



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 30.12.2003
KOM(2003) 842 endgültig

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

**Modernisierung des Sozialschutzes für mehr und bessere Arbeitsplätze
Ein umfassender Ansatz um dazu beizutragen, dass Arbeit sich lohnt**

INHALTSVERZEICHNIS

1.	Einführung.....	3
2.	Sozialschutz muss modernisiert werden	7
3.	Bessere Sozialschutzmaßnahmen und Arbeitsmarktübergänge.....	8
3.1.	Von Leistungsempfängern zu Lohnempfängern - Männer und Frauen sollen in die Lage versetzt werden, ihren Unterhalt selbst zu verdienen.....	9
3.1.1.	Hemmnisse für die Arbeitsmarktintegration von Personen, die von Arbeitsmarktleistungen leben.....	10
3.1.2.	Trends der sozialpolitischen Reformen und beschäftigungsfreundliche Maßnahmen	12
3.2.	Vereinbarkeit von Beruf und Familie und Unterstützung erwerbstätiger Eltern	13
3.2.1.	Hemmnisse für die Eingliederung erwerbstätiger Eltern in den Arbeitsmarkt	14
3.2.2.	Trends der sozialpolitischen Reformen und beschäftigungsfreundliche Maßnahmen	15
3.3.	Arbeitsplatzwechsel - Förderung der beruflichen und geografischen Mobilität.....	16
3.4.	Von der Arbeitsunfähigkeit zur Wiedereingliederung - ein neuer Anfang für Menschen mit Gesundheitsproblemen	18
3.4.1.	Hemmnisse für die Arbeitsmarktintegration von Menschen mit Gesundheitsproblemen	19
3.4.2.	Trends der sozialpolitischen Reformen und beschäftigungsfreundliche Maßnahmen	19
3.5.	Verlängerung der Lebensarbeitszeit.....	21
3.5.1.	Sozialschutzsysteme heute - Hemmnisse bei der Verlängerung der Lebensarbeitszeit	22
3.5.2.	Trends der sozialpolitischen Reformen und beschäftigungsfreundliche Maßnahmen	23
4.	Die Situation in den Beitrittsländern.....	24
5.	Die politischen Lektionen	25

1. EINFÜHRUNG

Im März 2003 forderte der Europäische Rat die Kommission auf, *„rechtzeitig für die Frühjahrstagung 2004 einen Bericht über die Verbesserung des Gesamtrahmens für die Sozialschutzpolitik durch verstärkte Betonung der Wirksamkeit von Anreizen (z.B. Leistungssysteme, Vereinbarkeit von Familie und Beruf, Maßnahmen für ältere Menschen) und der Ermittlung bewährter Praktiken vorzulegen.“*

Die vorliegende Mitteilung verfolgt hauptsächlich den Zweck, die entscheidende Herausforderung anzugehen, dass in den Sozialschutzsystemen wirksamere Arbeitsanreize geschaffen werden müssen. Gleichzeitig muss dafür gesorgt werden, dass diese Systeme dem zentralen Ziel dienen, ein hohes Sozialschutzniveau für alle zu gewährleisten, ohne dass die Haushalte in übermäßigem Umfang belastet werden. Diese Frage ist in allen Mitgliedstaaten auf großes politisches Interesse gestoßen, da die meisten von ihnen erhebliche Anstrengungen darauf verwenden, die Erwerbsquoten zu erhöhen. Dies ist von entscheidender Bedeutung, wenn die langfristige Bedrohung abgebaut werden soll, die die demografische Alterung für die finanzielle und soziale Nachhaltigkeit der Sozialschutzsysteme darstellt. Eine zunehmende Beschäftigungsbeteiligung, vor allem in den am stärksten benachteiligten Bevölkerungsgruppen, wird auch als der wichtigste Schutz gegen ein Abgleiten in Armut und soziale Ausgrenzung gesehen.

Auf EU-Ebene werden die Bemühungen der Mitgliedstaaten, ihre Sozialschutzsysteme zu überarbeiten und beschäftigungsfreundlicher zu gestalten, durch eine verstärkte Koordinierung der Wirtschafts-, Beschäftigungs- und Sozialpolitiken unterstützt und angetrieben. Die EU hat sich für 2010 ehrgeizige Ziele gesetzt: die gesamte Beschäftigungsquote soll auf 70%, die Beschäftigungsquote der Frauen auf 60% und die der 55 bis 64-jährigen auf 50% erhöht werden. Diese Ziele beruhen auf verschiedenen Leitlinien und Empfehlungen, die in den Grundzügen der Wirtschaftspolitik, den Beschäftigungsleitlinien und den gemeinsamen Zielen der offenen Koordinierungsmethode in den Bereichen Renten und soziale Eingliederung niedergelegt sind. Als Teil der politischen Agenda für die Modernisierung des europäischen Sozialmodells müssen die Sozialschutzsysteme im Rahmen eines aktiven Wohlfahrtsstaates angepasst werden, damit sichergestellt ist, dass Arbeit sich lohnt. Gleichzeitig sind sozialpolitische Ziele wie der Kampf gegen Armut und soziale Ausgrenzung zu verfolgen. Diese Zielsetzungen stehen jedoch nicht im Gegensatz zueinander: Wie es in den Schlussfolgerungen von Lissabon heißt, ist ein Arbeitsplatz der beste Schutz gegen soziale Ausgrenzung. Es handelt sich also um ein horizontales Anliegen, das quer durch verschiedene Koordinierungsbereiche und mit einem stärker integrierten Ansatz verfolgt werden muss, bei dem der Schwerpunkt auf Rolle und Funktion der Sozialschutzsysteme liegt und gleichzeitig für angemessene Anreize dafür gesorgt wird, dass Menschen einen Arbeitsplatz finden und behalten. Dazu gehört das Bemühen um ebenso wichtige wirksame Maßnahmen in den Bereichen Arbeitsmarkt, Gesundheit und Familie.

Die Entscheidung, eine Beschäftigung aufzunehmen, wird durch finanzielle Überlegungen, aber auch durch eine breite Skala nicht-finanzieller Motive beeinflusst. Der Begriff der „Arbeit, die sich lohnt“ dient als Etikett für Maßnahmen, die auf eine Reform der Steuer- und Sozialleistungssysteme abzielen. Sie soll bewirken, dass ausreichende finanzielle Anreize dafür geschaffen werden, dass Menschen eine Beschäftigung aufnehmen, erwerbstätig bleiben, mehr Arbeit leisten und in allgemeine und berufliche Bildung investieren. Diese Strategie entspricht Beschäftigungsleitlinie 8 und Leitlinie 4 der Grundzüge der

Wirtschaftspolitik¹. Sowohl im Gemeinsamen Beschäftigungsbericht als auch im Bericht über die Umsetzung der Grundzüge der Wirtschaftspolitik werden die einschlägigen Anstrengungen der Mitgliedstaaten eingehend analysiert.

Die Grundzüge der Wirtschaftspolitik und der Beschäftigungsleitlinien sowie die Berichte über ihre Umsetzung werden weiterhin das Ziel „Arbeit lohnend machen“ aus der Perspektive der Wirtschaftspolitik bzw. der Beschäftigungspolitik beleuchten. Insbesondere in der Mitteilung über die Straffung der offenen Koordinierung im Bereich Sozialschutz² wird festgestellt, dass man sich „im Rahmen beider Koordinierungsprozesse mit der Frage zu beschäftigen haben wird, wie geeignete Anreize zur Arbeitsaufnahme, zum Verbleib im Erwerbsleben, zur Steigerung der Arbeitsleistung und zu Investitionen in allgemeine und berufliche Bildung geschaffen werden können. Dies erfordert insbesondere eine Auseinandersetzung mit den aus der Interaktion von Steuer- und Sozialleistungssystemen sowie aus den Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik resultierenden Anreizwirkungen“.

Die in den Sozialleistungs- und Steuersystemen vorgesehenen finanziellen Anreize bilden zwar den Kern der Maßnahmen, durch die erreicht werden soll, dass Arbeit sich lohnt, doch auch die nicht-finanziellen Anreize wie die Betreuung von Kindern, Behinderten und gebrechlichen alten Menschen, Unterstützung bei der Arbeitssuche, Ausbildung, Gesundheitsversorgung usw. spielen eine wichtige Rolle. Daher ist ein umfassender Ansatz erforderlich, der auf die verschiedensten finanziellen und nicht-finanziellen Anreize eingeht, die zur Arbeitsfähigkeit und Beschäftigungsfähigkeit beitragen und sicherstellen, dass Arbeit sich lohnt.

Die vorliegende Mitteilung identifiziert die wesentlichen Herausforderungen und die von den Mitgliedstaaten umgesetzten politischen Antworten hierauf, mit dem Ziel, Sozialschutzsysteme beschäftigungsfreundlicher zu gestalten. Die Mitteilung wurde durch die Antworten der Delegationen des Ausschusses für Sozialschutz im September 2003 auf einen von der GD EMPL vorgelegten Fragebogen angereichert. Der Schwerpunkt des Fragebogens liegt auf Maßnahmen zur Einkommensunterstützung für Erwerbsfähige und ihre steuerliche Behandlung einschließlich der Anreize für ältere Menschen, länger im Berufsleben zu verbleiben, sowie auf Maßnahmen, durch die eine Vereinbarung von Familie und Beruf erleichtert wird. Die Mitteilung stützt sich auf einen neueren Bericht über Sozialschutz und Beschäftigung, der von der GD EMPL zur Erörterung im Ausschuss für Sozialschutz erstellt wurde³. Sie berücksichtigt auch den Bericht einer Sachverständigengruppe des Beschäftigungsausschusses,⁴ der sich mit den Wechselwirkungen zwischen Steuern und Sozialleistungen befasst, einem wichtigen Thema in der Debatte über 'Arbeit die sich lohnt'.

¹ Vgl. KOM (2003)176 endg. und KOM(2003)170 endg..

² KOM (2003)261.

³ Eine überarbeitete Fassung des Kommissionsdokuments „Schlüsselfragen zu Sozialschutz und Beschäftigung“ wurde vom Ausschuss für Sozialschutz am 13. Juni 2003 erörtert.

⁴ Der Bericht der EMCO-Sachverständigengruppe mit dem Titel „Arbeit lohnend machen“ wurde von EMCO am 9. Oktober 2003 erörtert.

BOX- Bericht an den Beschäftigungsausschuss über "Arbeit lohnend machen" – Expertengruppe "Arbeit lohnend machen"

Der Bericht identifiziert die Hauptfaktoren, die (mangelnden) Anreize, Arbeit zu suchen, anzunehmen und zu behalten, zugrunde liegen. Er stellt fest, dass finanzielle Anreize in großem Ausmaß bestimmen, ob bestimmte Übergänge auf dem Arbeitsmarkt stattfinden oder nicht und sie daher ein wichtiger Allokationsmechanismus sind. Darüber hinaus sind nicht-finanzielle Faktoren und die Gestaltung der Sozialschutzsysteme wichtig, um Arbeit attraktiv zu machen.

Der Bericht analysiert auch mögliche Instrumente, um die finanziellen Vorteile der Arbeitsaufnahme zu verstärken. Beispiele aus den Mitgliedstaaten zeigen Politikoptionen. Der Bericht konzentriert sich auf die fundamentalen Tradeoffs zwischen der Möglichkeit, Armut wirksam zu bekämpfen und Leistungen zielgerichtet zu verwenden und andererseits die gewünschten Arbeitsanreize zu erhalten und untragbare Haushaltslasten zu vermeiden. Es wird unterstrichen, dass bei der Entwicklung von politischen Maßnahmen, um Anreize zu stärken, damit Arbeit sich lohnt, drei Aspekte berücksichtigt werden sollten:

1 - Das Arbeitskräfteangebot vergrößern: Arbeitslosigkeits-, Nichterwerbstätigkeits- und Niedriglohn- (Armuts)fallen haben einen negativen Einfluss auf das Arbeitskräfteangebot und sollten reduziert werden damit die Erwerbsbeteiligung und Beschäftigung steigen und um Abhängigkeit von Sozialleistungen zu verringern.

2 - Armutsbekämpfung: Sozialschutzsysteme und einkommensabhängige Systeme spielen dadurch eine wichtige Rolle bei der Bekämpfung von Armut, dass sie einkommensschwache Familien unterstützen.

3 - Haushaltskosten: Maßnahmen zur Verbesserung von Anreizen, damit Arbeit sich lohnt sollten kostenwirksam sein und vereinbar mit dem größeren Haushaltsrahmen.

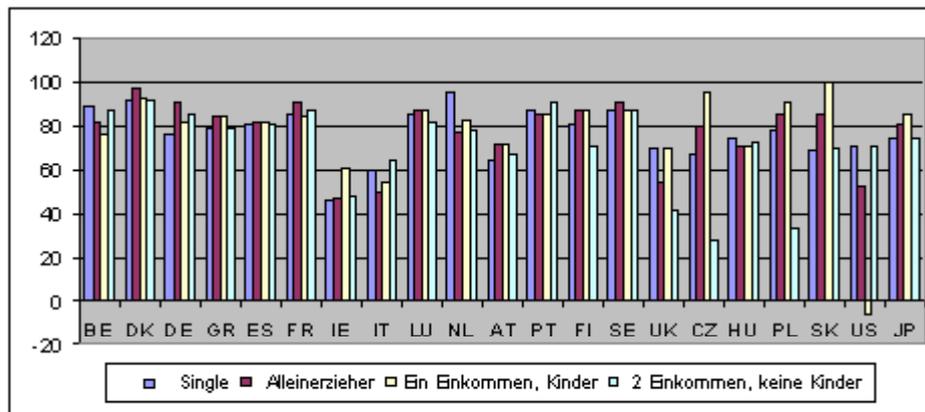
Diese Aspekte bilden, wegen der Tradeoffs, ein so genanntes 'Dreieck der Herausforderungen'. Erfolgreiche Politikmaßnahmen der Mitgliedstaaten, um sicherzustellen, dass Arbeit sich lohnt, müssen ein angemessenes Gleichgewicht in diesem Dreieck finden.

Der Bericht analysiert Daten zu den drei Hauptindikatoren für Niedriglohn- (Armuts-), Arbeitslosigkeits- und Nichterwerbstätigkeitsfällen⁵.

⁵

Eine detaillierte Darstellung der Methodologie und der Ergebnisse des gemeinsamen Projektes der Kommissionsdienste (ECFIN, EMPL, TAXUD, EUROSTAT) und der OECD zur Berechnung von Niedriglohn-, Arbeitslosigkeits- und Nichterwerbstätigkeitsfällen ist an folgender Stelle zu finden: European Commission Economic paper n. 195, "Indicators of Unemployment and low-wage traps".

Indikator zu Arbeitslosigkeitsfällen (basierend auf 67% des Durchschnittsarbeiters (2001))



Die Hauptergebnisse des Berichts zeigen, dass in fast allen Mitgliedstaaten bei einem Wechsel von Arbeitslosigkeit in Beschäftigung etwa 80% des Bruttoeinkommenszuwachses nicht dem Beschäftigten zugute kommen. Es gibt einige Ausnahmen, wobei jedoch immer noch mehr als die Hälfte des Bruttozuwachses verloren geht. Daraus folgt, dass die Arbeitslosigkeitsfälle ein ernst zu nehmendes Problem in den meisten Mitgliedstaaten ist, denn Nettoeinkommenszuwächse beim Verlassen der Sozialleistungsabhängigkeit sind gering. Im Hinblick auf Nichterwerbstätigkeitsfällen und Niedriglohn- (Armut)sfällen gibt es unterschiedliche empirische Daten. In einigen Ländern führen Zuwächse in Bruttoeinkommen nicht zu höheren Nettoeinkommen und sind daher finanziell nicht attraktiv. In anderen Ländern führt die Hälfte des Bruttoeinkommenszuwachses zu einem Nettozuwachs. Insgesamt stellt der Bericht einen Mangel an finanziellen Anreizen fest, sowohl für Bezieher von Arbeitslosenleistungen (Arbeitslosigkeitsfälle), also auch für Sozialhilfeempfänger (Armutsfälle) und für Niedriglohnbezieher, die eine besser bezahlte Stelle haben könnten (Armut-/Niedriglohnfälle).

In den politischen Schlussfolgerungen wird klar argumentiert, dass es nicht ein einziges Instrument gibt, um für jeden und in jeder Situation dafür zu sorgen, dass Arbeit sich lohnt. Länderspezifische Umstände bestimmen weitgehend den Umfang und die Art der Probleme und die Wirksamkeit möglicher Lösungen. Der Mangel an finanziellen Anreizen, damit Arbeit sich lohnt ist in der Regel auf die Wechselwirkung zwischen Systemen, die für andere Zwecke geschaffen wurden (vor allem Armutsbekämpfung) zurückzuführen. Das 'Mainstreaming' und die Reform von politischen Maßnahmen mit einem Einfluss darauf, ob Arbeit sich lohnt, ist daher erforderlich, so dass negative Auswirkungen auf das Arbeitskräfteangebot verringert werden. Maßnahmen, die dafür sorgen, dass Arbeit sich lohnt sollten fest in die Arbeitsmarktpolitik eingebettet werden

2. SOZIALSCHUTZ MUSS MODERNISIERT WERDEN

Sozialschutz bedeutet eine breite Mutualisierung individueller Risiken und gewährleistet einen wirksameren Schutz und eine umfassendere Deckung, als durch einzelne Versicherungen erreichbar wäre. Sozialschutz sollte einen adäquaten Einkommensersatz sicherstellen, um Menschen, die nicht selbst durch Arbeit für sich sorgen können, einen angemessenen Lebensstandard zu garantieren. Sozialschutz deckt die verschiedensten Situationen ab, die mit Hilfe von Durchführungsbestimmungen definiert und kontrolliert werden: Krankheit, Erwerbsunfähigkeit, Alter, Arbeitslosigkeit, geringes Einkommen. Hauptaufgabe von Sozialschutzeinrichtungen ist die Absicherung von Lebensrisiken. Die zu diesem Zweck eingeführten Steuer- und Leistungsprogramme können jedoch unter Umständen zu Verzerrungen führen, die einem effizienten Funktionieren des Arbeitsmarktes entgegenstehen.

Solche Verzerrungen werden in der Fachliteratur im Allgemeinen als Inaktivitäts-, Arbeitslosigkeits- und Armutfallen⁶ beschrieben. Von einer *Inaktivitäts-/Arbeitslosigkeitsfalle* spricht man dann, wenn im Vergleich zu dem zu erwartenden Erwerbseinkommen relativ hohe Leistungen gewährt werden und/oder wenn ein großer Teil des Erwerbseinkommens von Steuern und Abgaben aufgezehrt wird. Die als *Armutsfalle* beschriebene Situation entsteht in der Regel, wenn für Niedriglohnbezieher nur ein geringer unmittelbarer finanzieller Anreiz besteht, mehr Arbeitsstunden zu leisten oder wenn innerhalb eines Haushalts für den Ehepartner, normalerweise die Frau, nur wenig Anreiz gegeben ist, in den Arbeitsmarkt einzutreten. Ebenso fehlen Anreize, eine Teilzeitbeschäftigung aufzunehmen oder in Aus- und Weiterbildung zu investieren, um ein höheres Lohnniveau zu erzielen.

Daher muss die Steuer- und Sozialleistungspolitik so umgestaltet werden, dass Inaktivitäts-, Armut- und Arbeitslosigkeitsfallen vermieden werden. Mit anderen Worten: Ein hohes Sozialschutzniveau ist zwar erstrebenswert, aber es müssen auch Anreize zur Arbeitsaufnahme vorgesehen werden. Einfache Lösungen für diese Probleme gibt es nicht. Eine Reform der Steuer- und Leistungssysteme mit dem Ziel, Arbeit lohnend zu machen, bedeutet, bestimmten politischen Zielen Vorrang gegenüber anderen einzuräumen. Beim Abwägen dieser Ziele gegeneinander ist zu berücksichtigen, inwieweit die verschiedenen Institutionen dem Einzelnen hier eine Wahlfreiheit lassen, insbesondere die Freiheit zur Wahl zwischen individuellen Sozialleistungen und Leistungen für Familien bzw. Haushalte, eine Frage, die auch in Bezug auf die Gleichstellung von Frauen und Männern von Bedeutung ist.

Die Modernisierung der mitgliedstaatlichen Sozialschutzsysteme durch Beseitigung der ihnen eigenen negativen Anreize zur Arbeitsaufnahme und durch Schaffung der richtigen Anreize und Bedingungen dafür, dass Arbeit attraktiver wird, ist der Schlüssel zu beschäftigungsfreundlicheren Systemen und damit zur Förderung einer höheren Erwerbsbeteiligung. Diese wiederum wird dazu beitragen, die Sozialschutzsysteme langfristig finanzierbarer zu machen.

⁶ Zur Messung dieser Wirkungen vgl. genaue Daten in „Joint Commission-OECD project on calculating the effective tax rates on labour“ (Gemeinsames Projekt von Kommission/OECD über die Berechnung der tatsächlichen Sätze der auf Arbeit erhobenen Steuern).

Die Erhöhung der Beschäftigungsquote ist von größter Bedeutung, wenn es gilt, Menschen bei Arbeitsmarktübergängen zu unterstützen, d. h. wenn ihr Arbeitsmarktstatus sich ändert, entweder weil sie arbeitslos und auf Arbeitssuche sind oder weil sie planen, eine andere Beschäftigung oder eine Beschäftigung an einem anderen Ort zu suchen, beruflich weiterkommen wollen oder den Eintritt in den Ruhestand erwägen. Die vorliegende Mitteilung ist danach gegliedert, welche Rolle Sozialschutzsysteme bei der Förderung erfolgreicher Arbeitsmarktübergänge in fünf verschiedenen Arbeitsmarktsituationen spielen können:

- Von Leistungsempfängern zu Lohnempfängern
- Vereinbarkeit von Beruf und Familie
- Arbeitsplatzwechsel
- Von der Arbeitsunfähigkeit zur Wiedereingliederung
- Verlängerung der Lebensarbeitszeit.

3. BESSERE SOZIALSCHUTZMAßNAHMEN UND ARBEITSMARKTÜBERGÄNGE

Gemäß dem oben beschriebenen Ansatz wird in diesem Kapitel die Interaktion zwischen Sozialschutzsystemen und verschiedenen Arbeitsmarktübergängen untersucht. Das Ziel ist, Strategien zur Förderung der Arbeitsmarktteilnahme durch eine bessere Aktivierung des Sozialschutzes zu ermitteln. Für jeden Arbeitsmarktübergang werden die Hemmnisse bestimmt, die einer Eingliederung von Leistungsempfängern in den Arbeitsmarkt entgegenstehen. Dabei wird auch auf die Rolle der Anspruchsvoraussetzungen, ihre Durchsetzung und ganz allgemein die Verwaltung der Leistungssysteme eingegangen. Dann werden neuere Reformen der Sozialschutzpolitik analysiert, die mit dem Ziel angenommen oder geplant wurden, diese Hemmnisse zu beseitigen und dafür zu sorgen, dass Arbeit sich lohnt. Unterstützt wird die Analyse durch Beispiele für bewährte Verfahren.

Bei der Erörterung der verschiedenen Arbeitsmarktübergänge werden folgende Arten von Leistungssystemen untersucht: (i) Arbeitslosenversicherung und Arbeitslosenunterstützung, (ii) garantierte Mindesteinkommen und andere Formen der Sozialhilfe (einschließlich Wohnbeihilfen), (iii) beschäftigungsabhängige Beihilfen und ähnliche Leistungen, (iv) Unterstützung für Familien und Eltern (Familienbeihilfen, Mutterschafts-, Vaterschafts- und Elternurlaub, Kinderbetreuung, Altenpflege und Betreuung Behinderter); (v) Vorruhestand und (vi) Unterstützung bei Krankheit, Invalidität sowie Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten.

Wenn von den Maßnahmen die Rede ist, durch die Arbeit attraktiver werden soll, dann muss man daran denken, dass Arbeitsqualität und Attraktivität der Arbeit nicht nur und auch nicht vorwiegend durch die finanzielle Vergütung bestimmt wird. Aus der Sicht des Arbeitnehmers macht die Arbeit sich dann bezahlt, wenn er sowohl einen finanziellen Gewinn (Einkommen, Rentensysteme) als auch einen nicht-finanziellen Gewinn aus ihr zieht. Letzterer definiert sich mehr oder weniger subjektiv als Ergebnis der verschiedensten Aspekte wie Status der Arbeit, Verhalten des Arbeitgebers, Möglichkeiten zur Weiterbildung und Fortbildung am Arbeitsplatz, Arbeitszeit, Art der vertraglichen Regelungen, Lohnnebenleistungen des Arbeitgebers (Betreuung von Kleinkindern, Ausbildung, Gesundheitsversorgung, Wohnung usw.), Entfernung zwischen Arbeitsplatz und Wohnung und Pendeln.

3.1. Von Leistungsempfängern zu Lohnempfängern - Männer und Frauen sollen in die Lage versetzt werden, ihren Unterhalt selbst zu verdienen

In den letzten zehn Jahren ist die Rolle, die Sozialleistungen dabei spielen, dass Arbeitslose sich aktiv um einen Arbeitsplatz bemühen, in der gesamten Union einer Neubewertung unterzogen worden. Zwar hat man sich zunächst im wesentlichen auf Leistungen bei Arbeitslosigkeit und ihre Auswirkungen auf die Menschen konzentriert, die nach einer Zeit der Arbeitslosigkeit versuchen, wieder in den Arbeitsmarkt einzutreten, doch geht es jetzt auch um andere Sozialleistungen, insbesondere solche, die einer Bedürftigkeitsprüfung unterliegen. Auch wurden erneut die Auswirkungen von Leistungen auf Neuzugänger auf dem Arbeitsmarkt untersucht. Die hohen Arbeitslosenzahlen - vor allem die vielen Langzeitarbeitslosen - waren Anlass für sozialpolitische Reformen, ebenso der Wunsch, sicherzustellen, dass Menschen nicht durch Sozialschutzsysteme dazu ermutigt werden, die Wiederaufnahme einer Beschäftigung zu verschieben oder sich gar dafür zu entscheiden, lieber von Sozialleistungen als von einer Beschäftigung zu leben. Ein Grund war auch die Erhöhung der Steuern auf Arbeit und der Sozialversicherungsbeiträge. Diese Reformen haben jedoch angesichts ihrer Auswirkungen auf die Arbeitsqualität und das Armutsrisiko häufig die Besorgnis der Öffentlichkeit erregt. Das Ergebnis war dann, dass sie erst nach intensiven öffentlichen Diskussionen und schwierigen Verhandlungen mit den Sozialpartnern durchgeführt wurden.

In mehreren Mitgliedstaaten wurden Maßnahmen ergriffen, um strengere Anspruchsvoraussetzungen einzuführen, mehr Druck auf Arbeitslose auszuüben, eine Stelle anzunehmen, nachdrücklicher gegen Leistungsmissbrauch und Missbrauch des Systems vorzugehen und die Dauer der Zahlung von Unterstützungsleistungen zu verkürzen. In einigen Fällen wurden sogar Einschnitte bei der Leistungshöhe vorgenommen. Diese Maßnahmen beschränkten sich nicht auf die Arbeitslosenunterstützung, sondern wurden auch auf Erwerbsunfähigkeitsleistungen und Vorruhestandsgelder angewendet, die in manchen Ländern mittlerweile als Ersatz für Arbeitslosenunterstützung genutzt wurden, im Kontext der industriellen Umstrukturierung der achtziger Jahre und weil klar war, dass es für viele ältere Arbeitslose schwierig sein würde, wieder eine Arbeit zu finden.

In vielen Mitgliedstaaten wird stärkeres Gewicht auf aktive Maßnahmen gelegt, um Arbeitslosen durch Verbesserung ihrer Beschäftigungsfähigkeit bei der Suche nach einer neuen oder ersten Stelle zu helfen. Dabei geht es normalerweise um Maßnahmen auf der Angebotsseite wie Fortbildung und personenbezogene Hilfe bei der Arbeitssuche. Solche Maßnahmen sind allerdings häufig mit Regelungen wie Beschäftigungsbeihilfen und Senkung der Sozialversicherungsbeiträge kombiniert, die darauf abzielen, auf dem Arbeitsmarkt eine Nachfrage nach objektiv benachteiligten Personengruppen zu schaffen (junge Menschen mit unzureichender Ausbildung, Behinderte, ältere Arbeitslose usw.). Letzterer Aspekt wurde insbesondere im Kontext von Strategien betont, die auf die Entwicklung integrativer Arbeitsmärkte abzielten, wobei die Arbeitsaufnahme als der sicherste Weg zur Gewährleistung einer sozialen Eingliederung von Menschen gesehen wird, bei denen das Risiko der Armut und sozialen Ausgrenzung besteht.

In immer mehr Ländern wird die Überarbeitung der Sozialleistungssysteme auch mit Bemühungen kombiniert, Arbeit finanziell lohnender zu gestalten. Bestimmte Maßnahmen bewirken, dass Personen, die einer Arbeit nachgehen, ein höheres Nettoeinkommen als beim Bezug von Sozialleistungen haben, weil die Einkommensunterstützung weitergezahlt wird oder die Steuern auf Niedriglöhne gesenkt werden. Durch diese Maßnahmen sollen Menschen motiviert werden, Niedriglohn- oder Teilzeitarbeitsplätze anzunehmen, an denen sie vielleicht

nicht interessiert wären, wenn der Lohn nur um ein Geringes höher als der Leistungsbetrag wäre.

3.1.1. Hemmnisse für die Arbeitsmarktintegration von Personen, die von Arbeitsmarktleistungen leben

Leistungen bei Arbeitslosigkeit haben die wichtige Funktion, Arbeitslose gegen vorübergehende Einkommensverluste während einer Zeit der Arbeitslosigkeit zu schützen. Außerdem tragen sie dazu bei, die Suche nach einem passenden Arbeitsplatz effizienter zu gestalten, indem die Bedingungen dafür geschaffen werden, dass Arbeitslose Stellenangebote nach den richtigen Kriterien auswählen können und keine übereilten Entscheidungen treffen müssen. Auch kommt diesen Leistungen eine wichtige makroökonomische Rolle bei der Aufrechterhaltung der Gesamtnachfrage während einer Rezession oder eines konjunkturellen Abschwungs zu. Andererseits können Leistungen bei Arbeitslosigkeit als negative Anreize zur Arbeitsaufnahme wirken, wenn sie während einer langen Zeit gezahlt und nicht in der Form angemessen überwacht oder kontrolliert werden, dass eine klare Verpflichtung zur aktiven Arbeitssuche, zum Nachweis der Arbeitsbereitschaft und zur Teilnahme an arbeitsmarktpolitischen Programmen besteht.

In den meisten Mitgliedstaaten ist man gegen die Gefahr solcher negativen Anreize im Wesentlichen so vorgegangen, dass noch strengere Bestimmungen über die Abhängigkeit des Leistungsempfangs von der Arbeitssuche und anderen relevanten Aktivitäten erlassen wurden. Eine Maßnahme, die sich zunehmender Beliebtheit erfreut, sieht die persönliche Einbeziehung des Arbeitslosen dadurch vor, dass der Leistungsanspruch von der Unterschrift unter einen Vertrag abhängig gemacht wird, in dem der Arbeitslose sich zu bestimmten Aktivitäten verpflichtet. Dabei kann es sich um aktive Arbeitssuche, Ausbildung, Arbeitserfahrung bei ehrenamtlichen Organisationen oder einer Umwelt-Task-Force oder die Annahme eines geeigneten Stellenangebots der öffentlichen Arbeitsverwaltung handeln. Ein solcher Ansatz muss jedoch sorgfältig überwacht werden, um zu verhindern, dass die Kürzung oder der Entzug von Leistungen der erste Schritt auf dem Weg zu Armut und sozialer Ausgrenzung sind. Besonderen Anlass zur Sorge gibt hier die Tatsache, dass im Jahr 2000 in der EU trotz der Regelungen für den Einkommensersatz 39% der Arbeitslosen an der Armutsgrenze lebten⁷ (44% der Männer und 33% der Frauen).

Sozialschutzsysteme beeinflussen die Verfügbarkeit für den Arbeitsmarkt auch noch durch eine besondere Entwicklung: In einer Reihe von Mitgliedstaaten hat die Bedürftigkeitsprüfung an Bedeutung zugenommen, in dem Versuch, das Anwachsen der Sozialschutzkosten zu begrenzen und gleichzeitig die Ressourcen auf die Bedürftigsten zu konzentrieren (d. h. auf Haushalte, deren Einkommen unter einer bestimmten Grenze liegt). Nach ESSOSS-Daten machten bedürftigkeitsabhängige Leistungen im Jahr 1999 etwa 10% der EU-Gesamtausgaben für den Sozialschutz aus, in Irland jedoch beliefen sie sich auf fast 28% der Aufwendungen auf diesem Gebiet, im Vereinigten Königreich auf 17%. Die zunehmende Verbreitung der Bedürftigkeitsprüfung betrifft die verschiedensten Sozialschutzsysteme, und ist insbesondere bei Wohnbeihilfen, Sozialhilfe, Arbeitslosenunterstützung und Erwerbsunfähigkeitsleistungen zu beobachten.

Das Problem bei der Bedürftigkeitsprüfung liegt darin, dass durch sie eine künstliche Schwelle geschaffen wird, deren Überschreitung – z. B. bei Aufnahme einer Arbeit – zu einer

⁷

Als armutsgefährdet gelten Personen, die in Haushalten leben, deren Einkommen 60 % des nationalen durchschnittlichen Äquivalenzeinkommens unterschreitet.

starken Leistungskürzung führt, die unter Umständen bewirkt, dass der betreffende Haushalt über ein nur geringfügig höheres oder sogar niedrigeres Nettoeinkommen verfügt als vor dem Übergang von der Sozialleistung zur Erwerbstätigkeit. Ein ähnliches Problem stellt sich, wenn bei bestimmten Leistungen die Beschäftigungsabhängigkeit eingeführt wird, wenn z. B. der Anspruch auf höheres Kindergeld davon abhängt, dass ein Elternteil arbeitslos ist. In den letzten Jahren haben einige Mitgliedstaaten den Versuch gemacht, dieses durch Bedürftigkeitsprüfung und Beschäftigungsabhängigkeit geschaffene Problem der negativen Anreize zu lösen. Irland z. B. hat die negativen finanziellen Anreize zur Arbeitsaufnahme unter anderem dadurch beseitigt oder gekürzt, dass die absolute Höhe des Zuschlags für unterhaltsberechtigte Kinder eingefroren und das allgemeine Kindergeld erhöht wird. Außerdem hat Irland Übergangsregelungen eingeführt, die die Zahlung von Leistungen nach einer gleitenden Skala vorsehen, um so als zusätzlicher Anreiz zur Arbeitsaufnahme zu dienen. Durch die Wohnbeihilfen in Frankreich wird der Nichtbezug des „Revenu Minimum d'Insertion“ (RMI) (Einkommensbeihilfe) bestraft, da ein erheblicher Einkommensrückgang damit verbunden ist, was vor allem für Teilzeitbeschäftigten, für die ein Mindestlohn gezahlt wird, von Bedeutung ist. Die Reform der Wohnbeihilfen im Jahr 1991 verfolgte den Zweck, diese Verzerrung zu beseitigen, die die Betroffenen davon abhielt, vom RMI zur Erwerbstätigkeit überzugehen.

Im Allgemeinen haben die Mitgliedstaaten sich darum bemüht, gegen von den Sozialschutzsystemen geschaffene negative Anreize vorzugehen, durch Steuervergünstigungen, die Möglichkeit, Leistungen und Erwerbstätigkeit zu kombinieren, und eine günstigere Sozialversicherungs- und Steuerbehandlung. Zwar nimmt man an, dass diese Maßnahmen zur Senkung der effektiven Grenzsteuersätze beigetragen haben, doch ist klar, dass ihre Auswirkungen auf die Beschäftigung und auf das kurz- und mittelfristige haushaltspolitische Kosten-Nutzen-Verhältnis noch nicht in angemessenem Umfang evaluiert worden sind. Nur wenige Mitgliedsstaaten machen Angaben dazu, wie viele Personen von einer bestimmten Leistung profitieren, zur geschätzten Kürzung der Grenzsteuersätze oder zu haushaltsrelevanten Anstrengungen, Arbeit attraktiver zu machen⁸.

Zwar sind Mindestlöhne formell nicht Teil des Sozialschutzsystems, doch wurde in mehreren Mitgliedstaaten eine Mindestlohnpolitik verfolgt, um das Problem der erwerbstätigen Armen anzugehen. Wenn der Unterschied zwischen Mindestlohn und Arbeitslosenunterstützung und anderen einschlägigen Leistungen ausreichend groß ist, dann könnte der Mindestlohn die Attraktivität gering entlohnter Beschäftigungen erhöhen und dazu beitragen, dass Arbeit lukrativer wird. Um jedoch negative Auswirkungen auf die Nachfrage nach Arbeitskräften und damit die Verringerung von Beschäftigungschancen zu verhindern, wurden in einigen Mitgliedstaaten zusätzliche Maßnahmen ergriffen, um Arbeitgeber dafür zu entschädigen, dass sie Arbeitskräfte mit geringerer Produktivität zu einem Lohn einstellen, der über dem hypothetischen Satz des freien Arbeitsmarkts liegt.

⁸ Dies gilt z. B. für Frankreich, das zur Verbesserung der finanziellen Anreize zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit im Jahr 2000 eine Reform der Wohnsteuer vornahm, im Jahr 2001 eine Steuervergünstigung (Prime Pour l'Emploi) einführt und für die verschiedensten Systeme eine Kombination von Erwerbstätigkeit und Leistungen vorsah. Während die haushaltstechnischen Auswirkungen dieser drei Maßnahmen auf €4 Milliarden geschätzt wurden, erhöhte sich das verfügbare Einkommen dieser Haushalte um etwa 3%, was bei dem höchsten impliziten Grenzsteuersatz eine Verringerung von über vier Prozentpunkten ermöglicht.

3.1.2. Trends der sozialpolitischen Reformen und beschäftigungsfreundliche Maßnahmen

Die Mitgliedstaaten haben sich von dem in der Europäischen Beschäftigungsstrategie verankerten Aktivierungsprinzip leiten lassen und eine breite Skala von Maßnahmen eingeführt, durch die verhindert werden soll, dass durch Arbeitslosenunterstützungssysteme negative Arbeitsanreize geschaffen werden. Daneben will man Arbeitslose dazu ermutigen, eine Erwerbstätigkeit aufzunehmen. Bei einigen Maßnahmen geht es um die Nachfrage nach Arbeitskräften, andere wirken sich auf das Angebot aus. Die Maßnahmen lassen sich in drei Hauptkategorien untergliedern: (i) Beschäftigungsanreize (ii) Kombination von Leistungsempfang und Erwerbstätigkeit und (iii) günstigere Behandlung, was Steuer und Sozialversicherung angeht.

- (1) Maßnahmen, die als Beschäftigungsanreize dienen sollen (Angebotsseite), sind in den Mitgliedstaaten vor allem in folgender Form ergriffen worden: (i) Begrenzung von Höhe (Spanien) oder Dauer (Deutschland) der Leistung bei Arbeitslosigkeit, (ii) Zusammenlegung der Arbeitslosenversicherung mit der Sozialhilfe, (iii) Anreize für Jugendliche (Finnland) oder für neu eingestellte Jugendliche und Erwachsene über 25, die vorher keine feste Anstellung hatten (Italien), (iv) Maßnahmen zur Ergänzung der Aktivierung (Unterhaltszuschüsse), die nach einer bestimmten Dauer der Arbeitslosigkeit von der Arbeitssuche und der Beteiligung an aktiven Maßnahmen abhängig gemacht werden (Finnland), und (v) Leistungen für Erwerbstätige, d. h., beschäftigungsabhängige Steuervergünstigungen und sonstige Leistungen, die einem ähnlichen Zweck dienen. Dazu gehört auch, dass mehrere Mitgliedstaaten in der Vergangenheit - und auch in jüngster Zeit - direkte finanzielle Anreize in Form von Steuervergünstigungen dafür eingesetzt haben, dass Arbeit sich lohnt. Die Erfahrungen der Mitgliedstaaten sind durchaus ermutigend, wenn man sieht, wie viele Personen nach Einführung der Vergünstigungen wieder eine Arbeit aufnehmen. Diese Maßnahmen haben aber den großen Nachteil, dass Arbeitgeber jetzt nur noch niedrige Löhne zahlen wollen. Ein weiterer Nachteil ist, dass in einigen Fällen (z.B. den Niederlanden) die Höhe der Mindestleistung mit dem Mindestlohn gekoppelt ist, sodass meistens nur ein schwacher finanzieller Anreiz zur Aufnahme einer Arbeit, für die der Mindestlohn gezahlt wird, besteht.
- (2) Bei der zweiten Gruppe der in den Mitgliedstaaten ergriffenen Maßnahmen geht es um die Möglichkeit, den Empfang von Leistungen mit dem Einkommen aus Erwerbstätigkeit (Angebotsseite) wie folgt zu kombinieren: (i) Kombination einer Teilzeit- oder Vollzeitbeschäftigung mit einer Teilleistung bei Arbeitslosigkeit oder Teilarbeitslosenhilfe (Spanien, Irland, Portugal) oder mit einer breiten Skala anderer Sozialleistungen wie Regel- oder Sonderleistungen bei Arbeitslosigkeit, RMI, Beihilfe für Alleinerziehende, ASS und Beihilfe für behinderte Erwachsene (Frankreich) und (ii) Anreize zur Unternehmensgründung oder zur Aufnahme einer selbstständigen Tätigkeit durch Zahlung der Arbeitslosenunterstützung in Form eines Pauschalbetrages (Spanien).
- (3) Bei der dritten Gruppe von Maßnahmen geht es um eine günstigere Behandlung in Steuer- und Sozialversicherungsfragen sowohl von Arbeitnehmern (Angebotsseite) als auch von Arbeitgebern (Nachfrageseite). Da in der vorliegenden Mitteilung die Maßnahmen, welche die Nachfrage nach Arbeitskräften betreffen, nicht angesprochen werden, handelt es sich im Folgenden nur um Maßnahmen der Mitgliedstaaten, die sich auf das Arbeitskräfteangebot auswirken: (i) Steuervorteile für ältere Arbeitnehmer, die ihr Erwerbsleben verlängern möchten (Spanien), (ii) Reform der Wohnsteuer, um zu verhindern, dass vor allem Personen, die in Haushalten mit

geringem Einkommen leben, für ihren Eintritt in den Arbeitsmarkt bestraft werden, und völlige Befreiung für RMI-Empfänger (Frankreich), (iii) teilweise Reduzierung der Sozialversicherungsbeiträge oder Befreiung von solchen Beiträgen für bestimmte Beschäftigte, die z. B. unter extrem schwierigen Bedingungen arbeiten, behindert sind usw. (Frankreich, Portugal).

3.2. Vereinbarkeit von Beruf und Familie und Unterstützung erwerbstätiger Eltern

Die öffentliche Unterstützung bei der Vereinbarung von Beruf und Familie verfolgt zwei Ziele. Zunächst sind Familienleistungen dafür gedacht, Familien bei der Wahrnehmung von Aufgaben zu helfen, die von essenzieller Bedeutung für Organisation und Aufrechterhaltung der Gesellschaft sind. Im Einzelnen bedeutet das Unterstützung von Familien bei der Geburt, Betreuung und Erziehung von Kindern und bei der Versorgung pflegebedürftiger, vor allem kranker, behinderter oder älterer Familienangehöriger. Im Kontext der demografischen Alterung gewinnen diese Maßnahmen zunehmend an Bedeutung als ein Mittel, den Trend der sinkenden Geburtenraten umzukehren. Manche Unterstützungsleistungen werden von den Mitgliedstaaten in Form allgemeiner Leistungen, z. B. Kinderbeihilfen, gewährt, andere wieder sind von der familiären Situation abhängig, wie Beihilfen für Alleinerziehende, oder werden im Verein mit anderen Leistungen gewährt, z. B. Zulagen für unterhaltsberechtignte Kinder, die zusammen mit Leistungen bei Arbeitslosigkeit gezahlt werden.

Durch andere Maßnahmen soll es für Männer und Frauen leichter gemacht werden, ihre familiären Verpflichtungen wahrzunehmen und eine Beschäftigung anzunehmen oder dem Arbeitsmarkt weiter zur Verfügung zu stehen. Eine subventionierte oder öffentliche Kinderbetreuung ermöglicht es ihnen, trotz familiärer Verpflichtungen weiterhin auf dem Arbeitsmarkt aktiv zu sein⁹. Bezahlter Mutterschafts-, Vaterschafts- oder Elternurlaub sorgen dafür, dass man sich vorübergehend aus dem Erwerbsleben zurückziehen kann. In einigen Ländern werden gleichzeitig Vorkehrungen dafür getroffen, dass die Bindung an den Arbeitsmarkt aufrechterhalten wird. Andere öffentliche Unterstützungsmaßnahmen sind zur Entschädigung von Personen gedacht, die für eine bestimmte Zeit aus dem Arbeitsmarkt ausscheiden, um Pflegeaufgaben innerhalb der Familie zu übernehmen. Diese Entschädigung kann in Form von Geldleistungen, z. B. als Beihilfe für Pflegekräfte, und/oder in Form einer Anrechnung von Beiträgen zur Rentenversicherung geleistet werden, um die negativen Auswirkungen auf die Rentenansprüche der betroffenen Personen zu begrenzen. In manchen Systemen werden Männern und Frauen, die nach familienbedingter Abwesenheit auf den Arbeitsmarkt zurückkehren, spezielle Aktivierungsunterstützungen angeboten, um den möglichen Auswirkungen einer Unterbrechung der Erwerbstätigkeit auf ihre Beschäftigungsfähigkeit entgegenzuwirken. Ziel dieser zweiten Gruppe von Maßnahmen ist es, Männern und Frauen die Möglichkeit zu geben, ihre familiären Aufgaben mit der Beteiligung am Arbeitsmarkt zu vereinbaren und den Wechsel zwischen Berufstätigkeit und voll- oder halbzzeitlicher Betreuungsarbeit in der Familie in beiden Richtungen zu erleichtern. Außerdem sind diese Maßnahmen für die Förderung der Gleichstellung von Frauen und Männern auf dem Arbeitsmarkt von großer Bedeutung. Sie dienen der Stärkung und aktiven Förderung einer hohen Erwerbsbeteiligung. Solche Maßnahmen sind in der Regel in den

⁹ Die essenzielle Bedeutung eines Angebots von Kinderbetreuungsplätzen zur Förderung der Erwerbsbeteiligung von Eltern wird durch die Empfehlung des Rates 92/241/EEC vom 31. März 1992 bestätigt, in der die Mitgliedstaaten dringend aufgefordert werden, Initiativen zu ergreifen und/oder anzuregen, mit denen Angebote zur Kinderbetreuung für die Zeit bereitgestellt werden, in der die Eltern eine Erwerbstätigkeit ausüben, zur Erlangung eines Arbeitsplatzes einer Ausbildung folgen oder sich um einen Arbeitsplatz oder um eine Ausbildungsmöglichkeit zur Erlangung eines Arbeitsplatzes bemühen.

Ländern besonders weit entwickelt, in denen eine hohe Erwerbsbeteiligung von Frauen (und der Gesamtbevölkerung) zu verzeichnen ist.

3.2.1. Hemmnisse für die Eingliederung erwerbstätiger Eltern in den Arbeitsmarkt

Wichtig ist, dass die Regelungen für die Zahlung von Familienleistungen sich nicht negativ auf Arbeitsanreize auswirken. Wenn es sich um eine an alle gezahlte Kinderbeihilfe handelt, besteht das Problem nicht. Die in den meisten Mitgliedstaaten üblichen Familienzulagen für Kinder oder unterhaltsberechtigter Ehepartner, die im Rahmen der Leistungen bei Arbeitslosigkeit gezahlt werden, verringern u. U. den finanziellen Anreiz zur Arbeitsaufnahme zusätzlich, wie in 3.1.1 besprochen (siehe dort Hinweise darauf, dass Irland das Problem erkannt und sich um eine Lösung bemüht hat).

Bei den Regelungen für die Arbeitslosenunterstützung sollte immer auch berücksichtigt werden, wie sie sich auf Anreize für andere Familienmitglieder auswirken. Wenn Leistungen von einer Bedürftigkeitsprüfung abhängig sind, und nicht das Einkommen des Einzelnen, sondern das Familieneinkommen als Grundlage für die Bewertung des Anspruchs dient, kann der finanzielle Anreiz zur Arbeitsaufnahme sowohl für den Antragsteller als auch für den Ehepartner des Antragstellers davon beeinträchtigt werden.

Der Mangel an erschwinglicher Kinderbetreuung gilt als ein wesentliches Hemmnis für die Erwerbsbeteiligung von Eltern, vor allem von Frauen. Als wichtige Faktoren werden die Kosten der Kinderbetreuung, die Verfügbarkeit verschiedener Formen von Kinderbetreuung, die Vereinbarkeit von Zeiten der Verfügbarkeit mit Arbeitszeiten sowie die Qualität und Zahl der Betreuungsplätze genannt. Dies gilt vor allem für das untere Ende der Lohnskala, für Frauen und Männer mit dem niedrigsten Bildungs- und Qualifikationsniveau. Für diese Gruppe sind die Kosten der Kinderbetreuung ganz offensichtlich von großer Bedeutung. Eine Verringerung dieser Kosten durch entsprechende Beihilfen kann also die Rückkehr ins Erwerbsleben, auch an einen Teilzeitarbeitsplatz, erleichtern. Zwar ist die Richtung der Kausalität unklar, doch haben mehrere Studien gezeigt, dass die Erwerbsbeteiligung, vor allem von Frauen, durch eine Erweiterung des Kinderbetreuungsangebots erhöht werden kann.

Die Schlüsselrolle, die dem Kinderbetreuungsangebot bei der Förderung vor allem der weiblichen Erwerbsbeteiligung zukommt, wurde vom Europäischen Rat von Barcelona anerkannt. Er forderte alle Mitgliedstaaten auf, bis 2010 für mindestens 90 % der Kinder zwischen drei Jahren und dem Schulalter und für mindestens 33 % der Kinder unter drei Jahren Betreuungsplätze zur Verfügung zu stellen.

Für Alleinerziehende - deren Zahl in den meisten Mitgliedstaaten signifikant zunimmt - ist es im Allgemeinen besonders schwer, die Hemmnisse für eine Erwerbsbeteiligung zu überwinden. Daher gibt es in dieser Gruppe besonders viele Arbeitslose und Personen, die von Einkommensbeihilfen abhängig und/oder von Armut gefährdet sind. Das Ausmaß dieses Problems geht auch sehr deutlich aus Untersuchungen hervor, nach denen Haushalte Alleinerziehender, bei denen es sich meistens um Frauen handelt, dem größten Armutsrisiko ausgesetzt sind (laut den neuesten Daten des Haushaltspanels der EG beträgt es 35% im europäischen Durchschnitt). Im Vereinigten Königreich liegt das Armutsrisiko für die dort relativ häufig vorkommenden Haushalte von Alleinerziehenden besonders hoch, bei 50%. Das Vereinigte Königreich hat sich auch besorgt darüber geäußert, dass Alleinerziehende besonders lange von Unterstützungsleistungen abhängig sind.

Für diese Gruppe wirft der fehlende Zugang zu einer erschwinglichen und geeigneten Kinderbetreuung besondere Probleme auf. Auch werden immer wieder Grundsatzdebatten über die Frage geführt, wie ausreichende Einkommensbeihilfen für Alleinerziehende mit Anreizen zur Rückkehr auf den Arbeitsmarkt vereinbart werden können.

Besondere Aufmerksamkeit gilt auch der Frage, wie die Erwerbstätigkeit fortgesetzt werden kann, wenn familiäre Probleme auftreten. Deshalb sind verschiedene Regelungen für Kurzurlaub zur Ergänzung der längerfristigen und bereits etablierten Formen von Elternurlaub oder Betreuungsurlaub erarbeitet worden. Im Vereinigten Königreich z. B. haben erwerbstätige Eltern Anspruch auf Urlaub in Notsituationen, in denen unterhaltsberechtigten Familienangehörige betroffen sind („Time off for dependants“). In Portugal ist für eine Person, die eine Teilzeittätigkeit aufnimmt, um ein Kind oder Adoptivkind zu versorgen, die Fortzahlung der Rentenversicherungsbeiträge vorgesehen, außerdem kann man einen Kurzurlaub (15 Tage) nehmen, um einen kranken Familienangehörigen zu pflegen. In Schweden erhalten Eltern, die ein krankes Kind pflegen, eine zeitlich befristete Elternbeihilfe.

Durch die Möglichkeit, bezahlten Mutterschaftsurlaub zu nehmen, kann zwar die Bindung von Frauen an den Arbeitsmarkt verstärkt werden, doch ist der Weg zurück an den Arbeitsplatz nach längerer Abwesenheit häufig von Schwierigkeiten und Unsicherheiten gekennzeichnet, was vor allem für Frauen mit unsicherem Beschäftigungsstatus oder für niedrig qualifizierte und gering entlohnte Frauen gilt¹⁰. Das Gleiche trifft auf andere Formen von Urlaub, z. B. Elternurlaub, zu. Eine umfassende familienfreundliche Politik, die Eltern dabei hilft, Familie und Beruf effizient miteinander zu vereinbaren, würde dazu beitragen, die negativen Auswirkungen einer reinen, vom Beschäftigungskontext losgelösten Urlaubsregelung zu mildern.

3.2.2. *Trends der sozialpolitischen Reformen und beschäftigungsfreundliche Maßnahmen*

In den nordischen Ländern wird ganz offensichtlich immer noch in erheblichem Umfang in die Kinderbetreuung investiert. In Finnland hat jedes noch nicht schulpflichtige Kind Anspruch auf kommunale Tagesbetreuung, wenn kein Elterngeld mehr gezahlt wird. Dabei ist es gleichgültig, wie hoch das Einkommen der Eltern ist oder ob sie erwerbstätig sind. Im Jahr 2002 führte Schweden eine Höchstgrenze für Kinderbetreuungskosten allgemein sowie für die Tagesbetreuung von Kindern ein. Dadurch wird verhindert, dass die Kinderbetreuungskosten steigen, wenn Eltern die Zahl der geleisteten Arbeitsstunden erhöhen, zum Beispiel in den Fällen, in denen Arbeitslose wieder eine Beschäftigung aufnehmen. Ab 2002 wird für Kinder von Arbeitslosen und von Müttern, die ein zweites/weiteres Kind bekommen, pro Tag eine dreistündige Betreuung garantiert, um Eltern von Kleinkindern die Arbeitssuche und Arbeitsaufnahme zu erleichtern.

Ab 2004 führt Frankreich eine Reihe von Maßnahmen zur Verbesserung und Vereinfachung der Familienbeihilfen ein. Eine neue Beihilfe, die „Prestation d'Accueil du Jeune Enfant“ (PAJE) (Zulage für die Versorgung von Kindern), ist vor allem für Familien mit niedrigem Einkommen gedacht, die dadurch höhere Leistungen erhalten. Auch sind höhere Ausgleichszahlungen möglich, wenn der Empfänger eine Teilzeitbeschäftigung aufnimmt. Diesen Leistungsverbesserungen entsprechen Maßnahmen, durch die das Kinderbetreuungsangebot vergrößert wird. Bis 2007 soll es 20 000 neue Kinderbetreuungsplätze geben. Unternehmen, die finanzielle Mittel dafür aufwenden, den

¹⁰ "OECD Employment Outlook. Towards more and better jobs". OECD, Paris, 2003.

Kinderbetreuungsbedarf ihrer Beschäftigten zu decken, werden Steuervergünstigungen gewährt.

Im April 2003 führte das Vereinigte Königreich zwei bedürftigkeitsabhängige Leistungen ein, den „Child Tax Credit“ (Steuerfreibetrag für Kosten der Kinderbetreuung) und den „Working Tax Credit“ (Steuerfreibetrag für Niedrigverdiener), durch die frühere Steuervergünstigungen ersetzt wurden. Damit werden die beiden erklärten Ziele verfolgt, Kinderarmut zu bekämpfen und Arbeit lukrativer zu machen. Vor allem durch den „Child Tax Credit“ ist dafür gesorgt worden, dass Familien mehr Geld für Kinder und für in der Ausbildung befindliche 16- bis 18-Jährige zur Verfügung haben. Die früheren Steuervergünstigungen und Leistungen wurden durch eine einzige Leistung ersetzt, die direkt dem Elternteil zugute kommt, der Hauptversorger des Kindes ist. Durch den „Working Tax Credit“ wird das Einkommen von Erwerbstätigen, auch Selbständigen, erhöht. Die Leistung umfasst ein Element, das dazu beiträgt, die Kosten einer professionellen Kinderbetreuung zu decken, und direkt demjenigen gewährt wird, der die Haupt Sorge für das Kind trägt. Für Paarhaushalte gilt jedoch bei Zusatzverdienst ein Rückerstattungssatz von 50 bis 60%, von dem allerdings die Kosten für die Kinderbetreuung nicht betroffen sind. Die Arbeitnehmerbeihilfe im Vereinigten Königreich - die jetzt auch an kinderlose Paarhaushalte gezahlt wird - verfolgt im Wesentlichen den Zweck, die Zahl von unterstützungsbedürftigen Haushalten zu verringern. Das Ergebnis ist, dass zwar dem Hauptnährer in Paar- und Einelternhaushalten Anreize zur Arbeitsaufnahme geboten werden, die Leistung aber für den zweiten Verdiener in Paarhaushalten einen negativen Anreiz zur Aufnahme einer Beschäftigung darstellt. Die OECD hat festgestellt, dass diese Beihilfe eine Verringerung der Erwerbsquote von verheirateten Frauen mit erwerbstätigen Ehemännern bewirkt hat¹¹.

Die Mitgliedstaaten haben intensiv darüber nachgedacht, was bei der Festlegung der Bedingungen, unter denen Beihilfen für Alleinerziehende gewährt werden, zu beachten ist. Solche Beihilfen werden häufig nicht davon abhängig gemacht, dass die Empfänger für eine Arbeit zur Verfügung stehen. Gleichwohl bemühen die Mitgliedstaaten sich um eine Verstärkung der Anreize zur und der Unterstützung für eine Erwerbsbeteiligung. In Frankreich zum Beispiel wird Alleinerziehenden, die Kinder haben oder ein Kind erwarten, mit der „Allocation de Parent Isolé“ (API) (Beihilfe für Alleinerziehende) ein Mindestfamilieneinkommen gewährt. Diese Leistung ist nicht von einer Beteiligung am Arbeitsmarkt oder an Integrationsmaßnahmen abhängig, doch kann sie als Anreiz zum Eintritt in den Arbeitsmarkt vorübergehend mit Erwerbseinkommen kombiniert werden. Im Vereinigten Königreich sollen Maßnahmen für Alleinerziehende die Betroffenen erklärtermaßen zur Erwerbsbeteiligung anregen und entsprechende Anreize gewähren. Es geht weniger um eine strenge formelle Verpflichtung zur Arbeitsuche, wie sie während der New-Deal-Reformen der letzten Jahre üblich war. Das erklärte Ziel ist, Alleinerziehenden dabei zu helfen, ihre wirtschaftliche Inaktivität aufzugeben und mit der Arbeitsuche zu beginnen. Die Betroffenen sind verpflichtet, an Interviews teilzunehmen, die darauf abzielen, wieder ihr Interesse an der Arbeitswelt zu wecken.

3.3. Arbeitsplatzwechsel - Förderung der beruflichen und geografischen Mobilität

Berufliche und geografische Mobilität sind entscheidend für ein hohes Maß an wirtschaftlicher Effizienz. Die Mobilität unterstützt Unternehmen dabei, sich an schnell wechselnde Marktbedingungen anzupassen und bietet Arbeitnehmern Gelegenheit, in

¹¹ "OECD Employment Outlook. Towards more and better jobs". Op. cit.

Aktivitätsbereiche zu wechseln, in denen sie leistungsfähiger sein und besser verdienen können.

Berufliche Mobilität kann in unterschiedlicher Form in Anspruch genommen werden - vom Arbeitsplatzwechsel innerhalb eines Betriebs bis hin zur Aufgabe der Stelle und Gründung eines eigenen Unternehmens. Die Sozialschutzsysteme können mobilitätshindernd sein, vor allem, wenn durch die Inanspruchnahme der Mobilität gewisse Rechte eingeschränkt werden oder verloren gehen. Sie können die Mobilität aber auch in vielerlei Hinsicht fördern, zum Beispiel durch unterstützende Maßnahmen bei beruflicher Veränderung (einschließlich von Sabbatjahren), durch vorübergehende finanzielle Hilfe bei Umzugskosten um so in gewisser Weise das Risiko eines neuen beruflichen Einstiegs abzufedern.

Geschichtlich betrachtet haben sich die Sozialschutzsysteme auf nationaler Ebene in Branchen, Unternehmensgruppen oder bestimmten Berufszweigen entwickelt. Da die großen Sozialschutzsysteme in den Mitgliedstaaten heutzutage meist das gesamte Land abdecken, gibt es in der Folge zahlreiche Sondersysteme, insbesondere für Beamte, für Selbständige oder Landwirte, was ein Überwechseln von dem einen zum anderen Sektor erschweren kann. In manchen Mitgliedstaaten ist vor allem der Weg in die Selbständigkeit häufig mit einem weniger umfassenden Sozialschutz gegenüber Einkommensverlusten und/oder Krankheit verbunden. Die Mobilität macht Brücken zwischen diesen Systemen erforderlich, damit erworbene Rentenanwartschaften oder Leistungen bei Krankheit oder Erwerbsunfähigkeit nicht verloren gehen und wieder neu aufgebaut werden müssen.

Private Vorsorgesysteme und zusätzliche Sozialschutzvorkehrungen sind oft unkoordiniert in dem Sinne, dass es schwierig oder sogar unmöglich ist, Ansprüche von einem System auf das andere zu übertragen. Dies gilt insbesondere für die betrieblichen Altersversorgungssysteme, wo ein Wechsel von einem Arbeitgeber zum anderen zu einer beträchtlichen Verringerung der späteren Altersversorgung führen kann¹². Es muss daher sichergestellt werden, dass Personen, die ihren Arbeitsplatz wechseln oder ihre Versicherungszahlungen unterbrechen, bessere Bedingungen beim Erwerb, dem Erhalt und dem Transfer ihrer betrieblichen Rentenanwartschaften erhalten.

Auf EU-Ebene war, trotz aller Komplexität die Koordinierung der durch die Verordnung 1408/71 verankerten gesetzlichen Sozialversicherungssysteme wichtig, um zu gewährleisten, dass die Arbeitnehmer ihr Recht auf Freizügigkeit auf dem EU-Arbeitsmarkt in Anspruch nehmen können, auch wenn nur ein geringer Anteil der europäischen Arbeitskräfte davon Gebrauch macht. Es gibt jedoch auf EU-Ebene bisher kein entsprechendes Instrument, das für private Zusatzrenten- oder Gesundheitsversicherungssysteme gilt.

Mobilität bedeutet häufig, von Teilzeit auf Vollzeit oder umgekehrt zu wechseln. Der Anteil der Teilzeitarbeitsplätze in der EU nimmt nach wie vor zu und etwa ein Drittel aller neu geschaffenen Arbeitsplätze sind Teilzeitstellen. Sie können insofern von besonderer Bedeutung sein, als sie die Wiederaufnahme einer Vollzeitbeschäftigung nach Arbeitslosigkeit, nach einer Unterbrechung aus familiären Gründen vorbereiten oder den Ruhestand einleiten. Die Sozialschutzsysteme behindern manchmal derartige Übergänge, wenn zum Beispiel die Rentenkassen die Bezüge von der letzten Gehaltsstufe abhängig

¹² Zu weiteren Mobilitätshemmnissen durch betriebliche Altersversorgungssysteme siehe das Konsultationspapier der Kommission vom 12.9.2003 zur Verbesserung der Portabilität ergänzender Rentenansprüche; zweite Stufe der Anhörung der europäischen Sozialpartner (SEC/2003/916).

machen oder wenn die Sozialversicherungsleistungen begrenzt sind auf die Anzahl der gearbeiteten Stunden.

Allgemeine und berufliche Bildung im Sinne des lebenslangen Lernens spielen eine wichtige Rolle bei der Förderung der beruflichen wie der geografischen Mobilität. Der Aktionsplan der Kommission für Qualifikation und Mobilität¹³ (Februar 2002) enthielt Vorschläge für geeignete Maßnahmen auf nationaler wie auf europäischer Ebene und ergänzte damit die Europäische Beschäftigungsstrategie, den Prozess „allgemeine und berufliche Bildung 2010“ sowie den Kopenhagen-Prozess über die verstärkte Zusammenarbeit in der beruflichen Bildung¹⁴. Die bevorstehende Mitteilung der Kommission zur Europäischen Arbeitskräftemobilität berichtet über die erzielten Fortschritte und gibt Empfehlungen für zukünftige Maßnahmen.

Und schließlich ist die Überführung von Schwarzarbeit in reguläre Beschäftigung auch ein wichtiger Weg, der Auswirkungen auf eine Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit, der Nachhaltigkeit von Sozialschutzsystemen und der Förderung des sozialen Zusammenhaltes hat.

3.4. Von der Arbeitsunfähigkeit zur Wiedereingliederung - ein neuer Anfang für Menschen mit Gesundheitsproblemen

Das Arbeitskräfteangebot ist insbesondere in der Altersklasse der 50- und 60-Jährigen durch Arbeitsunfähigkeit beträchtlich verringert. In manchen Mitgliedstaaten beziehen bis zu einem Fünftel oder sogar einem Viertel der Personen in den Altersgruppen 55-59 und 60-64 eine Invaliditätsrente und sind nicht mehr für den Arbeitsmarkt verfügbar. Zahlreiche Menschen, die Leistungen wegen Erwerbsunfähigkeit beantragen, wären eindeutig in der Lage, eine Erwerbstätigkeit auszuüben. Im Vereinigten Königreich wurde festgestellt, dass 90 % aller Neuanträge auf Erwerbsunfähigkeitsleistungen davon ausgehen, dass sie nach einer bestimmten Zeit ihre Arbeit wieder aufnehmen¹⁵.

Es gibt eine Vielzahl von Gesundheitsproblemen, die die Weiterführung der beruflichen Tätigkeit entweder vorläufig oder auf Dauer schwierig oder sogar unmöglich machen. Wenn die Invalidität zeitlich begrenzt ist, sollten die Sozialschutzsysteme eine schnelle Rückkehr an den früheren Arbeitsplatz unterstützen, indem sie qualitativ hochwertige medizinische Rehabilitationsdienste anbieten. Eine dauerhafte Invalidität im früheren Beruf heißt nicht, dass der Betreffende keinerlei Arbeit ausüben kann. Die modernen Arbeitsmärkte bieten ein großes Spektrum von Beschäftigungen mit unterschiedlichen Anforderungen an die körperlichen und geistigen Fähigkeiten an. Wenn also ein Arbeitnehmer seinen früheren Arbeitsplatz aus gesundheitlichen Gründen aufgeben muss, sollten zusätzlich zu den medizinischen Maßnahmen berufliche Rehabilitationsmaßnahmen ins Auge gefasst werden, um eine zügige Reintegration des Betreffenden in den Arbeitsmarkt zu vereinfachen. Die Sozialschutzsysteme sind ein wichtiger Schlüsselfaktor bei der Entscheidung, ob Menschen mit Gesundheitsproblemen ihren Weg zurück auf den Arbeitsmarkt finden.

¹³ KOM (2002) 72.

¹⁴ Siehe auch die Mitteilung der Kommission zum Entwurf eines gemeinsamen Zwischenberichts „Allgemeine und berufliche Bildung 2010“: Die Dringlichkeit von Reformen für den Erfolg der Lissabon-Strategie“ KOM (2003) 685 endg.

¹⁵ Dies spiegelt allerdings die besondere Art dieser Leistung, die sich nicht nur an Personen mit vermuteter permanenter Erwerbsunfähigkeit richtet, wie es in vielen Mitgliedstaaten der Fall ist.

3.4.1. Hemmnisse für die Arbeitsmarktintegration von Menschen mit Gesundheitsproblemen

Die Sicherungssysteme bei Erwerbsunfähigkeit basieren häufig auf einer Einteilung in zwei klar abgegrenzte Kategorien: nicht behinderte Personen und beeinträchtigte oder behinderte Personen. Etliche Systeme gewähren einen Leistungsanspruch, wenn die Erwerbsfähigkeit aufgrund von Gesundheitsproblemen um ein Drittel oder weniger gegenüber einem nicht behinderten Arbeitnehmer vermindert ist. In einigen Fällen wird die Erwerbsfähigkeit auf der Grundlage der Bezüge berechnet, die ein Arbeitnehmer mit vergleichbarer Qualifikation der früheren Stellung bezieht. In anderen Fällen wird lediglich die Fähigkeit, einen angemessenen Lebensunterhalt zu verdienen, als Kriterium für die Feststellung eines Anspruchs auf Erwerbsunfähigkeit zugrunde gelegt.

In vielen Sicherungssystemen besteht die Tendenz, den Schwerpunkt auf die Arbeitsunfähigkeit und nicht auf die verbleibende Erwerbsfähigkeit zu legen. Invaliditätsleistungen sind typische passive Leistungen für jene, die als ungeeignet für eine Beschäftigung angesehen werden. Die Leistungsempfänger können auf unterschiedlichste Weise davon abgehalten werden, ihre verbleibende Erwerbsfähigkeit auf dem Arbeitsmarkt anzubieten. Für einige Tätigkeiten ist die vorherige Zustimmung des Leistungsträgers erforderlich. Wird die Tätigkeit genehmigt, können die Leistungen ausgesetzt oder verringert werden, je nach der Höhe der Einkünfte. Die finanziellen Anregungen, einer Erwerbstätigkeit nachzugehen, sind somit eher schwach. Es kann auch sein, dass die Leistungsempfänger nicht unbedingt gewillt sind, ihre Arbeitsfähigkeit und –willigkeit zu zeigen, sofern es sich später als schwierig erweist, auf das Leistungssystem zurückzugreifen, wenn eine Erwerbsbeteiligung auf Dauer nicht tragbar ist.

Aus der Sicht des Arbeitgebers kann die Einstellung einer behinderten Person mehrere tatsächliche oder angenommene Nachteile mit sich bringen. Der Arbeitsplatz muss gegebenenfalls angepasst werden, die Produktivität und Flexibilität des behinderten Arbeitnehmers könnte geringer sein (oder es wird angenommen, dass sie geringer ist) und es mag die Befürchtung bestehen, dass der behinderte Arbeitnehmer aus gesundheitlichen Gründen häufiger fehlt. Die Tatsache, dass die Krankheitskosten von der Sozialversicherung auf den Arbeitgeber übertragen werden, wie es in einigen Ländern der Fall ist (z. B. in den Niederlanden), dürfte die Zurückhaltung der Arbeitgeber gegenüber der Einstellung von Behinderten noch vergrößern.

Der Umfang, in dem die Sicherungssysteme bei Invalidität objektiv die Beteiligung am Arbeitsmarkt verringern, wird noch dadurch verstärkt, dass die Leistungsansprüche durch andere als rein objektive medizinische Kriterien festgesetzt werden. In vielen Fällen wird Invalidität abhängig von der früheren Erwerbsfähigkeit definiert, die wiederum von der beruflichen Stellung, den Qualifikationen und sogar von der Region, in der der Beschäftigung nachgegangen wird, abhängt. Die Arbeitsmarktsituation und somit die Chancen, eine geeignete Beschäftigung zu finden, können ebenfalls bei der Gewährung von Invaliditätsleistungen berücksichtigt werden.

3.4.2. Trends der sozialpolitischen Reformen und beschäftigungsfreundliche Maßnahmen

Ein frühzeitiges Eingreifen ist häufig der beste Weg, um die langfristige Abhängigkeit von Leistungen zu verhindern. Hierzu zählt der frühzeitige Zugang zu medizinischer Versorgung, um Gesundheitsprobleme, die auf eine Invalidisierung hinauslaufen, vermeiden zu können oder um Menschen, die bereits ernsthafte Gesundheitsprobleme aufweisen, Rehabilitationsmaßnahmen anzubieten. Wenn eine Verschlechterung des Gesundheitsstatus

nicht verhindert werden kann, und somit ein Tätigkeitswechsel nötig wird, muss eine Umschulung ins Auge gefasst werden. Maßnahmen dieser Art sind in den meisten Sozialschutzsystemen und den verschiedenen Zweigen (Rentenversicherung, Arbeitslosenversicherung, Gesundheits- und Unfallversicherung) vorgesehen.

In Finnland haben Menschen, bei denen die Gefahr einer Behinderung besteht, demnächst Anspruch darauf, frühzeitig berufliche Rehabilitationsmaßnahmen durchzuführen. Der Umfang der beruflichen Rehabilitationsmaßnahmen, die vom Rentensystem übernommen werden, hat sich kontinuierlich ausgeweitet. Die Ergebnisse dieser finnischen Politik sind ermutigend. Es hat sich erwiesen, dass sich Rehabilitationsmaßnahmen selbst finanzieren, da sie die Lebensarbeitszeit um mehr als durchschnittlich zwei Jahre verlängern dürften. Die besten Rehabilitationsergebnisse werden erzielt, wenn die Maßnahmen zu einem ausreichend frühen Stadium beginnen und zielgerichtet sind. Dies erfordert natürlich eine gute Zusammenarbeit zwischen den betroffenen Akteuren.

In den Niederlanden und in Luxemburg ist der Arbeitgeber verpflichtet, dem behinderten Mitarbeiter im Betrieb (sofern dieser, wie im Falle Luxemburgs, mehr als 25 Angestellte hat) einen geeigneten Arbeitsplatz anzubieten; in den Niederlanden hat der Arbeitgeber sogar die Verpflichtung, erforderlichenfalls, einen entsprechenden Arbeitsplatz in einem anderen Betrieb zu finden. Frankreich bemüht sich darum, die Beschäftigung Behinderter durch ein Quotensystem zu fördern, das Betriebe mit mehr als 20 Angestellten verpflichtet, mindestens 6 % behinderte Arbeitnehmer einzustellen oder einen finanziellen Beitrag zu leisten. In Luxemburg genießen wiedereingestellte behinderte Arbeitnehmer während eines Jahres einen speziellen Kündigungsschutz. Solche Beschäftigungs- und Wiedereinstellungsverpflichtungen werden häufig durch Unterstützungsmaßnahmen für den Arbeitgeber ergänzt, der gegebenenfalls Beihilfen für die Anpassung des Arbeitsplatzes oder für die Bereitstellung von Weiterbildungsmöglichkeiten erhält.

Einige Mitgliedstaaten erkennen auch eine teilweise Invalidität an, womit in gewisser Weise den unterschiedlichen Arten von Erwerbsunfähigkeit Rechnung getragen wird. Schweden unterscheidet vier Stufen – eine Einschränkung der Arbeitsfähigkeit um 25 %, 50 %, 75 % oder 100 %. Personen, Leistungen bei Teilinvalidität beziehen, werden ermutigt, ihre verbleibende Arbeitsfähigkeit zu nutzen. Auch in Deutschland gibt es die Unterscheidung zwischen Voll- und Teilinvalidität; in Österreich wird das Konzept ebenfalls geprüft.

Auch wenn eine teilweise Invalidität nicht anerkannt ist, ist es möglich, neben den Erwerbsunfähigkeitsleistungen Einkünfte zu beziehen. Einkünfte dieser Art unterliegen normalerweise einer Höchstgrenze, die gegebenenfalls von der Höhe der Bezüge vor Beginn der Invalidität abhängen. So wird in Frankreich die Höchstgrenze für das kumulierte Einkommen durch die Höhe der Bezüge vor der Invalidität definiert. Im Hinblick auf Höchstgrenzen macht die deutsche Unfallversicherung hier eine Ausnahme, da sie eine Rente als Kompensation für eine dauerhafte medizinische Behinderung zahlt, die infolge eines Arbeitsunfalls auftrat; Leistungen dieser Art werden unabhängig von sonstigen Einkünften gewährt.

Um Invaliditätsrentenempfänger dazu zu ermuntern, erneut eine Arbeit aufzunehmen, besteht in Schweden und Finnland die Möglichkeit, die Rentenansprüche vorübergehend auszusetzen, um die Arbeitsfähigkeit zu testen. In Finnland kann dieser Zeitraum zwischen sechs Monaten und fünf Jahren betragen; während der ersten zwei Jahre einer Beschäftigung wird eine Beihilfe gezahlt. Schweden räumt eine Versuchsperiode von zwei Jahren ein, ohne dass die Ansprüche verloren gehen und zahlt während der ersten drei Monate der Beschäftigung weiterhin die Invaliditätsrente. Irland bietet einen ‚back-to-work-Zuschuss‘ an, der es

Invaliditätsrentenempfängern ermöglicht, ihren Anspruch für drei Jahre zu erhalten (im Falle einer selbständigen Tätigkeit vier Jahre) und gleichzeitig eine Vollzeitbeschäftigung aufzunehmen.

In zahlreichen Ländern findet eine Überprüfung der Voraussetzungen statt, die einen Anspruch auf Invaliditätsrente begründen, wobei weniger Arbeitsmarktüberlegungen als striktere medizinische Kriterien zugrunde gelegt werden. In der Folge gelang es Luxemburg, zwischen 1996 und 2000 die Anzahl der neuen Invaliditätsrenten um die Hälfte zu reduzieren. Polen führte 1997 strengere Vorschriften für die Bewertung der medizinischen Invalidität ein, wobei diese Aufgabe von den Ärzteausschüssen auf die Ärzte der Sozialversicherung (ZUS) übertragen wurde. Frankreich kündigte an, die Wirksamkeit der ärztlichen Kontrollen intensivieren zu wollen. Solange jedoch wirksame Maßnahmen zur Arbeitsmarktintegration von Menschen mit Behinderungen fehlen, könnte eine Straffung der Anspruchskriterien - seien sie nun medizinisch, wirtschaftlich oder sozial begründet - dazu führen, dass die Belastung lediglich von den Invaliditätsrenten auf andere Sozialschutzsysteme übertragen wird, zum Beispiel auf die Arbeitslosen- oder Krankenversicherung, die Vorruhestandsregelungen und die Sozialhilfe.

Und schließlich ist es immer noch sehr weit verbreitet, Arbeitgebern Zuschüsse zu gewähren – oft in Form von niedrigeren Sozialversicherungsbeiträgen – um die Einstellung oder Beibehaltung behinderter Arbeitnehmer zu unterstützen. Dänemark hat zum Beispiel das Konzept der „flexi jobs“ für Menschen mit dauerhaft verminderter Arbeitsfähigkeit eingeführt; die Lohnzuschüsse an den Arbeitgeber betragen die Hälfte bis zwei Drittel des Gehalts. Finanzielle Anreize ließen sich mithilfe einer umfassenden Unterstützung durch persönliche Betreuer am Arbeitsplatz selbst untermauern, die entweder durch den Arbeitgeber oder die Gemeinschaft eingestellt werden können (Österreich, Dänemark, Deutschland und VK). Schwerstbehinderten können zum Beispiel spezifische Beschäftigungsmöglichkeiten in einem geschützten Umfeld angeboten werden, etwa in geeigneten Werkstätten oder Betrieben, oder im Rahmen geschützter Segmenten in normalen Betrieben. Die Niederlande und Polen haben diesem Ansatz besondere Bedeutung beigemessen.

3.5. Verlängerung der Lebensarbeitszeit

Der Europäische Rat von Stockholm hat das ehrgeizige Ziel formuliert, die Beschäftigungsquote von Personen im Alter zwischen 55 und 64 Jahren auf 50 % zu heben (2002 lag diese Quote bei 40,1 % ; für die Altersgruppe 60-64 Jahre lediglich bei 25%). Der Europäische Rat von Barcelona hatte ein ergänzendes und ebenfalls ehrgeiziges Ziel eingeführt, bis 2010 das durchschnittliche Rentenalter um 5 Jahre zu erhöhen (das Schätzungen von Eurostat zufolge derzeit bei 61 Jahren liegt). Von dem Erreichen dieser Ziele hängt entscheidend ab, ob die zukünftige finanzielle Nachhaltigkeit des Sozialschutzes gesichert und insbesondere ob ein angemessenes Einkommen für zukünftige Rentner gewährleistet werden kann.

Eine verstärkte Beteiligung aller Altersgruppen am Erwerbsleben setzt voraus, dass ein aktives Altern durch positive Interaktion der wirtschaftlichen, sozialen und Beschäftigungspolitiken sowie eine starke Einbeziehung der Sozialpartner gefördert wird. Es fordert darüber hinaus eine stärkere Investition in die Qualität der Arbeit, indem Maßnahmen zur Bereitstellung einer attraktiven und angemessenen Arbeitsumgebung, die Verbesserung des Zuganges zur Weiterbildung und die Förderung von Arbeitsanreizen zur Aufnahme oder zur Beibehaltung einer Tätigkeit gefördert werden. Unter diese Voraussetzungen müssen sich die bestehenden Renten- und Einstellungsmodelle ändern, und die derzeitige Praxis, eine

Frühpensionierung als die bevorzugte Lösung zur Verkleinerung oder Umstrukturierung von Betrieben anzusehen, kann nicht weiter Anwendung finden.

3.5.1. Sozialschutzsysteme heute - Hemmnisse bei der Verlängerung der Lebensarbeitszeit

Die Sozialschutzsysteme tragen zweifellos zu den derzeit niedrigen Beschäftigungsquoten älterer Arbeitnehmer bei, da sie zahlreiche Möglichkeiten für ein frühzeitiges Ausscheiden aus dem Erwerbsleben bieten. Seit dem Anstieg der Arbeitslosigkeit Mitte der 70er Jahre, wurde die Frühverrentung zu einem wichtigen Werkzeug, um den Arbeitskräftebedarf in Unternehmen anzupassen. Dank der Sozialschutzsysteme war es einfacher und sozial vertretbarer, ältere Arbeitnehmer anstatt jüngere zu entlassen. Angesichts der demographischen Alterung ist eine derartige Politik, die das Arbeitskräfteangebot 50-Jähriger und Anfang 60-Jähriger reduziert, nicht länger tragbar. Die Arbeitsgruppe „Alterung“ des Ausschusses für Wirtschaftspolitik schätzt, dass eine Erhöhung des effektiven Rentenalters um ein Jahr den erwarteten Anstieg der öffentlichen Ausgaben für Renten um 0,6 bis 1 Prozentpunkt des BIP senken könnte (vorausgesetzt, dass ein Rückgang der Frühverrentungen nicht zu zusätzlichen Rentenansprüchen führt). Auch unter dem Aspekt der Angemessenheit wird es wichtig sein, die Rentensysteme beschäftigungsfreundlicher zu gestalten: Wenn Arbeitnehmer ihre Rentenansprüche dadurch erhöhen können, dass sie ihr Erwerbsleben über das übliche Rentenalter hinaus verlängern (entweder durch Kumulierung mit Erwerbseinkommen oder durch aufgeschobene Verrentung) oder sich für eine schrittweise Verrentung entscheiden, bedeutet dies einen wesentlichen Beitrag zur zukünftigen Angemessenheit der Rentenniveaus.

Die Sozialschutzsysteme unterstützen auf vielfältige Art den frühen Rückzug älterer Arbeitnehmer vom Arbeitsmarkt. In einigen Berufssparten wird ein niedrigeres Rentenalter damit begründet, dass die Arbeit in diesen Berufen hohe physische Anforderungen stellt. Eine Alternative zur Frühverrentung in diesen Berufssparten bestünde darin, die Arbeitsbedingungen zu verbessern und älteren Arbeitnehmern den Übergang zu anderen Tätigkeiten zu eröffnen. Mitarbeiter mit langen Beitragszeiten erreichen ihren Rentenanspruch gegebenenfalls bereits vor dem Regelalter. Dies ist insofern korrekt, wenn der Eintritt ins Arbeitsleben bereits in sehr frühen Jahren erfolgte - was typisch für Niedriglohnberufe ist. Allerdings sollten auch diese Arbeitnehmer nicht davon abgehalten werden, erwerbstätig zu bleiben, um ein höheres Renteneinkommen zu erzielen.

Finanziell gesehen bestrafen die Rentensysteme oft diejenigen, die länger arbeiten möchten: Die Rentenbezüge werden gekürzt, wenn der Rentenempfänger ein Einkommen bezieht; Arbeitnehmer, die freiwillig ihren Rentenanspruch erst später (und somit für einen kürzeren, noch verbleibenden Lebenszeitraum) geltend machen wollen, erhalten keinen versicherungsmathematischen Aufschlag. Bedingungen für den Bezug der Rente und verschiedene Bedürftigkeitsprüfungen im Rahmen des Rentensystems ermuntern ältere Leute nicht gerade, erwerbstätig zu bleiben. Es gibt eine Vielzahl von Bestimmungen, die die Höhe des Einkommens, das zusätzlich zur Rente verdient werden kann, einschränken. In manchen Fällen wird die Rentenauszahlung unterbrochen, in anderen wiederum gibt es Rentenabzüge. Außerdem werden im Falle einer aufgeschobenen Verrentung die Beitragszahlungen des Arbeitnehmers und die kürzere verbleibende Lebenserwartung zum Zeitpunkt des Renteneintrittes häufig gar nicht oder nur zum Teil in den Rentenbezügen berücksichtigt¹⁶.

¹⁶ Dies bedeutet, dass der „Nettorentenanspruch“ des Einzelnen durch die aufgeschobene Verrentung gekürzt wird.

In manchen Mitgliedstaaten bieten auch die Sicherungssysteme für Arbeitslosigkeit eine zusätzliche Möglichkeit, sich aus dem Erwerbsleben zurückzuziehen. Ältere Arbeitslose erhalten häufig eine großzügigere Unterstützung und es wird oft nicht erwartet, dass sie verfügbar sind und nach Arbeit suchen. In einigen Mitgliedstaaten ermöglichen es die Leistungen bei Invalidität einer nicht unerheblichen Anzahl von Arbeitnehmern, sich frühzeitig aus dem Arbeitsleben zurückzuziehen, je nachdem, wie bereitwillig derartige Leistungen gewährt werden, ob die Suche nach einer angemessenen Tätigkeit unterstützt oder ob die Entwicklung der gesundheitlichen Situation regelmäßig überwacht wird.

3.5.2. Trends der sozialpolitischen Reformen und beschäftigungsfreundliche Maßnahmen

Den Mitgliedstaaten ist bewusst, dass die Zielsetzung der Europäischen Union, die Beschäftigungsquote bei Arbeitnehmern zwischen 55 und 64 Jahren zu verbessern und das effektive Rentenalter zu erhöhen, durch tief greifende Anpassungen in den jeweiligen Sozialschutzsystemen unterstützt werden muss. Diese Reformen sind nun auf den Weg gebracht worden und sie besitzen das Potenzial, die Erwerbsquoten¹⁷ der 50- und 60-Jährigen signifikant zu erhöhen. Während sich die meisten Mitgliedstaaten eher darauf konzentrieren, die Leistungssysteme zu reformieren und weit davon entfernt sind, umfassende Strategien zur Förderung des aktiven Alterns zu entwickeln, betont eine zunehmende Zahl die Notwendigkeit, die Beschäftigungsfähigkeit älterer Arbeitnehmer zu erhalten. Dazu zählen das lebenslange Lernen, eine bessere Unterstützung durch die Arbeitsvermittlungen, die Anpassung der Arbeitsbedingungen, veränderte Sichtweisen, die Bekämpfung der Altersdiskriminierung und in einigen Fällen auch die Senkung der Kosten für die Einstellung älterer Arbeitnehmer, insbesondere durch Verringerung der Sozialversicherungsbeiträge.

Zahlreiche Mitgliedstaaten straffen die Anspruchsvoraussetzungen für Arbeitslosenunterstützung und bieten gleichzeitig älteren Arbeitnehmern mehr Unterstützung bei der Suche nach Beschäftigung. In Belgien müssen sich ältere Arbeitslose als Stellensuchende eintragen und bis zum Alter von 58 (bisher bis 57) Jahren Arbeitsplatzangebote annehmen. In den Niederlanden wird die Altersgrenze, über die hinaus eine Stellensuche nicht mehr verlangt wird (bisher 57½ Jahre), vollständig abgeschafft. In Finnland und Österreich gibt es demnächst für Arbeitslose keine Frühverrentung mehr und Deutschland verkürzt die Zeit, in der ältere Arbeitslose Unterstützung erhalten. Zweck dieser Maßnahmen ist es, ältere Arbeitslose nicht länger als definitiv vom Arbeitsmarkt ausgeschlossen anzusehen.

Die Frühverrentung wird sogar für Menschen mit langen Versicherungszeiten schwierig. In Spanien gibt es diese Möglichkeit hauptsächlich für Arbeitnehmer, die vor 1967 erwerbstätig wurden. Italien setzt die Anzahl der Beitragsjahre, die für eine ‚Seniorenrente‘ erforderlich ist, langsam nach oben. Eine Verrentung noch vor dem Regelalter ist nach wie vor in vielen Mitgliedstaaten möglich, allerdings nur mit versicherungsmathematischen Abschlägen.

Die schrittweise Verrentung, d.h. eine Kombination aus Teilrente und Teilzeitarbeit ist eine Alternative zu einem frühzeitigen und vollständigen Austritt aus dem Erwerbsleben. In mehreren Mitgliedstaaten gibt es bereits eine derartige Möglichkeit oder wird demnächst eingeführt. Die Wirkung ist allerdings nicht eindeutig: Sie kann zu einer erhöhten Erwerbsbeteiligung führen, sofern die Alternative eine vollständige Beendigung der Erwerbstätigkeit wäre; oder sie kann zur Verringerung des Arbeitskräfteangebotes führen,

¹⁷ Die Erwerbsquote ist der Anteil der Personen einer Altersgruppe, die für den Markt verfügbar sind und aktiv Arbeit suchen

wenn die Arbeitnehmer in Ermanglung von Teilzeitarbeitsplätzen weiterhin Vollzeit arbeiten müssten. Zudem müssen die Bedingungen, die für eine Kombination von Teilrente und Teilzeitarbeit gelten, attraktiver gestaltet werden, wenn in den Ländern, in denen diese Möglichkeit bereits besteht, mehr Arbeitnehmer dieses Angebot, annehmen sollen (unter anderem Deutschland und Belgien).

Einige Mitgliedstaaten beginnen, eine Anhebung des „normalen“ Rentenalters ins Auge zu fassen, häufig in Zusammenhang mit flexiblen Rentenregelungen. Mit der Reform von 1999 wurde die Anhebung in Schweden bereits eingeführt, und das Thema wird in Deutschland als politische Alternative offen diskutiert. Österreich und Frankreich heben die Zahl der Beitragsjahre an, die für eine Vollrente erforderlich sind. Für Frankreich bedeutet dies, dass eine zunehmende Zahl von Arbeitnehmern über das Regelrentenalter von 60 Jahren hinaus arbeiten muss, um Ansprüche auf eine Vollrente zu erwerben. Die Gleichstellung des Rentenalters für Männer und Frauen (z.B. Belgien, Italien, Portugal, Vereinigtes Königreich) oder zwischen privatem und öffentlichem Sektor (Österreich und Vereinigtes Königreich) wird ebenfalls zum Anstieg des effektiven Rentenalters beitragen.

Es besteht ein deutlicher Trend, ältere Arbeitnehmer länger auf dem Arbeitsmarkt zu halten und eine Kumulierung von Rente und Erwerbseinkommen zu erlauben, bzw. bei aufgeschobener Verrentung höhere Pensionsansprüche zu gewähren. Die Möglichkeit, die Verrentung aufzuschieben, wird sogar in Ländern mit einheitlicher Grundrente (Dänemark, Irland und Vereinigtes Königreich) erörtert. Andere Mitgliedstaaten verbessern die Pensionszuschläge für Arbeitnehmer, die länger erwerbstätig bleiben oder führen derartige Zuschläge ein. Dennoch bleiben eine Reihe von Begrenzungen des Erwerbseinkommens für Rentner erhalten und stellen ernsthafte Hindernisse für deren Erwerbsbeteiligung dar. Dadurch werden auch älteren Arbeitnehmern wichtige Möglichkeiten genommen, sich ein angemessenes Einkommen für das Alter zu sichern.

In einer Reihe von Mitgliedstaaten wird bzw. wurde ein engerer Zusammenhang zwischen lebenslangem Erwerbseinkommen (oder den Beitragszahlungen) und den Rentenleistungen eingeführt. Das bedeutet vor allem, dass nicht nur die letzten Beitragsjahre in der Rentenberechnung berücksichtigt werden, so dass Arbeitnehmer, die in den letzten Jahren geringere Bezüge hatten (durch Teilzeitbeschäftigung oder eine „zweite Karriere“) nicht unter einer unzulässigen Einschränkung ihrer Rentenansprüche leiden müssen.

Schließlich müssen Mitgliedstaaten mit einem großen Anteil an betrieblichen Altersversorgungssystemen ebenfalls prüfen, welchen Einfluss solche häufig steuerprivilegierten Systeme auf die Frühverrentung haben. Sowohl die Niederlande als auch das Vereinigte Königreich straffen die Anspruchsvoraussetzungen für Steuervorteile aus privaten Altersversicherungen, die Frühverrentungen anbieten. Im Vereinigten Königreich wird das anerkannte Mindestalter von 50 auf 55 Jahre heraufgesetzt werden.

4. DIE SITUATION IN DEN BEITRITTSLÄNDERN

In den Beitrittsländern sehen sich die Sozialschutzsysteme sehr unterschiedlichen Problemen gegenüber, einige Merkmale sind allerdings häufiger anzutreffen¹⁸: (i) *Geringe Erwerbsbeteiligungsquoten*: von einigen Ausnahmen abgesehen, finden sich in den

¹⁸ Es stehen nach wie vor zu wenige Analysen zur Verfügung, die einen Überblick über die wesentlichen Hindernisse bei der Erwerbsbeteiligung im Zusammenhang mit Aufbau und Arbeitsweise der Sozialschutzsysteme in den Beitrittsländern geben.

Beitrittsländern geringe Erwerbsbeteiligungsquoten, die zum Teil hohe Arbeitslosenquoten und hohe Abhängigkeitsquoten widerspiegeln, bedingt durch das extensive Zurückgreifen auf Frühverrentung und Erwerbsunfähigkeit während der wirtschaftlichen Umstrukturierungsphase der siebziger und achtziger Jahre. Zudem gibt es in einigen Beitrittsländern noch traditionell geprägte Sozialstrukturen, die Frauen den Zugang zu Beschäftigung einschränken und die Verbindung von Berufs- und Familienleben erschweren; (ii) *schwacher Sozialschutz und beschäftigungsfeindliche Steuersysteme*: trotz der aktuellen Reformen sind die Systeme der sozialen Wohlfahrt finanziell nicht sehr großzügig, basieren auf unklar definierten Anspruchskriterien und bieten nur unzureichenden Zugang zu Sozialschutzleistungen. Dies begünstigt eine Kultur, in der man lieber von Sozialleistungen lebt, als sich um einen Arbeitsplatz zu bemühen. Die Steuersysteme sind außerdem in einigen Fällen schlecht darauf vorbereitet, eine effiziente Steuererhebung zu entwickeln, obwohl die Besteuerung der Arbeit recht hoch ist; (iii) *informelle Wirtschaft und Migration*: legale wie illegale Einwanderer erhöhen den Kapitalstock und damit das Wachstumspotenzial dieser Wirtschaften, werfen aber das Problem auf, Arbeit für gering bezahlte Arbeiter attraktiv zu machen (legale Immigration), und nicht angemeldete Arbeit in eine reguläre Beschäftigung umzuwandeln (illegale Immigration). Die legale Immigration wirft schwerwiegende Probleme auf, sowohl im Hinblick auf die Erfassung dieser Arbeiter als auch auf die langfristige finanzielle Tragfähigkeit der Sozialschutzsysteme in den Aufnahmeländern.

Die Beitrittsländer sollten ihre Sozialschutzsysteme stärken und aktive Arbeitsmarktpolitiken entwickeln, die darauf abzielen, die Abhängigkeitsquoten von Personen zu verringern, die von Langzeitunterstützung leben, die Beschäftigungsfähigkeit von Arbeitssuchenden verbessern und insbesondere die Marktbeteiligung von Frauen und älteren Menschen erhöhen. Angesichts der Überlegungen zur Verlängerung des Arbeitslebens sollte jedoch den Lebensbedingungen in diesen Gesellschaften Rechnung getragen werden, insbesondere im Hinblick auf die geringere Lebenserwartung von Männern. Und schließlich sollten gegenüber der Schwarzarbeit, die in manchen Fällen mit illegalen Wirtschaftstätigkeiten verbunden ist, Sanktionen verstärkt angewendet und individuell zugeschnittene Programme entwickelt werden, um die legale Arbeit attraktiver zu gestalten.

5. DIE POLITISCHEN LEKTIONEN

Unbeschadet der politischen Empfehlungen, die in den Grundzügen der Wirtschaftspolitik und den Beschäftigungsleitlinien enthalten sind, können aus diesem Bericht folgende Schlussfolgerungen hinsichtlich des Beitrags gezogen werden, den die Sozialschutzpolitiken zur Arbeits- und Beschäftigungsfähigkeit leisten können:

- (1) Die Mitgliedstaaten sollten ihre Sozialschutzsysteme überprüfen und modernisieren, um sie durch die Abschaffung von Hemmnissen und negativen Anreizen beschäftigungsfreundlicher zu gestalten und die richtigen Bedingungen schaffen, um Arbeit attraktiv zu machen. Dazu müssen möglicherweise neue Instrumente eingeführt werden, dennoch können signifikante Verbesserungen allein durch Überprüfung der bestehenden Politiken erzielt werden, etwa durch die Streichung von Bedingungen in den aktuellen Leistungs- und Steuersystemen, die einen negativen Einfluss auf die Bemühungen zur Arbeitsplatzsuche oder zum Verbleib in Beruf haben, und durch Senkung der Steuern auf Niedriglöhne.

- (2) Es gibt kein einziges Werkzeug oder Leistungssystem, das allein ausreicht, um Arbeit lohnenswert zu machen. Daher sollten die Mitgliedstaaten die Wechselwirkung prüfen, die zwischen politischen Zielsetzungen, wie Besteuerung, Sozialschutzsystemen und einkommensabhängigen Leistungssystemen bestehen, wenn es um darum geht, Arbeit wieder lohnenswert zu machen. Es besteht die Tendenz, Politiken zur attraktiveren Gestaltung von Arbeit schrittweise umzusetzen, dennoch sollten die Mitgliedstaaten eine umfassende Strategie zu entwickeln, die die sozialen Ziele mit wirtschaftlichen, beschäftigungspolitischen und haushaltspolitischen Zielsetzungen verbindet, wie es in der Beschäftigungsleitlinie 8 und in den Grundzügen der Wirtschaftspolitik 9 hervorgehoben wird. Außerdem ist eine engere Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Einrichtungen und Gremien erforderlich, die für die Umsetzung der miteinander verbundenen Reformen zuständig sind.
- (3) Die Mitgliedstaaten sollten nicht finanzielle Anreize in Verbindung mit finanziellen Anreizen berücksichtigen. Bei der Konzeption der Sozialschutzreform sollten die Mitgliedstaaten zusätzlich zu den finanziellen Anreizen auch den folgenden Aspekten, die sich als wirksame Arbeitsanreize erwiesen haben, besondere Bedeutung beimessen:
 - (a) Bereitstellung angemessener (qualitativ hochwertiger und erschwinglicher) Einrichtungen für die Betreuung von Kindern und sonstiger abhängiger Personen, wie alter und behinderter Angehöriger;
 - (b) die Qualität der Arbeit, die sich durch Faktoren wie flexible Arbeitszeit, Weiterbildungsmöglichkeiten, Sicherheit am Arbeitsplatz, angemessener Sozialschutz bestimmt.
- (4) Bei der Überprüfung von Sozialschutzpolitiken, die darauf abzielen, Arbeit wieder lohnenswerter zu gestalten, ist besonders die Wechselwirkung zwischen passiven Leistungssystemen und aktiven Maßnahmen zu beachten, vor allem im Hinblick auf die Arbeitsplatzsuche und die Ausbildung. Durch striktere Bedingungen können die in den Steuer- und Sozialleistungssystemen enthaltenen finanziellen Negativanreize, die die Arbeitsaufnahme behindern, aufgefangen werden, ohne zwangsläufig die Großzügigkeit der Systeme herabzusetzen (zum Beispiel Dauer und Höhe der Ersatzeinkommen). Im Rahmen der Bemühungen um bessere Arbeitsanreize ist es wichtig, zu vermeiden, dass striktere Bedingungen – vor allem, wenn sie auf Sozialschutzleistungen angewandt werden – besonders verwundbare Personen einem erhöhten Risiko der Armut und sozialen Ausgrenzung aussetzen.
- (5) Bei der Bewertung der Kostenwirksamkeit der Sozialleistungssysteme sollten die Mitgliedstaaten eine sorgfältigere und systematischere Analyse der Situation durchführen und ebenfalls die mittelfristig zu erwartenden Auswirkungen berücksichtigen. So sind insbesondere wohlkonzipierte Maßnahmen, die die Wiedereingliederung von Menschen in den Arbeitsmarkt oder eine Verlängerung ihres Arbeitslebens zum Ziel haben, sowohl für den Einzelnen wie auch für die Gesellschaft insgesamt von Vorteil.

- (6) Die Abschaffung geografischer und beruflicher Mobilitätshemmnisse ist zwar ein wichtiges Ziel, es konnten aber nur geringe Fortschritte erzielt werden. Es müssen daher Politiken gefördert werden, die solche Hemmnisse überwinden. In den Mitgliedstaaten sollte daher der Schwerpunkt auf der Förderung der Mobilität auf dem Arbeitsmarkt liegen, zum Beispiel die Rückkehr von der Teilzeit- zur Vollzeitarbeit, zur selbständigen Arbeit oder zur schrittweisen Verrentung und die Überführung von Schwarzarbeit in reguläre Beschäftigung. Als weitere Maßnahmen sind finanzielle Anreize, wie Mobilitätsbeihilfen, Ausbildungsmöglichkeiten und Rechtsvorschriften denkbar. Die Bedeutung von allgemeiner und beruflicher Bildung im Sinne des lebenslangen Lernens ist in diesem Zusammenhang ebenfalls entscheidend
- (7) Und schließlich sollten die Mitgliedstaaten sicherstellen, dass die ergänzenden Sozialschutzsysteme, die zunehmend zu einem wichtigen Element des sozialen Schutzes werden, derart konzipiert sind, dass sie die Mobilität und die berufliche Laufbahn der Arbeitnehmer nicht behindern.