ein breites Instrumentarium einsetzen, so dass sich die öffentlichen Haushalte zwangsläufig auf mannigfaltige und komplexe Weise auf die "reale" Wirtschaft auswirken.

Hinzu kommt, dass neben den öffentlichen Haushalten auch zahlreiche andere Faktoren langfristig Wachstum und Entstehung von Arbeitsplätzen beeinflussen. So spielen die Funktionsweise der Produkt-, Kapital- und Arbeitsmärkte sowie demographische Entwicklungen ebenfalls eine zentrale Rolle. Der Wachstums- und Beschäftigungseffekt der öffentlichen Finanzen hängt des weiteren vom Wechselspiel zwischen Finanzpolitik, dem gesamten Regelungsrahmen sowie den Reaktionen des Privatsektors auf öffentliche

Maßnahmen ab. Davon abgesehen können internationale Vergleiche irreführend sein, wenn es um die Auswirkungen des Volumens der öffentlichen Ausgaben auf Wachstum und Beschäftigung geht. Zum einen kann es zu eher unklaren Schlussfolgerungen führen, wenn Wirtschaftswachstum und Größe des öffentlichen Sektors für die einzelnen Länder korreliert werden; zum anderen können Tätigkeiten, die in einem Land effizient vom öffentlichen Sektor ausgeführt werden, in anderen Ländern in den privaten Sektor fallen.

Trotz dieser komplexen Zusammenhänge ist der Einfluss der öffentlichen Finanzen auf Wachstum und Beschäftigung in der Fachliteratur breit belegt. Die öffentlichen Haushalte können das Wachstums- und Beschäftigungspotenzial steigern, indem sie (1) zur Bildung von Sach- und Humankapital beitragen, (2) über das Abgaben- und das Sozialleistungssystem die richtigen Anreize liefern und (3) stabile makroökonomische Rahmenbedingungen sicherstellen.

Akkumulation von Produktionsfaktoren. Der Staat fördert die Faktorakkumulation direkt, indem er in Sachkapital (Infrastruktur), Humankapital (Bildung und Ausbildung) und Wissenskapital (FuE und Innovation) investiert. Die Sozialausgaben spielen ebenfalls eine Rolle, insbesondere indem sie Investitionen in Humankapital stützen. Öffentliche Investitionen können sich auch indirekt in positiver Weise auf die Gesamtfaktorakkumulation auswirken, wenn sie nämlich die private Investitionstätigkeit ergänzen. So kann die Bereitstellung einer leistungsfähigen Infrastruktur (Verkehrs- und Energieversorgungssysteme usw.) die Produktivität der Investitionen des Privatsektors erhöhen und weitere Investitionen auslösen. Diese Komplementarität kann durch "Partnerschaft" zwischen privatem und öffentlichem Sektor verstärkt werden, die die Effizienz staatlicher Investitionen auch durch die Erhöhung von Kosten-Nutzen-Erwägungen erhöhen und gleichzeitig sicherstellen, dass die sozialen Erträge in den privaten Investitionsentscheidungen berücksichtigt werden.

Generell haben alle kapitalbildenden öffentlichen Ausgaben einen positiven Wachstums- und Beschäftigungseffekt. Dieser kann jedoch durch die Reaktionen der privaten Akteure zunichte gemacht werden. Was für den Wachstumseffekt letztlich zählt, ist nicht die öffentliche Akkumulation von Produktionsfaktoren an sich, sondern die gesamte (öffentliche plus private) Faktorakkumulation. Höhere öffentliche Investitionen werden nur einen begrenzten oder gar einen negativen Wachstumseffekt haben, wenn sie an die Stelle privater Investitionen treten. Derartige Verdrängungseffekte können aus verschiedenen Gründen eintreten:

- Die Bereitstellung von Waren und Dienstleistungen durch den öffentlichen Sektor muss auf Bereiche beschränkt bleiben, in denen gute Gründe für ein Eingreifen des öffentlichen Sektors sprechen; sie sollte sich nicht hemmend auf wirtschaftliche Tätigkeiten auswirken, die der Privatsektor effizienter ausführen kann. Allgemein bekannt sind Fälle, in denen die Tätigkeit des Staates mit einer gesetzlichen Marktzutrittsbeschränkung und missbräuchlichem Einsatz von Ausschließlichkeitsrechten einherging, wodurch eine optimale Beteiligung des Privatsektors verhindert wurde. Liberalisierung und Privatisierung haben in den letzten Jahren zu einem Strukturwandel in verschiedenen Sektoren geführt, in denen die Tätigkeit des öffentlichen Sektors zuvor aus Gründen eines natürlichen Monopols gerechtfertigt wurde. Viele der inzwischen liberalisierten Produkt- und Dienstleistungsbranchen stehen beim Einsatz neuer Technologien und der Schaffung mehrwertintensiver Arbeitsplätze heute an der Spitze. Indes besteht noch immer staatlicher Handlungsbedarf. Insbesondere durch seine Regulierungsfunktion spielt der

Stat eine wichtige Rolle für ein effizientes Funktionieren derartiger Märkte, indem er den Missbrauch beherrschender Stellungen verhindert.

- Was öffentliche Investitionen für Wachstum und Beschäftigung leisten, hängt auch von der Finanzierung ab. In der Vergangenheit geschah dies teilweise über Defizite, was zur Entwicklung eines hohen öffentlichen Schuldenstands führte. Schuldtitel der öffentlichen Hand stellen eine nahezu risikofreie Anlagemöglichkeit dar und verringern damit die Attraktivität riskanterer privater Investitionen. Eine hohe Staatsverschuldung drückt zudem das Zinsniveau nach oben, wodurch sich die Kapitalkosten erhöhen und die Anzahl rentabler privater Investitionsprojekte sich folglich verringert. Die Anhäufung öffentlicher Schulden kann somit die Gesamtkapitalbildung vermindern, so dass die Volkswirtschaft nicht in dem Tempo neue Technologien einsetzen kann, wie es zur Erhaltung der Wettbewerbsfähigkeit und zur Schaffung hochproduktiver Arbeitsplätze nötig wäre.
- Darüber hinaus können die Vorteile öffentlicher Ausgaben ausbleiben, wenn letztere über verzerrend wirkende Abgaben finanziert werden, die investitions- und beschäftigungshemmend wirken (wie weiter unten näher ausgeführt).

Da also die Gefahr besteht, dass private Investitionen durch öffentliche Investitionen verdrängt werden, kommt es darauf an, dass eine höhere öffentliche Kapitalbildung über Umschichtung der öffentlichen Ausgaben zu Stande kommt, wie vom Europäischen Rat in Lissabon empfohlen.

Abgaben- und Sozialleistungssysteme müssen die richtigen Anreize liefern. Durch Beeinflussung der Arbeits-, Spar- und Anlageanreize beeinflussen Abgaben- und Sozialleistungssysteme die private Faktorakkumulation und damit Wachstum und Beschäftigung. Das System des sozialen Schutzes trägt zur Korrektur von Marktversagen bei, indem es Arbeitslosen- und Krankenversicherung sowie Altersversorgung bietet und damit für eine effizientere Ressourcenallokation sorgt. Die soziale Absicherung hat auch eine Umverteilungsfunktion, die durch Abmilderung des Sozialkonflikts ebenfalls wachstums- und beschäftigungsfördernd wirkt. Ein sinnvoll gestaltetes Sozialschutzsystem kann die ökonomische Effizienz erhöhen. Arbeitslosenunterstützung und Familienbeihilfen beispielsweise oder auch Maßnahmen zur sozialen Integration können die Erwerbsquote und damit das Arbeitskräfteangebot erhöhen sowie die gesellschaftliche Akzeptanz von Strukturreformen verbessern.

Diesen positiven Effekten können jedoch negative Auswirkungen auf Arbeitsangebot und -nachfrage gegenüberstehen. Eine großzügige, nicht an Bedingungen geknüpfte Arbeitslosenunterstützung und eine lange Leistungsbezugsdauer beispielsweise können, wenn nicht mit einer effizienten Arbeitsvermittlung und Überwachung der Arbeitsverfügbarkeit verbunden, zur Abhängigkeit von Sozialleistungen und einer "Arbeitslosigkeitsfalle" am unteren Ende der Lohnskala führen. Vorruhestandsregelungen bieten zwar älteren Arbeitnehmern in schlechten Zeiten eine Absicherung, doch halten sie sie davon ab, in guten Zeiten wieder auf den Arbeitsmarkt zu gehen, oder veranlassen sie zu einem vorzeitigen Ausscheiden aus dem Erwerbsleben. Konkrete Erfahrungen in Europa und anderen Wirtschaftsräumen stützen die Auffassung, dass Reformen des Abgaben- und Sozialleistungssystems, insbesondere hinsichtlich der Kriterien für die Leistungsgewährung, die Erwerbs- und die Erwerbstätigenquote erhöhen können.

Was die Erhebung von Steuern und anderen Abgaben anbetrifft, so münden hohe Abgaben auf Arbeit am unteren Ende der Lohnskala zusammen mit einer steilen Steuerprogression

und weitgehendem Leistungswegfall bei nachgewiesenem Einkommen in eine "Armutsfalle" und mindern die Humankapitalbildung. Eine Verringerung der Gesamtabgabenbelastung kann sich zwar positiv auf die private Investitionstätigkeit auswirken, doch lässt sich diese Wirkung dadurch verstärken, dass stark verzerrend wirkende Abgaben gesenkt werden (siehe Abschnitt 4). Eine Senkung der Abgaben speziell für Arbeitnehmer am unteren Ende der Produktivitätsskala würde den Unternehmen Anreize bieten, geringqualifizierte Arbeitskräfte nachzufragen.

Ein weiterer entscheidender Faktor für die Verbesserung der langfristigen Wachstumsaussichten ist es, die Reformen der Abgaben- und Sozialleistungssysteme als ein großes Ganzes anzusehen. Mit einem umfassenden Reformansatz können die Mitgliedstaaten positive Wachstumseffekte hervorrufen und sich die Selbstverstärkungseffekte zunutze machen, die von aufeinander abgestimmten Handlungsstrategien für verschiedene Bereiche ausgehen. Umfassend ansetzende Reformen, die Anreize zur Erwerbstätigkeit und zur Humankapitalbildung liefern, können auch das Innovationskapital der Volkswirtschaft erhöhen, unternehmerische Initiativen fördern und die Investitions- und Innovationstätigkeit des Privatsektors begünstigen.

Es muss für ein stabiles makroökonomisches Klima gesorgt werden. Die Sicherung eines wachstums- und beschäftigungsfreundlichen makroökonomischen Gesamtrahmens setzt strikte Haushaltsdisziplin voraus. Dies bedeutet, dass die öffentlichen Haushalte den gesamten Konjunkturzyklus über mehr oder weniger ausgeglichen sind und die Staatsverschuldung niedrig ist oder beständig abnimmt. Für die EU insgesamt ist daher eine Schuldenquote deutlich unter dem Referenzwert von 60 % des BIP anzustreben.

Haushaltsdisziplin wirkt sich auf verschiedene Weise direkt und indirekt auf Wachstum und Beschäftigung aus.

Ein *direkter* Effekt solider öffentlicher Haushalte kann darin bestehen, dass die Geldpolitik in ihrem Ziel der Wahrung von Preisstabilität gestützt und so ein niedrigeres Zinsniveau erreicht wird. Dieses wiederum kann die private Investitionstätigkeit fördern und mittel- und langfristig zu einem stärkeren Kapitalstockwachstum führen. Durch die Abnahme der Staatsverschuldung verringert sich die Zinsbelastung, so dass Spielraum zur Senkung verzerrend wirkender Abgaben oder zur Erhöhung produktiver öffentlicher Ausgaben entsteht: Beides kann, wie oben beschrieben, die Faktorakkumulation erleichtern. Ein weiterer möglicher direkter Effekt besteht darin, dass die gesamtwirtschaftliche Ersparnis - also die Summe aus privater und öffentlicher Ersparnis - durch eine höhere öffentliche Ersparnis steigt und damit mehr Ressourcen für produktive Investitionen zur Verfügung stehen.

Haushaltsdisziplin beeinflusst Wachstum und Beschäftigung auch *indirekt*, indem sie die makroökonomische Stabilität fördert. Erstens kann sie zu stabilen Inflationserwartungen führen, was Unsicherheiten verringert und Sparer und Anleger für ihre langfristige Planung mehr Vorhersehbarkeit bietet. Zweitens gewährleistet Haushaltsdisziplin, dass der Staat bei einem Konjunkturabschwung den automatischen Stabilisatoren freien Lauf lassen kann, was sich glättend auf den Konjunkturverlauf auswirkt. Diese Fähigkeit zur Bewältigung von Konjunkturabschwüngen ist in der WWU besonders wichtig, da die Haushaltspolitik für die einzelnen Länder, nachdem sie keine eigene geldpolitische Autonomie mehr besitzen, eine größere Rolle bei der Konjunkturglättung spielen dürfte. Schließlich hilft das heutige Erreichen ausgeglichener öffentlicher Haushalte den Staaten, den langfristigen, durch die alternde Bevölkerung verursachten Herausforderungen zu begegnen. Niedrigere Staatsverschuldung bedeutet niedrigere Zinsbelastung, was höhere

öffentliche Ausgaben für Altersversorgung und Gesundheit teilweise ausgleichen kann. Erhalten die öffentlichen Haushalte keine solide finanzielle Grundlage zur Bewältigung des Alterungsproblems, so kann dies in Zukunft zu untragbar hohen Abgabensätzen führen, die das Wirtschaftswachstum und die Entstehung von Arbeitsplätzen hemmen.

3. WAHRUNG SOLIDER ÖFFENTLICHER FINANZEN IN STUFE 3 DER WWU

3.1. Neue Herausforderungen an die Finanzpolitik

Im letzten Abschnitt wurde hervorgehoben, welchen Beitrag solide öffentliche Finanzen zu Wachstum und Beschäftigung leisten können, teils direkt (durch Freisetzung von Ressourcen für zusätzliche Faktorakkumulation durch den öffentlichen und den privaten Sektor), teils indirekt (durch Gewährleistung der für Sparer und Investoren wichtigen Stabilität und durch Schaffung besserer Voraussetzungen für die Bewältigung ökonomischer Schocks). Zur Erreichung der vom Europäischen Rat in Lissabon gesteckten Ziele ist es eine entscheidende Vorbedingung, dass gemäß den Vorgaben des Stabilitäts- und Wachstumspakts für *nahezu ausgeglichene Haushalte oder Haushaltsüberschüsse* gesorgt wird.

Die Haushaltskonsolidierung setzt sich in Phase 3 der WWU im Rahmen des Stabilitäts- und Wachstumspakts fort. Die Ergebnisse für 2000 gingen über die Erwartungen hinaus, denn das gesamtstaatliche Defizit für die EU als Ganzes fiel von 0,7 % im Vorjahr auf 0,1 % des BIP. Diese Entwicklung ist zwar begrüßenswert, doch wurde der Defizitabbau eher von einem konjunkturbedingten Einnahmenanstieg als von Ausgabenkürzungen getragen. Die Haushaltsdefizite dürften in den nächsten Jahren weiter abnehmen, allerdings nur langsam. Den Stabilitäts- und Konvergenzprogrammen zufolge geht das Defizit im Euro-Gebiet bis 2003 auf nahe null zurück. Damit ist das Erreichen des mittelfristigen Ziels des Stabilitäts- und Wachstumspakts für alle Mitgliedstaaten in greifbare Nähe gerückt.

Die Erreichung und Stabilisierung eines in etwa **ausgeglichene Haushalte oder Haushaltsüberschusses** wird einen raschen Abbau der öffentlichen Verschuldung zur Folge haben. Durch den entsprechenden Zinseffekt würde dies Spielraum für Abgabensenkungen schaffen und teilweise einen Ausgleich dafür bieten, dass durch die Bevölkerungsalterung in Zukunft die Ausgaben für Altersversorgung und Gesundheit zunehmen werden. Eine niedrigere Schuldenquote würde darüber hinaus die Anfälligkeit der öffentlichen Haushalte für Zinserhöhungen verringern. Von besonderer Bedeutung ist dies für Mitgliedstaaten, deren Schuldenquote über 100 % des BIP liegt. In mehreren Mitgliedstaaten liegt die Schuldenquote noch immer in der Nähe des 60-%-Referenzwertes und damit deutlich höher als in der Vergangenheit.

Mit dem Näherrücken eines ausgeglichenen Haushalts entsteht u.U. auch mehr Spielraum zur **Verringerung der Belastung durch Abgaben (Steuern und Sozialbeiträge)**, was in erheblichem Maße zur Erhöhung des Wachstums- und Beschäftigungspotenzials beitragen könnte. Dieser Prozess hat bereits eingesetzt. Jedoch kommt es darauf an, das richtige Verhältnis zu finden zwischen Abgabensenkungen, Investitionen in Bereichen, in denen die öffentliche Hand Leistungen erbringt, und fortlaufender Haushaltskonsolidierung; denn nur so lässt sich eine nachhaltige Senkung des Abgabenniveaus erreichen. Es wäre kontraproduktiv, heute Steuern zu senken, nur um morgen herauszufinden, dass diese Maßnahme im weiteren Verlauf des Konjunkturzyklus oder langfristig nicht zu halten ist, so dass sie im wirtschaftlichen Abschwung wieder aufgehoben werden muss.

Auf längere Sicht stehen die Mitgliedstaaten vor der Notwendigkeit, sich auf die **Auswirkungen der Bevölkerungsalterung auf Wirtschaft und öffentliche Haushalte**

vorzubereiten. Wie in Abschnitt 6 dargestellt wird, ergibt sich aus den durch die Bevölkerungsalterung bedingten höheren Ausgaben für Altersversorgung und Gesundheit in vielen Mitgliedstaaten langfristig eine erhebliche Gefahr für die Nachhaltigkeit einer soliden Finanzpolitik. "Nachhaltigkeit" in Bezug auf die öffentlichen Finanzen bedeutet nicht nur, dass zusätzliche alterungsbedingte Ausgaben ohne einen Anstieg der Defizite und der Verschuldung finanziert werden müssen. "Nachhaltigkeit" bedeutet auch: Renten- und Gesundheitssystem müssen einer hohen Beschäftigungsquote förderlich sein; eine niedrigere Abgabenbelastung hat mit den Lissabonner Zielen in Einklang zu stehen; es muss dafür gesorgt werden, dass Mittel für andere wesentliche öffentliche Ausgaben vorhanden bleiben; und das Gebot der Generationengerechtigkeit gewahrt wird. Der Haushaltseffekt der Bevölkerungsalterung macht eine umfassende Reformstrategie erforderlich, die neben dem Abbau der Staatsverschuldung auch Arbeitsmarktreformen zur Erhöhung der Erwerbstätigkeit und Reformen der gesetzlichen Altersversorgung vorsieht. Bis die Baby-Boom-Generation nach 2010 das Ruhestandsalter erreicht, besteht noch Gelegenheit, Reformen einzuleiten.

3.2. Künftige Aufgaben und die Reaktionen der Mitgliedstaaten

In den Grundzügen der Wirtschaftspolitik 2000 werden die Herausforderungen benannt, die sich der Finanzpolitik kurz- und mittelfristig stellen; insbesondere wird auf die Notwendigkeit hingewiesen, sowohl Ausgabenumschichtungen vorzunehmen und die Abgabenbelastung zu verringern als auch die Haushaltskonsolidierung zu verstärken. In den folgenden Teilen dieses Abschnitts soll untersucht werden, inwieweit die Mitgliedstaaten dabei sind, diesen Vorgaben gerecht zu werden.

Vorzeitige Erreichung des Ziels des Stabilitäts- und Wachstumspakts

Es wird erwartet, dass die Mitgliedstaaten über die in den Stabilitäts- und Konvergenzprogrammen genannten Ziele für 2001 hinausgehen. Nach den Herbstvorausschätzungen 2000 wird 2001 in der EU insgesamt ein ausgeglichener Haushalt erreicht, während sich aus den aktuellen Stabilitäts- und Wachstumsprogrammen 1999/2000 ein Defizit von 0,7 % des BIP ergibt. Jedoch ist hieraus nicht zu schließen, dass die Mitgliedstaaten wirklich bessere Ergebnisse erzielt haben, als im Stabilitäts- und Wachstumspakt vorgegeben. Wird nämlich in Rechnung gestellt, dass die Ausgangsposition 1999 besser als erwartet war und auch das Wachstum sowohl 2000 als auch 2001 höher ausfällt, als in den Programmen veranschlagt, dann dürfte man erwarten, dass die Mitgliedstaaten das Ziel des Stabilitäts- und Wachstumsprogramms ohne zusätzliche Anpassungsbemühungen im Durchschnitt um 0,9-BIP-Prozentpunkte übertreffen.

Auf dieser Grundlage, legt die Herbstprognose 2000 es nahe, dass in einigen Mitgliedstaaten Anpassungsanstrengungen nachgelassen haben im Vergleich zu den "tatsächlichen" Anpassungsanstrengungen, die in den Stabilitäts- und Konvergenzprogrammen vorgesehen waren. Dies bedeutet, dass eine weitere Konsolidierung erforderlich sein kann, wenn die Mitgliedstaaten der in den Grundzügen der Wirtschaftspolitik ausgesprochenen Empfehlung gerecht werden wollen, gegebenenfalls über die Mindestanforderungen des Stabilitäts- und Wachstumspakts hinaus weitere Anstrengungen zur Haushaltskonsolidierung zu unternehmen.

Erfolgen die Abgabensenkungen auf vorsichtige, nachhaltige Weise?

In den aktualisierten Stabilitäts- und Konvergenzprogrammen 1999-2000 sowie in Einzelverlautbarungen im Zusammenhang mit den Haushaltsentwürfen 2001 haben die Mitgliedstaaten Pläne zur Verringerung der Gesamtabgabenbelastung und zur Reform der Abgabensysteme bekannt gegeben (siehe Abschnitt 4).

In dem Bericht der Kommissionsdienststellen über "*Public Finance in EMU - 2000*" werden vier Kriterien entwickelt, anhand derer sich beurteilen lässt, ob Abgabenreformen eine nachhaltige Verringerung der Abgabenbelastung bewirken können, ohne dass das Ziel der Haushaltsdisziplin Schaden nimmt. Es handelt sich hierbei um folgende Kriterien: (1) Die Mitgliedstaaten müssen das mittelfristige haushaltspolitische Ziel eines nahezu ausgeglichenen Haushalts oder eines Haushaltsüberschusses erreichen oder diesem näher kommen; (2) Reformen haben die Konjunkturlage zu berücksichtigen und dürfen nicht prozyklisch wirken; (3) die Aspekte des öffentlichen Schuldenstands und der langfristigen Nachhaltigkeit der öffentlichen Haushalte sind zu berücksichtigen; (4) Abgabensenkungen sollten Teil eines umfassenden Reformpakets sein.

Werden diese Kriterien erfüllt, so trägt dies dazu bei, dass Abgabenreformen Wachstum und Beschäftigung nachhaltig und positiv beeinflussen.

Das erste Kriterium bezieht sich auf den Umstand, dass *nichtkompensierte* Abgabensenkungen nur in Mitgliedstaaten in Betracht zu ziehen sind, die das mittelfristige Haushaltsziel eines in etwa ausgeglichenen Haushalts oder eines Haushaltsüberschusses bereits erfüllen. Wo dies nicht der Fall ist, müssen Abgabensenkungen Ausgabenkürzungen in mindestens gleicher Höhe gegenüberstehen, so dass nicht von dem haushaltspolitischen Ziel des Stabilitäts- und Wachstumspakts abgewichen wird. Sind bei der Erreichung dieses Ziels auch insgesamt erhebliche Fortschritte erzielt worden, so kommen auf einige Länder doch immer noch einige Anstrengungen zu: für sechs Mitgliedstaaten (D, F, I, A, P, EL) wurde prognostiziert, dass das konjunkturbereinigte Defizit 2001 1 % des BIP oder mehr betragen wird.

Das zweite Kriterium betont die Wichtigkeit, unerwünschte strukturelle Verschlechterungen in den öffentlichen Haushalten zu vermeiden, da sonst die automatischen Stabilisatoren konjunkturbedingte Entwicklungen nicht abfedern könnten. Aufschlussreich ist hier ein Blick auf die Entwicklung des konjunkturbereinigten Primärsaldos im Konjunkturverlauf. Den Vorausschätzungen zufolge wird der konjunkturbereinigte Primärüberschuss in der EU insgesamt von 3,5 % im Jahre 2000 auf 3,1 % im Jahre 2001 zurückgehen. Dies könnte darauf hindeuten, dass zu einem Zeitpunkt, zu dem die Produktionslücke in den meisten Mitgliedstaaten positiv wird, der haushaltspolitische Kurs eine Lockerung erfährt.

Damit es nicht zu einem prozyklischen Nachlassen der Konsolidierungsbemühungen kommt, ist es bei Steuersenkungen u.U. erforderlich, ihnen Ausgabenkürzungen in entsprechender Höhe gegenüberzustellen. Konjunktur- und Haushaltslage unterscheiden sich jedoch zwischen den einzelnen Ländern, so dass sich Umfang, Zeitpunkt und Tempo weiterer Anpassungsmaßnahmen nach den nationalen Gegebenheiten zu richten haben. Länder mit strukturellen Defiziten und hoher Schuldenquote werden eher die Haushaltskonsolidierung in den Mittelpunkt stellen müssen. In anderen Ländern wird es möglicherweise darum gehen, einem Mangel an öffentlichen Investitionen abzuhelpen. Jedes Land muss selbst bestimmen, mit welcher Kombination aus Investitionen in öffentlichen Dienstleistungsbereichen und Abgabenreformen es das Produktions- und Beschäftigungspotenzial am wirksamsten steigern kann. Es kommt sehr darauf an, hier das richtige Verhältnis zu finden, indem berücksichtigt wird, in welcher Konjunkturphase man sich befindet und was die Ausgangsbasis ist.

Das dritte Kriterium erfordert die Berücksichtigung der Höhe der Staatsverschuldung und der langfristigen Stabilität der öffentlichen Haushalte. Auf der Hand liegt, dass Mitgliedstaaten mit einer Staatsverschuldung von etwa 100 % des BIP oder darüber dessen Abbau Priorität einräumen sollten, bevor sie umfangreiche Steuersenkungen in Betracht ziehen. Doch selbst für Staaten, deren Staatsverschuldung bei dem 60-%-Referenzwert oder darunter liegt, könnte es sinnvoll sein, einen rascheren Schuldenabbau im Rahmen einer umfassenden Strategie ins Auge zu fassen, um sich so für die steigenden Kosten durch die Bevölkerungsalterung zu wappnen. Inwiefern es angebracht ist, angesichts des zu erwartenden Haushaltseffekts der Bevölkerungsalterung Abgabensenkungen vorzunehmen, ist nicht leicht zu beurteilen. Vorliegende Schätzungen (siehe Abschnitt 6) zeigen, dass - einige wenige Länder ausgenommen - die Bevölkerungsalterung erheblich höhere öffentliche Ausgaben nach sich ziehen könnte. Das Ziel der Haushaltspolitik, nachhaltig solide öffentliche Finanzen zu gewährleisten, würde an Glaubwürdigkeit verlieren, wenn zu den bereits angekündigten Abgabereformen nicht auch die Bereitschaft tritt, genauso entschieden sich an die Bewältigung der strukturellen Ungleichgewichte zu machen, die bei der Finanzierung der Alterssicherung und der Kosten des Gesundheitswesens bestehen.

Das vierte Kriterium verlangt, Abgabenreformen als Teil eines umfassenden Reformpakets zu betrachten. Das bedeutet unter anderem, dass Abgabensenkungen auf Bereiche auszurichten wären, in denen sie positive Angebotseffekte bewirken, und dass sie mit Reformen des Sozialleistungssystems einhergehen, die bessere Anreize zur Aufnahme von Arbeit und zu unternehmerischer Tätigkeit schaffen.

Gesamtbewertung

Die jüngsten Haushaltsentwicklungen zeigen, dass die EU auf dem richtigen Wege ist. Das Ziel des Stabilitäts- und Wachstumspakts, einen nahezu ausgeglichenen oder einen Überschuss aufweisenden Haushalt zu erreichen, ist in Reichweite, und die öffentliche Verschuldung nimmt stetig ab. Jedoch sind in einigen Mitgliedstaaten noch weitere Fortschritte vonnöten, um das Ziel eines in etwa ausgeglichenen Haushalts zu erreichen; es besteht die Gefahr prozyklischer Haushaltspolitik; und die Schuldenquoten sind nach wie vor hoch. Unter Bezugnahme auf die vier Zielkriterien lässt sich sagen, dass in den Mitgliedstaaten, in denen Abgabensenkungen am sinnvollsten sind, gleichzeitig auch die Staatsausgaben verringert werden müssten. Die Erfahrung zeigt, dass Abgabensenkungen nur dann von Dauer sind (und nicht bei nachlassender Wirtschaftstätigkeit wieder aufgehoben werden müssen), wenn sie mit Ausgabenreformen einhergehen, die die tieferen Ursachen für die hohe Abgabenbelastung direkt angehen. Nachdem sich die Mitgliedstaaten als fähig erwiesen haben, zur Vorbereitung auf die WWU ihre öffentlichen Finanzen zu konsolidieren, und zwar in einer Zeit, in der die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen weniger günstig waren, müssen sie nunmehr, in "guten" Zeiten, unter Beweis stellen, dass sie weiterhin zu verantwortungsvollem Haushaltsgebaren bereit sind.

4. AUF DEM WEGE ZU BESCHÄFTIGUNGSFREUNDLICHEREN ABGABEN- UND SOZIALLEISTUNGSSYSTEMEN

4.1 Die Struktur der Abgaben- und Sozialleistungssysteme in der EU

Wie Abgaben und soziale Sicherung mit dem Arbeitsmarkt zusammenhängen

Die Suche nach Maßnahmen, die die Funktionsweise des Arbeitsmarkts verbessern, und die gegenwärtige Debatte über einen Umbau der Wohlfahrtsysteme in Europa sind miteinander verknüpft. Jeweils spielt dabei die Frage eine Rolle, wie sich die vom Abgaben- und vom Sozialleistungssystem ausgehenden Anreize auf das Verhalten der Wirtschaftsakteure auswirken. Von den politischen Entscheidungsträgern wird es für die Bekämpfung der hohen strukturellen Arbeitslosigkeit als äußerst wichtig betrachtet, gegen negative Anreizeffekte des Abgaben- und des Sozialleistungssystems vorzugehen. Es gilt ein besseres Gleichgewicht zwischen den Gerechtigkeitszielen und den Effizienzzielen der Abgaben- und Sozialleistungssysteme herzustellen. Zu den erstgenannten gehört das Ziel, über abgabenfinanzierte Umverteilungsmechanismen ein angemessenes Einkommen sicherzustellen, um zu verhindern, dass Erwerbstätige in Armut leben, und für mehr Einkommensgleichheit zu sorgen. Beim Effizienzaspekt geht es u. a. darum, bessere Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass "Arbeit sich lohnt".

Abgaben- und Sozialleistungssysteme wirken über zwei Kanäle. Der erste Kanal ist das Verhältnis zwischen Sozialleistungs- und Lohneinkommensniveau. Er beeinflusst die Entscheidung, eine Beschäftigung anzunehmen, und kann zur sogenannten "Arbeitslosigkeitsfalle" führen. Der zweite Kanal ist die Entwicklung des verfügbaren Einkommens (also nach Abzug von Steuern und Sozialbeiträgen und Wegfall bedarfsabhängiger Sozialleistungen) bei steigendem Bruttolohneinkommen: Dieser Faktor beeinflusst den Umfang der geleisteten Arbeit (und kann zur sogenannten "Armutsfalle" führen).

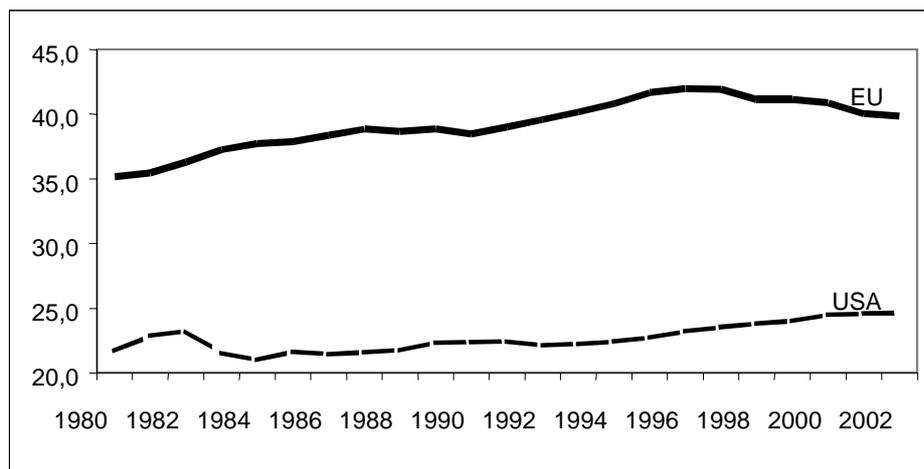
Auf der Angebotsseite lassen sich die Richtung und der Umfang der Wirkung von Abgabenänderungen schwer vorhersagen. Es gibt jedoch erhebliche Anhaltspunkte dafür, dass Abgabenänderungen für bestimmte Gruppen besonders relevant sind, so für Lebensgemeinschaften, bei denen ein Partner nicht arbeitet (gewöhnlich die Ehefrau), alleinerziehende Eltern und gering qualifizierte Arbeitnehmer.

Auf der Nachfrageseite führt eine Abgabenpolitik, die die Kosten der Arbeit für die Unternehmen erhöht, im Prinzip zu nachlassender Rentabilität und Wettbewerbsfähigkeit, wodurch sich die Nachfrage nach Arbeit und die Beschäftigung verringern. Des Weiteren führt eine Abgabenpolitik, durch die im Vergleich zum Faktor Arbeit die Kosten anderer Produktionsfaktoren sinken, im Prinzip dazu, dass sich die relative Faktorzusammensetzung auf Kosten der Arbeit verändert. Dies gilt in besonderem Maße für gering qualifizierte Arbeitskräfte, bei denen der Grad der Substitution durch Kapital höher ist als bei qualifizierten Arbeitskräften. Daher ist der Abgabenbelastung für Arbeitnehmer mit geringer Qualifikation besondere Aufmerksamkeit zu schenken; es handelt sich hier um das Arbeitsmarktsegment, bei dem die Gefahr der "Armutsfalle" oder "Arbeitslosigkeitsfalle" am größten ist, wenn Arbeit sich nicht lohnt, und die Nachfrage am stärksten auf die Kosten reagiert.

Überblick über die Abgaben- und Sozialleistungssysteme

Die Gesamtabgabenbelastung des Faktors Arbeit, gemessen durch die implizite Abgabenbelastung⁵ der abhängigen Erwerbstätigkeit, hat in den letzten 30 Jahren ständig zugenommen. 1970 machten Sozialbeiträge und Einkommensteuer auf Einkünfte aus unselbständiger Arbeit etwas weniger als 30 % der Gesamtarbeitskosten aus. 10 Jahre später, 1980, lag der Wert bei 35 %, und der Höchststand von rd. 42 % wurde 1996-97 erreicht. Seither nimmt die durchschnittliche Abgabenbelastung der Arbeit in der EU ab und könnte einer Projektion zufolge 2002 bei 40 % liegen (Schaubild 4.1). Nahezu drei Viertel der Belastung entfällt auf Sozialbeiträge⁶. In den USA liegt die Abgabenbelastung der Arbeit bei rd. 25 % und geht zu gleichen Teilen auf Sozialbeiträge und Einkommensteuern zurück. Innerhalb der EU liegt die implizite Abgabenbelastung in S, B, DK, D und F erheblich über dem Durchschnitt, während sie in IRL und dem UK niedrig ist.

Schaubild 4.1. Implizite Abgabenbelastung der abhängigen Erwerbstätigkeit in EU und USA, 1980-2002



Quelle: Kommissionsdienststellen

Auch die Abgabenbelastung gering bezahlter Erwerbstätiger - ein wichtiger Faktor für die Höhe der Arbeitslosigkeit bei niedrig qualifizierten Erwerbspersonen - ist in der EU erheblich höher als in den USA (siehe Tabelle 4.1). Nur in IRL, L und dem UK ist die durchschnittliche Abgabenbelastung bei niedrigen und mittleren Lohnen ähnlich wie in den USA oder niedriger. In A, B, DK, D, FIN, F, I und S machen Sozialbeiträge und Lohnsteuern 40 % oder mehr der Kosten eines alleinstehenden Arbeitnehmers ohne Kinder

⁵ Die implizite Abgabenbelastung ist das Verhältnis zwischen den Abgaben auf geleistete Arbeit (persönliche Einkommensteuern und Sozialbeiträge) und den gesamten Arbeitskosten.

⁶ In Europa richtet sie die Höhe der Sozialbeiträge hauptsächlich nach Versicherungsprinzipien, da sie den Beitragszahler zur Inanspruchnahme von Versicherungs- und Sozialleistungen berechtigen. In einigen Industrieländern wie den USA wird die Sozialversicherung teilweise auf privater Grundlage finanziert.

aus, der 67 % des Durchschnittslohns verdient. Die hohe Abgabenbelastung von Niedrigverdienern rührt zum größten Teil von den Sozialbeiträgen her, während der Lohnsteueranteil relativ gering ist.

Tabelle 4.1. Abgabenbelastung niedriger und mittlerer Lohneinkommen

(Lohn- bzw. Einkommensteuer plus Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeiträge 1999 in % der durchschnittlichen Arbeitskosten)

	(1) 1997	(2) 1997	(3) 1997	(4) 1997
B	32,6	40,8	49,5	52
DK	14,5	31,3	41,7	41,7
D	32,3	35,6	47,7	47,7
EL	34,3	36,2	35	35,9
E	29,5	33,7	34,8	37,5
F	32,7	39,5	41,6	44,3
IRL	-1,2	23,8	24,9	28,2
I	35,7	43,3	48,8	49,4
L	8	13	29,7	27,1
NL	22,4	33	38,8	39,3
A	19,8	32,2	41,1	43,4
P	22,4	26,8	30,8	32,6
FIN	27,9	40,8	44,2	46
S	40,9	45,2	49,2	50,2
US	15,1	24,8	28,4	26,4
JAP	15,6	15,6	19,4	19,6

(1) Einzelne Person mit zwei Kindern und einem Durchschnittseinkommen (67% des Durchschnittslohneinkommens eines Fabrikarbeiters).

(2) Ehepaar mit einem Einkommensbezieher (Durchschnittslohneinkommen eines Fabrikarbeiters).

(3) Einzelne Person mit einem Kind (67% des Durchschnittslohneinkommens eines Fabrikarbeiters).

(4) Verheiratetes Ehepaar mit zwei Kindern und zwei Einkommensbeziehern (Einkommen gesplittet zwischen den beiden Partnern).

Quelle: OECD, Taxing Wages, 1998-99.

Im Hinblick auf Anreize zur Erhöhung des Arbeitskräfteangebots und speziell zur Beurteilung der Gefahr der "Armutsfalle" ist die marginale Abgabenbelastung⁷ wichtiger als die durchschnittliche. Von 1997 bis 1999 gelang es den meisten Mitgliedstaaten (ausser

⁷ Die OECD berechnet die marginale Abgabenbelastung als Gesamtbetrag der zusätzlichen Einkommensteuern und Arbeitnehmersozialbeiträge, die zu zahlen sind, wenn der Bruttolohn steigt. Es handelt sich hier um eine kombinierte (explizite und implizite) Grenzbelastung, insofern als auch der Entzug einkommensabhängiger Familienbeihilfen und Steuergutschriften berücksichtigt wird. Erläuterungen hierzu und zu anderen in diesem Abschnitt erörterten Fragen finden sich in dem Vermerk an den wirtschaftspolitischen Ausschuss über "Reforms in tax benefit systems in order to create employment incentives", ECFIN/0590/00-EN.

D, L und S), die marginale Abgabenbelastung der niedrigen und mittleren Lohneinkommen zu senken. Am stärksten fiel diese Entwicklung in E, IRL und NL aus. Jedoch ist diese marginale Belastung mit 40 bis 50 % - und in B, D, DK, FIN und NL sogar darüber - noch immer sehr hoch. In den meisten Mitgliedstaaten jedoch liegt die marginale Abgabenbelastung unter der der USA.

Inwieweit Abgaben verzerrend wirken, hängt stark von ihrem Zusammenspiel mit dem System der Sozialleistungen zusammen. In vielen Ländern sind Familienbeihilfen und andere Leistungen bedarfsabhängig. Das bedeutet, dass mit steigendem Einkommen der Leistungsanspruch entfällt, was einer zusätzlichen Abgabe entspricht, durch die die marginale Belastung sich äußerst stark erhöhen und damit von zusätzlicher Arbeit abhalten kann.

Die Sozialausgaben des Staates insgesamt sind in den meisten Mitgliedstaaten seit 1993 im Verhältnis zum BIP zurückgegangen, und zwar hauptsächlich auf Kosten des Anteils der Sozialleistungen für die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter. Dieser Rückgang lässt sich auf verschiedene Faktoren zurückführen, u. a. auf die normale konjunkturbedingte Entwicklung von Wirtschaftswachstum und Arbeitslosigkeit und, in geringerem Maße, auf Reformen des Sozialleistungssystems.

1997 entfielen auf die Sozialtransfers insgesamt etwa 19 % des BIP der EU. Nur in den einkommensschwächeren Ländern (EL, E, IRL und P) lag der Transferanteil am BIP erheblich unter dem Durchschnitt (Tabelle 4.2). Insgesamt gehen die Sozialtransfers zu einem Viertel an die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter, in Form von Arbeitsunfähigkeitsrenten, Arbeitslosenunterstützung und Sozialhilfe. Von den drei Posten ist der letztgenannte von eher untergeordneter Bedeutung. Auf Arbeitslosenunterstützung entfielen mehr als 3 % des BIP in B, DK, NL und FIN. Der BIP-Anteil der Arbeitsunfähigkeitsrenten liegt nur in NL und FIN über 3 %.

Tabelle 4.2. Sozialtransfers in der EU, 1993-1997 (in % des BIP)

	Transfers insgesamt			Transfers an Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter (1)		Arbeitsunfähigkeit		Arbeitslosigkeit	
	1997	Änderung 1993-97	Änderung 1997-99 (2)	1997	Änderung 1993-97	1997	Änderung 1993-97	1997	Änderung 1993-97
	B	20,0	-1,2	-0,4	5,4	-0,7	1,5	-0,3	3,3
DK	18,9	-1,1	-1,1	6,8	-2,1	2,3	0,1	3,5	-2,0
D	20,0	0,6	-0,3	4,6	-0,1	1,6	0,1	2,4	-0,3
EL	15,2	0,7	0,1	1,7	-0,1	1,2	-0,1	0,5	0,0
E	15,0	-2,3	-0,8	4,2	-2,3	1,5	-0,1	2,7	-2,2
F	19,8	0,2	-0,3	3,7	-0,3	1,0	-0,1	2,3	-0,3
IRL	10,3	-2,3	-0,6	3,7	-0,6	0,8	0,0	2,6	-0,7
I	19,4	0,9	0,1	1,9	-0,4	1,5	-0,2	0,4	-0,2
L	k.A.	k.A.	-0,2	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.
NL	21,0	-2,9	-1,2	7,4	-1,2	4,1	-0,7	3,2	0,2
A	19,8	-0,6	-0,5	3,3	0,3	2,0	0,4	1,2	-0,1
P	12,7	0,7	0,1	3,4	-0,1	2,3	-0,2	1,0	0,0
FIN	19,6	-4,3	-1,9	7,4	-2,5	3,4	-0,9	3,5	-1,6
S	19,6	-3,5	-0,7	6,2	-1,2	2,6	-0,4	2,9	-0,8
UK	17,8	-1,3	-1,0	3,7	-0,8	2,8	0,0	0,9	-0,8
EU-15 (3)	18,8	-0,4	-0,5	4,0	-0,6	1,8	-0,1	1,9	-0,5

Quelle: Eurostat, Datenbank Sozialschutz, ESSPROS

(1) Arbeitslosenunterstützung, Arbeitsunfähigkeitsrenten und Sozialhilfe

(2) Quelle: Ameco, GD ECFIN, Europäische Kommission

(3) Gewichtet mit dem Anteil am realen BIP 1997 (außer L.)

Für die Aufnahme von Arbeit ist die Höhe und Dauer der Arbeitslosenunterstützung im Verhältnis zur Lohnhöhe wichtig, sofern Arbeitssuchende eine gewisse Wahl haben. In mehreren Ländern ist die Nettolohnersatzleistungsquote⁸ für Niedrigverdiener relativ hoch (siehe Tabelle 4.3), so dass hier die Gefahr der "Arbeitslosigkeitsfalle" besteht⁹. Bei Familien mit Kindern beträgt die Arbeitslosenunterstützung in den ersten Monaten der Arbeitslosigkeit in acht Ländern (DK, FIN, NL, S, L, P, F und UK) 80 % des Arbeitseinkommens oder mehr. Die Nettolohnersatzleistungsquote liegt nach fünf Jahren Arbeitslosigkeit nicht sehr viel niedriger als im ersten Monat. In einigen Ländern (FIN, NL, S, L, UK und I) ist sie sogar höher als im ersten Monat, und nur in EL (und F) ist sie deutlich niedriger. Bei Alleinverdienern ist die Nettolohnersatzleistungsquote etwas niedriger als bei Familien mit Kindern und geht rascher zurück, wenn die Arbeitslosigkeit sich verlängert.

Wirtschaftliche Anreize zur Annahme geringer bezahlter Arbeitsplätze oder von Teilzeitstellen sind in den meisten Ländern eher gering. 1997 war der Anteil des zusätzlichen Einkommens, der "wegbesteuert" wurde, wenn eine arbeitslose Erwerbsperson eine Teilzeitstelle (40 % einer Vollzeitstelle) annahm und keine Arbeitslosenunterstützung mehr bezog, in den meisten Ländern äußerst hoch: in der Hälfte der Länder über 100 % (L, P, A, FIN, D, B, EL) und bei 80 bis 90 % in den anderen Ländern (außer in Frankreich: 70 %). Wie sich Abgaben und Sozialleistungen auf das Einkommen der privaten Haushalte auswirken, ist außerdem je nach Familientyp unterschiedlich. In den meisten Ländern sind die Anreize dafür, dass der zweite Partner eine Stelle annimmt, dann, wenn der erste Partner bereits einen Arbeitsplatz hat, größer, als wenn dieser Arbeitslosenunterstützung bezieht. Jedoch selbst wenn der oder die erste Einkommensbezieher(in) arbeitet, werden in B, DK und D rd. 50 % des zusätzlichen Einkommens wegbesteuert.

⁸ Die Nettolohnersatzleistungsquote beschreibt das Verhältnis von Einkommen ausserhalb und innerhalb von Erwerbstätigkeit, wobei jeweils mittleren Leistungen und Abgaben berücksichtigt werden. Die Quote ist definiert als Quotient aus verfügbarem Einkommen aus sozialen Ersatzleistungen, die ohne Erwerbstätigkeit zu erhalten sind, und dem durch Erwerbstätigkeit erlangten verfügbaren Einkommen.

⁹ Es sei auch daran erinnert, dass Beschäftigungsnebenkosten (für Fahrten zum Arbeitsplatz, für Kinderbetreuung) und sonstige Faktoren, die nicht in die Berechnung der Lohnersatzleistungsquoten eingehen, das tatsächlich zur Verfügung stehende Einkommen weiter verringern, so dass es noch weniger attraktiv wird, Arbeit anzunehmen.

Tabelle 4.3 Nettolohnersatzleistungsquoten bei niedrigem Einkommen (67 % des Durchschnittslohns) 1997

	Ehepaar, 2 Kinder, erster Monat der Arbeitslosigkeit	Alleinverdiener, erster Monat der Arbeitslosigkeit	Ehepaar, 2 Kinder, 60.Monat der Arbeitslosigkeit	Alleinverdiener, 60.Monat der Arbeitslosigkeit
B	75	84	79	61
DK	95	89	92	67
D	74	69	61	75
EL	48	55	5	0
E	78	70	61	35
F	86	83	60	55
IRL	73	45	73	45
I	52	36	75	39
L	87	82	91	67
NL	90	92	94	84
A	79	57	76	54
P	86	87	86	61
FIN	94	72	100	79
S	90	77	100	84
UK	83	73	95	73
US	51	59	61	10

Quelle: OECD: "Benefit Systems and Work Incentives", Paris, 1999.

4.2 Die nächsten Aufgaben und die Reaktion der Mitgliedstaaten

Empfehlungen der Gemeinschaft

Das Problem der Arbeitslosigkeit steht seit dem Weißbuch der Kommission über *Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung* von 1993 auf der politischen Tagesordnung der EU stets obenan. In den Grundzügen der Wirtschaftspolitik werden die Mitgliedstaaten seit 1998 aufgefordert, (i) ihre Abgaben- und Sozialleistungssysteme zu überprüfen und anzupassen, so dass sie aktiv die Beschäftigungsfähigkeit und die Schaffung von Arbeitsplätzen fördern, und (ii) die Gesamtabgabenlast zu verringern, und zwar vor allem die Abgabenbelastung von Niedrigverdienern, und gleichzeitig mit der Haushaltskonsolidierung fortzufahren, durch Ausgabensenkungen oder durch einen stärkeren Einsatz von Umwelt-, Energie- und allgemeinen Verbrauchssteuern. Auch in die Beschäftigungsleitlinien seit 1998 sind diese Empfehlungen eingegangen, insbesondere in die Leitlinien 4 und 14. In der Mitteilung über *Eine konzertierte Strategie zur Modernisierung des Sozialschutzes* wird ebenfalls zu Reformen aufgerufen, die bewirken, dass "Arbeit sich lohnt".

Diesen sozial- und steuerpolitischen Empfehlungen liegen folgende Erwägungen zu Grunde:

- die Finanzierung höherer öffentlicher Ausgaben, einschliesslich der sozialen Sicherungssysteme, hat zu einer übermässigen Belastung durch Abgaben, insbesondere auf Arbeit, beigetragen und Wachstum und Beschäftigung abgeschwächt.
- in anderen Ländern wie den USA ist die Belastung durch Steuern und Sozialbeiträge erheblich geringer (was einem niedrigeren Anteil der öffentlichen Ausgaben am BIP bei höheren privaten Ausgaben für soziale Sicherung);
- entsprechende Abgabenänderungen werden in anderen Ländern eingeleitet, wodurch es innerhalb und ausserhalb der EU zu Steuerwettbewerb kommt;
- Arbeitskräftenachfrage und -angebot werden in die Schattenwirtschaft umgeleitet, u. a. um so der Belastung durch Steuern und hohe Sozialbeiträge zu entgehen;
- es wird immer deutlicher, dass die Abgaben- und Sozialleistungssysteme in der EU die Arbeitsanreize für potenzielle Niedrigverdiener verringern.

Vor allem letztgenannter Faktor sowie die verbreitete Einsicht, dass dafür gesorgt werden muss, dass "Arbeit sich lohnt", erklären, warum viele der bisherigen (und wohl auch künftigen) Reformen u. a. darauf abzielen, die Abgabenbelastung der Arbeit und insbesondere gering qualifizierter Arbeitnehmer zu verringern. Immer deutlicher wird, dass Abgabenreformen, zumindest in der nächsten Zeit, stärker darauf ausgerichtet sein sollten, zu Lösungen für die Beschäftigungsproblematik beizutragen, da Erwerbsquote und Erwerbstätigenquote angesichts der Alterung der Bevölkerung erheblich steigen müssen. Um unzulässige Störungen der Gütermärkte zu vermeiden, insbesondere Störungen des Binnenmarktes, müssen derartige Reformen stets in Übereinstimmung erfolgen mit den Verordnungen der Gemeinschaft über Staatsbeihilfen.

Eine geringere Abgabenbelastung sowohl des Kapitals als auch der Arbeit dürfte sich in einer stärkeren Sach- und Humankapitalbildung, einer höheren Erwerbsbeteiligung und deutlich mehr Nachfrage nach Arbeitskräften niederschlagen. Allgemeine Einkommensteuersenkungen können zu Lohnzurückhaltung beitragen, indem der Abgabenkeil (*tax wedge on labour*) verringert wird. In mehreren Mitgliedstaaten können Reformen, die die Progressivität der Einkommensbesteuerung vermindern, auch am oberen Ende der Einkommensskala stärkere Anreize zur Beteiligung am Erwerbsleben schaffen. Besonders grossen Einfluss könnte dies auf hochqualifizierte Zweitverdiener - hier handelt es sich zumeist um Frauen - ausüben. Zudem werden Abgabensenkungen am unteren Ende der Lohnskala die Gefahr der "Arbeitslosigkeits-" und "Armutsfälle" abschwächen. Sie werden sich positiv auf die Nachfrage nach weniger produktiven Arbeitskräften auswirken, sofern die Abgabensenkungen tatsächlich an die Unternehmen weitergegeben werden. Die niedrigere Abgabenbelastung der Arbeit wird ausserdem dazu beitragen, dass die Arbeitnehmer tatsächlich mehr Lohn mit nach Hause nehmen können und dadurch "Arbeit lohnend wird".

Zur Veranschaulichung der potenziellen volkswirtschaftlichen Effekte verschiedener Abgaben- und Sozialleistungsreformen wurden in dem Bericht "*Public Finances in EMU - 2000*" mehrere mit Hilfe des QUEST-Modells der Kommissionsdienststellen durchgeführte Simulationen für die EU dargestellt. Eine Zusammenfassung findet sich in Kasten 1. Insgesamt gesehen können Abgabensenkungen spürbare Auswirkungen auf Produktion, Investition und Beschäftigung haben. Zur Gewährleistung ihrer Nachhaltigkeit jedoch müssen sie mit entsprechenden Reformen auf der Ausgabenseite einhergehen. Auch kommt es darauf an, Abgabensenkungen im Rahmen umfassender Wirtschaftsreformen

vorzunehmen, um so die positiven Wirkungen einer niedrigeren relativen Abgabenbelastung der Arbeit zu verstärken.

Langfristige Auswirkungen von Abgabenreformen auf BIP, Beschäftigung und Investition (Simulationen)

Wie die in "Public Finances in EMU - 2000" dargestellte Analyse zeigt, hängt die Wirkung von Abgabensenkungen davon ab, ob gleichzeitig auch Ausgaben gekürzt werden oder nicht (siehe Tabelle 4.4). Abgabensenkungen, **die vollständig durch Kürzungen beim Staatsverbrauch kompensiert werden**, haben längerfristig wahrscheinlich einen positiven volkswirtschaftlichen Effekt. Je nach Typ der Abgabenreform könnte eine Abgabensenkung in der Größenordnung von 1 % des BIP nach zehn Jahren zu einer BIP-Erhöhung zwischen 0,5 und 0,8 % führen. Die Beschäftigung könnte um 0,5 bis 1 % höher liegen, und die Investitionen würden gefördert. Das Wirtschaftswachstum würde auch dazu führen, dass sich das öffentliche Defizit nach zehn Jahren um in etwa 0,5 % des BIP verringert. **Ohne kompensierende Ausgabekürzungen** würde eine Abgabensenkung dagegen zu einem um etwa 0,75 % des BIP höheren Haushaltsdefizit führen. Das bedeutet, dass sich die Abgabenreformen nur zu in etwa einem Viertelpromzentpunkt selbstfinanzieren würden.

Der Beschäftigungseffekt wäre größer, wenn die Abgabensenkung speziell den Faktor Arbeit betrifft. **Wird die Abgabenbelastung der Arbeitseinkommen** um 1 % des BIP gesenkt **und wird dies durch einen niedrigeren Staatsverbrauch kompensiert**, so führt dies langfristig zu einem Beschäftigungsanstieg um 1 % (1,5 Millionen Arbeitsplätze). Bei nicht spezifisch ausgerichteten Abgabensenkungen hingegen kommt es zu einer Erhöhung um 0,5 %. Das Ergebnis muss jedoch vorsichtig interpretiert werden, da es stark von der zugrundegelegten Unterstützungsregelung abhängt. Generell sind die Beschäftigungseffekte bei real konstantem Akzeptanzlohn (*reservation wage*) größer als dann, wenn die Arbeitslosenunterstützung an den Nettolohn geknüpft ist. Im ersteren Falle wird die Abgabensenkung teilweise in Form niedrigerer Lohnkosten an die Unternehmen weitergegeben. Infolgedessen erhöht sich die Beschäftigung, ohne dass der Nettolohn sinkt.

Eine andere, mit den beschäftigungspolitischen Leitlinien im Einklang stehende Strategie zur Verringerung der Abgabenbelastung der Arbeit besteht darin, **die indirekte Besteuerung zu erhöhen** - durch Heraufsetzung oder Schaffung von Steuern auf Verbrauch allgemein, auf Energie und umweltverschmutzende Tätigkeiten¹⁰ - **und die Arbeitseinkommen abgabemäßig entsprechend zu entlasten**. Verbrauchsteuern wirken weniger verzerrend als Abgaben auf Arbeitseinkommen, da sie alle Produktionsfaktoren betreffen und nicht allein die Arbeit. Bei der speziellen Verbrauchsteuer auf umweltschädliche Waren trägt die Steuer dazu bei, bestehende Verzerrungen abzubauen. Aussagen über die positiven Effekte einer solchen Akzentverlagerung bei den Abgaben von der Arbeit auf den Verbrauch lassen sich jedoch nicht ohne weiteres treffen, da die Wirkung sehr stark vom Sozialleistungssystem abhängt, und zwar vor allem davon, welche **flankierende Maßnahmen für Empfänger von Sozialtransfers und Arbeitslosenunterstützung** getroffen werden. Im Kern kommt es darauf an, ob die Abgabenänderung an die Unternehmen weitergegeben wird und zu niedrigeren Bruttolöhnen führt. Dies wiederum hängt davon ab, ob sich die Höhe der Sozialleistungen ändert, um den Verbraucherpreiseffekt der höheren Mehrwertsteuer auszugleichen. Eine an eine Mehrwertsteuererhöhung gekoppelte Senkung der Arbeitsabgaben um 1 % des BIP würde langfristig die Beschäftigung um nahezu 0,7 % erhöhen, wenn die Leistungsempfänger für ihre Einkommensverluste keinen Ausgleich erhalten. Erhalten die Leistungsempfänger jedoch einen vollen Ausgleich für die Einbußen wegen der höheren Mehrwertsteuer, so wäre der Beschäftigungseffekt nur halb so groß.

¹⁰ Von einer stärkeren steuerlichen Belastung der Energie zugunsten einer geringeren Belastung der Arbeit wird mitunter erwartet, dass sie eine "doppelten Dividende" erbringt, da sie sowohl umweltschutz- als auch beschäftigungsfördernd wirkt. Generell wird davon ausgegangen, dass eine stärkere relative Besteuerung des Verbrauchs positive Beschäftigungseffekte zeitigt.

Tabelle 4.4. Langfristiger BIP-, Beschäftigungs- und Investitionseffekt von Abgabenreformen (1 % des BIP)

Reformvariante	BIP	Beschäftigung	Investitionen
(1) Senkung der Arbeitsabgaben, der Körperschaftssteuer und der MwSt.(*)	0,54	0,54	1,28
(2) Nur Senkung der Arbeitsabgaben und Körperschaftssteuer(*)	0,65	0,57	1,88
(3) Nur Senkung der Arbeitsabgaben(*)	0,81	0,97	1,24
(4). Senkung der Arbeitsabgaben u. entsprechende Erhöhung d. MwSt.(**) (ohne Ausgleich für Leistungsempfänger)	0,66	0,82	0,73
(5). Senkung der Arbeitsabgaben u. entsprechende Erhöhung d. MwSt.(***) (mit Ausgleich für Leistungsempfänger)	0,37	0,48	0,32

(*) Die Simulationen (1) - (3) beruhen auf der Annahme, dass die Arbeitslosenunterstützung real (bezogen auf die Verbraucherpreisentwicklung) konstant bleibt, d. h. es wird von einem konstanten Akzeptanzlohn ausgegangen. In diesem Fall wird die Senkung der Arbeitsabgaben teilweise in Form niedrigerer Lohnkosten an die Unternehmen weitergegeben. Würde davon ausgegangen, dass die Arbeitslosenunterstützung nettolohnbezogen ist, so wären die Auswirkungen der Arbeitsabgabenreform auf Produktion und Beschäftigung weniger stark und könnten sogar ganz unterbleiben.

(**) Bei Simulation (4) wird angenommen, dass Arbeitslose (und sonstige Sozialleistungsempfänger) keinen Ausgleich für den Verbraucherpreisanstieg erhalten, d. h. dass der Akzeptanzlohn um einen dem Verbraucherpreisanstieg entsprechenden Betrag fällt.

(***) Arbeitslose (und sonstige Sozialleistungsempfänger) erhalten einen Ausgleich für den Verbraucherpreisanstieg.

Wichtigste Merkmale der Abgabenreformen in den Mitgliedstaaten

In den aktualisierten Stabilitäts- und Konvergenzprogrammen und nationalen Beschäftigungsprogrammen sowie zuletzt im Zusammenhang mit den Haushaltsentwürfen für 2001 haben die Mitgliedstaaten die Absicht bekundet, die Gesamtabgabenbelastung zu senken und eine Reform des Abgabensystems einzuleiten. Einen Überblick über die verschiedenen angekündigten Pläne und in den letzten drei Jahren bereits eingeleitete Reformen bietet Anhang A. Sind die Reformen nach Umfang und Tiefe auch unterschiedlich, so lässt sich doch feststellen, dass die Gesamtabgabenbelastung in den meisten Mitgliedstaaten durch eine niedrigere direkte Besteuerung (Einkommen- und Körperschaftssteuer) gesenkt wird. In einigen Ländern sind die Sozialbeiträge in den letzten Jahren allerdings gesenkt worden.

Anhang A lässt erkennen, dass die Abgabenpolitik überall in der EU in die gleiche Richtung geht, nämlich die der Verringerung der Abgabenbelastung der Arbeit. In den meisten Mitgliedstaaten sind Maßnahmen zur Senkung der Einkommensteuer (Herabsetzung von Grenzsteuersätzen, Erhöhung von Familienfreibeträgen und Grundfreibetrag) und eine Verringerung sowohl der Arbeitgeber- also auch der Arbeitnehmersozialbeiträge vorgenommen oder zumindest angekündigt worden. Bei einigen der Initiativen handelt es sich eindeutig um generell abgabensenkende Maßnahmen (D, E, F, I, NL). Vielfach bestehen sie darin, dass die Grenzsteuersätze am oberen und am unteren Ende der Einkommensskala (D, IRL) oder auch auf allen Einkommensstufen (NL, F, L, EL, E, FIN, S, I) gesenkt wurden oder gesenkt werden sollen. Teilweise sind auch höhere Familienfreibeträge und eine Anhebung des einkommensteuerfreien Grundbetrags vorgesehen (UK, I, E), so dass weniger Einkommensbezieher Steuern zahlen. In einigen Fällen (UK, NL) sind Familienbeihilfen in Steuergutschriften umgewandelt worden. In einer Reihe von Mitgliedstaaten sind die steuersenkenden Maßnahmen offensichtlich

stärker auf eine Linderung des Abgabendrucks im unteren bis mittleren Bereich der Einkommensverteilung ausgerichtet (B, DK, EL, A, IRL und UK).

In den meisten Mitgliedstaaten betreffen die Sozialbeitragsenkungen stärker die Arbeitgeber als die Arbeitnehmer (B, EL, E, F, IRL, I, NL, FIN). Einige Mitgliedstaaten gewähren Unternehmen Steuernachlässe, wenn sie neue Arbeitsplätze (I, P, EL) oder speziell junge Erwerbspersonen (B), Langzeitarbeitslose oder Niedrigverdiener einstellen (FIN, NL, S). Im UK erhalten Arbeitgeber Zuschüsse, wenn sie arbeitslose junge Erwerbspersonen einstellen.

Einkommensteuerreformen verringern auch die Abgabenbelastung des Faktors Kapital - wenn auch in geringerem Maße als die der Arbeit -, da ja auch auf Kapitalerträge Einkommensteuern erhoben werden. Darüber hinaus beziehen sich die Reformmaßnahmen in vielen Mitgliedstaaten auch auf die Körperschaftssteuer. In den meisten Mitgliedstaaten wird die Kapitalbesteuerung durch eine Herabsetzung der Körperschaftssteuer und der Steuern auf Kapitalgewinne gesenkt¹¹. In anderen Ländern sind die Reformen in diesem Bereich eher begrenzt und darauf ausgerichtet, die Funktionsweise der Kapitalmärkte zu verbessern und Anreize für Tätigkeiten in den Bereichen Risiko-, Wagnis- und immaterielles Kapital zu schaffen.

Durch die fortschreitende Liberalisierung der Waren-, Dienstleistungs- und Kapitalmärkte sind die Mitgliedstaaten zunehmendem Steuerwettbewerb ausgesetzt. Auch wenn es wohl ein Hauptziel von Reformen ist, die Funktionsweise der Kapitalmärkte zu verbessern, so ist Steuerwettbewerb offensichtlich auch eine Ursache für eine Senkung der Kapitalbesteuerung. Solange es bei der Abgabenpolitik keine Koordinierung gibt, kann der Steuerwettbewerb mittelfristig weiter Druck auf die Mitgliedstaaten ausüben und als Hindernis dafür wirken, dass die Abgabenreformen auf die Bereiche ausgerichtet werden, wo sie Wachstum und Beschäftigung am stärksten fördern könnten. Würde das für die Besteuerung von Kapitalerträgen und von Unternehmen vorgeschlagene Maßnahmenpaket angenommen, so könnte dies zu einer Verbreiterung der Steuerbemessungsgrundlage beitragen und künftige Abgabensenkungen ermöglichen.

Bei den indirekten Steuern sind bisher eher nur vereinzelte Maßnahmen angekündigt. Lässt man I und NL außer Betracht, die die Mehrwertsteuer generell erhöhen wollen, so betrifft die Änderung der indirekten Besteuerung in den Mitgliedstaaten lediglich einen kleinen Teil der gesamten Steuerbemessungsgrundlage (z. B. Senkung der Mehrwertsteuer für gewisse arbeitsintensive Bereiche). Eine Verlagerung der Abgabenbelastung von der Arbeit auf andere Bereiche wie den Verbrauch hat also bisher in nur sehr geringem Umfang stattgefunden.

¹¹ Allerdings ist erwähnenswert, dass FIN in diesem Jahr die Körperschaftssteuer erhöht hat.

Die wichtigsten Merkmale der Sozialleistungsreformen in den Mitgliedstaaten

Die Reformen bei den Sozialleistungssystemen, die in der letzten Zeit stattgefunden haben, sind in Anhang B aufgeführt. Bei den Reformen der Arbeitslosenversicherung geht es hauptsächlich um eine strengere Regelung der Anspruchsberechtigung und eine bessere Verwaltung der Systeme. In keinem Land sind in letzter Zeit Leistungshöhe oder Bezugsdauer verringert worden (mit der Ausnahme Dänemarks, wo die Bezugsdauer aber noch immer eine der längsten ist). Es besteht eine gewisse Tendenz zur stärkeren Vergabe von Lohnergänzungsleistungen und arbeitsplatzbezogener Leistungen, wie Lohnzuschüsse für bestimmte Zielgruppen, Steuergutschriften und Weitergabe von Sozialleistungen an Arbeitgeber, die Arbeitslose einstellen. Diese Reformen unterstützen offensichtlich aktive Arbeitsmarktprogramme. Ihr Ziel besteht in der Regel jedoch darin, dann zusätzliche Leistungen zu gewähren, wenn sich Arbeitslose zur Annahme einer Stelle oder zur Teilnahme an arbeitsmarktbezogenen Fortbildungsmaßnahmen entschließen. So sehen die Maßnahmen u. a. vor, dass Arbeitnehmer in der Fortbildung und während der Teilnahme an Wiedereingliederungsprogrammen die Arbeitslosenunterstützung weiter beziehen können; oder es ist vorgesehen, dass an Arbeitgeber, die Arbeitslose einstellen, die Leistungen weitergegeben oder in sonstiger Form Lohnzuschüsse gezahlt werden (B, D, E, NL, P, FIN, S, UK). Einige Länder (B, D, A, FIN) sind auch bestrebt, Teilzeitarbeit als Alternative zur Arbeitslosigkeit zu fördern, vor allem durch weniger strenge Kriterien für den Bezug von Arbeitslosenunterstützung bei Teilzeitarbeit.

Trotz einer gewissen Tendenz zum stärkeren Einsatz von Lohnergänzungsleistungen und arbeitsplatzbezogener Leistungen (B, F, IRL, UK) ist bisher doch nur in begrenztem Maße von passiven zu aktiven Maßnahmen übergegangen worden. Passive Versorgungsleistungen stehen nach wie vor im Vordergrund; bisher werden noch nicht in größerem Umfang Ergänzungsleistungen an Erwerbstätige vergeben. Zudem bieten viele Reformmaßnahmen, vor allem solche zugunsten junger und Langzeit-Arbeitsloser, offenbar nur vorübergehend Hilfe in Form von besseren Anreizen zur Arbeitsaufnahme. Es fragt sich, inwieweit dies ausreicht, um die Betroffenen dauerhaft oder zumindest erheblich länger, als Zuschüsse gezahlt werden, in Arbeit zu halten.

Nachdem lange Zeit Vorruhestandsregelungen die Norm waren, haben sich nunmehr die meisten Mitgliedstaaten (B, DK, D, F, I, NL, A, FIN, S, UK) dazu entschlossen, ihre Regelungen dahingehend zu ändern, dass ältere Erwerbstätige zur Verlängerung des Erwerbslebens bewegt werden. Zu diesen Zwecken werden u. a. die Anspruchsvoraussetzungen verschärft und der Vorruhestand weniger attraktiv gemacht (B, DK, F, I).

Bei den in Anhang B aufgeführten Änderungen ist zu beachten, dass die jeweilige Ausgangsposition der Länder sowie Reformen, die weniger eng mit der Funktionsweise des Arbeitsmarktes verknüpft sind, in der Aufstellung nicht berücksichtigt sind. Daher lässt sich hieraus nicht eindeutig ablesen, wie groß die Reformbemühungen bisher waren. Zu bedenken ist auch, dass die Umsetzung einer umfassenden Reformstrategie längere Zeit in Anspruch nimmt, so dass Ergebnisse erst nach mehreren Jahren sichtbar werden mögen. Wie einige Mitgliedstaaten (z. B. DK und NL) zeigen, lässt sich die Arbeitslosigkeit mit einem langfristigen Reformansatz in erheblichem Maße abbauen.

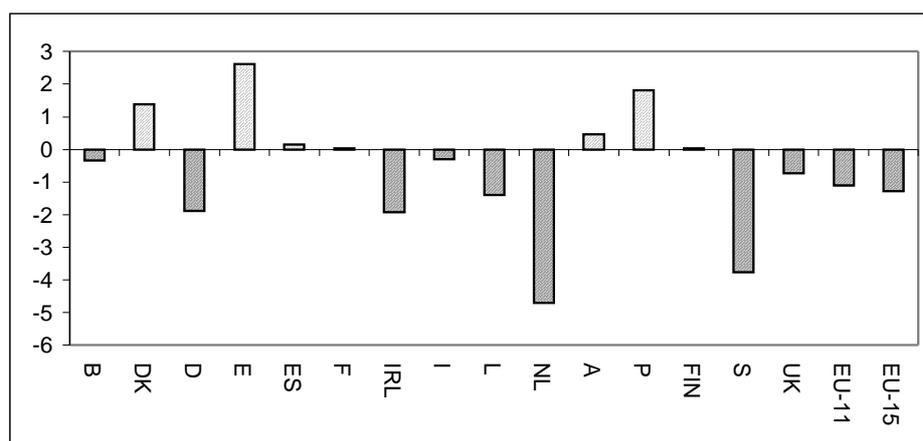
Gesamtbewertung

Insgesamt gehen die Abgabenreformen der letzten drei Jahre in die richtige Richtung. Durch Senkung der Abgabenbelastung der Arbeit sowie Herabsetzung der Grenzsteuersätze

bzw. der marginalen Abgabenbelastung ist das Abgabensystem in vielen Mitgliedstaaten beschäftigungsfreundlicher gestaltet worden. Im internationalen Vergleich liegt jedoch in vielen Mitgliedstaaten immer noch eine sehr hohe Gesamtabgabenlast auf den Arbeitseinkommen. Auch sind die Reformanstrengungen in den einzelnen Mitgliedstaaten uneinheitlich. Einige Länder folgen einem eher umfassenden Ansatz, während in anderen Mitgliedstaaten die Reform des Abgabensystems bisher über vereinzelte Maßnahmen erfolgt.

Wie Schaubild 4.2 zeigt, führen die bereits eingeleiteten oder geplanten Abgabenreformen in den meisten Mitgliedstaaten zu einer niedrigeren Abgabenbelastung der Arbeit. Nach den Herbstvorausschätzungen 2000 der Kommission dürfte die implizite Abgabenbelastung der Erwerbstätigen sowohl in der EU insgesamt als auch im Euro-Gebiet um mehr als 1 Prozentpunkt zurückgehen. Eine recht erhebliche Abnahme sehen die Projektionen für D, IRL, L und NL vor¹². Die bisher eingeleiteten und angekündigten Reformen betreffen hauptsächlich direkte Steuern, die normalerweise stark verzerrend wirken.

Schaubild 4.2. Änderung der impliziten Abgabenbelastung der Erwerbstätigen, 1998-2002 (pps)



Quelle: Kommissionsdienststellen (GD TAXUD)

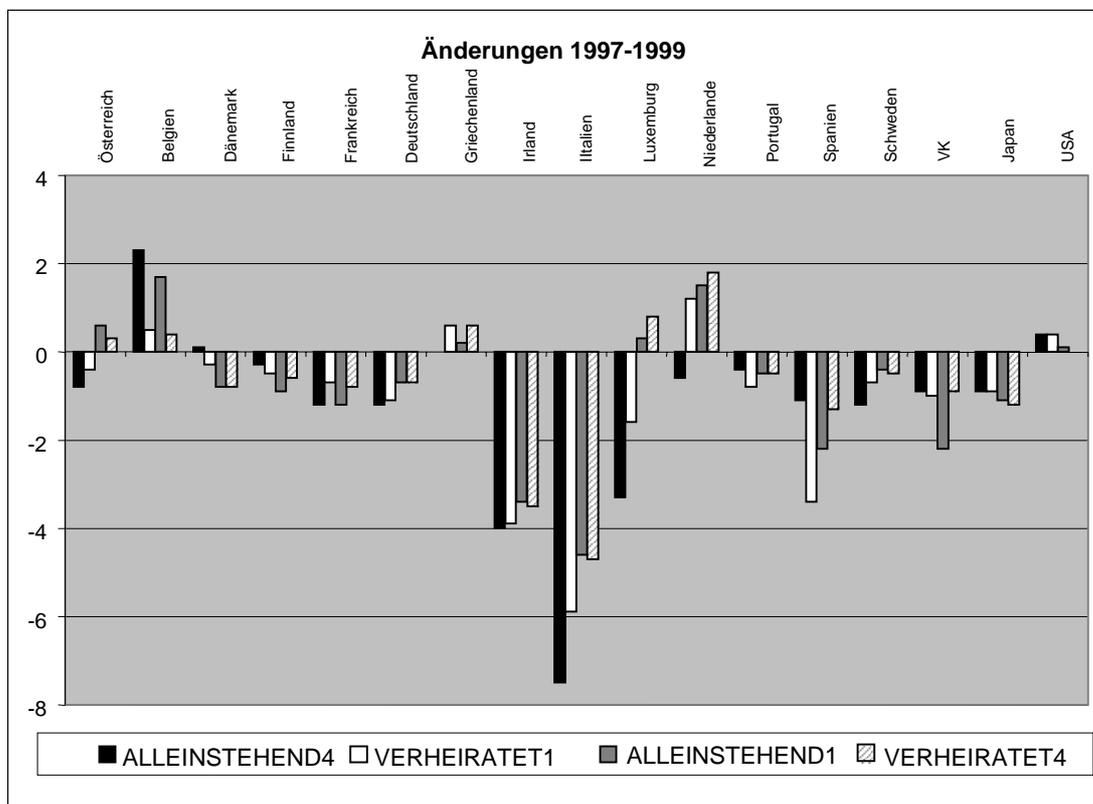
Erste Auswirkungen der Reformen in Bezug auf die Abgabenbelastung von Niedrigverdienern lassen sich für die Jahre 1997 bis 1999 feststellen (Schaubild 4.3). Außer in Belgien und den Niederlanden, wo sich die Abgaben auf mittlere und niedrige Lohneinkommen leicht erhöhten, ging die Abgabenbelastung überall in der EU zurück. In besonders starkem Maße geschah dies in IRL, I und E. In letzter Zeit eingeleitete abgabensenkende Maßnahmen lassen vor allem in Frankreich, Deutschland, Italien und den Niederlanden weitere Entlastungen für das untere Ende der Lohnskala erwarten. Alles in

¹² Die aufgeführten Änderungen müssen vorsichtig interpretiert werden, da sie unter Umständen nicht allein auf abgabenreformbedingte strukturelle Entwicklungen zurückgehen, sondern möglicherweise auch auf von den Reformen unabhängige konjunkturelle Entwicklungen.

allem lässt sich jedoch noch immer sagen, dass die Abgabenbelastung der Arbeit in den meisten Ländern eher generell als zielgruppenorientiert verringert worden ist.

Was die Sozialleistungssysteme anbetrifft, so setzen die Anstrengungen zur Verbesserung der Arbeitsanreize in den meisten Ländern mehr bei den Anspruchskriterien als bei den Nettolohnersatzleistungsquoten an, bei denen es zu relativ geringen Änderungen kam, und zwar ohne klare Zielgruppenorientierung. In den meisten Ländern gibt es für Arbeitslose noch immer nur wenige wirtschaftliche Anreize, gering bezahlte Arbeitsplätze anzunehmen. Eine gewisse Tendenz zur Erhöhung arbeitsplatzbezogener Leistungen, durch die aktive Beschäftigungsmaßnahmen gestützt werden, ist zwar festzustellen. Wie im Gemeinsamen Beschäftigungsbericht gezeigt wurde, haben aktive Arbeitsmarktmaßnahmen an Bedeutung gewonnen; jedoch müssen die Anstrengungen verstärkt werden, weiter von passiven zu aktiven Arbeitsmarktmaßnahmen zu überzugehen.

Schaubild 4.3. Änderung der durchschnittlichen Abgabenbelastung von Beziehern niedriger Lohneinkommen, 1997-1999



Quelle: OECD, Taxing wages 1998-1999

5. ÖFFENTLICHE FINANZEN UND WISSENSBESTIMMTE WIRTSCHAFT

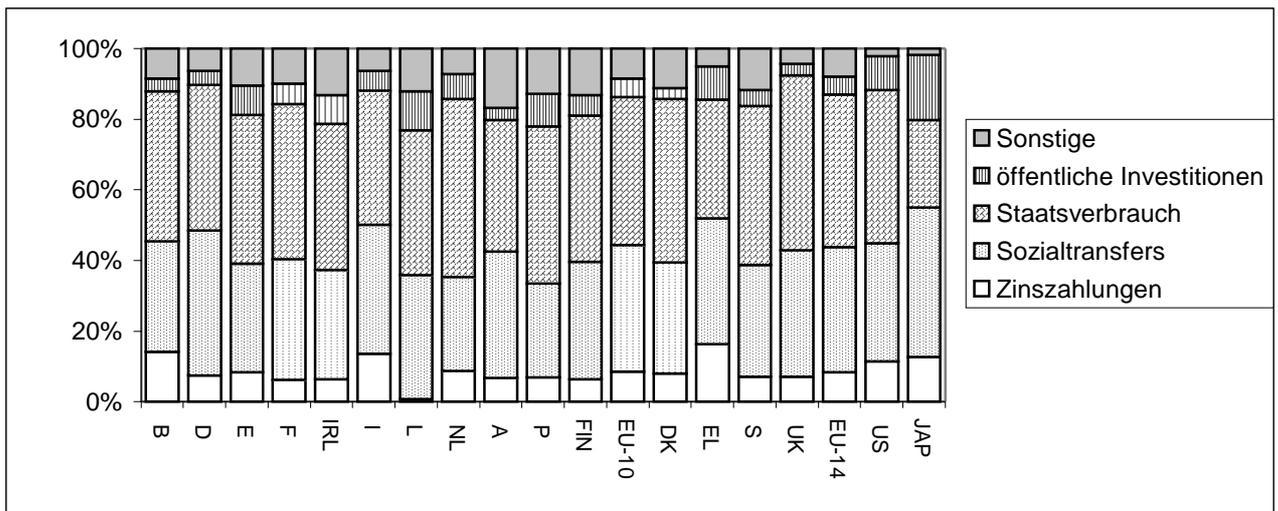
5.1 Die Struktur der Staatsausgaben im Vergleich

Erhebliche Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten

Die Staatsausgaben machen in den Mitgliedstaaten zwischen 40 und 50 % des BIP aus. Die Unterschiede sind also erheblich: von rund 50 % des BIP in B, DK, F, A und S bis weniger als 40 % in IRL und UK. Mit 31 % des BIP hat der öffentliche Sektor in den USA jedoch einen noch weit geringeren Umfang als in jedem Mitgliedstaat.

In den meisten Mitgliedstaaten entfällt auf den Staatsverbrauch nahezu die Hälfte der gesamten Staatsausgaben, auf die Sozialtransfers dagegen in etwa ein Viertel (siehe Schaubild 5.1). Beim Anteil der Investitionen und der Zinszahlungen der öffentlichen Hand an den Gesamtausgaben des Staates bestehen zwischen den Ländern bedeutsame Unterschiede. Am größten ist der Anteil der öffentlichen Investitionen in EL, E, IRL, P und L. Der Anteil der auf die Staatsverschuldung zu zahlenden Zinsen ist in B, I und EL vergleichsweise hoch.

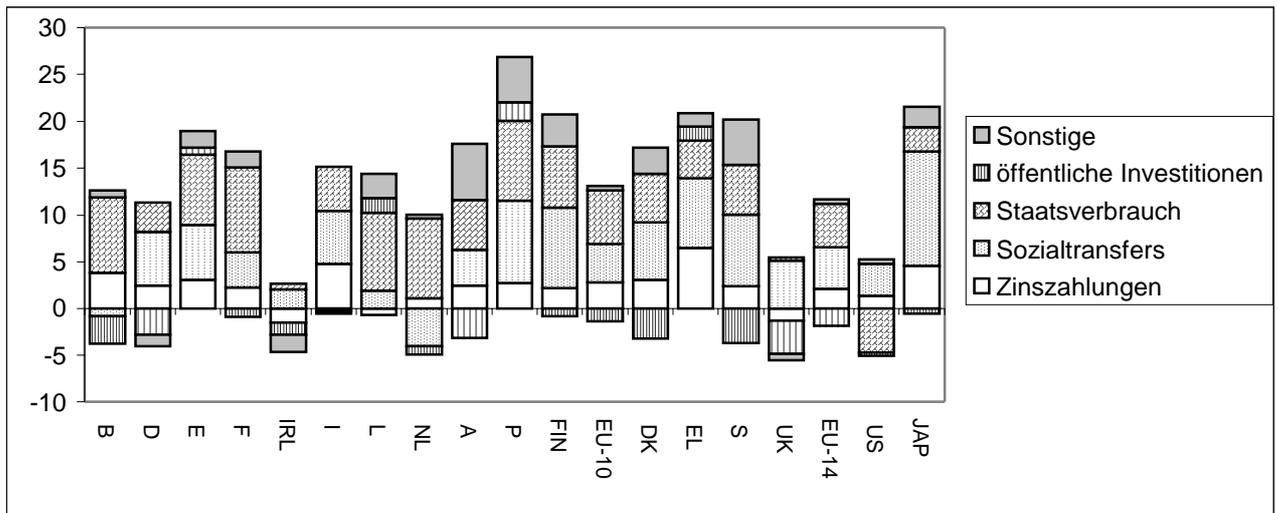
Schaubild 5.1 Struktur der Staatsausgaben, 2000



Quelle: Kommissionsdienststellen

Von 1970 bis 2000 erhöhte sich der Umfang fast aller Ausgabenkomponenten im Verhältnis zum BIP (siehe Schaubild 5.2); nur die öffentlichen Investitionen machen hier eine Ausnahme. In vielen Ländern geht nahezu die Hälfte des gesamten Anstiegs der Staatsausgaben zwischen 1970 und 2000 auf das Konto der Zinszahlungen und Sozialtransfers.

Schaubild 5.2. Komponenten der Staatsausgaben 1970-2000 (Änderung in % des BIP)



Quelle: Kommissionsdienststellen

Schwierigkeiten beim Vergleich zwischen den Mitgliedstaaten

Der Europäische Rat richtete in Lissabon sein Augenmerk auf die öffentlichen Ausgaben, die am unmittelbarsten zu Wachstum und Beschäftigung beitragen, und speziell auf diejenigen, die dem strategischen Ziel einer wissensbestimmten Wirtschaft förderlich sind. Der Europäische Rat forderte dazu auf, anhand vergleichbarer Daten und Indikatoren zu prüfen, ob geeignete konkrete Maßnahmen getroffen werden, um die öffentlichen Ausgaben so umzuschichten, dass der relative Umfang der Sach- und Humankapitalbildung zunimmt und Forschung und Entwicklung (FuE), Innovationen und Informationstechnologien gefördert werden.

Dementsprechend soll im Folgenden untersucht werden, inwieweit die Mitgliedstaaten entsprechende Maßnahmen durchführen. Angesichts der laufenden Debatte über die sogenannte "Neue" Wirtschaft (*New Economy*) ist eine solche Untersuchung von besonderer Aktualität.

Ländervergleiche werfen in diesem Zusammenhang jedoch erhebliche Probleme auf; bei der Bewertung der Daten muss also vorsichtig vorgegangen werden. Anders als in den anderen Abschnitten dieser Mitteilung besteht hier ein krasser Mangel an aktuellen Informationen sowohl über die vom öffentlichen Sektor getätigten Ausgaben (eine Vergleiche ermöglichende funktionale Ausgabenklassifizierung fehlt) als auch über die Ergebnisse (d.h. über die Effizienz und den volkswirtschaftlichen Ertrag dieser Ausgaben). Außerdem hat es sich als schwierig erwiesen, detaillierte Informationen über jüngste Maßnahmen der Mitgliedstaaten zu erhalten. Infolgedessen kann die Kommission zum gegenwärtigen Zeitpunkt dem Wunsch des Europäischen Rates von Lissabon nicht in vollem Umfang nachkommen; zusätzliche Arbeiten werden erforderlich sein.

Bei Vergleichen der Staatsausgaben sind auch institutionelle Unterschiede zwischen den Ländern zu berücksichtigen, u.a. in Bezug auf die Verteilung der gesamten Faktorakkumulation auf öffentlichen und privaten Sektor. Letztendlich zählt für das Wachstum die gesamte und nicht die "öffentliche" Kapitalbildung für sich genommen. Was die Förderung der "Neuen" Wirtschaft anbetrifft, so ist eine wirkungsvolle Anreizstruktur

für die privaten Akteure mindestens genauso bedeutsam wie ein direktes Tätigwerden des Staates¹³. Diesbezüglich müssen staatliche Ausgaben in Form von Beihilfen sorgfältig kontrolliert werden, um sicherzustellen, dass sie nicht unnötigerweise Umstrukturierungen verzögern oder Unternehmen gegen die Wirkung von Marktentwicklungen abschirmen. In Rechnung gestellt werden müssen auch Unterschiede zwischen Mitgliedstaaten in Bezug auf Ausschreibungen, öffentliche Aufträge, Auslagerung und Abgaben (Steuern und Sozialbeiträge). Angesichts der Datenlage können diese Faktoren an dieser Stelle jedoch nicht eingehend genug untersucht werden.

Trotz dieser Einschränkungen ist festzustellen, dass größere Anstrengungen zur Erhöhung der Investitionen, die die Entwicklung der Informationsgesellschaft fördern, erforderlich sind. Auch muss der Staat Bildung und Ausbildung stärker in den Vordergrund stellen, um die Europäischen Bürger mit den für die Informationsgesellschaft erforderlichen Fertigkeiten auszustatten und gleichzeitig die Beteiligung des privaten Sektors an innovatorischen Tätigkeiten und FuE zu fördern.

Entsprechende Initiativen haben im Rahmen einer soliden Finanzpolitik zu erfolgen, so dass die Abgabenbelastung weiter abnimmt und die Länder sich auf die Problematik der Bevölkerungsalterung vorbereiten können. Im Sinne der Ziele, die der Europäische Rat in Lissabon gesteckt hat, muss die verstärkte Kapitalbildung über Ausgabenumschichtungen erfolgen, nicht über steigende Gesamtausgaben. Außerdem muss dies ergänzt werden durch Institutionen und Strukturreformen, die die Staatsausgaben optimieren, die Rolle der Marktmechanismen stärken und wirkungsvolle Anreizsysteme zur Förderung der privaten Sach- und Humankapitalbildung entstehen lassen. Der schnellere technische Fortschritt in den USA ist zu einem Teil Folge der größeren Forschungs- und Entwicklungsanstrengungen der US-Unternehmen. Untersucht werden muss, ob die Abgabensysteme in der EU ausreichend geeignet sind, Investitionen in immaterielles Kapital zu fördern, damit Europa mit den USA im Hochtechnologie-Sektor konkurrieren kann.

Die EU muss zu einem ausgewogenen Verhältnis zwischen Ausgabenumschichtung, Abgabenpolitik und Strukturreformen finden, um die Herausforderungen der neuen ökonomischen, technologischen und institutionellen Gegebenheiten zu bewältigen.

5.2 Sachkapital (Infrastruktur)

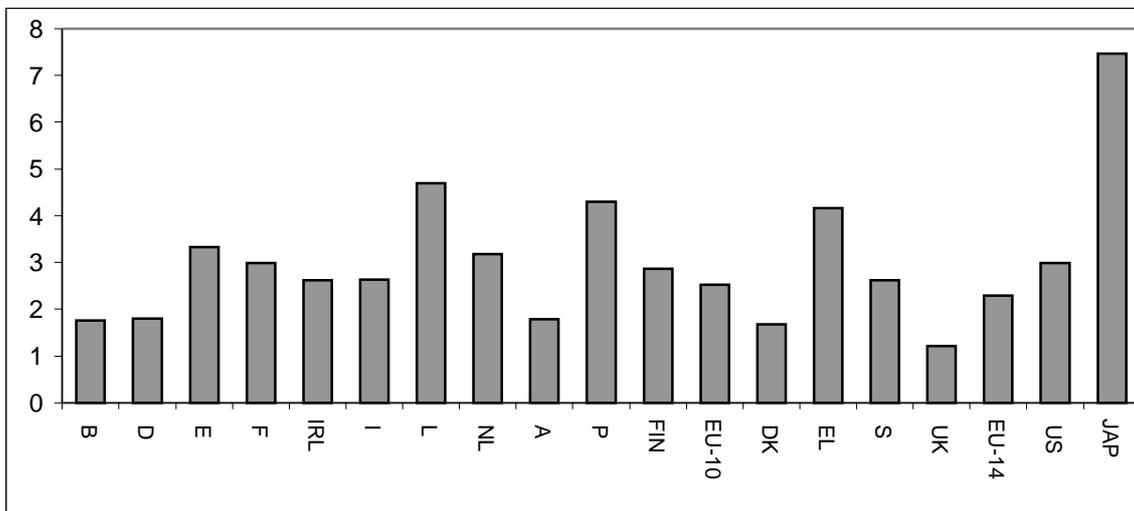
Die Staatsausgaben sind in den letzten 40 Jahren zwar stark gestiegen, doch ist der BIP-Anteil der Investitionen des Staates von über 4 % in den 60er und frühen 70er Jahren auf unter 2 % Ende der 90er Jahre zurückgegangen. Im Jahre 2000 werden sie bei einem Tiefststand von 1,8 % des BIP angelangt sein. Nach Vorausschätzungen der Kommission wird der BIP-Anteil der öffentlichen Investitionen bis 2002 bei etwa 2½ % liegen.

Hinter den Gesamtzahlen für die EU verbergen sich große Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten. In den letzten 30 Jahren sind die Investitionen des Staates in L, P und EL erheblich gestiegen, in B, D, A, DK, S und dem UK hingegen relativ stark gefallen. In den

¹³ Von besonderer Bedeutung ist dies offensichtlich für Infrastrukturinvestitionen im Telekommunikationsbereich. Diese werden entweder vollständig privat oder aber von Unternehmen finanziert, an denen der Staat beteiligt ist, deren Investitionen jedoch als private, nicht als öffentliche klassifiziert werden. So sind sämtliche Mobilfunkinvestitionen private Investitionen. Mobilfunkunternehmen, die Lizenznehmer für die dritte Mobilfunkgeneration sind, bilden darüber hinaus eine Quelle öffentlicher Einnahmen.

USA dagegen ist der Anteil stabil geblieben und liegt mit 3 % des BIP nach wie vor über dem EU-Durchschnitt (Schaubild 5.3). In E, F, L, NL, P und EL entspricht der BIP-Anteil der öffentlichen Investitionen dem der USA oder übertrifft ihn, während er in B, D, A, DK und besonders im UK unter 2 % des BIP liegt.

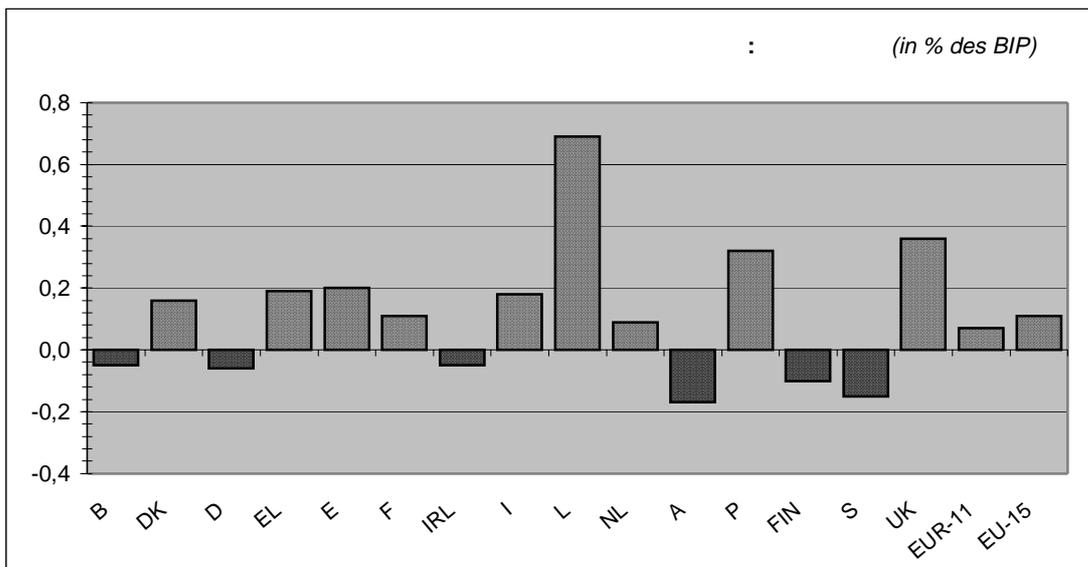
Schaubild 5.3. BIP-Anteil der öffentlichen Investitionen, 2000.



Quelle: Kommissionsdienststellen

Nach den Vorausschätzungen der Kommission dürfte sich der Umfang der öffentlichen Investitionen zwischen 1999 und 2002 nur in begrenztem Maße ändern (Schaubild 5.4). L stellt eine bemerkenswerte Ausnahme dar. Zu einem spürbaren Anstieg dürfte es auch im UK und den drei im Aufholprozess befindlichen Ländern P, EL und E kommen (auf nahezu 4 % des BIP). Für A, B und D wird von einer, wenn auch geringeren, Abnahme auf einen relativ niedrigen Stand der öffentlichen Investitionen ausgegangen. Auch für FIN, S und IRL wird mit einem sinkenden BIP-Anteil der öffentlichen Investitionen gerechnet, doch wird er in diesen Ländern immer noch über dem EU-Durchschnitt liegen. Im Euro-Gebiet und in der EU insgesamt werden die öffentlichen Investitionen voraussichtlich leicht zunehmen und 2002 2,6 % bzw. 2,4 % des BIP ausmachen.

Schaubild 5.4. Öffentliche Investitionen: Erwartete Änderungen 1999-2002



Diese Änderungen bei den öffentlichen Investitionen müssen jedoch vorsichtig bewertet werden. Investitionen des Staates werden möglicherweise in immer stärkerem Maße nur verzerrt erfasst, da sich der öffentliche Sektor im Bestreben um mehr Effizienz, um wirkungsvolleren Mitteleinsatz, bei seinen Investitionsentscheidungen von neuen, stärker marktorientierten Ansätzen leiten lässt. So kommt es, dass bei Tätigkeiten des öffentlichen Sektors zunehmend Marktmechanismen zur Geltung kommen, betriebswirtschaftlich rentable Tätigkeiten privatisiert werden und der Privatsektor unmittelbarer in die Erbringung und Bereitstellung öffentlicher Dienstleistungen einbezogen wird.

In einzelnen Mitgliedstaaten wurden und werden Bemühungen unternommen, durch Einführung von Marktmechanismen in die Tätigkeit des Staates die Ablauf- und Effizienzkontrolle zu steigern. Methoden wie interne Fakturierung, Haushaltszielfestsetzung und Erhebung marktpreisorientierter Entgelte werden nicht nur in öffentlichen Unternehmen, sondern generell in der Verwaltung staatlicher Stellen eingesetzt. Auch bei großen Infrastrukturprojekten, die von ganz oder teilweise in Staatsbesitz befindlichen Unternehmen durchgeführt und kommerziell betrieben werden, kann man von einem eher marktorientierten Konzept sprechen.

Zusätzliche Effizienzgewinne könnten sich dadurch erzielen lassen, dass die Vorschriften der Gemeinschaft über das Beschaffungswesen wirksam umgesetzt werden und ein EU-weiter wettbewerbsorientierter Markt für öffentliche Aufträge entsteht. Zwar geraten die einzelnen Länder stärker unter Druck, die Vergabe öffentlicher Aufträge zu liberalisieren, doch sind entsprechende grenzübergreifende Transaktionen innerhalb der EU immer noch selten, so dass es offensichtlich noch größerer Anstrengungen in diesem Bereich bedarf. Zwar ist es in diesem Bereich in den 90er Jahren zu einer positiven Entwicklung gekommen, doch macht der Gesamtwert der im Amtsblatt veröffentlichten Ausschreibungen weniger als 2 % des BIP aus¹⁴. Eine vollständige, wirksame Öffnung dieser Märkte würde dazu beitragen, die öffentlichen Infrastrukturausgaben zu optimieren.

¹⁴ Dieser Wert liegt erheblich unter dem Gesamtvolumen der öffentlichen Aufträge, bei denen es nicht allein um die öffentlichen Investitionen, sondern auch um den größten Teil des laufenden Staatsverbrauchs geht.

Bei der Bewertung entsprechender Zahlenangaben in der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung ist auch zu berücksichtigen, dass es immer mehr zu "Partnerschaften" zwischen öffentlichem und privaten Sektor kommt. Es handelt sich hier um institutionelle Vereinbarungen über die Auslagerung öffentlicher Dienstleistungen; sie ermöglichen dem Staat, sich stärker auf die Qualität der jeweiligen Dienstleistung zu konzentrieren. Dies spiegelt sich insofern in der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung wider, als der Einmaleffekt direkter öffentlicher Investitionen wegfällt: anstatt dessen fallen nunmehr Dienstleistungskäufe bei privaten Unternehmen an. Der Erwerb von Dienstleistungen durch den Staat wird als laufende Ausgabe verbucht, so dass der mehrere Jahre wiederholte Ankauf von Dienstleistungen als ein Substitut für eine am Anfang des entsprechenden Zeitraums getätigte Investitionsausgabe des Staates fungiert.

Darüber hinaus ist bei der Untersuchung und dem Vergleich von Entwicklungen bei den öffentlichen Ausgaben stets zu bedenken, dass höhere öffentliche Infrastrukturinvestitionen nicht unbedingt immer wachstumsfördernd wirken, da der Infrastrukturbestand dem Gesetz sinkender Erträge unterliegen kann. In den reichsten Volkswirtschaften ist der Grundinvestitionsbedarf in traditionellen Bereichen der staatlichen Tätigkeit zu einem großen Teil gedeckt, so dass zusätzliche Ausgaben Verschwendung sein können¹⁵. Die sektorale und funktionale Zusammensetzung der öffentlichen Investitionen ist folglich ein äußerst wichtiger Aspekt. Gerade in diesem Bereich aber sind Informationen entweder überhaupt nicht oder nur punktuell vorhanden und damit schwierig vergleichbar. Weitere Arbeiten sind erforderlich, damit beurteilt werden kann, in welchem Maße die Mitgliedstaaten bereit sind, dem künftigen Druck auf öffentliche Investitionen nachzukommen, der sich aus folgenden Faktoren ergeben wird:

- die immer größere Verbreitung der Informationstechnologien, die eine Modernisierung der Netze erfordert;
- die Berücksichtigung von Aspekten des Umweltschutzes: die Infrastruktur wird neuen Anforderungen genügen und insbesondere im Sinne des Kyoto-Protokolls zu weniger Energieverbrauch führen müssen, was verstärkt Investitionen in andere Verkehrsträger als Straße und Luftfahrt erfordert;
- die Erweiterung mit dem entsprechenden Ausbaubedarf bei den Ost-West- und Nord-Süd-Verbindungen.

5.3 Humankapital

Bildungsausgaben werden unter laufenden Ausgaben verbucht, stellen aber einen direkten Beitrag der öffentlichen Haushalte zur Akkumulation von Humankapital dar. Stärker in die Arbeitskräfte zu investieren, ist ebenfalls entscheidend wichtig für einen reibungslosen Übergang zu einer wissensbestimmten Wirtschaft und Gesellschaft. So wird der Entwicklung der Humanressourcen in den Beschäftigungspolitischen Leitlinien höchster Stellenwert eingeräumt: es geht darum, die Bildungs- und Ausbildungsmöglichkeiten für

¹⁵ Jedoch ist in der Regel eine anhaltende Investitionstätigkeit des öffentlichen Sektors geboten, da die bestehende Infrastruktur betriebsbereit gehalten und zum Teil wegen Veraltens ersetzt werden muss. Auch kann das Wirtschaftswachstum als solches sogar in den reichsten Ländern zusätzliche Investitionen erforderlich machen, nämlich zur Vermeidung von Engpässen, die wachstumshemmend wirken könnten.

alle zu erweitern und umfassende Strategien des lebenslangen Lernens zu fördern. Der Europäische Rat hat in Lissabon klare Ziele zur Steigerung der jährlichen Pro-Kopf-Investitionen in Humanressourcen vorgegeben, und die Mitgliedstaaten sind aufgefordert, sich nationale Ziele zu setzen.

Die Akkumulation von Humankapital müsste zwar auf der Grundlage einer funktionalen Verteilung der öffentlichen Ausgaben detailliert untersucht werden, doch ist eine solche Analysebasis wie gesagt nicht ohne Weiteres verfügbar.

In der EU wird Bildung herkömmlicherweise vom Staat finanziert. Öffentliche Mittel für alle Ebenen des Bildungswesens machten 1997 im Durchschnitt 5 % des BIP der EU aus (Tabelle 5.1). Insgesamt gesehen bleiben die öffentlichen Bildungsausgaben im Verhältnis zum BIP in diesem Zeitraum zwar recht stabil¹⁶, doch lassen sich aus den Daten einige erwähnenswerte Unterschiede zwischen einzelnen Mitgliedstaaten ersehen. 1997 liegen DK und S bei den Bildungsausgaben an der Spitze und EL am untersten Ende. Auch FIN und A liegen erheblich über dem Durchschnitt. Die anderen Mitgliedstaaten weichen nicht erheblich vom EU-Durchschnitt ab, vor allem wenn die Vorschulerziehung nicht miteinbezogen wird.

Tabelle 5.1. Öffentliche Bildungsausgaben (in % des BIP)*

	1995 Insgesamt	1996 Insgesamt	1997				Insgesamt
			Vor- schul- erziehung + Nicht spezifiziert	Grund- schule	Sekundar- stufe	Hoch- schulen	
B (1)	k.A.	k.A.	0,7	1,2	2,7	1,2	5,7
DK	8,0	8,8	1,2	1,8	3,2	1,8	8,0
D (2)	4,8	4,7	0,6	:	3,0	1,1	4,7
EL (3)	2,9	3,1	:	1,1	1,3	0,8	3,2
E	4,9	4,8	0,3	1,2	2,2	0,9	4,6
F	6,0	6,0	0,7	1,2	3,0	1,1	6,0
IRL	5,2	5,0	0,1	1,6	2,0	1,3	4,9
I	4,7	4,9	0,5	1,1	2,2	0,7	4,5
L	4,4	4,3	0,0	1,9	2,1	0,2	4,1
NL	5,2	5,3	0,4	1,2	1,9	1,4	4,8
A	5,6	6,5	0,6	1,3	2,9	1,7	6,4
P	5,8	5,7	0,6	1,7	2,4	1,0	5,7
FIN	7,3	7,4	0,8	1,6	2,3	2,0	6,7
S	7,8	8,0	0,5	2,1	3,2	2,1	7,9
UK	5,2	5,1	0,4	1,1	2,1	1,1	4,7
EU-15	5,2	5,3	0,5	0,9	2,5	1,1	5,0

* Mit öffentlichen Einrichtungen und staatsabhängigen privaten Einrichtungen.

Quelle: Eurostat, UOE: Datenerhebung.

(1) Daten für 1994.

(2) Daten für Grund- und Sekundarstufe zusammen.

(3) Daten für Vorschulerziehung und Grundstufe zusammen.

Was die unterschiedlichen Ebenen des Bildungswesens anbetrifft, so beliefen sich die Staatsausgaben in der EU für Grundschule und Hochschulbereich auf jeweils annähernd

¹⁶

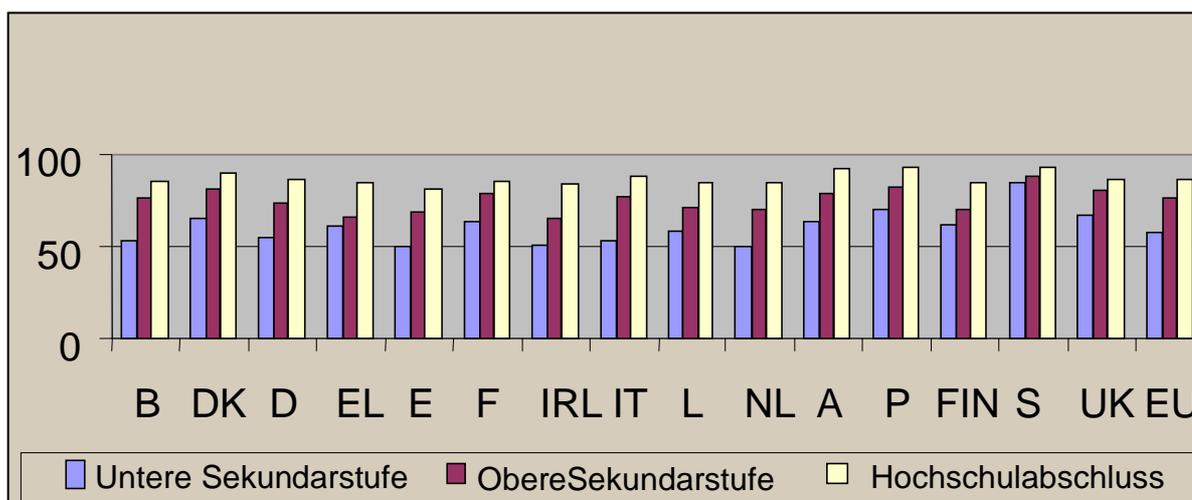
Die Gesamtwerte für 1997 sind nicht vollständig mit den Vorjahren vergleichbar, da sich die BIP-Werte ab 1997 nach ESVG 95 richten. Darüber hinaus geht aus OECD-Zahlen hervor, dass der BIP-Anteil der Bildungsausgaben von 1990 bis 1996 zugenommen hat.

1 % des BIP und für die Sekundarstufe auf 2,5 % des BIP; wie aus Tabelle 5.1 hervorgeht, weichen die Gegebenheiten in den Mitgliedstaaten hier erheblich voneinander ab.

Die Mitgliedstaaten müssen Bildung und Ausbildung stärker in den Vordergrund stellen, um die europäischen Bürger mit den Kenntnissen, Fähigkeiten und Kompetenzen auszustatten, die sie in die Lage versetzen, mit dem raschen Wandel des Lern- und Arbeitsumfelds und der Lebensbedingungen Schritt zu halten. Zu den in diese Richtung unternommenen Initiativen gehören die Beschäftigungspolitischen Leitlinien, das Memorandum über lebenslanges Lernen, die Aktionsprogramme der Gemeinschaft Leonardo und Sokrates sowie Strategien für Beschäftigung in der Informationsgesellschaft. Die Beschäftigungsleitlinien (13, 14 und 16) fordern die Mitgliedstaaten auf, Ziele zu setzen für höhere Pro-Kopf-Investitionen in Humankapital.

Die Kommission hat bereits einen Schritt in diese Richtung gemacht, indem sie die *e-Europa*-Initiative im Jahre 1999 und die *e-Lernen*-Initiative im Jahre 2000 gestartet hat. Die Mitgliedstaaten haben eine Zusammenarbeit beschlossen, um im Bereich der Bildungstechnologien ihre Politik zu harmonisieren und Erfahrungen gemeinsam zu nutzen. *e-Lernen* soll diese Anstrengungen unterstützen und koordinieren und die Übernahme von Bildungs- und Übungssystemen in Europa beschleunigen.

Schaubild 5.5: Erwerbstätigkeit nach Bildungsstand (in %) 1995 (30- bis 59-Jährige)



Quelle: Labour Force Survey, Eurostat.

Zahlenangaben über den Bildungsstand lassen erkennen, in welchem Umfang sich die Mitgliedstaaten in den letzten 25 Jahren um eine Ausweitung ihrer Humankapitalressourcen bemüht haben. 1996 hatten 44 % aller EU-Bürger zwischen 30 und 34 den oberen Sekundarabschluss erreicht, dagegen nur 30 % der 55- bis 59-Jährigen, die 25 Jahre früher zur Schule gegangen waren. Ähnlich verhält es sich beim Hochschulabschluss: ihn besitzen 21 % der 30- bis 34-Jährigen, aber nur 13 % der 55- bis 59-Jährigen. Darüber hinaus liegt das Abschlussniveau der Frauen bei den 30- bis 34-Jährigen ganz in der Nähe von dem der Männer, bei den 55- bis 59-Jährigen dagegen weitaus unter dem der Männer.

Die Akkumulation von Humankapital erhöht auch stark die Beschäftigungschancen. Bürger mit höheren Abschlüssen haben auf dem Arbeitsmarkt bessere Chancen. Wie Schaubild 5.5 zeigt, besteht offensichtlich eine positive Korrelation zwischen Bildungsniveau und Erwerbstätigkeit. Entsprechend lässt sich zeigen, dass zwischen geschätztem Bildungs- und Qualifikationsniveau einerseits und Arbeitslosenquoten, Anfälligkeit für Arbeitslosigkeit und Höhe des Verdienstes andererseits ein direktes Verhältnis besteht.

Die künftigen Herausforderungen verlangen danach, dass die Rolle des Staates bei der Verstärkung der Humankapitalbildung eingehend untersucht wird. Zwar wird von keiner Seite in Frage gestellt, dass der Staat im Bildungsbereich tätig werden muss, doch wäre darüber nachzudenken, wo die Grenzen dieses Tätigwerdens liegen. Während offensichtlich ein breiter Konsens über den Grundsatz des kostenlosen Grund- und Sekundarstufenbesuches und der Schulpflicht besteht, sollte die Frage, inwieweit das direkte, kostenlose Angebot an Hochschulbildung erforderlich ist, im Lichte der eventuell fehlenden Übereinstimmung zwischen Studienangeboten, den Möglichkeiten des Arbeitsmarktes und den Wünschen der Studierenden bewertet werden.

Hier Abhilfe zu schaffen, heißt nicht, dass sich der öffentliche Sektor zurückziehen oder seine Ausgaben einschränken, sondern dass er die Ausgaben auf andere Weise vornehmen sollte. Einige Länder führen neue Finanzierungskonzepte (mit Studiengebühren und Darlehen) ein und gehen vom Grundsatz der Kostenfreiheit und der Zuschussgewährung ab. Gleichzeitig wird mit diesen Konzepten versucht, das Verhalten der Studierenden dahingehend zu beeinflussen, dass der Ausgabeneinsatz optimiert wird, gleichzeitig aber zu

gewährleisten, dass Kinder aus einkommenschwächeren Familien nicht vom Studium abgehalten werden.

Humankapitalbildung geschieht jedoch nicht allein über das Bildungswesen. Auch die betriebliche Fortbildung stellt einen zentralen Bereich der Humankapitalentwicklung dar und ist in Zeiten stürmischen technischen Fortschrittes von allergrößter Bedeutung. Informationen über arbeitsmarktbezogene Ausbildung, die auch weitgehend informelle Ausbildungsformen miteinbeziehen, liegen nur punktuell vor und sind weniger zuverlässig. Die staatliche Unterstützung erfolgt hier sowohl über direkte Finanzierung von Bildungs- und Ausbildungsmaßnahmen als auch über verschiedene Anreize, u. a. steuerlicher Art, für Unternehmen und Einzelpersonen. Der Umfang der privaten Finanzierung arbeitsmarktbezogener Ausbildungsmaßnahmen lässt sich vor allem aus den Arbeitgeberbeiträgen zur betrieblichen Fortbildung ersehen. Nach entsprechenden Schätzungen entfielen 1993 nur 1,6 % der gesamten Personalausgaben der Unternehmen (EU-12) auf die Fortbildung der Beschäftigten. Hinter diesem Durchschnittswert verbergen sich große Unterschiede zwischen den Ländern: im Einzelnen reichen die Werte - aufgrund unterschiedlicher Fortbildungsintensität und Ausbildungskosten - von 0,7 % in Portugal bis 2,7 % im UK.

Die meisten Mitgliedstaaten haben seither ihre Bemühungen gesteigert. Ausbildung ist zu einem zentralen Bestandteil der europäischen Beschäftigungsstrategie geworden, entsprechend den Beschäftigungspolitischen Leitlinien, in denen Berufsbildung und ein Gesamtkonzept für lebenslanges Lernen als wichtige Aufgaben in den Vordergrund gestellt werden. Die entsprechenden Bemühungen der Mitgliedstaaten werden alljährlich im Gemeinsamen Beschäftigungsbericht bewertet. Zwar wird tatsächlich der Akzent von passiven zu aktiven Arbeitsmarktmaßnahmen verlagert, doch müssen sowohl öffentlicher als auch privater Sektor weitere Anstrengungen unternehmen, um lebenslanges Lernen und die ständige Aktualisierung der beruflichen Qualifikationen zu fördern.

Tabelle 5.2. Bildungs- und Ausbildungsbeteiligung in der Altersgruppe der 25- bis 64-Jährigen (in %)

	1998	1999
B	4,4	6,9
DK	19,8	19,8
D	5,2	5,3
GR	1,0	~
E	4,1	4,9
F	2,7	2,6
IRL	~	~
I	4,8	5,5
L	5,1	5,3
NL	12,8	13,6
A	~	~
P	3,0	3,2
FIN	16,1	17,6
S	10,9	24,1
UK	11,1	18,5
EU-15	6,0	8,0

Quelle: Europäische
Arbeitskräfteerhebung

Dem Gemeinsamen Beschäftigungsbericht 2000 zufolge wurde 1999 in den meisten Mitgliedstaaten der Akzent stärker auf aktive Arbeitsmarktmaßnahmen gelegt, während die

Zahl der gemeldeten Arbeitslosen abnahm. In diesem Zusammenhang lässt sich aus den nationalen Beschäftigungsprogrammen ersehen, dass alle Mitgliedstaaten Bildung generell und lebenslanges Lernen zunehmend fördern. Mehrere Mitgliedstaaten stellen fest, dass Bildungs- und Ausbildungsdefizite bestehen und dass es erforderlich ist, das Ausbildungssystem anzupassen sowie spezifische Maßnahmen zur Verbesserung der Qualifikationen zu unternehmen. Die verfügbaren Statistiken über die Teilnahme an arbeitsmarktbezogenen Bildungs- und Ausbildungsmaßnahmen zeichnen ein eher enttäuschendes Bild. Vor allem die Teilnahme der Erwachsenen (25- bis 64-Jährige) ist in der EU nach wie vor sehr schwach, auch wenn sich die entsprechende Quote in den letzten Jahren leicht erhöht hat (von 6,5 % 1997 auf 8 % 1999). Die höchsten Teilnahmequoten waren in S, DK und UK zu verzeichnen (mit einem Durchschnitt von 20,8 % 1999, siehe Tabelle 5.2). Aus diesen Daten ist zu ersehen, dass nur ein kleiner Teil des BIP der arbeitsmarktbezogenen Ausbildung zugeflossen ist. In den nordischen Ländern sind entsprechende Programme stärker entwickelt; so wandten 1998 S 2 % und DK 1,9 % des BIP hierfür auf (Tabelle 5.3).

Tabelle 5.3. Ausgaben für arbeitsplatzbezogene Ausbildungsmaßnahmen 1990-1998 (in % des BIP)

	1990	1998
B (1997)	1,21	1,29
DK	1,13	1,89
D	1,04	1,27
GR (1994)	0,36	0,30
E	0,85	0,72
F (1997)	0,82	1,37
I (1996)	1,43	1,08
IRL (1996)	1,44	1,66
L (1997)	0,30	0,31
NL	1,28	1,76
A	0,31	0,44
P*	0,62	0,87
FIN	1,01	1,23
S**	1,68	2,01
UK***	0,61	0,37

* Wert für 1997

** Wert für 1990 bezieht sich auf 1990-1991

*** Wert für 1990 bezieht sich auf 1990-1991,

Wert für 1998 auf 1997-1998

Quelle: OECD, Arbeitsmarktausgaben1999

5.4 Forschung und Entwicklung (FuE) und Innovation

Die öffentlichen Ausgaben für FuE werden wie die Bildungsausgaben unter laufenden Ausgaben verbucht, während sie in Wirklichkeit zur Bildung von Kapital in Form von Wissen sowie zur Entwicklung von Produktionsverfahren und zur Warenproduktion beitragen.

Tabelle 5.4 enthält Angaben über FuE des Staates in Prozent des BIP (Spalte II) und sowie der FuE-Staatsausgaben als prozentualer Anteil der gesamten Staatsausgaben (Spalte III). Beim FuE-Anteil an den Gesamtausgaben liegt die EU mit 1,7 % erheblich hinter den USA (2,9 %) zurück. Im Verhältnis zum BIP sind die FuE des Staates jedoch nahezu gleich, auch

wenn die Vergabe staatlicher Mittel im letzten Jahrzehnt in der EU real deutlicher zurückgegangen ist als in den USA.

Tabelle 5.4 Öffentliche Ausgaben für FuE

	Letztes Jahr, für das Angaben vorliegen	in % des BIP	in % der Staatsausgaben insgesamt	Durchschnittl. Jährliches reales Wachstum 1990-1999
B	p 1997	0,5	1,36	3,3
DK	e 1998	0,7	1,44	5,4 (1)
D	e 1998	0,7	1,86	-1,2 (2)
EL	1997	0,4	0,80	4,8
E	1998	0,4	1,82	5,3
F	p 1998	0,8	1,96 ⁴	-3,1 (3)
IRL	1997	0,4	0,89	8,0
I	p 1998	0,5	1,38	-1,5
NL	1997	0,9	1,88	1,4
A	1993	0,7	1,32	3,4
P	1998	0,4	1,39	8,7
FIN	p 1998	0,9	2,28	6,6 (4)
S	1997	0,9	1,45	-7,2 (4)
UK	1998	0,6	1,85	-1,2
EU	e 1998	0,7	1,73	-0,7 (2)
US	p 1998	0,6	2,90	-0,4
JAP	1998	0,7	1,80	5,2

Quelle: Europäische Kommission: GD Forschung "Auf dem Weg zu einem Europäischen Forschungsraum - Wissenschaft, Technologie und Innovation, Schlüsselzahlen 2000".

Hinweis: p = Vorausschätzungen, e = Schätzungen

(1) 1993-1999; (2) 1991-1999; (3) 1992-1998; (4) 1995-1999; (5) Intramural Staatsausgaben für FuE und Bildungsausgaben für FuE; (6) Staatliche Haushaltsverwendungen oder -ausgaben für FuE (GBOARD) in v.H. der gesamten Staatsausgaben; (7) von GBOARD.

Wie jedoch in der Mitteilung der Kommission *Innovation in einer wissensbestimmten Wirtschaft (KOM(2000) 567)* ausgeführt wird, ist der Abstand bei den privaten Ausgaben für FuE weitaus frappierender und für die Entwicklung der "neuen" Wirtschaft relevanter. Der Umfang der Industrieforschung in der EU liegt bei nur 60 % des US-Werts, und die US-Bundesregierung bringt die Mittel auf für 13% der FuE-Ausgaben US-amerikanischer Unternehmen, während in der EU nur 9% der privaten FuE-Ausgaben staatlich finanziert werden. Die gesamten FuE-Aufwendungen machen in den USA ungefähr 3% des BIP aus, während der entsprechende Wert in der EU unter 2% liegt.

Was die Situation in den einzelnen Mitgliedstaaten anbetrifft, so sind die FuE-Staatsausgaben nur in F, NL, FIN und S höher als in den USA. Am anderen Ende liegen die FuE-Staatsausgaben in Ländern wie EL, E, IRL und P unter ½ % des BIP.

Im Januar 2000 schlug die Kommission die Schaffung eines "European Research Area" (COM(2000) 6) vor. Die Kommission erinnerte an die Bedeutung einer nachhaltigen Entwicklung von Forschung und technologischer Entwicklung für Wirtschaftswachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung durch die Schaffung von neuen Produkten, Prozessen und Märkten sowie die Modernisierung der Europäischen Unternehmen.

Entworfen mit der Absicht die Herausbildung enger Partnerschaften zwischen den Mitgliedstaaten einerseits sowie zwischen diesen und der Union andererseits zu etablieren, sehen die Orientierungen, die die Kommission zur Einrichtung einer "*European Research Area*" Anfang Oktober 2000 vorgelegt hat, insbesondere das folgende vor: die Nutzung neuer Instrumente, wie z.B. die Beteiligung der Union an nationalen, gemeinsam durchgeführten Forschungsvorhaben, als auch ein Netzwerk der Stärke und grosser angestrebter Projekte, durch die die nötige kritische Masse an Kompetenz erreicht wird; das Erhöhen der Anzahl und die zunehmende Diversifizierung von Aktionen auf dem europäischen Infrastrukturniveau; Mobilität und die Verbindung zwischen Forschung und Innovation; die Konzentration der Unionsbemühungen auf ausgewählte Schwerpunktthemen und -bereiche mit einem klaren europäischen Zusatznutzen.

Der Europäische Rat hat in Lissabon klar hervorgehoben, wie wichtig Innovation für die Bewältigung der Herausforderungen ist, die sich uns mit der Globalisierung und der wissensbestimmten Wirtschaft stellen.

In der Mitteilung der Kommission *Innovation in einer wissensbestimmten Wirtschaft* werden die aktuellen Tendenzen in der europäischen Innovationspolitik eingehend untersucht und die Grundzüge einer Politik zur verstärkten Innovation in der EU definiert.

Die Kommission hebt in ihrer Mitteilung hervor, dass ein innovationsfreundliches Umfeld sehr von den normativen, administrativen und finanziellen Rahmenbedingungen für Forschung und Innovation, aber auch von einer Verbesserung der Schnittstellen innerhalb des Forschungs- und Innovationssystems abhängt. Es geht darum, den Unternehmen Zugang zu Wissen, Qualifikationen, Finanzierungsmöglichkeiten, Beratung und Marktinformation zu verschaffen.

Mit einer solchen Strategie wird ausdrücklich anerkannt, dass ein Hauptproblem im Bereich der Institutionen und Regelungen besteht, die dem Privatsektor keine adäquaten Anreize zu Innovationen und zu Investitionen in FuE bieten. Wie bereits erwähnt, ist es in einigen Mitgliedstaaten jedoch so, dass FuE nur in sehr geringem Umfang vom Staat finanziert wird, aber auch das Engagement des Privatsektors im internationalen Vergleich bei weitem nicht optimal ist. In den meisten Ländern gehen öffentliche und private Initiativen außerdem Hand in Hand. Entsprechende Reform von Institutionen und Strukturreformen sollten daher durch stärkere Zusammenarbeit zwischen öffentlichem und privatem Sektor ergänzt werden, um so den gesamten FuE-Aufwand zu steigern. Untersucht werden muss, ob die Abgabensysteme in der EU Investitionen in immaterielles Kapital förderlich sind, so dass Europa mit den USA im Spitzentechnologiesektor mithalten kann.

6. LANGFRISTIGE TRAGFÄHIGKEIT DER ÖFFENTLICHEN FINANZEN

6.1 Überblick über die Haushaltseffekte der Bevölkerungsalterung

Viele Faktoren werden die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen gefährden

Der Europäische Rat forderte in Lissabon dazu auf, in dem Bericht über den Beitrag der öffentlichen Finanzen zu Wachstum und Beschäftigung zu beurteilen, ob *"konkrete Schritte unternommen werden, um ... die langfristige Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen sicherzustellen, indem im Lichte des von der hochrangigen Gruppe "Sozialschutz" zu erstellenden Berichts alle diesbezüglichen Aspekte, einschließlich der Auswirkungen der Alterung der Bevölkerung, geprüft werden"*¹⁷.

Aus dem Auftrag geht hervor, dass die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen nicht nur durch die Bevölkerungsalterung gefährdet wird. So werden sich beispielsweise Änderungen in der Familienstruktur und eine stärkere Erwerbsbeteiligung der Frauen auf die Staatsausgaben und auf die Abgaben (Steuern und Sozialbeiträge) auswirken. Außerdem wird es mit der sich vertiefenden wirtschaftlichen Integration für die einzelnen Staaten aufgrund des Steuerwettbewerbs wahrscheinlich immer schwieriger, Abgaben auf mobile Steuerobjekte zu erheben. In dieser Mitteilung steht der Haushaltseffekt der Bevölkerungsalterung im Mittelpunkt, insbesondere in Bezug auf die gesetzliche Altersversorgung und daneben auch in Bezug auf Gesundheitsausgaben. Infolgedessen wird hier nicht auf andere gleichermaßen bedeutsame politische Fragen der Bevölkerungsalterung eingegangen, wie beispielsweise Fragen der Angemessenheit der Systeme der sozialen Sicherung, mit denen sich die hochrangige Gruppe "Sozialschutz" befasst.

Demographische Entwicklungen

In den kommenden Jahrzehnten wird sich die Bevölkerungsstruktur in den EU-Mitgliedstaaten wegen anhaltend niedriger Geburtenziffern, die unter dem für die natürliche Erneuerung der Bevölkerung erforderlichen Niveau liegen, und zunehmender Lebenserwartung weiter ändern. Ein besonders wichtiger Faktor für das Verhältnis zwischen den Bevölkerungsgruppen im erwerbsfähigen Alter und dem Rentenalter wird der

¹⁷ Im Rahmen des Ziels der Modernisierung des sozialen Schutzes forderte der Europäische Rat in Lissabon den Rat auf, "... der hochrangigen Gruppe "Sozialschutz" den Auftrag zu erteilen, diese Zusammenarbeit unter Berücksichtigung der Arbeit des Ausschusses für Wirtschaftspolitik zu unterstützen und, als ihre erste Priorität, auf der Grundlage einer Mitteilung der Kommission eine Studie über die Entwicklung des Sozialschutzes in Langzeitperspektive unter besonderer Berücksichtigung der Tragfähigkeit der Altersversorgungssysteme in verschiedenen zeitlichen Abschnitten bis 2020 und, sofern erforderlich, darüber hinaus zu erstellen. Bis Dezember 2000 sollte ein Zwischenbericht vorliegen." Die hochrangige Gruppe "Sozialschutz" hat einen Fortschrittsbericht über die künftige Entwicklung des Sozialschutzes - Altersversorgung für den Europäischen Rat in Nizza im Dezember 2000 erstellt (Ratsdokument 2949/00 vom 6.11.00). Der Fortschrittsbericht wurde aufgrund einer neueren Mitteilung der Kommission *"Die Entwicklung des Sozialschutzes in Langzeitperspektive: Zukunftssichere Renten"* erstellt (KOM(2000) 622 endg.).

Umstand darstellen, dass die nach dem Zweiten Weltkrieg geborenen geburtenstarken Jahrgänge das Rentenalter erreichen. Nach den aktualisierten Bevölkerungsprojektionen von Eurostat für den Zeitraum 2000 bis 2050 wird sich die EU-Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter (zwischen 20 und 64) bis 2015 mehr oder weniger stabil bei 230 Millionen halten und dann bis 2025 auf 224 und bis 2050 auf 192 Millionen zurückgehen. Gleichzeitig nimmt die Zahl der Menschen über 65 von 61 Millionen auf 86 Millionen 2025 (und 103 Millionen 2050) zu. Am stärksten wird die Zahl der ältesten Mitbürger (über 85) steigen, nämlich von 7 Millionen 2001 auf 19 Millionen 2050.

Insgesamt ist davon auszugehen, dass die Gesamtbevölkerung ab 2020 schrumpft (siehe Tabelle 6.1). Bis 2020 wird die EU-Bevölkerung Prognosen zufolge von 376 Millionen im Jahre 2000 auf 386 Millionen steigen und danach bis 2050 nach und nach auf 364 Millionen zurückgehen. Jedoch dürften sich hierbei erhebliche Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten ergeben. Für I, D und E ist ein großer Bevölkerungsrückgang zu erwarten, während die Bevölkerungszahlen in F, UK, NL, IRL und P noch steigen dürften.

Tabelle 6.1 Gesamtbevölkerung in den EU-Mitgliedstaaten 2000-2050 (in Millionen)

	2000	2010	2020	2030	2040	2050
B	10.2	10.4	10.5	10.5	10.4	10.1
DK	5.3	5.5	5.6	5.6	5.6	5.6
D	82.1	83.4	83.3	82.0	79.6	76.0
EL	10.5	10.8	10.8	10.7	10.6	10.2
E	39.4	39.9	39.5	38.6	37.3	35.1
F	59.2	61.4	62.8	63.7	63.5	62.2
IRL	3.8	4.1	4.4	4.6	4.7	4.8
I	57.6	57.3	56.0	54.0	51.5	48.1
L	0.4	0.5	0.5	0.5	0.5	0.6
NL	15.9	16.7	17.3	17.7	17.9	17.7
A	8.1	8.1	8.2	8.1	7.9	7.6
P	10.0	10.3	10.5	10.7	10.8	10.7
FIN	5.2	5.3	5.3	5.3	5.1	5.0
S	8.9	9.0	9.1	9.3	9.2	9.2
UK	59.5	60.9	62.2	63.2	62.9	61.8
EU-15	376.2	383.4	386.0	384.6	377.6	364.5

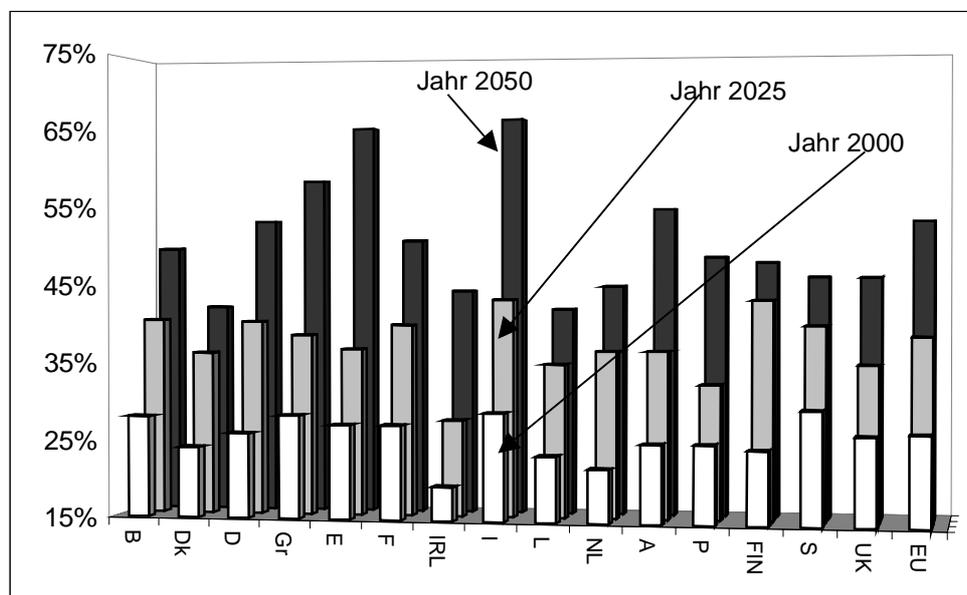
Quelle: Eurostat, Referenzszenario

Die Altersabhängigkeitsquote (Verhältnis Personen über 65 zu Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter) wird sich in der EU von etwa 27 % im Jahre 2000 rasch auf 39 % (2025) und 53 % (2050) erhöhen (siehe Schaubild 6.1). Die Gesamtbevölkerung könnte durch eine stärkere Einwanderung stabilisiert werden; um aber der Erhöhung der Altersabhängigkeitsquote so entgegenzuwirken, dass deren gegenwärtiger Stand gehalten wird oder sie nur geringfügig steigt, müsste die Zuwanderung einen stärkeren (und womöglich politisch nicht akzeptablen) Umfang erreichen.

Auch hier bestehen zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten erhebliche Unterschiede. Was die Ausgangsposition im Jahre 2000 anbetrifft, so hat IRL mit 19 % die niedrigste Altersabhängigkeitsquote; in B, EL, I und S liegt sie hingegen in der Nähe von 30 %. Auch ist der zeitliche Verlauf des demographischen Wandels nicht überall derselbe. Nach 2005 kommt es in D, EL, I, NL und A zu einer steilen Erhöhung der Altersabhängigkeitsquote, in B, E, F, FIN und S etwas später (etwa ab 2010). In den meisten Mitgliedstaaten wird die

Altersabhängigkeitsquote gegen 2040 ein neues Niveau erreichen, wobei die höchsten Werte für EL, E und I im Jahre 2050 vorausgeschätzt werden. Die Größenordnung der Änderungen ist beeindruckend: In I und E nimmt die Altersabhängigkeitsquote um nahezu 40 Prozentpunkte zu.

Schaubild 6.1 Altersabhängigkeitsquote 2000-2050*



Langfristige demographische Projektionen sind immer mit Unsicherheiten behaftet. In mittlerer Sicht sind sie für bereits geborene Menschen mehr oder weniger verlässlich, und dies gilt auch für die Bevölkerung im Rentenalter in den nächsten 30 bis 40 Jahren. Aus dem Blickwinkel der öffentlichen Finanzen bestehen hier zwei besondere Gefahren. Zum einen kommt es u.U. nicht dazu, dass die Geburtenraten, wie angenommen, wieder ansteigen, so dass es in den kommenden Jahrzehnten noch weniger Neuzugänge auf dem Arbeitsmarkt geben würde. Zum zweiten könnte sich durch einen erheblichen Anstieg der Lebenserwartung über die derzeitigen Vorausschätzungen hinaus, beispielsweise wegen medizinischer Fortschritte, die Altersabhängigkeitsquote weiter erhöhen, so dass das Altersversorgungs- und das Gesundheitssystem noch weiter unter Druck geraten würden. Die demographischen Entwicklungen und ihre Auswirkungen auf die öffentlichen Finanzen müssen also sorgsam beobachtet werden.

Wie sich die Bevölkerungsalterung auf die öffentlichen Finanzen auswirkt

Altersversorgung¹⁸: Mit der Alterung der Bevölkerung geht das Verhältnis Beitragszahler zu Rentenbezieher bis 2050 ständig zurück. Die Altersversorgung erfolgt in den

¹⁸ Der Vertrag sieht eine Anzahl von Regelungen vor, durch die verhindert wird, dass die Verpflichtungen eines Mitgliedstaates auf einen anderen übergehen. Insbesondere Artikel 103(1) beinhaltet eine Bail-out-Regel, die besagt: "Die Gemeinschaft haftet nicht für die Verbindlichkeiten der Zentralregierungen, der regionalen oder lokalen Gebietskörperschaften oder anderen öffentlich-rechtlichen Körperschaften, sonstiger Einrichtungen des öffentlichen Rechts oder öffentlicher Unternehmen von Mitgliedstaaten und tritt nicht für derartige Verbindlichkeiten ein; ..."

Mitgliedstaaten zum größten Teil über die gesetzliche Rentenversicherung. Wie Tabelle 6.2. zu entnehmen ist, bestehen jedoch hinsichtlich Art und Finanzierung der gesetzlichen Altersversorgung erhebliche Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten. Normalerweise werden die Renten auf Umlagebasis finanziert, d.h. direkt aus den Beiträgen der Erwerbstätigen und Arbeitgeber gezahlt. In einigen Mitgliedstaaten bieten die umlagefinanzierten Renten nur eine Grundversorgung für das Alter. Den Sozialpartnern oder den einzelnen Arbeitgebern und Arbeitnehmern bleibt es überlassen, sie durch normalerweise voll kapitalgedeckte Betriebsrenten und private Renten zu ergänzen. In anderen Mitgliedstaaten funktioniert das Umlage-Rentensystem ähnlich einer Versicherung, indem die Rentenhöhe an den früheren Verdienst geknüpft ist.

Beim Umfang der laufenden öffentlichen Ausgaben zur gesetzlichen Altersversorgung bestehen große Unterschiede. Am größten ist er mit rd. 15 % des BIP in A und I, während er in IRL, NL und im UK bei 5 % des BIP liegt. In anderen Mitgliedstaaten bewegen sich die Rentenausgaben der öffentlichen Hand um 10 % des BIP. Auch das Vermögen der Pensionsfonds ist in den einzelnen Ländern von sehr unterschiedlichem Umfang; am höchsten ist es in NL (87 % des BIP), UK (75 %), DK (75 %) und IRL (45 %). In den meisten Mitgliedstaaten, u.a. den vier größten Volkswirtschaften des Euro-Gebiets, ist die Vermögensausstattung der Pensionsfonds mit deutlich weniger als 10 % des BIP relativ gering.

Langfristige Haushaltsprojektionen erfordern verschiedene Annahmen über die Entwicklung von Variablen wie Zinsniveau, Produktivität und Arbeitsmarkt. Einerseits sollte es mit Hilfe von Projektionen zwar möglich sein, drohende gravierende Haushaltsungleichgewichte aufzuspüren, doch sind andererseits die Ergebnisse mit Vorsicht zu behandeln. Eine weitere Schwierigkeit besteht darin, dass sich die Projektionen der einzelnen Mitgliedstaaten in der Regel nicht miteinander vergleichen lassen, da sie von jeweils unterschiedlichen demographischen und ökonomischen Annahmen ausgehen sowie unterschiedliche Modellbeschreibungen und Definitionen verwenden. Einige dieser Probleme schaffen internationale Organisationen dadurch aus der Welt, dass sie von demographischen und ökonomischen Standardannahmen ausgehen, doch hat dies den Nachteil geringerer Genauigkeit, da die konkrete Struktur der jeweiligen Renten- und Sozialversicherungssysteme weniger genau in das Modell miteinbezogen werden kann.

Tabelle 6.2: Überblick über die Altersversorgungssysteme in den EU-Mitgliedstaaten

	Gesetzliches Ruhestandsalter		Indexierung	Gesetzliche Altersversorgung in % des BIP 1998 ¹	Vermögen der Pensionsfonds in % des BIP 1996 ²
	M	W			
B	65	61	Preise	9.5	4.1
DK	67 ⁸	67	Löhne	11.8	75
D	65	60 ³	Nettolöhne	12.4 ⁴	5.8
EL	55/65 ⁵	55/60	Löhne	12.1	12.7
E	65	65	Preise	9.6	3.8
F	60	60	Preise	12.7	5.6
IRL	65/66	65/66	nach Ermessen	3.0	45.0
I	65	60	Preise	14.2	3.0
L	65	65	Löhne/Preise	10.6	19.7
NL	65	65	Löhne/Preise	5.0	87.3
A	65	60	Nettolöhne	15.0	1.2
P	65	65	nach Ermessen	9.8	9.9
FIN	65	65	Löhne/Preise	11.5	40.8
S	65 ⁶	65	sonstige	11.1	32.6
UK	65	60	Preise	5.3	74.7

Quelle: Bericht des wirtschaftspolitischen Ausschusses über die Bevölkerungsalterung

Anmerkungen: (1) Die Definitionen für diesen Wert sind nicht identisch und damit nicht genau vergleichbar. In Irland werden die Sozialbeiträge zugrundegelegt. (2) Quelle OECD (außer DK: hier nationale Behörden). In einigen Ländern werden diese Fonds üblicherweise nicht zum System der gesetzlichen Altersversorgung gerechnet. (3) Ab 2005: 65. (4) Allgemeine gesetzliche Rentenversicherung und Beamtenpensionen. (5) Öffentlicher Sektor; das gleiche gilt für Frauen. (6) Ruhestandsalter ist 61 und nach oben flexibel. Das System ist beitragsabhängig, so dass sich die Rentenhöhe mit jedem zusätzlichen Arbeitsjahr entsprechend erhöht. Für die Garantierente ist das Ruhestandsalter 65. (7) Basierend auf dem nominalen BIP-Wachstum. (8) Ab 2004: 65.

Das Dilemma, dass entweder Vergleichbarkeit oder Transparenz zu erreichen ist, führte dazu dass der wirtschaftspolitische Ausschuss zu einem neuen Ansatz als den Bericht über die Haushaltseffekte der Bevölkerungsalterung, der dem Rat "Wirtschaft und Finanzen" am 7. November 2000 vorlag¹⁹. Die Regierungen der Mitgliedstaaten wurden aufgefordert, mit ihren nationalen Modellen unter Einsatz der demographischen und ökonomischen Standardannahmen von EUROSTAT zu arbeiten. Bei diesen Annahmen ist eine gewisse Flexibilität zur Berücksichtigung besonderer nationaler Gegebenheiten möglich²⁰. Die im folgenden dargestellten Ergebnisse sind nicht im strengen Sinne vergleichbar, stellen aber

¹⁹ *Report of the impact of ageing populations on public pension systems, EPC/ECFIN/581/00-EN.* Die Arbeiten des Wirtschaftspolitischen Ausschusses laufen parallel zu entsprechenden Arbeiten der OECD (Working Party 1). Die demographischen und ökonomischen Annahmen wurden in Zusammenarbeit mit dem OECD-Sekretariat aufgestellt, um zwischen den Arbeiten beider Seiten Kohärenz herzustellen.

²⁰ So wurde beispielsweise bei der Erwerbsquote von Projektionen des Internationalen Arbeitsamtes ausgegangen, doch waren Anpassungen bis 2010 zugelassen, um unterschiedliche beschäftigungspolitische Reformen und durch Gesetz bewirkte Änderungen bei den Institutionen der sozialen Sicherung zu berücksichtigen. Bei der Arbeitslosigkeit wird unterstellt, dass sie bis 2005 auf das von der OECD definierte strukturelle Niveau zurückgeht und sich bis 2050 auf diesem Sockel hält. Jedoch konnte diese Quote zur Berücksichtigung bereits beschlossener Arbeitsmarktreformen angepasst werden, sofern dabei die geschätzte strukturelle Arbeitslosenquote für 2005 nicht um mehr als ein Drittel verändert wurde. Für die Arbeitsproduktivität lautet die Annahme, dass sie im Zeitraum 2020 bis 2030 auf 1,75 % jährlich konvergiert.

nichtsdestoweniger einen wichtigen Fortschritt dar, indem sie für die langfristigen Rentenprojektionen quasi vergleichbare Werte bieten.

Ausgangspunkt war dabei das sogenannte "Szenario bei gleichbleibender Wirtschaftspolitik", bei dem die Projektion der Rentenausgaben auf der Grundlage der bereits beschlossenen Maßnahmen vorgenommen wird. Außerdem wurden verschiedene Sensitivitätsprüfungen und Simulationen mit anderen wirtschaftspolitischen Annahmen durchgeführt; sie werden im Bericht des Wirtschaftspolitischen Ausschusses ausführlich erläutert.

Tabelle 6.3 *Projektionen für die Rentenausgaben 2000-2050 (in % des BIP, vor Steuern)²¹*

	2000	2005	2010	2020	2030	2040	2050	Änderung von 2000 bis Jahr des Höchststands
B	9,3	8,7	9,0	10,4	12,5	13,0	12,6	3,7
DK	10,2	11,3	12,7	14,0	14,7	13,9	13,2	4,5 ²²
D	10,3	9,8	9,5	10,6	13,2	14,4	14,6	4,3
EL	k.A.							
E	9,4	9,2	9,3	10,2	12,9	16,3	17,7	8,3
F	12,1	12,2	13,1	15,0	16,0	15,8	k.A.	3,9
IRL	4,6	4,5	5,0	6,7	7,6	8,3	9,0	4,4
I	14,2	14,1	14,3	14,9	15,9	15,7	13,9	1,7
L	k.A.							
NL	7,9	8,3	9,1	11,1	13,1	14,1	13,6	6,2
A	14,5	14,4	14,8	15,7	17,6	17,0	15,1	3,1
P	9,8	10,8	12,0	14,4	16,0	15,8	14,2	6,2
FIN	11,3	10,9	11,6	14,0	15,7	16,0	16,0	4,7
S	9,0	8,8	9,2	10,2	10,7	10,7	10,0	1,7
UK	5,1	4,9	4,7	4,4	4,7	4,4	3,9	0,0

Quelle: Bericht der Arbeitsgruppe des Wirtschaftspolitischen Ausschusses über die Bevölkerungsalterung

Die Simulationen zeigen, dass die öffentlichen Ausgaben für Renten im Verhältnis zum BIP in den nächsten Jahrzehnten in allen Mitgliedstaaten erheblich steigen dürften, vom UK abgesehen. Bei Umfang und zeitlichem Verlauf dieser Ausgabenentwicklung gibt es jedoch zwischen den Mitgliedstaaten Unterschiede. Nur für zwei Mitgliedstaaten, I und S, besagen die Projektionen, dass sich die Ausgaben von 2000 bis 2050 um weniger als 2-BIP-Prozentpunkte erhöhen.

In den meisten Ländern wird es infolge der Bevölkerungsalterung zu einer Rentenausgabenerhöhung um rd. 3 bis 5 % des BIP kommen (z. B. B 3,7 %, DK 4,5 %, D 4,3 %, F 3,9 %, IRL 4,4 %, A 3,1 % und FIN 4,7 %).

Noch stärker wird den Projektionen zufolge die Entwicklung bei den Rentenausgaben in P, NL (6,2 % des BIP) und vor allem E (über 8,2 % des BIP) ausfallen. Was den zeitlichen Verlauf anbetrifft, so dürften die Rentenausgaben des öffentlichen Sektors in DK, F, I, A, P und S ihren höchsten Wert gegen 2030 erreichen. In B, NL und FIN wird dies gegen 2040

²¹ Schätzungen für Griechenland und Luxemburg sollen von den Regierungen im Januar 2001 vorgelegt werden.

²² In Dänemark macht die Zunahme von 2000 bis zum Jahr des Höchststands nur 3,1 % des BIP aus, wenn das ergänzende Altersversorgungssystem ATP, das teilweise kapitalgedeckt ist, nicht mitberücksichtigt wird.

der Fall sein, in den restlichen Ländern gegen 2050. Erwähnt sei auch, dass der Anstieg der öffentlichen Ausgaben, wie er sich aus den Projektionen ergibt, zwar eine erhebliche Herausforderung darstellt, aber doch weniger krass ausfällt als die zu erwartende Zunahme der Altersabhängigkeitsquote. Dies lässt darauf schließen, dass die in den 90er Jahren unternommenen Reformen tatsächlich bereits die Auswirkungen der Bevölkerungsalterung auf die Altersversorgungssysteme abzumildern beginnen.

Neben dem Ausmaß der Zunahme bei den öffentlichen Ausgaben für die Altersversorgung gilt es jedoch auch andere Faktoren zu berücksichtigen. Zum einen ist hier das Ausgangsniveau bei den öffentlichen Rentenausgaben zu nennen, das im Jahre 2000 zwischen rd. 5 % des BIP in IRL und UK bis über 14 % des BIP in I und A liegt. Auch die Besteuerung der Renten und damit die Höhe der Ausgaben, die der öffentliche Sektor unter dem Strich für die Altersversorgung aufbringt, ist von Belang. Des Weiteren ist es ein wichtiger Faktor, dass Beiträge zu kapitalgedeckten Rentensystemen, wie in NL, üblicherweise steuerabzugsfähig sind; d. h. ihre Besteuerung wird bis zur Rentenzahlung aufgeschoben, was bedeutet, dass höheren öffentlichen Ausgaben für Renten in den betreffenden Ländern höhere Einnahmen aus Steuern auf Einkommen aus kapitalgedeckten Rentenplänen gegenüberstehen.

- **Gesundheitswesen:** Die Gesundheitsausgaben des öffentlichen Sektors in der EU belaufen sich im Durchschnitt auf knapp über 6 % des BIP, was annähernd drei viertel aller Gesundheitsausgaben ausmacht. Es handelt sich damit um einen wichtigen Posten der öffentlichen Haushalte und steht mit im Mittelpunkt der Diskussion über den Haushaltseffekt der Bevölkerungsalterung.

Untersuchungen über die Altersgruppenstruktur der Gesundheitsausgaben zeigen, dass die Menschen mit zunehmendem Alter im Allgemeinen mehr für die Gesundheit ausgeben. Das Profil der Gesundheitsausgaben für sämtliche Altersgruppen zusammen ist parabelförmig, mit den meisten Ausgaben in Kindheit und hohem Lebensalter. Die prognostizierte Zunahme der Anzahl der älteren Leute nährt daher Besorgnisse über steigende Gesundheitsausgaben.

Die Auswirkungen des demographischen Wandels auf das Gesamtvolumen der Gesundheitsausgaben lassen sich jedoch nicht so unmittelbar erfassen, wie es zunächst erscheinen mag. Neuere Untersuchungen lassen erkennen, dass mit steigender Lebenserwartung nicht nur die Anzahl der älteren Menschen zunimmt, sondern die Einzelnen sich auch eine längere Lebensspanne über einer guten Gesundheit erfreuen, als es bei früheren Generationen der Fall war. Das bedeutet, dass es zwar in Zukunft mehr ältere Menschen geben wird, die Gesundheitsausgaben jedoch nicht unbedingt proportional steigen müssen. Im Übrigen entfällt ein erheblicher Anteil der Gesundheitsaufwendungen auf die letzten Lebensmonate und ist damit nicht direkt altersabhängig.

In den letzten drei Jahrzehnten hat sich die Bevölkerungsalterung nicht spürbar auf den Anstieg der Gesundheitsausgaben in den Mitgliedstaaten ausgewirkt. Wie in Anhang C näher dargestellt wird, kommen OECD-Studien über die Entwicklung der Gesundheitsausgaben zwischen den 60er und den 90er Jahren zu dem Ergebnis, dass folgende Faktoren bedeutsamer waren: mehr Menschen nahmen das Gesundheitswesen bzw. die allgemeine Krankenversicherung in Anspruch; steigende Nachfrage nach und Inanspruchnahme von Gesundheitsleistungen parallel zum steigenden Wohlstand; sowie angebotsseitige Faktoren wie stärkerer Einsatz neuer, teurerer Technologien und schneller als das allgemeine Preisniveau steigende Preise für medizinische Leistungen. Inwieweit diese Faktoren auch in Zukunft weiter von Bedeutung sein werden, ist eher umstritten. Andere Faktoren könnten ebenfalls für die Entwicklung der Nachfrage nach formalen Gesundheitsleistungen wichtig werden, wie z. B. die zunehmende Zersplitterung der

privaten Haushalte infolge der größeren Erwerbsbeteiligung der Frauen. Auf der andern Seite könnten ein zunehmendes Bewusstsein über den Zusammenhang zwischen eigenem Verhalten und Gesundheitszustand und vor allem die Wirkung bisheriger Reformen im Gesundheitssektor zur Eindämmung des Gesundheitsanstiegs beitragen.

Dass diese Entwicklung von vielen verschiedenen Faktoren bestimmt wird, macht es schwieriger, künftige Tendenzen bei den Gesundheitsausgaben zu ermitteln und speziell vorherzusagen, welche Rolle demographischer Änderungen spielen werden.

Ländervergleiche in diesem Bereich werden zudem durch den besonderen Charakter der Gesundheitssysteme erschwert. Das Gesundheitswesen ist naturgemäß äußerst komplex und kann in den einzelnen Ländern höchst unterschiedlich aufgebaut sein. Wie das jeweilige Gesundheitssystem im Einzelnen organisiert ist und welche Anreize es aufgrund dessen für die verschiedenen Akteure mit sich bringt, kann von größter Bedeutung für Art und Umfang des von der Angebots- und Nachfrageseite ausgehenden Drucks auf die Ausgaben sein. Dieselben Tendenzen in der Medizintechnologie und bei den Preisen für medizinische Leistungen können sich daher in den einzelnen Mitgliedstaaten auf unterschiedlichste Weise auf die Entwicklung der Gesundheitsausgaben auswirken.

Trotz all dieser Schwierigkeiten sind bereits einige Anläufe zu Projektionen für die Entwicklung der Gesundheitsausgaben unternommen worden. Nach Schätzungen der OECD wird sich die Bevölkerungsalterung in der EU und in Japan direkt in einem Anstieg der Gesundheitsausgaben des öffentlichen Sektors in Höhe von 3 % und in den USA in Höhe von 2 % des BIP auswirken. Mehrere Mitgliedstaaten haben versucht, die im Zusammenhang mit der alternden Bevölkerung zu erwartende Erhöhung der öffentlichen Gesundheitsausgaben zu quantifizieren; ihren Schätzungen zufolge wird es zu einem Anstieg um 2 bis 3 % des BIP kommen. Insgesamt wird also allgemein angenommen, dass die Gesundheitsausgaben zunehmen werden, aber darüber, in welchem Umfang dies geschieht, gehen die Meinungen noch immer auseinander. Dies unterstreicht die Notwendigkeit wirksamer Kostendämpfungsmaßnahmen (ein Überblick hierzu findet sich in Anhang C).

Für den Haushaltseffekt der Bevölkerungsalterung ist der Aspekt der Langzeitpflege für ältere Menschen von Bedeutung. Es handelt sich hier um einen zentralen Faktor für den alterungsbedingten Anstieg der öffentlichen Ausgaben. In vielen Mitgliedstaaten gehört die Langzeitpflege jedoch formell nicht mehr zum Gesundheitssektor, sondern wird über die Sozialhaushalte finanziert. Wird dieser Bereich von Gesundheitsdienstleistungen bei den Ausgabenprojektionen außer Acht gelassen, so dürfte dies zu einer ernsthaften Unterschätzung der Auswirkungen der Bevölkerungsalterung auf die gesamten öffentlichen Gesundheitsausgaben führen.

Bildungswesen: Der Umstand, dass der Bevölkerungsanteil junger Menschen zurückgeht, wird voraussichtlich nur bescheidenen Spielraum für eine etwaige Verringerung der öffentlichen Bildungsausgaben bieten; diese wird voraussichtlich weitaus geringer ausfallen als der Ausgabenanstieg für Altersversorgung und Gesundheitswesen. Die Ausgaben pro Kopf werden möglicherweise steigen müssen, um die Humankapitalinvestitionen zu erhöhen und lebenslanges Lernen zu fördern, so dass ältere Erwerbspersonen erwerbstätig bleiben oder es wieder werden.

Gesamtbewertung

Die aufgeführten Projektionen müssen zwar vorsichtig interpretiert werden, doch lässt sich aus den Auswirkungen der Bevölkerungsalterung sowohl auf die gesetzliche Altersversorgung als auch auf das öffentliche Gesundheitswesen erwarten, dass es ohne weitere Reformen in den meisten Mitgliedstaaten zu einem Anstieg der öffentlichen Ausgaben kommt, der in den meisten Mitgliedstaaten zwischen 5 und 8 Prozentpunkten und bei weniger günstigen Szenarios sogar noch darüber liegen könnte. Dieser Ausgabendruck wird sich zwar erst im Laufe mehrerer Jahrzehnte aufbauen, doch stellt er nichtsdestoweniger eine große Herausforderung für die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen dar. Die Haushaltsproblematik der Bevölkerungsalterung wird sich besonders scharf in Ländern mit großer Staatsverschuldung und umlagefinanzierten Rentensystemen stellen.

Dermaßen erhebliche Ausgabensteigerungen wären auf keinen Fall über große strukturelle Defizite und eine hohe Staatsverschuldung zu finanzieren. Eine Rückkehr zu großen strukturellen Defiziten würde sämtliche Haushaltskonsolidierungsbemühungen zunichte machen, die in Vorbereitung auf die WWU unternommen wurden, und im Widerspruch zum Stabilitäts- und Wachstumspakt stehen. Eine langfristig nicht tragbare Finanzlage würde die einheitliche Geldpolitik der EZB erschweren und das Vertrauen in den WWU-Prozess untergraben, so dass es zu einem weit höheren Zinsniveau käme, als es sonst der Fall wäre.

Besteht die Reaktion auf die Herausforderung einfach darin, dass für höhere Renten- und Gesundheitsausgaben mehr Haushaltsmittel aufgebracht werden, so würde dies möglicherweise den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Lissabon widersprechen. So würde z. B. eine *Erhöhung der Beitragssätze für die öffentlichen Rentensysteme* (die in vielen Mitgliedstaaten schon sehr hoch sind) einen noch stärkeren Keil zwischen Arbeitskosten und Nettolöhnen treiben und davon abhalten, Arbeitskräfte einzustellen oder erwerbstätig zu werden. Außerdem würde dies die Ungleichgewichte zwischen den verschiedenen Generationen weiter verschärfen. Desgleichen würde eine *Erhöhung der Gesamtabgabenbelastung* beschäftigungs- und investitionshemmende Faktoren verstärken, was die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen verschlechtern und nicht verbessern würde. *Andere entscheidend wichtige öffentliche Ausgabenposten zu stützen*, wie z. B. für Infrastruktur, Bildung und Ausbildung, Informationstechnologie und FuE, könnte kontraproduktiv sein, da diese Ausgaben zur Stärkung des Produktionspotenzials der EU beitragen.

Während einerseits der Druck auf eine Erhöhung der alterungsbedingten Ausgaben zunimmt, kommt es durch die wirtschaftliche Integration unter Umständen zum "Abbröckeln" mobiler Steuerobjekte, nämlich infolge von Steuerwettbewerb. So wird es für die Staaten unter Umständen immer schwieriger, ihrer Volkswirtschaft eine höhere Abgabenbelastung aufzuerlegen, um die höheren alterungsbedingten Ausgaben finanzieren zu können. Die Alternative wäre, mobile Steuerobjekte (z. B. Kapital) weniger und immobile Steuerobjekte (z. B. Arbeit) stärker zu besteuern, was aber das Funktionieren des Arbeitsmarktes stören könnte.

6.2 Weiteres Vorgehen und Maßnahmen der Mitgliedstaaten

Diesen Herausforderungen kann nur mit einem umfassenden Reformprozess begegnet werden. Er sollte Maßnahmen zur weiteren Konsolidierung der öffentlichen Finanzen vor dem Jahr 2010, wenn die finanziellen Auswirkungen der Bevölkerungsalterung zum Tragen kommen, Arbeitsmarktmaßnahmen zur Erhöhung der Beschäftigung und der Erwerbsbeteiligung, insbesondere von älteren Arbeitnehmern, sowie Reformen zur

Schaffung einer soliden Finanzierungsgrundlage für die gesetzliche Rentenversicherung umfassen. Die Politik muss die Weichen stellen, lange bevor die Altersabhängigenquoten steigen, damit die Menschen ihre Altersvorsorge entsprechend umstellen können.

Weitere Konsolidierung der öffentlichen Finanzen

Die Mitgliedstaaten sollten das derzeitige günstige Konjunkturklima nutzen, um die öffentlichen Finanzen weiter zu konsolidieren und den Schuldenstand rascher abzusenken. Dies wird ihnen die Möglichkeit geben, den demographischen Veränderungen mit einer geringeren öffentlichen Schuld und einer geringeren Zinslast entgegenzutreten. Die Kalkulationen in Tabelle 6.4 veranschaulichen, wie sich der öffentliche Schuldenstand 2010 bzw. 2020 darstellen würde, wenn die Mitgliedstaaten an ihren mittelfristigen Zielen für 2003, die sie in ihren Stabilitäts- bzw. Konvergenzprogrammen von 1999/2000²³ niedergelegt haben, festhalten. Dabei wird deutlich, dass die Länder ihren Schuldenstand erheblich reduzieren und die Zinslast senken könnten, wenn sie an ihren mittelfristigen Zielen festhalten. Damit könnten die alterungsbedingten Mehrkosten teilweise gedeckt werden. Besonders deutlich ist dieser Effekt bei Ländern mit hoher Schuldenlast. Wird die Haushaltsposition auf dem für 2003 angestrebten Stand gehalten, so würde die Zinslast bis 2020 um rund 3 Prozentpunkte des BIP sinken.

Bei einer weiteren dauerhaften Verbesserung des strukturellen Haushaltssaldos um einen zusätzlichen Prozentpunkt des BIP würde der öffentliche Schuldenstand in den meisten Mitgliedstaaten bis 2010 bzw. 2020 um weitere 12 Prozentpunkte des BIP sinken. Alle Länder lägen damit unter dem Maastrichter Referenzwert von 60 %, wobei die nordischen Länder keine Schulden, sondern ein Vermögen vorzuweisen hätten. Die neuen Schuldenstände implizieren einen weiteren Rückgang der Zinslast um 0,4 Prozentpunkt des BIP bis 2010 und 0,6 Prozentpunkt des BIP bis 2020. In allen Ländern hätte sich die Zinslast gegenüber dem Jahr 2000 um über 1 % des BIP, in acht Mitgliedstaaten sogar um über 3 % des BIP verringert. Diese erheblichen Einsparungen machen deutlich, welchen Beitrag strikte Finanzdisziplin zur Vorsorge für die Haushaltsauswirkungen der Bevölkerungsalterung leisten kann. Angesichts der vorstehenden Projektionen dürften die potenziellen Einsparungen jedoch nicht ausreichen, um die alterungsbedingten Mehrausgaben in vollem Umfang zu decken.

²³ Mehrere Mitgliedstaaten haben bereits ein aktualisiertes Stabilitäts- bzw. Konvergenzprogramm für 2000/2001 vorgelegt. Die in der Tabelle angegebenen mittelfristigen Ziele wurden allerdings nicht entsprechend geändert. Der gemeinsame Bericht von Kommission und Rat soll eine überarbeitete Tabelle enthalten, die für alle Länder die in den Programmen von 2000/2001 genannten Ziele zugrunde legt. Die Berechnungen gehen von einem Wachstums-/Zinsgefälle von rund 2,25% aus, das in etwa dem langfristigen Ergebnis der Kalkulationen nach dem QUEST-Modell der Kommission entspricht.

Tabelle 6.4. Vorsorge für die Bevölkerungsalterung: Senkung der Zinslast (% des BIP)

	"Mittelfristige Ziele" (Defizit:+; Überschuss: -)	Schulden -quote 2000	Mittelfristige Ziele				Mittelfristige Ziele - 1 %			
			Schulden- quote 2010	Verände- -rung der Zins- last	Schulden- quote 2020	Verände- -rung der Zins- last	Schulden- quote 2010	Verände- -rung der Zins- last	Schulden- quote 2020	Verände- -rung der Zins- last
			B	-0,2	112	69	-2,1	44	-3,4	63
DK	-2,5	50	12	-1,9	-12	-3,1	5	-2,2	-25	-3,8
D	0,5	61	40	-1,0	26	-1,7	33	-1,4	14	-2,4
EL	-0,2	103	64	-2,0	38	-3,3	58	-2,3	26	-3,9
E	-0,2	63	37	-1,3	22	-2,1	30	-1,6	9	-2,7
F	0,5	59	43	-0,8	32	-1,4	36	-1,2	19	-2,0
IRL	-2,6	46	1	-2,3	-20	-3,3	-6	-2,6	-33	-3,9
I	0,1	112	73	-1,9	48	-3,2	66	-2,3	36	-3,8
NL	1,1	62	38	-1,2	29	-1,6	31	-1,6	17	-2,3
A	1,3	64	52	-0,6	45	-0,9	45	-0,9	32	-1,6
P	0,3	57	41	-0,8	28	-1,5	34	-1,2	16	-2,1
FIN	-4,7	43	-7	-2,5	-45	-4,4	-14	-2,9	-57	-5,0
S	-2,0	59	20	-2,0	-3	-3,1	13	-2,3	-16	-3,7
UK	0,3	44	24	-1,0	18	-1,3	17	-1,3	5	-1,9

Die mittelfristigen Ziele entsprechen den in den Stabilitäts- und Konvergenzprogrammen von 1999 projizierten Haushaltssalden im Jahr 2003 (EL, F, A & S: 2002)

Quelle: Kommissionsdienststellen.

Reformen zur Hebung des Beschäftigungsniveaus

Höhere Erwerbstätigenquoten würden dazu beitragen, die negativen Auswirkungen der demographischen Entwicklung auf die Erwerbsbevölkerungsgröße zu kompensieren. Aus finanzwirtschaftlicher Sicht würden sie zu höheren Einnahmen aus Lohn- und Einkommensteuern sowie höheren Beiträgen zu umlagefinanzierten Rentensystemen, geringeren Ausgaben für gesetzliche Renten und sonstige Sozialleistungen sowie zu einer höheren gesamtwirtschaftlichen Produktion führen. Aus diesen Gründen wurde in der jüngsten Mitteilung der Kommission zu zukunftssicheren Renten sowie im Bericht der hochrangigen Gruppe "Sozialschutz" auf die unumgängliche Notwendigkeit hingewiesen, als zentraler Bestandteil der Strategie zur Bewältigung der Bevölkerungsalterung die Erwerbstätigenquoten insgesamt und insbesondere bei älteren Arbeitnehmern zu erhöhen. Im Sinne des Europäischen Rats von Lissabon fordert der Bericht die Mobilisierung des gesamten gesellschaftlichen Potenzials, was wiederum energische Reformen im Bereich der Wirtschafts-, Sozial- und Arbeitsmarktpolitik voraussetzt.

Ein zentrales Problem für das finanzielle Gleichgewicht der Rentensysteme ist das frühzeitige Ausscheiden älterer Arbeitnehmer aus dem Arbeitsmarkt. In den meisten Mitgliedstaaten liegt das tatsächliche Renteneintrittsalter deutlich unter dem gesetzlichen Rentenalter. Dies führt dazu, dass die Erwerbsbeteiligung in den meisten Mitgliedstaaten ab 55 rasch abnimmt (siehe Tabelle 6.5). Eine der Hauptursachen für diesen Trend liegt im verfehlten Umgang mit älteren Arbeitnehmern am Arbeitsmarkt, bei dem Vorruhestandsregelungen ausgenutzt wurden, um Stellen abzubauen. Es gibt eindeutige Belege aus den EU-Mitgliedstaaten, dass in den Rentensysteme enthaltene Anreize zusammen mit Vorruhestandsregelungen (siehe Kapitel 4.1) dazu geführt haben, dass das tatsächliche Renteneintrittsalter deutlich unter das gesetzliche Rentenalter abgesunken ist. Reformen sind erforderlich, um die Wirkungsneutralität von Ruhestandsregelungen wiederherzustellen.

Tabelle 6.5: Erwerbstätigenquoten nach Altersgruppen, 1999

	B	DK	D	EL	E	F	IRL	I	L	NL	A	P	FIN	S	UK	EU15
50-54	60,3	80,4	73,4	60,1	57,2	74,1	62,1	57,2	64,6	70,2	72,7	71,4	78,9	84,2	75,9	69,2
55-59	36,9	70,9	55,1	47,4	44,8	46,8	50,5	36,6	38,2	49,6	41	59,1	54,6	77,8	62,1	50,7
60-64	12,9	34	19,6	30,4	24,7	10,1	35,9	17,9	12,9	18,6	11,7	43,6	22,2	47,9	35,6	22,3
65-69	3,8	6,2	5	11,5	3,9	2,1	14,3	6,2	n.v.	5,2	4,9	24,8	4,4	10,7	11,6	6,5

Quelle: Eurostat - Arbeitskräfteerhebung, Bericht der Hochrangigen Gruppe "Sozialschutz"

Soll das Renteneintrittsalter effektiv angehoben und die Erwerbsbeteiligung älterer Arbeitnehmer erhöht werden, so sind Maßnahmen auf breiter Ebene erforderlich. So ist es notwendig, dem vorzeitigen Eintritt in den Ruhestand (außer bei gefährlichen oder körperlich schweren Tätigkeiten) entgegenzuwirken und die Chancen älterer Arbeitskräfte am Arbeitsmarkt zu verbessern. Auf der einen Seite müssen Hindernisse und Negativanreize für einen längeren Verbleib im Erwerbsleben ausgeräumt werden. Auf der anderen Seite müssen ältere Arbeitnehmer gleichberechtigten Zugang zu lebensbegleitendem Lernen und Weiterbildung sowie zu Arbeitsplätzen mit attraktiven Arbeitsbedingungen und zielgerichteten aktiven Arbeitsmarktmaßnahmen haben. Um die Rentensysteme beschäftigungsfreundlich zu gestalten, muss der Zugang zu Vorruhestandsregelungen eingeschränkt werden, indem der Eintritt in den Ruhestand flexibler geregelt wird; außerdem muss dafür gesorgt werden, dass Arbeitsmarktmaßnahmen für ältere Arbeitnehmer wirklich aktive Maßnahmen sind. Mittel, die früher dazu verwendet wurden, Arbeitnehmer aus dem Arbeitsmarkt herauszunehmen, sollten vielmehr dazu genutzt werden, sie umzuschulen und wieder in den Arbeitsmarkt einzugliedern.

In vielen Mitgliedstaaten könnte eine höhere Erwerbsbeteiligung von Frauen ebenfalls dazu beitragen, das Verhältnis Erwerbstätige/Rentner zu verbessern. Dazu müssen allerdings Berufs- und Familienleben leichter miteinander zu vereinbaren sein, beispielsweise indem bezahlbare Möglichkeiten der Kinderbetreuung angeboten werden. Die fehlende Infrastruktur für Familien führt dazu, dass Frauen nicht auf dem Arbeitsmarkt bleiben. Sie könnte auch einen Rückgang der Geburtenrate nach sich ziehen, so dass sich das Problem der Bevölkerungsalterung langfristig noch verschärfen würde.

Belege für die Notwendigkeit höherer Erwerbstätigenquoten zur Bewältigung der finanziellen Auswirkungen der Bevölkerungsalterung finden sich auch in dem Bericht einer Arbeitsgruppe des Ausschusses für Wirtschaftspolitik, die sich mit Fragen der

Bevölkerungsalterung befasst. Darin werden Rentenprojektionen auf der Grundlage eines makroökonomischen Szenarios angestellt, das den Schlussfolgerungen des Europäischen Rats von Lissabon entspricht. Dieser hatte die EU aufgefordert, "... die Beschäftigungsquote von heute durchschnittlich 61 % bis 2010 möglichst nahe an 70 % heranzuführen und die Beschäftigungsquote der Frauen von heute durchschnittlich 51 % bis 2010 auf über 60 % anzuheben."²⁴ Die Projektionen nach dem "Lissabon-Szenario" zeigen, dass die Rentenausgaben in einigen Ländern (P, DK, UK, S, F) bei "unveränderter Politik" den in Tabelle 6.3 angegebenen Werten entsprechen. Eine Steigerung der Erwerbsbeteiligung erfordert geeignete politische Maßnahmen und kann die wirtschaftlichen und budgetären Auswirkungen der Bevölkerungsalterung nicht allein auffangen. In vielen Mitgliedstaaten könnte auch eine Anpassung der Leistungs- und Beitragsbemessung der gesetzlichen Rentenversicherung erforderlich sein.

Reform der Rentensysteme

In vielen Mitgliedstaaten laufen schon seit mehreren Jahren Reformen. Dabei wurden im Wesentlichen die Regelungen über Bezugsberechtigung, Rentenbeiträge und Rentenansprüche geändert. Gleichzeitig wurde damit mehr Spielraum für die private Altersvorsorge geschaffen, die von staatlicher Seite gefördert wurde, beispielsweise indem die Beiträge von der Steuer befreit, private Altersvorsorge zur Pflicht gemacht und die Sozialpartner zu Vereinbarungen über die betriebliche Altersvorsorge angehalten wurden. Anhang D gibt einen Überblick über die derzeit laufenden Rentenreformen der Mitgliedstaaten. Die Fortschritte in den einzelnen Ländern sind uneinheitlich; in mehreren Mitgliedstaaten stehen die Verhandlungen an einem kritischen Punkt. Gleichwohl lassen sich beim Reformprozess einige Gemeinsamkeiten feststellen:

- Die meisten Mitgliedstaaten gleichen das Rentenalter von Männern und Frauen allmählich an. Einige haben das gesetzliche Rentenalter angehoben, wenngleich sie weniger erfolgreich dabei waren, das tatsächliche Renteneintrittsalter zu erhöhen.
- In einigen Ländern wurde die Gesamtleistung der Renten generell dadurch eingeschränkt, dass die Zahl der Beitragsjahre, anhand derer sich der Rentenanspruch bemisst, erhöht wurde (z.B. Rentenfestsetzung auf der Grundlage des Lebenseinkommens anstatt des letzten Gehalts), der Faktor zur Berechnung der aufgelaufenen Ansprüche geändert, die zum Erwerb des vollen Rentenanspruchs erforderliche Zahl von Beitragsjahren erhöht und die Renten nicht mehr an die Nettolohnentwicklung sondern an einen Preisindex geknüpft wurden.
- Außerdem wurden Änderungen eingeführt, die die versicherungsmathematische Gerechtigkeit der Renten verbessert, d.h. einen engeren Zusammenhang zwischen Rentenbeiträgen und -ansprüchen hergestellt haben.
- In einigen Mitgliedstaaten (UK, NL, IRL, DK) spielt die kapitalgedeckte Altersvorsorge eine relativ große Rolle bei der Sicherung des Alterseinkommens. In anderen Ländern werden derzeit Maßnahmen zur Förderung der privaten Altersvorsorge geprüft.

Durch diese Reformen hat sich die Tragfähigkeit der gesetzlichen Rentensysteme zweifellos verbessert. Wie vorstehend erläutert, werden die Ausgaben für die gesetzliche Rentenversicherung in vielen Mitgliedstaaten jedoch in den kommenden Jahrzehnten

²⁴ Dabei wurde unter anderem unterstellt, dass die Erwerbsbeteiligung von Männern und Frauen bis 2045 allmählich auf 83 % und die Männer- und Frauen-Arbeitslosigkeit bis 2045 allmählich auf 4 % konvergiert (wobei die Erwerbsbevölkerungsprojektionen des hohen EUROSTAT-Szenarios übernommen wurden) und die Produktivität sowie das Produktivitätswachstum der europäischen Länder bis 2050 auf den Stand bzw. die Rate der USA konvergieren.

weiterhin rasch ansteigen, so dass weitere Reformen erforderlich sind. Sie müssen den Erwartungen der Menschen Rechnung tragen, die möglicherweise mehrere Jahrzehnte lang Beiträge entrichtet haben, und erfordern einen breiten Konsens, damit künftige Regierungen die Reformen ihrer Vorgänger nicht wieder rückgängig machen.

Es besteht ein breiter Konsens, dass die Alterssicherung ein umfassendes Konzept verlangt. Die Verantwortung der Politik beschränkt sich nicht auf die umlagefinanzierten Systeme als erste Säule der Alterssicherung. Die Politik hat auch Einfluss darauf, wie sich als zweite Säule die betriebliche Altersvorsorge, die eine Verbindung zu den im Laufe des Erwerbslebens erzielten Arbeitseinkommen herstellt, sowie als dritte Säule die private Ersparnis entwickelt. Außerdem ist zu berücksichtigen, dass der Lebensstandard älterer Menschen auch von Maßnahmen in anderen Politikbereichen wie Wohnungs-, Gesundheits- und Pflegepolitik sowie der Bereitstellung kostenloser oder bezuschusster Dienstleistungen (Verkehr, Kultur usw.) abhängt.

In vielen EU-Mitgliedstaaten werden kapitalgedeckte Systeme angesichts der Bevölkerungsalterung eine größere Rolle spielen müssen. Angesichts der Notwendigkeit, den Ausgabenanstieg bei der gesetzlichen Rentenversicherung einzudämmen, kann die Förderung der betrieblichen und privaten Altersvorsorge dazu beitragen, ein angemessenes Alterseinkommen zu sichern. Der Übergang zu höherer Kapitaldeckung kann die Tragfähigkeit der Rentensysteme langfristig verbessern und erheblich zur Entwicklung der EU-Kapitalmärkte beitragen. Daher muss ein Rechtsrahmen geschaffen werden, der hohe Standards garantiert, damit Rentenzusatzversicherungen weithin zugänglich und an die Bedürfnisse einer zunehmend mobilen Erwerbsbevölkerung angepasst sind. Die EU beteiligt sich an diesem Prozess und hat in diesem Zusammenhang einen Vorschlag für eine Richtlinie über die Tätigkeiten von Einrichtungen zur betrieblichen Altersversorgung²⁵ angenommen. Weitere Maßnahmen sind erforderlich, um die nationalen Rechtsvorschriften zur Besteuerung der zusätzlichen Altersvorsorge zu koordinieren. Inwieweit Systeme der zusätzlichen Altersvorsorge die Arbeitskräftemobilität behindern könnten, wird im European Pensions Forum untersucht.

Beiträge auf EU-Ebene

Durch die Bevölkerungsalterung stellt sich eine Vielfalt sozialer, volkswirtschaftlicher und finanzieller Herausforderungen. In diesem Kapitel geht es vor allem um die finanziellen Auswirkungen alternder Bevölkerungen auf die gesetzlichen Rentensysteme und in geringerem Maße die Ausgaben im Gesundheitswesen. Maßnahmen zur langfristigen Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen müssen entsprechend den Leitlinien des Europäischen Rats von Lissabon Bestandteil eines umfassenden Reformpakets sein.

Als ersten Schritt hat der Rat "Wirtschaft und Finanzen" die Arbeitsgruppe des Ausschusses für Wirtschaftspolitik beauftragt, bei ihrer Analyse auch die Auswirkungen der Bevölkerungsalterung auf das Gesundheitswesen zu untersuchen. Die Kommission wird sich aktiv an diesen Arbeiten beteiligen. Gleichzeitig werden die Arbeiten der hochrangigen Gruppe "Sozialschutz" im Sinne der Kommissionsmitteilung und des Berichts dieser Gruppe an den Europäischen Rat von Nizza fortgesetzt.

Zweitens machen die Arbeiten des Ausschusses für Wirtschaftspolitik deutlich, wie viele verschiedene Ansätze bei der Analyse der Auswirkungen der Bevölkerungsalterung verfolgt werden. Eine große Vielfalt von Modellen (z.B. CGE-Modelle, Generationenbilanzierung) und Indikatoren steht zur Verfügung, und Projektionen beziehen sich auf unterschiedliche Zeiträume. In manchen Mitgliedstaaten werden regelmäßig

²⁵ KOM(2000) 507 vom 11. Oktober 2000.

Berichte über die Rentenausgaben erstellt und den Legislativorganen vorgelegt, während dies in anderen Ländern nur auf Ad-hoc-Basis geschieht. Die Kommission schlägt vor, den Meinungsaustausch über die Methoden zur Simulation der künftigen Entwicklung der Rentenausgaben und sonstiger altersbezogener Aufwendungen zu fördern.

Drittens könnten statistische Erhebungen der EU entsprechend dem Vorschlag der Kommissionsmitteilung vom 11. Oktober 2000 über zukunftssichere Renten unter anderem dazu genutzt werden, den Informationsstand der Bevölkerung und ihre Erwartungen an die Modernisierung der Sozialschutzsysteme in Erfahrung zu bringen.

Viertens hat die vorstehende Analyse deutlich gemacht, dass die zusätzliche Altersvorsorge in dem Maße, wie die gesetzlichen Rentenversicherungen an die finanziellen Lasten der Bevölkerungsalterung angepasst werden, wohl eine immer wichtigere Rolle übernehmen muss. Dies unterstreicht, dass die vorgeschlagene Richtlinie über die Tätigkeiten von Einrichtungen zur betrieblichen Altersvorsorge zügig verabschiedet werden muss.

Weitere Überlegungen sind auch dahingehend erforderlich, wie das Konzept der Nachhaltigkeit in den Stabilitäts- und Wachstumspakt eingebunden werden kann. Die Grundzüge der Wirtschaftspolitik und die Stellungnahmen des Rates zu den Stabilitäts- und Konvergenzprogrammen enthalten bereits allgemeine Empfehlungen zur notwendigen Vorbereitung auf die mit der demographischen Entwicklung verbundenen künftigen Haushaltslasten. Angesichts der Größe der anstehenden Herausforderungen und möglicherweise erheblicher grenzübergreifender Spillover-Effekte in der WWU muss den Auswirkungen der Bevölkerungsalterung auf die öffentlichen Finanzen jedoch systematischer auf europäischer Ebene begegnet werden. In seinem Bericht an den Europäischen Rat von Helsinki über die Koordinierung der Wirtschaftspolitik forderte der Rat "Wirtschaft und Finanzen", *"die in den Programmen abgedeckten Fragen der öffentlichen Finanzen umfangreicher (zu behandeln) und Fragen der mittel- bis längerfristigen Nachhaltigkeit stärker in den Mittelpunkt (zu rücken)." Es ist nun an der Zeit, diese Forderung umzusetzen. Die Mitgliedstaaten stimmten überein, dafür Sorge zu tragen, dass künftige Stabilitäts- und Konvergenzprogramme einen Abschnitt über die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen enthalten. Darin sollten die Gesamtstrategie der betreffenden Regierung zur Bewältigung der Haushaltsauswirkungen der Bevölkerungsalterung und langfristige Haushaltsprojektionen vorgestellt werden.*

Schließlich wird die Kommission die Möglichkeit prüfen, in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten eine europäische Längsschnitterhebung zur Bevölkerungsalterung einzurichten.²⁶ Damit könnten die notwendigen Daten zur Gestaltung einer wirksamen Politik für Gesundheits- und Sozialschutzsysteme erhoben werden, die den sich wandelnden Bedürfnissen einer alternden Gesellschaft gerecht werden. Der Nutzen von Längsschnitterhebungen zur Bevölkerungsalterung wurde durch den Health and Retirement Survey in den USA und den Longitudinal Ageing Survey (ELSA) im Vereinigten Königreich bereits bestätigt. Eine Längsschnitterhebung auf europäischer Ebene hätte erhebliche Vorteile, da damit sowohl Kosten eingespart als auch hochqualitative und

²⁶ Eine derartige Erhebung würde bei repräsentativ ausgewählten älteren Menschen, beispielsweise ab 50, durchgeführt und würde Fragen zur Gesundheit und wirtschaftlichen Lage (Einkommen, Bildungsstand, Erwerbstätigkeit, Rentenansprüche usw.) sowie zur sozialen Unterstützung (Hilfe von der Familie, Vermögensübertragungen usw.) umfassen.

länderübergreifend vergleichbare Daten gewährleistet würden. Außerdem wäre dies ein wichtiger Schritt auf dem Weg zu der vom Europäischen Rat von Lissabon geforderten offenen Koordinierung auf der Grundlage vergleichbarer Daten und Indikatoren.

ANHANG A: REFORMEN DER ABGABENSYSTEME

	Sozialversicherungsbeiträge	Einkommensteuern	Körperschaft- und Kapitalsteuern	Verbrauchssteuern	Sonstige (Energie, Umwelt)
B	Beitragssenkung, vor allem für Niedriglohnempfänger im Jahr 2000 (pauschale Absenkung der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeiträge zur Sozialversicherung). Anpassung der Regelungen für Angestellte an jene für Arbeiter.	Ab 1999 wieder vollständige Indexierung der Steuerstufen. Abschaffung der Krisenabgabe bis 2004.		Senkung der MwSt auf arbeitsintensive Dienstleistungen.	
DK	Vorübergehender Beitrag zur ATP (Arbeitsmarkt-Zusatzrente) in Höhe von 1 % der Lohnsumme wird ab 1999 zum Dauerbeitrag. Höherer Beitrag zur Vorruhestandsversicherung.	Stufenweise Absenkung der Grenzsteuersätze, insbesondere für Bezieher niedriger und mittlerer Einkommen (1999-2002). Senkung der Grenzsteuersätze für Niedrigverdiener um bis zu 8 Prozentpunkte.	Vorschlag zur Senkung der Körperschaftsteuersätze (von 32 % auf 30 %) im Haushaltsplan 2001. Vereinfachung der Steuerregelungen für den Aktienbesitz von Privatpersonen. Einführung einer Steuer von 5 % auf Aktienerträge, die auf die Altersversorgung verwendet wird. Geringere Steuerabzüge für Zinsaufwendungen (1999-2001).		Anhebung der Energiesteuern 1999-2000.
D	Senkung der Rentenbeitragssätze um 1 Prozentpunkt im Zeitraum 1998-2000.	Generelle Einkommensteuersenkung: Eingangsteuersatz von 22,9 % (2000) auf 15 % (2005); Spitzensteuersatz von 51 % (2000) auf 42 % (2005). Anhebung des Grundfreibetrags.	Körperschaftsteuersenkung auf 25 % (von 40 % für einbehaltene und 30 % für ausgeschüttete Gewinne) ab 2001. Keine Veräußerungsgewinnbesteuerung bei Verkäufen von Unternehmensbeteiligungen (ab 2002).		Umweltsteuern wurden 1999 eingeführt und sollen schrittweise steigen, um die Senkung der Sozialversicherungsbeiträge zu finanzieren.

	Sozialversicherungsbeiträge	Einkommensteuern	Körperschaft- und Kapitalsteuern	Verbrauchssteuern	Sonstige (Energie, Umwelt)
GR	Senkung der Arbeitgeberbeiträge (50 %) für neueingestellte Arbeitskräfte.	Höhere Einkommensteuerfreibeträge, höhere Steuergutschriften für Kinder, Abschaffung der Präsumtivkriterien.	Steuererleichterungen für Wagniskapital. Senkung der Steuersätze für allgemeine Personengesellschaften. Steuerliche Gleichstellung der Zinserträge aus Industrieschuldverschreibungen und Staatsanleihen.	Senkung der MwSt auf arbeitsintensive Dienstleistungen. Niedrigerer MwSt-Satz für Strom. Anpassung der indirekten Kfz- und Heizölsteuern an die EU-Durchschnittssätze.	
E	Allgemeine Beitragssenkung bei unbefristeten Verträgen (Arbeitgeberbeitrag um 0,2 Prozentpunkt, Arbeitnehmerbeitrag um 0,05 Prozentpunkt im Jahr 2000). Gezielte Beitragssenkungen bei neuen unbefristeten Verträgen seit 1997.	Gründliche Einkommensteuerreform 1999: Ein neuer einheitlicher Steuertarif wurde eingeführt; Eingangs- und Spitzensteuersatz wurden um 2 bzw. 8 Prozentpunkte gesenkt. Das steuerbare Einkommen wurde neu definiert und errechnet sich nach Abzug eines persönlichen Freibetrags.	Keine Quellensteuer auf Wertpapiere. Steueranreize für Wagniskapital. Senkung der Quellensteuer auf Dividenden.	Senkung der MwSt auf arbeitsintensive Dienstleistungen: Friseure und geringfügige Wohnraumreparaturen.	
F	Senkungen der Arbeitgeberbeiträge am unteren Ende der Lohnskala (in Verbindung mit der Verkürzung der Wochenarbeitszeit).	Allgemeine Steuersenkungen im Zeitraum 2001-2003 (0,5 % des BIP; 22 Mrd. FRF im Jahr 2001). CSG ("contribution sociale généralisée") und CRDS ("contribution pour le remboursement de la dette sociale") werden in den kommenden drei Jahren für Arbeitnehmer, die höchstens den 1,3-fachen Mindestlohn beziehen, schrittweise gesenkt.	Steueranreize für junge innovative Unternehmen. Abschaffung der Zusatzsteuer auf Unternehmensgewinne im Jahr 2000. Einführung und Erweiterung einer Steuer zur Finanzierung der Arbeitszeitverkürzung. Senkung der Wohnungssteuer. Allmähliche Absenkung der Körperschaftsteuersätze von 36,6 % auf 33,3 % im Zeitraum 2001 bis 2003. Bei kleineren und mittleren Unternehmen Senkung des Körperschaftsteuersatzes auf 15 % für die ersten 250 000 FRF.	Generelle MwSt-Senkung (1 Prozentpunkt). Niedrigere MwSt-Sätze für Wohnraumreparaturen und häusliche Dienstleistungen. Abschaffung der "Vignette" für nicht gewerblich genutzte Kfz.	Allmähliche Anhebung der Umweltsteuern. Senkung der Verbrauchsteuern auf Erdölzeugnisse in einigen Sektoren.

	Sozialversicherungsbeiträge	Einkommensteuern	Körperschaft- und Kapitalsteuern	Verbrauchssteuern	Sonstige (Energie, Umwelt)
IRL	Ab 2000 müssen Arbeitgeber eine Abgabe an den staatlichen Ausbildungsfonds entrichten (National Training Fund Levy). Zum Ausgleich werden die Sätze für die lohnabhängigen Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung (von 12 % auf 11,3 % bzw. von 8,5 % auf 7,8 %) gesenkt.	Senkung des Regel- und des Spitzensteuersatzes (von 24 auf 22 % bzw. von 46 auf 44 %). Erweiterung der Bandbreite für den Regelsatz. Allgemeine Regelbesteuerung und Erhöhung der Grundfreibeträge.	Senkung des Körperschaftregelsteuersatzes von 28 % im Jahr 1999 auf 24 % im Jahr 2000 und 12,5 % im Jahr 2003. Wohnungsmarkt: Einführung einer neuen Steuer in Höhe von 2 % zur Bekämpfung der Spekulation.	Anhebung der indirekten Steuern auf Tabak. Abschaffung der Transportsteuern im Luft- und Seeverkehr ins Ausland im Jahr 2000.	Senkung der Verbrauchsteuer auf Kerosin im Jahr 2000.
I	Vollständige Beitragsbefreiung für neugeschaffene Arbeitsplätze in Süditalien für drei Jahre ab 1999. Beitragsnachlässe am unteren Ende der Lohnskala. Beitragssenkungen: 0,82 % 1999, 0,70 % im Jahr 2000, weitere Kürzungen 2001 geplant.	Einkommensteueränderungen im Rahmen der Steuerreform 1998 (Verringerung der Steuerstufen von 7 auf 5, Anhebung des Eingangsteuersatzes von 10 auf 19 %, Senkung des Spitzensteuersatzes von 51 auf 46 %). Im Jahr 2000 Senkung des Satzes für die zweite Stufe von 27 auf 26 %. Steuerliche Entlastung niedriger Renten. Höhere Freibeträge für einkommensschwächere Haushalte. Anpassung der Steuersätze und weitere Anhebung der Freibeträge 2001 geplant.	Mit der Steuerreform von 1998 werden eine regionale Produktionsteuer (IRAP) mit einem Pauschalsatz von 4,25 % und eine "duale Einkommensteuer" (DIT) eingeführt. Die DIT galt ursprünglich nur für Körperschaftsteuerzahler; im Jahr 2000 wurde sie auf den Versicherungs- und Bankensektor ausgedehnt und ihre Einführung beschleunigt; 2001 soll sie auf weitere Geschäftszweige ausgedehnt werden. Steuerliche Neuregelung für Kapitalerträge 1998, Erweiterung der Steuerbemessungsgrundlage und Verringerung der Zahl der Steuersätze auf zwei (12,5 % und 27 %); weitere Feinsteuerung 2001 geplant.	Nach der Steuerreform 1998 Anhebung des MwSt-Mindestsatzes auf 20 %, Abschaffung des mittleren MwSt-Satzes von 16 %. 1999 Senkung der MwSt auf arbeitsintensive Dienstleistungen (Wohnraumrenovierung usw.), verlängert bis 2000.	Neueinstufung bestimmter Verbrauchsteuern als CO ₂ -Steuern 1999. Vorübergehende Aussetzung der CO ₂ -Steuer im Jahr 2000. Möglicherweise auch im Jahr 2001.
L		Reduzierung der Steuertarife von 16 auf 14 2001 und 2002. Senkung der Grenzsteuersätze um 2 Prozentpunkte 2001 und 4 Prozentpunkte 2002. Anhebung des steuerbaren Mindesteinkommens.	Senkung der effektiven Unternehmensbesteuerung von 37,5 % auf weniger als 35 % 2002. Abschaffung der lokalen Unternehmensteuer.	Niedrigere MwSt-Sätze für bestimmte arbeitsintensive Dienstleistungen.	

	Sozialversicherungsbeiträge	Einkommensteuern	Körperschaft- und Kapitalsteuern	Verbrauchssteuern	Sonstige (Energie, Umwelt)
NL	Beitragssenkungen für Arbeitnehmer über 65.	Senkung der direkten Steuern in allen Einkommensteuerstufen bis 2001. Absenkung des Spitzensteuersatzes von 60 % auf 52 %, des mittleren Satzes von 50 % auf 42 %, des unteren Satzes von 4,5 % auf 2,8 %. Änderungen der Steuerstufen. Anhebung des Grundfreibetrags. Nachlass bei der lohnbezogenen Sozialversicherungssteuer (maximal 803 EUR beim Mindestlohn).	Heutige Nettovermögensteuer wird bis 2001 durch Kapitalertragsteuer (mit einem Pauschalsatz von 30 % auf eine fiktive Rendite von 4 %) ersetzt. Einkünfte aus erheblichen Unternehmensbeteiligungen werden mit 25 % besteuert.	Der MwSt-Regelsatz wird von 17,5 % auf 19 % erhöht.	Anhebung der Umweltsteuern.
P	Angleichung der Beiträge für Selbständige und abhängig Beschäftigte.	Umwandlung abzugsfähiger Freibeträge in Steuergutschriften (seit 1999). Im Haushaltsplan 2001: Neue vereinfachte Regelung für Selbständige; allgemeine Steuersenkungen; niedrigere Steuersätze am unteren Ende der Lohnskala; Konsolidierung des steuerbaren Mindesteinkommens; Getrenntbesteuerung von Ehegatten möglich; günstigere Steuergutschriften für Sparpläne sowie Aufwendungen für Wohnung, Gesundheit und Bildung. Gleichbehandlung von persönlichen Kapitalertragsteuern.	Anhebung der Einkommensteuer-Abschlagszahlungen (von 75 % auf 85 %) im Jahr 2000. Senkung der Gewinnbesteuerung (von 32 % 200 auf 30% 2002 und 25% 2006). Einführung einer vereinfachten Regelung für Kleinunternehmen (bei Umsatzvolumen unter 150.000 € Steuersatz von 20%). Keine Doppelbesteuerung von Dividenden. Höhere Steuergutschriften für FuE-Investitionen. Bis Ende 2000 soll dem Parlament eine Vermögensteuerreform vorgelegt werden.	Niedrigere MwSt-Sätze für bestimmte arbeitsintensive Dienstleistungen.	Überprüfung der Regelungen für subventionierte Hypothekenkredite zur Förderung von Wohnungsbauminvestitionen in Abschwungphasen. Im 1. Quartal 2001 soll dem Parlament eine Umweltsteuerreform vorgelegt werden.
A	2001 soll eine Rentenreform in Kraft treten. Damit sollen die Rentenbeiträge von noch aktiven und bereits pensionierten Beamten um 0,8 % erhöht werden.	Anhebung der Familienfreibeträge. Senkung der Steuersätze für die unteren und mittleren Einkommensstufen.	Förderung von Existenzgründungen. Senkung der Steuern auf Unternehmensübertragungen.	Anhebung der Tabak- und Kfz-Versicherungssteuern im Jahr 2000. Änderung der MwSt-Regelung für Pauschallandwirte.	

	Sozialversicherungsbeiträge	Einkommensteuern	Körperschaft- und Kapitalsteuern	Verbrauchssteuern	Sonstige (Energie, Umwelt)
FIN	Senkung der Beiträge zur Arbeitslosen- und Rentenversicherung.	Senkung der Einkommensteuersätze um 1,7 Prozentpunkt seit 1997. Senkungen in allen Einkommensteuerstufen 2000 bis 2001, jedoch mit Schwerpunkt auf unteren Einkommen durch Abschaffung der untersten Einkommensteuerstufe.	Anhebung der Körperschaftsteuersätze von 28 auf 29 % im Jahr 2000.	Möglicherweise mittelfristige Senkung der Steuern und Abgaben auf Kfz, Alkohol und Tabak, da Ausnahmeregelungen in Zusammenhang mit dem EU-Beitritt auslaufen.	Anhebung der Energie- und Umweltsteuern.
S	Aufkommensneutrale Umgestaltung der Arbeitgeberbeiträge. Erhöhung der Rentenbeiträge um 3,8 Prozentpunkte auf 10,21 % und der Krankenversicherungsbeiträge um 1 Prozentpunkt. Senkung der allgemeinen Lohnabgaben um 4,95 Prozentpunkte. 25%iger Nachlass auf Arbeitnehmerbeitrag ab 2000.	Senkung der Einkommensteuersätze im unteren und mittleren Einkommensbereich 1999. Anhebung des Grundfreibetrags (der Anteil der inländischen Einkommensteuerzahler dürfte damit von 18 % auf 15 % sinken). Weitere Senkungen 2001-2002 geplant.	Senkungen der Körperschaftsteuern im Jahr 2000. Kuponsteuer auf Dividenden an ausländische Unternehmen im Jahr 2000 teilweise abgeschafft. Neue Steuerentlastungen 2000-2001. Anhebung der Immobiliensteuer 2001.	Senkung der Steuern und Abgaben auf Alkohol und Tabak, da Ausnahmeregelungen in Verbindung mit dem EU-Beitritt 2004 auslaufen.	Anhebung der Energiesteuern auf Dieselmotoren und Atomstrom im Jahr 2000.
UK	Abschaffung des Eintrittsbeitrags zur Sozialversicherung. Anhebung der Schwelle, oberhalb deren Arbeitnehmer Sozialversicherungsbeiträge entrichten müssen und Senkung des Arbeitgeberbeitrags um 0,3 bzw. 0,1 Prozentpunkt 2001 bzw. 2002.	Anhebung des "Working Families Tax Credit", der Steuergutschrift für Kinder unter 16 Jahren und der einkommensabhängigen Leistungen ab Juni 2000. "Employment Tax Credit" (ETC) ab 2003. Senkung der Einkommensteuersätze: von 20% auf 10% auf die ersten 1520£ des steuerbaren Einkommens. Standard-Steuersatz von 23% auf 22%.	Reform der Kapitalertragsteuer. Unbefristete Einführung einer Steuerabschreibung von 40 % für KMU im ersten Jahr Anhebung der "Stamp Duty" auf Grundstücksübertragungen über 250.000£.	Anhebung der Tabaksteuern um real 5 %.	Abgabe auf Aggregate. Einführung einer gestaffelten Kfz-Verbrauchssteuer auf Neuwagen ab 2001. Einführung einer "Klimawandel-Abgabe".

ANHANG B: REFORMEN DER SOZIALLEISTUNGSSYSTEME

	Leistungen bei Arbeitslosigkeit: Höhe, Bezugsdauer, Bezugsberechtigung und Verfügbarkeitsvorschriften	Einkommensabhängige Leistungen: Wohngeld, Sozialhilfe, subventionierte Kinderbetreuung	Ältere Arbeitnehmer: Berufsunfähigkeit, Vorruhestand	Leistungen bei Erwerbstätigkeit	Arbeitsplatzbezogene Zuschüsse
B	<p>Einführung einer Ausbildungsbeihilfe für junge Arbeitssuchende (1999).</p> <p>Anpassung der Leistungen bei Arbeitslosigkeit, um Neuregelungen bei vorübergehender Arbeitslosigkeit und gemeinnützigen Tätigkeiten Rechnung zu tragen (1999).</p>		Anhebung des Mindestalters (auf 58 Jahre) für den Vorruhestand und Ausweitung der Altersteilzeit (1999).	<p>Einführung einer Höchstgrenze für Einkommensbeihilfen an Berufsrückkehrer (1998).</p> <p>Arbeitslosenversicherungsleistungen für Berufsrückkehrer und Auszubildende (1998).</p> <p>Pauschalzahlungen an langzeitarbeitslose Alleinerziehende bzw. Übernahme der Umzugskosten beim Antritt einer Arbeitsstelle (1999).</p>	Zahlung des Arbeitslosengeldes an Arbeitgeber, die Langzeit- und sonstige Arbeitslose einstellen, sowie Befreiung des gesamten Lohns von Sozialbeiträgen (1999).
DK	<p>Verkürzung der Arbeitslosengeldbezugsdauer von 5 auf 4 Jahre (1999).</p> <p>Verschärfung der Verfügbarkeitsvorschriften (1999).</p>	<p>Verschärfung der Bezugsvoraussetzungen für das "garantierte Mindesteinkommen" (Sozialhilfe) bei Personen unter 25 (1998).</p> <p>Ausweitung der Aktivierungsrechte und -pflichten auf alle Sozialhilfeempfänger (1999).</p>	<p>Änderung des Vorruhestandsgesetzes, um seine Attraktivität für Personen unter 62 zu verringern, und Förderung eines längeren Verbleibs im Erwerbsleben durch flexiblere Kombinationen von Ruhestand und Teilzeitarbeit (1999).</p> <p>Geringere Kürzung der Grundrente bei Rentnern mit Erwerbseinkünften (1999).</p>		

	Leistungen bei Arbeitslosigkeit: Höhe, Bezugsdauer, Bezugsberechtigung und Verfügbarkeitsvorschriften	Einkommensabhängige Leistungen: Wohngeld, Sozialhilfe, subventionierte Kinderbetreuung	Ältere Arbeitnehmer: Berufsunfähigkeit, Vorruhestand	Leistungen bei Erwerbstätigkeit	Arbeitsplatzbezogene Zuschüsse
D	Arbeitslose können nun nach 6 Monaten (früher 12) in ABM-Stellen (subventionierte Arbeitsplätze) vermittelt werden (1999).	Erhöhung von Kindergeld und Kinderfreibeträgen (1999-2001) nach einem Urteil des Bundesverfassungsgerichts. Verschärfung der Vorschriften für die Sozialversicherungspflicht bei Teilzeitarbeit ("630-Mark-Gesetz"), 1998.	Förderung der Beschäftigung von Arbeitnehmern ab 55 in den neuen Bundesländern und Regionen mit hoher Arbeitslosigkeit während eines Zeitraums von bis zu 5 Jahren (1999). Einführung des "Altersteilzeitgesetzes", wonach ältere Arbeitnehmer ihre Arbeitszeit ohne hohe Einkommenseinbußen um die Hälfte reduzieren können (2000).		Bei einigen Programmen werden Zuschüsse zu den Arbeitgeberbeiträgen zur Sozialversicherung gezahlt, um den Anreiz zur Einstellung Geringqualifizierter zu erhöhen.
GR	Im Rahmen eines befristeten Programms (1998-2000) erhalten Arbeitslose über 20 Beihilfen zur Förderung der beruflichen Weiterbildung und der Arbeitssuche.				
E		Einführung des Elternurlaubs mit der Möglichkeit, 10 Wochen auf den Vater zu übertragen, sowie von Regelungen über die Beendigung von Arbeitsverträgen, um Kündigungen aufgrund von Schwangerschaft und Urlaub aus familiären Gründen zu vermeiden (1999).			Prämien und Anreize für die Einstellung von jungen (unter 30), älteren (ab 45) und Langzeitarbeitslosen (1999).
F			Verschärfung der Vorschriften für Entlassungen älterer Arbeitnehmer durch höhere Geldstrafen bei Freisetzung von Arbeitskräften über 50.	Möglichkeit für Arbeitslose, bestimmte Leistungen nach Antritt einer geregelten Erwerbstätigkeit noch 12 Monate lang weiterzubeziehen (1998).	

	Leistungen bei Arbeitslosigkeit: Höhe, Bezugsdauer, Bezugsberechtigung und Verfügbarkeitsvorschriften	Einkommensabhängige Leistungen: Wohngeld, Sozialhilfe, subventionierte Kinderbetreuung	Ältere Arbeitnehmer: Berufsunfähigkeit, Vorruhestand	Leistungen bei Erwerbstätigkeit	Arbeitsplatzbezogene Zuschüsse
IRL		Teilnehmer an den Programmen "Community Employment Scheme", "Back to Work Allowance Scheme" und "Revenue Job Assist" können ihre Miet- und Hypothekenbeihilfen weiterbeziehen (1999).		Ausdehnung der Wiedereingliederungsbeihilfe (Back-to-Work Allowance) auf Langzeitarbeitslose, die sich selbständig machen (1998). Erweiterung des Wiedereingliederungsprogramms (z.B. Reisekostenzuschuss, Prämie für die Aufnahme einer Weiterbildung, 1999).	
I			Beschleunigte Anhebung des Rentenalters von 53 auf 57 Jahre ab 2002 anstatt 2008 (1998).		
L		Einführung des Elternurlaubs und des Urlaubs aus familiären Gründen mit Wiedereinstellungsgarantie (1999).			
NL		Programm zur Erweiterung der Kinderbetreuungseinrichtungen (1999).	Einführung von Zuzahlungen zum Arbeitslosengeld für entlassene Arbeitnehmer ab 57 ½ Jahren.		Wiedereingliederung des Behindertenarbeitsgesetzes zur Förderung der Beschäftigung von Behinderten (1998). Einführung einer Prämien differenzierung für die ersten 6 Bezugsmonate von Arbeitslosengeld, um der kurzfristigen/saisonalen Beschäftigung entgegenzuwirken.
P	Einführung eines Teilarbeitslosengelds zur Förderung der Teilzeitbeschäftigung (1999).	Heranziehung der Empfänger des "garantierten Mindesteinkommens" zur Vermittlung auf offene Stellen (bei Ablehnung wird die Beihilfe eingestellt).	Einführung eines "Solidaritätszuschlags" zur Ergänzung der Renten älterer Arbeitnehmer.		

	Leistungen bei Arbeitslosigkeit: Höhe, Bezugsdauer, Bezugsberechtigung und Verfügbarkeitsvorschriften	Einkommensabhängige Leistungen: Wohngeld, Sozialhilfe, subventionierte Kinderbetreuung	Ältere Arbeitnehmer: Berufsunfähigkeit, Vorruhestand	Leistungen bei Erwerbstätigkeit	Arbeitsplatzbezogene Zuschüsse
A	Einkommen aus befristeter Beschäftigung wird nur teilweise von den Leistungen bei Arbeitslosigkeit abgezogen (1998).		Einführung von Beihilfen für ältere Arbeitnehmer, die Teilzeit arbeiten (2000-2001).		
FIN	Aufstockung des Teilarbeitslosengelds als Anreiz zur Aufnahme einer Teilzeitbeschäftigung (1997). Verschärfung der Bezugsvoraussetzungen für Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung durch Verlängerung der erforderlichen Beschäftigungsdauer von 6 auf 12 Monate (1997).	Änderung der Sozialhilferegulungen zur Absenkung des garantierten Mindestlohns (1998).	Sicherung eines bestimmten Rentenbetrags bei Aufnahme einer niedrigentlohnenden Tätigkeit (1998). Kürzung der Arbeitslosenrente um 4 % und Anhebung des Vorruhestandsalters von 58 auf 60 (2000). Erhöhung des Arbeitgeberbeitrags zu den Kosten für Arbeitslosen- und Berufsunfähigkeitsrenten (2000). Anhebung des Alters, ab dem ältere Langzeitarbeitslose Anspruch auf eine Verlängerung der Bezugsdauer haben, von 55 auf 57 (1997).		Beihilfen an Arbeitgeber für die Einstellung von Langzeitarbeitslosen (1997).
S	Verschärfung der Anforderungen an die berufliche und geographische Mobilität von Arbeitslosen (2000).		Bei Einstellung von Mitarbeitern ab 57 werden den Arbeitgebern 2 Jahre lang Steuervergünstigungen in Höhe von 75 % der Lohnkosten gewährt (2000).		Abgabentlastungen für Arbeitgeber bei Einstellung von Langzeitarbeitslosen (1999).

	Leistungen bei Arbeitslosigkeit: Höhe, Bezugsdauer, Bezugsberechtigung und Verfügbarkeitsvorschriften	Einkommensabhängige Leistungen: Wohngeld, Sozialhilfe, subventionierte Kinderbetreuung	Ältere Arbeitnehmer: Berufsunfähigkeit, Vorruhestand	Leistungen bei Erwerbstätigkeit	Arbeitsplatzbezogene Zuschüsse
UK	Einführung eines arbeitsbezogenen Gesprächs mit dem Leistungsempfänger (ONE, 1999).	Einführung des nationalen Mindestlohns zur Unterstützung der Politik "make work pay" ("Damit Arbeit sich lohnt") (1999). Einführung eines Einkommensteuersatzes von 10p /£ auf die ersten 1500£ des steuerbaren Einkommens (1999).	Steuerfreibetrag und berufsbegleitender Weiterbildungszuschuss für Arbeitslose ab 50 im Rahmen der "New Deal"-Initiative (2000).	Engere Bindung des Leistungsbezugs an die Teilnahme an "New Deal"-Initiativen für junge Arbeitslose (18-24), Behinderte, Alleinerziehende und Ehegatten von Arbeitslosen. Steuerergutschriften für Familien mit Kindern und Behinderte zur Sicherung eines Mindesteinkommens bei Erwerbstätigkeit (1999).	Zuschüsse zur Deckung der Lohnkosten für neu eingestellte Teilnehmer an "New Deal"-Initiativen (bzw. der Ausbildungskosten bei Einstellung junger Arbeitsloser) für einen Zeitraum von bis zu 6 Monaten.

Quellen: *Gemeinsamer Beschäftigungsbericht 2000 (2000-07-28)*, *MISSOC INFO: Entwicklung des Sozialschutzes in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union (2/99, 2/2000, DGEMPL)*, *Nationale Aktionspläne für Beschäftigung 1998, 1999 und 2000*.

ANHANG C: REFORMEN DER GESUNDHEITSSYSTEME

Einführung

Bei der Analyse der Gesamtentwicklung der öffentlichen Ausgaben sowie der Bewertung ihrer Qualität und ihres Wachstumsbeitrags spielt der Gesundheitssektor eine wesentliche Rolle. Die Gesundheitsversorgung in den Mitgliedstaaten ist nicht nur ein wichtiger öffentlicher Dienst, sondern auch aus volkswirtschaftlicher Sicht von großer Bedeutung. Nach Daten der OECD wurden in den EU-Mitgliedstaaten im Jahr 1998 insgesamt zwischen 5,9 % und 10,6 % des BIP für die Gesundheitsversorgung aufgewendet. Der durchschnittliche Anteil der Gesundheitsausgaben am BIP der Mitgliedstaaten lag in den 90er Jahren durchweg bei rund 8 %. Die öffentlichen Gesundheitsausgaben sind einer der größten Ausgabenposten der öffentlichen Haushalte. Der durchschnittliche Anteil der öffentlichen Gesundheitsausgaben am BIP liegt bei rund 6 %. Außerdem stellen die Gesundheitssektoren der Mitgliedstaaten in der Regel eine große Zahl von Arbeitsplätzen.

Gesundheitssysteme der Mitgliedstaaten: Gemeinsamkeiten und Unterschiede

Die Gesundheitssysteme der Mitgliedstaaten weisen beträchtliche Unterschiede bei der Leistungserbringung, der Finanzierung des Gesamtsystems sowie der Vergütung von Krankenhäusern und Ärzten auf. Weitere Unterschiede, die in diesem Anhang unberücksichtigt bleiben, betreffen das Angebot an Ärzten, die ambulante und zahnärztliche Pflege, die Wahlfreiheiten der Patienten und die Regulierungssysteme.

*Finanzierung*²⁷: Bei der Finanzierung und der Bereitstellung der Gesundheitsversorgung werden im Wesentlichen zwei Grundansätze verfolgt: Eine Gruppe von Ländern finanziert das Gesundheitswesen in erster Linie über das allgemeine Steuersystem, während die Finanzierung in anderen Ländern vor allem auf der Sozialversicherung fußt. Außerdem gibt es in allen EU-Mitgliedstaaten eine Zusatzfinanzierung, etwa durch freiwillige Krankenversicherungen oder Nutzungsentgelte.

In acht Mitgliedstaaten (DK, UK, S, IRL, I, FIN, E, P) wird die Gesundheitsversorgung vorwiegend aus allgemeinen Steuern finanziert. Nur in Italien entfällt ein erheblicher Anteil auf zweckgebundene Steuern. Andere Mitgliedstaaten setzen stärker auf das Versicherungsverfahren, namentlich F, NL, D, A und L. Dabei handelt es sich um gesetzliche Pflichtversicherungen, außer in den Niederlanden, wo gesetzliche und private Versicherung kombiniert werden. In Belgien wird die Gesundheitsversorgung gleichermaßen aus Steuern und Sozialversicherungsabgaben finanziert. In Griechenland wird der größte Teil über Nutzungsentgelte und der Rest aus allgemeinen Steuern und Sozialversicherungsabgaben bestritten.

In den letzten 15 Jahren wurden erhebliche Änderungen der Finanzierungssysteme eingeführt. In Spanien haben die allgemeinen Steuern die Sozialversicherungsabgaben als wichtigste Finanzierungsquelle abgelöst. In den meisten Ländern haben freiwillige Krankenversicherungen etwas an Bedeutung gewonnen, und in vielen Ländern wurden die Nutzungsentgelte erheblich erhöht (B, FIN, S und P).

Leistungserbringung: Kennzeichnend für steuerfinanzierte Systeme waren in der Vergangenheit tendenziell öffentliche Leistungserbringer. In den betreffenden Ländern werden Gesundheitsleistungen generell noch immer hauptsächlich von öffentlichen Einrichtungen erbracht, beispielsweise im Bereich der Krankenhaus-, Primär- und

²⁷ Quelle: Mossialos and Le Grand (1999).

Notarztversorgung. Allerdings werden in vielen dieser Länder Modelle eingeführt und erprobt, bei denen solche Leistungen an Vertragspartner vergeben werden, vor allem im Vereinigten Königreich. Dies bedeutet eine Trennung von Leistungserwerbern und Leistungserbringern sowie eine größere Eigenständigkeit von öffentlichen Leistungserbringern und eine stärkere Einschaltung privater und nicht erwerbsorientierter Anbieter am Markt. Das Muster, nach dem die Leistungen erbracht werden, wird einem System auf Versicherungsbasis also ähnlicher.

Vergütung: Die Krankenhausfinanzierung in den Mitgliedstaaten hat sich in den letzten 15 Jahren erheblich verändert. Der Trend geht eindeutig von der offenen retrospektiven Finanzierung von Krankenhausleistungen hin zu prospektiven Budgets und Verträgen zwischen Leistungserwerber und -erbringer. Die wichtigsten Verfahren bei der Krankenhausfinanzierung sind prospektive Budgets auf der Grundlage der historischen Ausgaben (DK, EL, F), prospektive Budgets auf der Grundlage der Krankenhausleistungen oder -funktionen (D, IRL, L, NL, P), prospektive Budgets in Kombination mit leistungsbezogenen Zahlungen (B, E, A), leistungsbezogene Zahlungen in Kombination mit Fallpauschalen (S, I) sowie der Erwerb pauschaler Krankenhausleistungen (UK, FIN). Auch Ärzte werden nach verschiedenen Verfahren vergütet, z. B. mit einer Pro-Kopf-Pauschale, d.h. nach Zahl der Patienten (IRL, I, UK), mit einem Festgehalt (EL, P, FIN und S) und/oder im Wege der Einzelleistungsvergütung (B, D, F und L). In einigen Ländern werden diese drei Varianten kombiniert. Mitunter gilt für praktische Ärzte ein anderes Verfahren als für Fachärzte; praktische Ärzte erhalten häufiger eine Pro-Kopf-Pauschale oder ein Festgehalt, während Fachärzte häufiger nach Einzelleistungen honoriert werden.

Entwicklung der Gesundheitsausgaben

Seit 1960 sind die Gesundheitsausgaben in den Mitgliedstaaten generell stetig gestiegen; im Verhältnis zum BIP haben sie sich im Zeitraum 1960 bis 1990 in etwa verdoppelt. Da sich der Leistungsumfang der gesetzlichen Krankenversicherung vergrößert hat, sind die öffentlichen Gesundheitsausgaben sogar noch rascher angestiegen.

Nach neueren Daten für die 90er Jahre hat sich der Anstieg der Gesundheitsausgaben insgesamt im Verhältnis zum BIP in den Mitgliedstaaten generell bis Mitte der 90er Jahre fortgesetzt, wenn auch langsamer als in den Vorjahren. In der zweiten Hälfte der 90er Jahre wurden die Gesundheitsausgaben im Verhältnis zum BIP allerdings stabilisiert oder zurückgeführt (siehe Tabelle C.1). Leider liegen seit 1999 keine vergleichbaren Daten vor, so dass nicht festzustellen ist, ob sich die Politik angesichts des jüngsten Wirtschaftsaufschwungs wieder geändert hat.

Tabelle C.1: Gesundheitsausgaben insgesamt im Verhältnis zum BIP

	1990	1993	1996	1998
B	7,4	8,1	8,6	8,8
DK	8,4	8,7	8,3	8,3
D	8,7	9,7	10,6	10,6
EL	7,6	8,3	8,3	8,3
E	6,9	7,6	7,1	7,1
F	8,8	9,7	9,7	9,6
IRL	7	7,8	7,2	6,4
I	8,1	8,6	8,1	8,4
L	6,6	6,7	6,4	5,9
NL	8,8	9,4	8,8	8,6
A	7,2	8,1	8,9	8,2
P	6,4	7,5	7,7	7,8
FIN	7,9	8,3	7,7	6,9
S	8,8	8,9	8,7	8,4
UK	6	6,9	7	6,7
EU*	7,6	8,3	8,2	8,0

* nicht gewichteter Durchschnitt

Quelle: OECD Health Data 2000.

Auch bei den nominalen Pro-Kopf-Gesundheitsausgaben (in Euro-KKS - siehe Tabelle C.2) ging der Trend in den 90er Jahren nach oben. Von 1990 bis 1998 sind die nominalen Pro-Kopf-Gesundheitsausgaben in allen Ländern gestiegen, wobei die Zuwachsraten zwischen 2,1 % und 9,2 % lagen. In Schweden und Finnland verläuft der Ausgabentrend etwas anders als in den übrigen Mitgliedstaaten, da die nominalen Gesundheitsausgaben pro Kopf in diesen beiden Ländern Anfang der 90er Jahre zurückgegangen sind.

Tabelle C.2: Pro-Kopf-Gesundheitsausgaben in Euro-KKS (nominale Preise)

	1990	1993	1996	1998	durchschnittliches prozentuales Wachstum 1991-98
B	1177	1496	1761	1974	6,7
DK	1360	1600	1850	2023	5,1
D	1515	1709	2111	2298	5,4
EL	667	855	1028	1108	6,6
E	769	941	1034	1151	5,2
F	1457	1724	1860	1968	3,9
IRL	752	1040	1223	1377	8,0
I	1246	1429	1560	1691	4,0
L	1402	1750	2011	2099	5,2
NL	1329	1558	1779	1965	5,0
A	1137	1440	1818	1863	6,5
P	581	815	1002	1172	9,2
FIN	1217	1242	1371	1425	2,1
S	1409	1405	1583	1654	2,1
UK	904	1119	1289	1378	5,5
EU*	1128	1342	1552	1676	5,4
* nicht gewichteter Durchschnitt					
Quelle: OECD Health Data 2000					

Tabelle C.3: Öffentliche Gesundheitsausgaben in % des BIP

	1990	1993	1996	1998
B	6,6	7,2	7,6	7,9
DK	7	7,2	6,8	6,8
D	6,7	7,5	8,3	7,9
EL	4,8	4,8	4,9	4,7
E	5,4	6	5,5	5,4
F	6,7		7,4	7,3
IRL	5	5,7	5,2	4,8
I	6,3	6,3	5,5	5,7
L	6,1	6,2	5,9	5,4
NL	6,1	7	6	6
A	5,3	6	6,3	5,8
P	4,2	4,7	5,1	5,2
FIN	6,4	6,3	5,8	5,3
S	7,9	7,7	7,4	7
UK	5,1	6	5,9	5,6
EU*	6,0	5,9	6,2	6,1

* nicht gewichteter Durchschnitt

Quelle: OECD Health Data 2000

Tabelle C.3 enthält Daten zu den öffentlichen Gesundheitsausgaben im Verhältnis zum BIP während der 90er Jahre, Tabelle C.4 zum Anteil der öffentlichen an den gesamten Gesundheitsausgaben. In den meisten Ländern ist der Anteil der öffentlichen Gesundheitsausgaben in den 90er Jahren zurückgegangen. Am deutlichsten war dieser Rückgang in Italien, wo er von 1991 bis 1998 10,1 % ausmachte. In einigen Ländern hat sich der Anteil des öffentlichen Sektors an den Gesundheitsausgaben insgesamt allerdings erhöht - dies gilt vor allem für Irland, wo er von 1991 bis 1998 um 4,1 % gestiegen ist.

Tabelle C.4: Öffentliche Gesundheitsausgaben im Verhältnis zu den Gesundheitsausgaben insgesamt, %

	1990	1993	1996	1998
B	88,9	88,7	88,8	89,7
DK	82,6	82,6	82,4	81,9
D	76,2	77,5	78,3	74,6
EL	62,7	58,2	58,7	56,8
E	78,7	79,7	78,5	76,9
F	76,9		76,3	76,4
IRL	71,7	72,8	72,5	75,8
I	78,1	73,1	67,8	68,0
L	93,1	92,9	92,8	92,3
NL	68,7	74,7	67,7	70,4
A	73,5	74,2	70,5	70,5
P	65,5	63,0	66,7	66,9
FIN	80,9	76,1	75,9	76,3
S	89,9	85,7	84,8	83,8
UK	84,2	85,9	83,7	83,7
EU*	78,1	77,5	76,4	76,3

* nicht gewichteter Durchschnitt für EU-14 ohne F für 1991 bis 1994

Quelle: OECD Health Data 2000

Einflussfaktoren der Ausgabenentwicklung im Gesundheitswesen

Die Pro-Kopf-Gesundheitsausgaben wurden in den letzten Jahren durch verschiedene Faktoren auf der Angebots- und Nachfrageseite in die Höhe getrieben; allerdings ist unklar, ob sie auch in Zukunft von diesen Faktoren beeinflusst werden.

Auf der Nachfrageseite haben sich verschiedene Faktoren auf die Entwicklung der Gesundheitsausgaben ausgewirkt:

- *Gestiegenes Einkommensniveau:* Mit steigendem Einkommen fragen die Verbraucher mehr Gesundheitsleistungen nach. Eine empirische Analyse belegt, dass das Einkommensniveau verschiedener Länder die Gesundheitsausgaben pro Kopf signifikant beeinflusst. Allerdings besteht kaum Einigkeit über die Einkommenselastizität der Gesundheitsausgaben - einige Studien schätzen sie größer, andere kleiner als 1.
- *Erweiterter Leistungsumfang:* Der Leistungsumfang der Pflichtversicherung wurde in den letzten Jahrzehnten erheblich erweitert. Ende der 90er Jahre war in fast allen Mitgliedstaaten eine Rundumversorgung der gesamten Bevölkerung erreicht. Allerdings sind normalerweise bestimmte Behandlungen ausgeschlossen.
- *Alternde Bevölkerung:* Mit zunehmendem Lebensalter werden tendenziell mehr Gesundheitsleistungen in Anspruch genommen. Untersuchungen zufolge hat die Alterung beim Anstieg der Gesundheitsausgaben im 20. Jahrhundert keine signifikante Rolle gespielt. Allerdings dürfte sich dies angesichts der projizierten Bevölkerungsentwicklung in der ersten Hälfte des 21. Jahrhunderts ändern. Nicht ganz klar ist allerdings, wie sich die Bevölkerungsalterung auf die Gesundheitsausgaben auswirken wird, da die höhere Lebenserwartung einigen Studien zufolge auch mehr Lebensjahre bei guter Gesundheit bedeuten könnte. Die Gesamtwirkung der Bevölkerungsalterung auf die öffentlichen Gesundheitsausgaben wird entscheidend davon abhängen, welche Politik zur langfristigen Versorgung älterer Menschen verfolgt wird.

Auch auf der Angebotsseite wurde die Entwicklung der Gesundheitsausgaben durch verschiedene Faktoren beeinflusst:

- *Technologischer Wandel:* Medizinisch-technische Fortschritte bei Arzneimitteln, Geräten und Verfahren haben die medizinische Versorgung generell verteuert. Durch manche Entwicklungen wurden Kosten eingespart, andere wiederum haben dazu geführt, dass teurere Technologien (normalerweise auch mit besserem Nutzen für den Patienten) eingeführt und Krankheiten behandelt wurden, für die es zuvor keine Behandlung gab.
- *Angebotsinduzierte Nachfrage:* In den Gesundheitssystemen vieler Mitgliedstaaten bestand ein Überangebot an materiellem Kapital wie Krankenhausbetten. Dieses Überangebot könnte zusammen mit ungeeigneten Zahlungsverfahren durchaus zu einer angebotsinduzierten Nutzung von Einrichtungen (z.B. längere Verweildauer in Krankenhäusern) geführt haben.
- *Starker Preisauftrieb im medizinischen Bereich:* In vielen Ländern war der Preisauftrieb im medizinischen Bereich durchweg stärker als in der Gesamtwirtschaft, so dass der Anteil der Gesundheitsausgaben am BIP stieg. Ein starker Preisauftrieb im

medizinischen Bereich spiegelt im Allgemeinen geringen Wettbewerb bei der Erbringung von Gesundheitsleistungen wider.

Kostendämpfungsreformen²⁸

Die Kostendämpfung im Gesundheitswesen war für die Gesundheitspolitik der meisten Mitgliedstaaten ab Mitte der 70er Jahre zentrales Thema. Fast alle Mitgliedstaaten haben in diesem Zeitraum Maßnahmen eingeführt, um die öffentlichen Gesundheitsausgaben direkt oder indirekt einzudämmen, doch hat sich der Schwerpunkt dieser Reformen mit der Zeit beträchtlich verlagert. Von Mitte der 70er bis Mitte der 80er Jahre konzentrierten sich die Reformen vor allem auf direkte und indirekte Kontrollen der Gesundheitsausgaben. Dazu gehörten: Kontrollen über Kapazitäten wie Krankenhausbetten und -mitarbeiter; Kontrolle über Investitionsentscheidungen bei Kapital und Technologie sowie Kontrolle über die Zulassung zur medizinischen Ausbildung.

Von Mitte der 80er bis Mitte der 90er Jahre verlagerte sich der Schwerpunkt auf Budgetierungsmaßnahmen. Zunächst wurden Obergrenzen und Ziele für die verschiedenen Sektoren festgelegt, doch ging man später zu Budgets für einzelne Leistungserbringer über, die oftmals mit leistungsbezogenen Zahlungen kombiniert wurden. Häufig wurde auch die Ärztevergütung geändert.

Die direkten und indirekten Kontrollmaßnahmen wurden während dieser Zeit fortgeführt, entwickelten sich jedoch zu Preiskontrollen (Arzneimittelrichtpreise, alternative Erstattungsmodelle für Arzneimittelkosten) und Anreizen für Alternativen zur Krankenhauspflege weiter.

Seit den 80er Jahren treffen die Mitgliedstaaten auch Maßnahmen zur Finanzierungsverlagerung. Dabei wird vor allem auf zunehmende Kostenbeteiligung (z.B. Nutzungsentgelte) und freiwillige Krankenversicherungen gesetzt. Außerdem wurden Einschnitte bei bestimmten Behandlungen (durch Prioritätensetzung und Einschränkung der Erstattungen bei bestimmten Leistungen, z.B. der zahnmedizinischen Versorgung) und der Erstattung bestimmter Arzneimittel vorgenommen. In einigen Ländern wurden auch die öffentlichen Haushalte umgeschichtet, vor allem indem die Kosten für die langfristige Versorgung älterer Menschen auf das Sozialbudget abgewälzt wurden.

Seit Mitte der 90er Jahre konzentrieren sich die Gesundheitsreformen auf Finanzierungsverlagerung, Rationierung und nachweisgestützte Erwerbsentscheidungen. Indirekte Kontrollmechanismen wie die Evaluierung medizinischer Technologie und die Einführung von Steuerungs- und Informationssystemen wurden in den 90er Jahren ebenfalls zunehmend genutzt. Mit den Reformen, die ab den 70er Jahren bis Anfang der 90er Jahre²⁹ durchgeführt wurden, ist es bis zu einem gewissen Grade gelungen, die Gesamtkosten einzudämmen. Allerdings liegen nicht genügend Informationen vor, um die langfristige Wirkung der Maßnahmen beurteilen zu können. Vor allem können Kostendämpfungsmaßnahmen auf Makroebene die Effizienz der Gesundheitsversorgung auf Mikroebene oftmals in erheblicher Weise beeinflussen. Auch ist es nicht möglich, die Auswirkungen einzelner Maßnahmen voneinander zu trennen, da neue Maßnahmen rasch

²⁸ Die nachstehenden Angaben stammen aus Mossialos E. und J. Le Grand (Eds., 1999): "Health Care and Cost Containment in the European Union", *The London School of Economics and Political Science*.

²⁹ Über jüngere Reformen liegen kaum Informationen vor. Die Kommission hat entsprechende Angaben von den Mitgliedstaaten angefordert.

auf frühere gefolgt sind und zahlreiche Länder Reformpakete aus verschiedenen Einzelmaßnahmen eingeführt haben.

Im Ergebnis scheint die Budgetfixierung das wirksamste Mittel gewesen zu sein, die öffentlichen Gesundheitsausgaben einzudämmen. Besonders erfolgreich waren entsprechende Maßnahmen in Ländern, in denen die Gesundheitsversorgung vorwiegend aus Steuern finanziert wird und aufgrund eines einzigen Erwerbers von Gesundheitsleistungen ein Nachfragemonopol besteht. Versicherungsfinanzierte Systeme hingegen konnten die Kosten im Allgemeinen besser durch Regulierung der Leistungsgebühren und durch direkte Kontrollen eindämmen. Das Gesamtergebnis scheint allerdings uneinheitlicher und bleibt hinter dem Erfolg in Ländern mit steuerfinanzierten Systemen zurück.

Gesundheitsreformen im Überblick

Mitte der 70er bis Mitte der 80er Jahre	Mitte der 80er bis Mitte der 90er Jahre	Ende der 90er Jahre
<p><i>Schwerpunkt:</i> Direkte und indirekte Kontrollen</p> <p><i>Leistungserwerb/-erbringung:</i> Bei überwiegend steuerfinanzierten Systemen (Beveridge-Typ) dominiert das öffentlich-integrierte Modell, bei versicherungsfinanzierten Systemen (Bismarck-Typ) das öffentliche Vertragsmodell. In manchen Systemen auf Sozialversicherungsbasis werden die "Zahler" allmählich zu "Erwerbern".</p> <p><i>Finanzierungsverlagerung</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Kostenbeteiligung noch von geringer Bedeutung • Freiwillige Krankenversicherung zu vernachlässigen, außer in den Niederlanden, Deutschland, Österreich und Frankreich • Wenige Leistungen von der Erstattung ausgeschlossen, jedoch in Italien keine Erstattung von Badekuren. In anderen Ländern werden Arzneimittel-Negativlisten eingeführt und Kosten für zahnmedizinische Leistungen teilweise nicht mehr erstattet. 	<p><i>Schwerpunkt:</i> Budgetierung</p> <p><i>Leistungserwerb/-erbringung:</i> In Dänemark, Schweden und dem Vereinigten Königreich wird das öffentlich-integrierte Modell durch das öffentliche Vertragsmodell ersetzt. Dieses überwiegt auch bei der Krankenhausfinanzierung in Finnland und Italien. Bei einigen versicherungsfinanzierten Systemen legen die Erwerber Budgets für die Vertragssektoren fest und handeln Ärztehonorare sowie Preise und Umfang der Leistungen aus.</p> <p><i>Finanzierungsverlagerung</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Erhebliche Anhebung der Zuzahlungen • Freiwillige Krankenversicherung gewinnt an Bedeutung • Mehr Arzneimittel werden in die Negativlisten aufgenommen und noch mehr werden freiverkäuflich • Mehr Leistungen werden von der Erstattung ausgeschlossen (vor allem zahnärztliche Leistungen, Schönheitschirurgie, augenärztliche Leistungen) 	<p><i>Schwerpunkt:</i> Finanzierungsverlagerung, Rationierung und nachweisgestützte Erwerbsentscheidungen</p> <p><i>Leistungserwerb/-erbringung:</i> Öffentliches Vertragsmodell dominiert in den meisten Ländern. Die private Finanzierung, aber nicht notwendigerweise die private Leistungserbringung, gewinnt an Bedeutung.</p> <p><i>Finanzierungsverlagerung</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Anhebung der Nutzungsentgelte • Mehr Arzneimittel werden freiverkäuflich • Weniger Befreiungen von der Zuzahlungspflicht (z.B. nicht mehr für wohlhabende Rentner) • Weniger Krankheiten von der Zuzahlungspflicht ausgenommen • Explizite Rationierungsentscheidungen • Freiwillige Krankenversicherung spielt größere Rolle • Alternativen zur Krankenhauspflege und langfristige Pflegeversicherungen werden weiterentwickelt, jedoch vorwiegend aus privaten Mitteln finanziert

<p><i>Budgetierung</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Budgetobergrenzen für Krankenhäuser (prospektive Globalbudgets in Frankreich, historische Budgets in Dänemark) • Zielbudgets für jeden Vertragsektor (Deutschland und Niederlande) • Gebührenordnungen für die Ärztevergütung (Deutschland) bzw. Krankenhäuser (Diagnoseuntersuchungen in Belgien) • Änderung der Ärztevergütung (Pro-Kopf-Pauschale in Italien, Festgehalt für praktische Ärzte in Portugal, Festgehälter für Fachärzte in irischen Krankenhäusern) 	<p><i>Budgetierung</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Einführung von Fix- oder Zielbudgets für die gesamten oder die öffentlichen Gesundheitsausgaben • Sektorbudgets für Gesundheitsleistungen, vor allem für Krankenhauspflege und Arzneimittel • Individuelle Fix- oder Zielbudgets für Ärzte (UK, Irland) • Gebührenordnungen für Zahlungen an Ärzte (Luxemburg und kombiniertes Zahlungssystem nach Gebührensatz/Menge in Frankreich) • Weitere Länder führen Pro-Kopf-Pauschale für Primärärzte ein • Einzelleistungsvergütung wird in Pro-Kopf-Pauschalsysteme integriert, um die präventive Medizin (Immunisierung, Vorsorgeuntersuchungen) und die ambulante Chirurgie zu fördern • In mehreren Ländern werden leistungsorientierte Zahlungssysteme für Krankenhäuser eingeführt (DRG-Fallpauschalen oder leistungsbezogene Zahlungen) 	<p><i>Budgetierung</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Fixbudgets ersetzen Zielbudgets • Budgets werden mit leistungsbezogenen Zahlungen kombiniert • Sektorbudgets werden durch Budgets für einzelne Leistungserbringer ersetzt
<p><i>Direkte und indirekte Kontrollen</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Kontrolle der Belegschaftszahlen in Krankenhäusern (Irland, Spanien) • Preiskontrollen (Arzneimittel, Krankenhaustagesätze) • Mengenkontrollen (z. B. Höchstzahl der Verordnungen je Rezept) • Kontrolle der Krankenhausbetten (in den meisten Ländern) 	<p><i>Direkte und indirekte Kontrollen</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Preiskontrollsysteme für Arzneimittel in allen Ländern außer Deutschland und UK • Richtpreissysteme für nicht patentierte Arzneimittel in Deutschland, Schweden und Dänemark sowie für alle Arzneimittel in den Niederlanden und Italien • Mehr Anreize zur Entwicklung von Alternativen zur Krankenhauspflege (vor allem in Belgien und Dänemark) • Weiterer Abbau von Krankenhausbetten 	<p><i>Direkte und indirekte Kontrollen</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Die Evaluierung medizinischer Technologie spielt bei Entscheidungen über Umfang und Erwerb von Leistungen eine größere Rolle • Weitere Kontrollen bei Sachinvestitionen und neuer Technologie • Weiterer Abbau von Krankenhausbetten • Entwicklung und Einsatz hochentwickelter Informationssysteme

<ul style="list-style-type: none"> • Kontrollen bei Sachinvestitionen und neuer Technologie • Anreize zur Entwicklung von Alternativen zur Krankenhauspflege (nordeuropäische Länder) • Personelle Kontrollen (Numerus Clausus für das Medizin- und Zahnmedizinstudium, Zulassungsbeschränkungen für fachmedizinische Ausbildungsgänge) • Behandlungsvorgaben für Ärzte mit oder ohne Sanktionen bei übermäßigen Verordnungen 	<ul style="list-style-type: none"> • Behandlungsleitlinien für Arztpraxen, mit finanziellen Sanktionen (Frankreich und Österreich) • In mehreren Ländern werden Institute zur Evaluierung medizinischer Technologie eingerichtet 	<ul style="list-style-type: none"> • Weitere personelle Kontrollen (vorwiegend bei Ärzten) • Mehr Investitionen in die Entwicklung von Managementfähigkeiten
---	--	--

Quelle: E. Mossialos und J. Le Grand “Health Care and Cost Containment in the European Union”, London School of Economics, 1999.

ANHANG D: REFORMEN DER RENTENSYSTEME³⁰

B	Ausgehend von bedeutsamen Reformen, die 1997 für die Beschäftigten des Privatsektors eingeführt wurden, denkt die Regierung zusammen mit den Sozialpartnern über weitere, die Beschäftigten des öffentlichen Diensts und Selbständige betreffende Reformen nach. Auch die Förderung privat finanzierter Rentenversicherungen wird in Erwägung gezogen.
DK	Die Umwandlung eines weitgehend nicht kapitalgedeckten Systems zu einem System mit sehr viel stärkerer Kapitaldeckung läuft nun bereits seit einigen Jahren. 1999 wurde ein befristeter Beitrag zur ATP (Arbeitsmarktzusatzrente) in Höhe von 1 % des Durchschnittslohns in einen Dauerbeitrag umgewandelt, und es wurden strengere Frühverrentungsregeln eingeführt.
D	Die Rentenreform hat einen sehr hohen politischen Stellenwert. Es wurde ein Steuerreformpaket beschlossen, das u.a. vorsieht, dass niedrigere Arbeitnehmer- und Arbeitgeberbeitragssätze teilweise durch höhere Energiesteuereinnahmen ausgeglichen werden. Für 2000 und 2001 wurde beschlossen, den Anstieg der gesetzlichen Renten nunmehr an die Inflationsrate anstatt an die Nettolohnentwicklung zu knüpfen; im Rahmen der anhaltenden Debatte über die Rentenform hat die Bundesregierung allerdings angeboten, die am 1. Juli 2001 anstehende Rentenerhöhung wieder an die Nettolöhne zu binden (Anpassung an den mit der Einkommensteuerreform verbundenen Nettolohnanstieg). Die Rentenreformpläne zielen darauf ab, den mit dem demographischen Wandel verbundenen Anstieg der Sozialaufwendungen einzudämmen, um ein angemessenes Rentenniveau bis 2030 und danach zu sichern. Eine kapitalgedeckte Zusatzrente wurde ins Auge gefasst. Bis die entsprechenden Reformen eingeführt sind, würden die von der Vorgängerregierung 1998 beschlossenen Reformen in Kraft treten, die von der amtierenden Regierung einstweilen ausgesetzt wurden.
EL	Eine zweistufige Reformstrategie wurde 1998 bekanntgegeben. Die erste Stufe war weitgehend organisatorischer Natur; so wurde beispielsweise eine einheitliche Sozialversicherungsnummer eingeführt. Die zweite Stufe wird eine erhebliche Umgestaltung des öffentlichen Rentensystems erfordern; sie könnte die Konsolidierung des Ruhestandsalters in verschiedenen Rentensystemen, eine Anpassung der Beitragssätze und des Rentenniveaus auf eine langfristig tragbare Höhe und die Einführung einer Versicherungspflicht für betriebliche Altersversorgungssysteme mit sich bringen. Reformpläne, die diese zweite Stufe betreffen, wurden bisher nicht bekanntgegeben.
E	Bedeutsame Reformen (auf der Grundlage des Pacto de Toledo von 1995) wurden 1997 eingeführt, wodurch die gesetzliche Altersversorgung ein tragfähigeres Fundament erhielt. Weitere Reformen sind für 2000 angesetzt. Sie werden Maßnahmen zur Heraufsetzung des tatsächlichen Renteneintrittsalters und besondere Rentenregelungen (z.B. für Selbständige und Landarbeiter) vorsehen. 1999 kam es zu einem Konflikt zwischen der Zentralregierung und den Regionen darüber, ob die beitragsfreien Renten der Regionen über die Inflationsrate hinaus angehoben werden sollten. Im Jahr 2000 wurde eine Sozialversicherungsrücklage eingerichtet, mit der das Problem der alternden Bevölkerung angegangen werden soll. Die Kapitalerstaussstattung beläuft sich auf 0,1 % des BIP; im aktualisierten spanischen Stabilitätsprogramm wird die Absicht erklärt, diese Rücklage weiter zu erhöhen.
F	Nachdem die 1997 beschlossenen Reformen verschoben worden waren, wurde 1999 ein Bericht als Grundlage für den Dialog zwischen Staat und Sozialpartnern vorgelegt, welcher nunmehr läuft. Im März 2000 gab der Premierminister Grundzüge einer Reform bekannt, darunter eine Stärkung des Vermögens des Rentenfonds, die Einsetzung eines Rentenaufsichtsgremiums (Conseil d'Orientation des Retraites) und eine etwaige Verlängerung des Mindestbeitragszeit für Beamte.
IRL	Im Mai 1998 erläuterte die Regierung ihre Pläne zum Aufbau einer voll entwickelten Altersversorgung. Aufgrund eines Regierungsbeschlusses vom Juli 1999 wird zur Deckung

³⁰

Die Tabelle stützt sich auf den Bericht über die Umsetzung der Grundzüge der Wirtschaftspolitik. Sie ist noch nicht vollständig aktualisiert.

	künftiger öffentlicher Rentenausgaben eine jährliche Rücklage in Höhe von 1 % des BSP gebildet. Außerdem wurden die Erlöse aus der Privatisierung der staatlichen Telekomgesellschaft teilweise in den National Pensions Reserve Fund (der 2000 eingerichtet werden soll; das entsprechende Gesetz ist noch nicht verabschiedet) eingestellt. Ein anderer Teil der Erlöse wurde dazu verwendet, die künftigen Rentenverpflichtungen des Staates aus der Zeit vor der Privatisierung zu übernehmen.
I	In den 90er Jahren wurden diverse Reformen durchgeführt, zuletzt 1997. Wenngleich es mit diesen Reformen gelungen ist, den Anstieg der Rentenausgaben im Verhältnis zum BIP gegenüber vor der Reform zu bremsen, sind die öffentlichen Rentenausgaben doch weiterhin hoch und könnten die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen schwächen. Die größten Schwachpunkte des derzeitigen Systems sind übermäßig lange Übergangsphasen und ein aus versicherungsmathematischer Sicht recht großzügiges Leistungsniveau. Außerdem ist die Unsicherheit in Bezug auf künftige Reformen noch groß. 1999 und 2000 wurden keine Systemänderung eingeführt. Anfang 2001 sollen die Systemparameter überprüft werden.
L	1998 wurden Reformen eingeführt, mit denen die Altersversorgung für neueingestellte Beschäftigte des öffentlichen Dienstes an die im Privatsektor geltenden Regelung angepasst wurde.
NL	Da die Altersversorgung zu einem großen Teil bereits auf Kapitaldeckung beruht, werden Maßnahmen zum Abbau der Staatsverschuldung und zur Erhöhung der Beschäftigungsquote unternommen, um die Auswirkungen der alternden Bevölkerung in den Griff zu bekommen.
A	Große Reformpakete wurden 1993 und zuletzt 1998 beschlossen. Letztere Reform betraf Anreize zur Frühverrentung, verschärfte die Anspruchskriterien für Invaliditätsrenten und glich die Altersversorgung für den öffentlichen Dienst an das allgemeine System an. Eine jährliche Anpassungsformel wurde eingeführt, die die finanziellen Auswirkungen der gestiegenen Lebenserwartung berücksichtigt. Ihre Anwendung wurde jedoch 1998 und 1999 ausgesetzt; hierüber muss 2000 neu entschieden werden.
P	Im Juli 2000 verabschiedete das Parlament in Reaktion auf das Weißbuch von 1998 ein neues Rahmengesetz, das in naher Zukunft umgesetzt werden dürfte. Es sieht folgende Neuerungen vor: Flexibilisierung des Rentenalters, Änderung der Rentenberechnungsformel (nicht mehr aufgrund der 10 einkommensstärksten der letzten 15 Jahre, sondern aufgrund der gesamten Beitragszeit), so dass das System erheblich weniger großzügig wird, und Aufstockung des "Stabilisierungsfonds" auf fast 50% der jährlichen privaten Rentenaufwendungen. Das Vermögen des Fonds belief sich Ende 1999 auf rund 3% des BIP.
FIN	1999 einigten sich die Arbeitsmarktakteure auf Maßnahmen zur Heraufsetzung des Ruhestandsalters und zur Verlängerung des Erwerbslebens. Zusammen mit einem großen Primärüberschuss wird dies die Bewältigung der höheren Altersversorgungsausgaben in den kommenden Jahren erleichtern. Allerdings bestehen nach wie vor Fragen zur langfristigen Tragbarkeit der bestehenden gesetzlichen Altersversorgung, so dass weitere Reformen notwendig werden könnten, die die Ungleichgewichte von Grund auf angehen.
S	Die 1998 beschlossenen Reformen werden nun stufenweise eingeführt. Durch sie erhöht sich der Anteil der Kapitaldeckung an der Rentensicherung. Außerdem wird das Leistungsniveau stärker an die Höhe der gezahlten Beiträge gekoppelt und der gesamte Erwerbsverlauf berücksichtigt. Ferner wurden die Indexierungsklauseln angepasst.
UK	Nach 1999 veröffentlichten Schätzungen erscheinen die Auswirkungen der alternden Bevölkerung im UK auf die öffentlichen Finanzen in relativ günstigem Licht. Ende 1998 vorgeschlagene weitreichende Reformen wurden 1999 beschlossen. Sie sehen ein "garantiertes Mindesteinkommen" und die Ersetzung des lohnbezogenen staatlichen Altersversorgungssystems (SERPS) durch eine zweite Grundaltersrente vor.