

Berlin, 7. Februar 2008

Stellungnahme der Bundesregierung zur Konsultation der Europäischen Kommission "Soziale Wirklichkeit in Europa"

Vorbemerkung

Die Bundesregierung begrüßt das Konsultationspapier des Beratergremiums für Europäische Politik als einen Versuch, die langfristigen Entwicklungslinien des gesellschaftlichen Wandels in Europa aufzuzeigen und gemeinsame Herausforderungen hinsichtlich der "sozialen Dimension" Europas zur Diskussion zu stellen. Der Bericht greift Themen auf, denen die deutsche Ratspräsidentschaft eine hohe Priorität zugewiesen hat: die Stärkung des Europäischen Sozialmodells, die Qualität der Arbeit ("gute Arbeit"), Chancengleichheit Jugendlicher und Älterer, von Menschen mit Migrationshintergrund und von Frauen beim Zugang zu Bildung und zum Arbeitsmarkt sowie die Gleichstellung von Frauen und Männern. Die Europäische Union muss sich auch mit den Sorgen und Ängsten der Bürger/-innen vor den Folgen des wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Wandels auseinandersetzen. Der Konsultationsprozess der Europäischen Kommission kann einen wichtigen Beitrag zur Weiterentwicklung des sozialen Europas leisten.

Die Debatte steht auch im Kontext der **Überarbeitung der Integrierten Leitlinien der Lissabon-Strategie** für den Zeitraum 2008-2010. Der Europäische Rat vom März 2007 hat darauf hingewiesen, dass die gemeinsamen sozialen Ziele der Mitgliedstaaten im Rahmen der Lissabon-Agenda stärker berücksichtigt werden sollten, damit die Bürger der Union die europäische Integration weiter unterstützen. Deutschland hat dies aufgegriffen und setzt sich dafür ein, die sozialen Zielsetzungen in den Leitlinien stärker sichtbar zu machen und diese um eine neue beschäftigungspolitische Leitlinie 25 zu ergänzen. Diese zielt auf die "aktive soziale Eingliederung aller durch Förderung der Erwerbsbeteiligung, die Sicherung eines angemessenen Mindesteinkommens für alle in Verbindung mit dem Grundsatz, dass Arbeit sich bei fairer Bezahlung lohnen muss, sowie die Bekämpfung von Armut und Ausgrenzung der am stärksten an den Rand der Gesellschaft gedrängten Menschen und Gruppen." Die Integrierten Leitlinien sollen auch das Ziel einer Verbesserung der Teilhabechancen von Kindern aufnehmen. Die Reduzierung geschlechtsspezifischer Unterschiede bei Beschäftigung, Arbeitslosigkeit und Entgelt muss ein wesentliches Ziel der Lissabon-Agenda bleiben.

Die **soziale Absicherung der großen Lebensrisiken** Alter, Krankheit, Unfall und Arbeitslosigkeit sowie Investitionen in Bildung, Weiterbildung und in die Gesundheit der Bürger/-innen tragen ganz wesentlich zu Wachstum, Produktivität, Beschäftigung und damit zu gesellschaftlicher Stabilität bei. Die soziale Absicherung ist in diesem Sinne auch als ein produktiver Faktor zu

begreifen. Die Lissabon-Strategie beruht auf der Annahme, dass sich Wirtschafts-, Beschäftigungs- und Sozialpolitik wechselseitig stärken. In ihrem Rahmen haben die Mitgliedstaaten der Europäischen Union eine Reihe gemeinsamer Überzeugungen und Prioritäten in Bezug auf die sozialen Herausforderungen entwickelt und als Maßstäbe für die nationale Politik formuliert.

Die **Offene Methode der Koordinierung** (OMK) im Bereich Sozialschutz und soziale Eingliederung verfolgt das Ziel, die soziale Integration in Europa zu stärken. Die betreffenden Festlegungen des Europäischen Rates von Lissabon vom März 2000 besitzen weiterhin Gültigkeit. Die im Rahmen der OMK vereinbarten gemeinsamen Ziele der Mitgliedstaaten verdeutlichen die bestehenden gemeinsamen Herausforderungen im Bereich des Sozialschutzes. Armut und Ausgrenzung sind ein ernstes Problem für die Gesellschaft. Die Kommission weist zu recht darauf hin, dass eine zu ungleiche Verteilung der Lebenschancen den sozialen Zusammenhalt einer Gesellschaft gefährden kann. Bei der OMK im Bereich soziale Eingliederung stehen die von Ausgrenzung Betroffenen deshalb zurecht im Mittelpunkt. Die Kernbotschaften des Gemeinsamen Berichts über Sozialschutz und soziale Eingliederung 2007 müssen konsequent verfolgt werden. Dies gilt insbesondere, neben der Forderung nach einer Verbesserung der Sichtbarkeit des Prozesses, für die Bekämpfung der Kinderarmut und die aktive Eingliederung in Verbindung mit einem angemessenen Mindesteinkommen für alle.

Aus dem begrüßenswerten Diskussionsanstoß zur "Sozialen Wirklichkeit in Europa" darf **kein neuer Parallelprozess** zu den bestehenden Instrumenten der europäischen Sozialpolitik resultieren. Die Ergebnisse der Konsultation können und müssen hingegen Berücksichtigung finden im Rahmen der Lissabon-Strategie, bei den Arbeiten der OMK Sozialschutz und soziale Eingliederung, für die Halbzeitbewertung und Überarbeitung der Sozialpolitischen Agenda, für die Nachhaltigkeitsstrategie der EU und auch für die Diskussion über die weitere Ausgestaltung des Binnenmarktes.

Die Bundesregierung stimmt mit den Autoren darin überein, dass eine Umgestaltung der Sozialstaaten notwendig und sinnvoll ist. Bei diesem Umbau haben die Mitgliedstaaten bereits **erhebliche Fortschritte erzielt**. So zeigen z.B. Reformen der Alterssicherungssysteme mit Blick auf die Schaffung stärkerer Arbeitsanreize, die in Europa vor über einer Dekade begonnen haben, in vielen Ländern Wirkung.

Aussagen zum allgemeinen **Wohlstand der Rentner/-innen** und von Personen, die sich dem Ruhestand nähern, wonach diese weitgehend von Reformen verschont geblieben seien, um den politischen Rückhalt für Reformen nicht zu gefährden, treffen auf Deutschland jedoch nicht zu. Aufwendungen für die zusätzliche Altersvorsorge von Beschäftigten sowie Beitragssatzänderungen und der Nachhaltigkeitsfaktor, welcher die Entwicklung von Beitragszahlern zu Rentenbeziehern berücksichtigt, haben Einfluss auf die Rentenanpassung. Zusammen mit der

Lohnentwicklung, an der sich die Rentenanpassung orientiert, hat dies dazu geführt, dass die Renten zwei Mal in Folge nicht erhöht wurden. Hinzu kommt eine Aussetzung der Rentenanpassung im Jahr 2004. Die Rentner leisten somit einen wichtigen Beitrag zur Stabilisierung der Rentenfinanzen. Reformen der Alterssicherung gehen also nicht nur zu Lasten der jüngeren Versicherten. Zugleich steigt die Zahl derjenigen Menschen über 65 Jahre, die auf die bedarfsorientierte Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung angewiesen sind. Die Aussage, dass Fairness und Gleichbehandlung "aus verständlichen politischen Erwägungen heraus auf der Strecke bleiben", wird den in Deutschland getroffenen Reformmaßnahmen in der Alterssicherung nicht gerecht

Die **Anpassung der Beschäftigungsformen** an wechselnde Bedingungen auf dem Arbeitsmarkt darf nicht durch Abbau von Arbeitnehmerschutzrechten erfolgen, sondern muss Flexibilität auf dem Arbeitsmarkt und sozialen Schutz der Arbeitnehmer/-innen miteinander verbinden. Die Arbeitsmarktpolitik muss auf eine echte Verbindung zwischen der Absicherung der Arbeitnehmer/-innen und der Anpassungsfähigkeit auf dem Arbeitsmarkt zielen (Flexicurity). Die bessere Anpassungsfähigkeit der Arbeits-, Güter- und Kapitalmärkte sowie eine positive gesamtwirtschaftliche Entwicklung sind eine wichtige Voraussetzung, um der zutreffend beschriebenen, viel zu hohen Arbeitslosigkeit und Armutsgefährdung in Europa zu begegnen. Die Integration in einen durch wettbewerbsfähige Unternehmen gestalteten Arbeitsmarkt bleibt die beste Methode zur Vermeidung sozialer Ausgrenzung und ein Arbeitsplatz ist für die meisten Menschen eine wichtige Voraussetzung für ein erfülltes Leben.

Trotz der gegenwärtigen erfreulichen Entwicklung am Arbeitsmarkt übersteigt jedoch in Deutschland die Nachfrage nach Arbeitsplätzen das Angebot immer noch deutlich. Viele Leiharbeiter/-innen erhoffen sich eine dauerhafte Übernahme im Entleihbetrieb. Manche Teilzeitarbeiter/-innen erhoffen sich eine Vollzeitstelle. Das **Arbeitsplatzdefizit** verdeutlicht, dass noch erhebliche Anstrengungen erforderlich sind, um viele Menschen in Beschäftigung zu bringen, die dies wünschen und dazu in der Lage sind. Allerdings sind Schwierigkeiten bei der Integrationsfähigkeit eines Teils der Bevölkerung zu berücksichtigen. Der Sozialstaat darf diejenigen nicht vergessen, die auch nicht durch Qualifizierungsmaßnahmen über den Arbeitsmarkt in die Gesellschaft integriert werden können.

In der sozialen Wirklichkeit in Europa spielen die Themen **Migration und Integration** eine bedeutende Rolle. Sie sind Querschnittsthemen, die gerade bei der Bearbeitung von Themen wie dem demographischen Wandel, Bildung, Weiterbildung und Beschäftigung besonderer Beachtung bedürfen.

Mit ihrer **Mitteilung „Neue gesellschaftliche Vision“** (KOM(2007)726) verfolgt die Kommission einen sehr breiten Ansatz, der kaum einen Lebensbereich auslässt - einschließlich Kinder-

betreuung, Schule, Ernährung Gesundheit, Kultur und Sport. Zugleich nimmt die Kommission für die Union eine Vielfalt von Instrumenten in Anspruch: Rechtliche Regelungen, Offene Methode der Koordinierung, sonstige Formen der Koordinierung, Förderprogramme, EU-Agenturen. Bei einem so weiten analytischen Ansatz muss genau darauf geachtet werden, dass die Schlussfolgerungen, die aus den Konsultationen gezogen werden, im Einklang mit der Zuständigkeitsverteilung zwischen der EU und den Mitgliedstaaten sowie dem Grundsatz der Subsidiarität stehen.

zu 4.1. Tendenzen

- **Demographische Entwicklung**

Der demographische Wandel ist eine Tatsache, auf die sich die Mitgliedstaaten einstellen müssen. Selbst höhere Geburtenraten würden die Situation nur langfristig ändern. Hinsichtlich der aufgezeigten demographischen Entwicklung¹ ist allerdings zu betonen, dass der sich ändernde Altersaufbau der Bevölkerung in der öffentlichen Diskussion nicht nur mit negativen Vorzeichen zu versehen ist. Eine solche Sichtweise lässt **Chancen und Gestaltungsmöglichkeiten** für Wirtschaft und Gesellschaft außer Acht. Die Menschen werden heute nicht einfach nur älter, sie werden meist auch gesund älter. Die gewonnene Lebenszeit stellt einen Gewinn sowohl für den einzelnen Menschen als auch die Gesellschaft dar. Ältere Menschen können durch lebenslanges Lernen auf der „Höhe der Zeit“ bleiben und ihren Beitrag für Wirtschaft und Gesellschaft leisten. Immer mehr ältere Menschen sind nach Beendigung ihrer eigentlichen beruflichen Laufbahn aktiv, sei es ehrenamtlich, sei es in der Fortsetzung und Weiterentwicklung erwerbsmäßiger Tätigkeit. Ältere Menschen beteiligen sich länger am gesellschaftlichen Leben, als dies früher der Fall war. Die Wertschätzung älterer erfahrener Arbeitnehmer/-innen nimmt zu. Ansätze zur Förderung eines stärkeren Engagements der älteren Generation sind vorhanden. Die Rahmenbedingungen hierfür sind jedoch noch zu verbessern. Der demographische Wandel ist weniger Schicksal als vielmehr politische Herausforderung.

Die dauerhaft **niedrige Geburtenrate** und die **steigende Lebenserwartung** führen dazu, dass sich die Altersstruktur der Bevölkerung in Deutschland – wie in ganz Europa – in den kommenden Jahrzehnten nachhaltig verändern wird. In den neuen Bundesländern zeichnen sich diese

¹ Nach Schätzungen des Statistischen Bundesamtes (Variante "Obergrenze der mittleren Bevölkerung" der 11. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung) wird der Anteil der unter 20-Jährigen von 19,7 % in 2006 bis zum Jahr 2050 auf 15,4% sinken. Dagegen wird der Anteil der 60-jährigen und Älteren von 25% auf 38,9 % ansteigen. Der Anteil der 80-jährigen und Älteren wird sich sogar verdreifachen und von 4,6 % auf 13,7 % ansteigen. Die Menschen in Deutschland leben heute durchschnittlich über 30 Jahre länger als noch vor 100 Jahren. Die Ursachen dafür sind vielfältig. Dabei bleibt ihnen ihre körperliche und berufliche Leistungsfähigkeit weitestgehend erhalten. Untersuchungen belegen, dass ein heute 60-Jähriger biologisch im Schnitt fünf bis sechs Jahre jünger ist als vor 30 Jahren. Unter Ziffer 3.5 des Konsultationspapiers hat sich im Übrigen offenbar ein Fehler eingeschlichen: Der prozentuale Anteil der über 65-jährigen zur EU-25-Gesamtbevölkerung wird 2025 22,5% (nicht: 29,5%) betragen.

Veränderungen aufgrund von Abwanderungen vielerorts schon heute besonders deutlich ab. Die Folgen für den Arbeitsmarkt sind absehbar: Es kommt zu einem Rückgang der Anzahl der erwerbsfähigen Personen und zu einer **veränderten Altersstruktur** der Belegschaften. Die aktuelle Situation auf dem Arbeitsmarkt darf nicht darüber hinweg täuschen, dass in Deutschland zunehmend ein Mangel an Fachkräften droht. Die entscheidende Frage wird sein, ob und wie es gelingen kann, in einer alternden Gesellschaft Wohlstand und Wirtschaftswachstum zu erhalten. Dazu müssen die vorhandenen Potenziale gerade von nicht erwerbstätigen Frauen und älteren Menschen in Wirtschaft und Gesellschaft besser genutzt werden. Ältere Menschen sind nicht Teil des Problems, sondern Teil der Lösung.

zu 4.2. Persönliches Wohlergehen

Die mit der Initiative vorgenommene Erweiterung der Perspektive von einer rein sozio-ökonomischen Begründung für Reformen hin zu einem Ansatz, der die Lebensqualität und das Wohlbefinden der Bürger/-innen in den Blick nimmt, ist begrüßenswert. Gerade vor dem Hintergrund des breiten Spektrums der angesprochenen Fragen sind jedoch Faktoren, die in unmittelbarem Zusammenhang mit der Sozialgesetzgebung eines Staates stehen, von solchen Faktoren zu unterscheiden, die der **privaten Lebensgestaltung** zuzuordnen sind. Der Bereich privater Lebensgestaltung entzieht sich in einer freiheitlichen Gesellschaft weitgehend staatlicher Gestaltung. Ein paternalistischer Ansatz, als ob der Staat Maßstäbe für ein "glückliches und zufriedenes Leben" seiner Bürger/-innen setzt, ist bei allen Reformüberlegungen unbedingt zu vermeiden. Die Bürger/-innen einer freien Gesellschaft müssen für viele Faktoren, die für ihr "Wohlbefinden" von Bedeutung sind, selbst Verantwortung tragen und bestimmen, was sie unter einem glücklichen Leben verstehen.

zu 4.3. Gesellschaftliche Chancen

- **Bildung und Ausbildung**

In einer Gesellschaft, die sich vor dem Hintergrund einer Welt im Wandel immer mehr als Wissensgesellschaft präsentiert, ist Bildung eine zentrale **Voraussetzung für Teilhabe und Selbstverwirklichung** der Menschen. Der Zugang zu besserer Bildung für alle definiert somit immer stärker die Rahmenbedingungen für Chancen- und Teilhabegerechtigkeit in unserer Gesellschaft. Ziel der Bildungspolitik muss es sein, allen Bürger/-innen Zugang zu Bildung und zu den Chancen der Wissensgesellschaft zu bieten.

Das Potenzial der Menschen ist bereits in einer frühen Lebensphase zu stärken. Die Freude am „Lernen lernen“ muss schon bei kleinen Kindern geweckt werden. **Frühe individuelle Förderung** – beginnend bereits vor der Einschulung – ist der Schlüssel zu mehr Chancengerechtigkeit für alle Kinder. Frühe Förderung stellt die Weichen für angemessene Lebenschancen und

für das Wohlbefinden und die persönliche Entwicklung der späteren Erwachsenen. Durch eine gezielte Sprachförderung und durch das Hinführen zum selbstständigen Lernen können familiäre und soziale Benachteiligungen früh vermieden und Stärken rechtzeitig gefördert werden. Kinder brauchen gute Kinderbetreuungsangebote, besonders Kinder aus Migrantenfamilien und aus Familien in prekären Lebensverhältnissen, die dadurch Chancen erhalten, die ihnen sonst verwehrt bleiben. Erfolgreiches Lernen der Kinder setzt auch voraus, dass diejenigen, die die Verantwortung für die Gestaltung von Bildungsprozessen haben – Eltern, Erzieherinnen und Erzieher sowie Lehrkräfte – intensiv zusammenarbeiten.

Zugleich sind weitere Anstrengungen in den allgemeinbildenden Schulen erforderlich, um den Zusammenhang zwischen Bildungserfolg und sozialer Herkunft abzubauen. Leitbild sollte hier ein **förderndes und forderndes Bildungssystem** sein, das an die Stärken und Lernvoraussetzungen jedes einzelnen Kindes bzw. Jugendlichen anknüpft und diesen damit „soziale Brücken“ im Hinblick auf eine spätere Berufstätigkeit baut. Insbesondere Schulen mit gut durchdachten Ganztagsangeboten können hier ihren Beitrag leisten, mit besserer individueller Förderung der Schülerinnen und Schüler, mehr sozialem Lernen, einer neuen Verbindung von Unterricht mit Zusatzangeboten und Freizeitelementen, einer Öffnung der Schule zu Partnern im sozialen, kulturellen, ökologischen und wirtschaftlichen Umfeld, einer stärkeren Einbeziehung von Eltern und Schülern in die Schulentwicklung und einer entsprechenden Qualifizierung des schulischen und außerschulischen Personals. Dabei gilt es auch, die Erweiterung des beruflichen Spektrums von Mädchen und Jungen weiter zu fördern.

Ein besonderes Augenmerk sollte auf die **frühen Schulabbrecher/-innen** gerichtet werden. In Deutschland bleiben viele dieser Schulabgänger/-innen ohne beruflichen Abschluss. Die Aussichten auf einen dauerhaften Arbeitsplatz sind jedoch ohne Berufsabschluss gering. Der Anteil der Jugendlichen, die keine Berufsausbildung abgeschlossen haben, muss demnach deutlich gesenkt werden. Hier können neben einer verbesserten Berufsorientierung bereits in der Schule u. a. Maßnahmen zur **betrieblichen Einstiegsqualifizierung** der Jugendlichen und zum Ausbau der betrieblichen Ausbildungskapazitäten helfen. Das Sonderprogramm des Bundes zur Einstiegsqualifizierung Jugendlicher soll Jugendlichen mit eingeschränkten Vermittlungschancen und Jugendlichen, die noch nicht in vollem Maße über die erforderliche Ausbildungsbefähigung verfügen, den Zugang zu einer betrieblichen Ausbildung ermöglichen. Gefördert wird die Teilnahme an einer sechs- bis zwölfmonatigen Einstiegsqualifizierung im Betrieb als Brücke in die Berufsausbildung. Das Programm ist ein Beitrag der Bundesregierung zum Ausbildungspakt.

Benachteiligte Jugendliche mit besonderem Förderbedarf bedürfen unter Umständen für die Aufnahme bzw. den erfolgreichen Abschluss einer beruflichen Ausbildung besonderer Unterstützung, z.B. durch berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen und ausbildungsbegleitende Hilfen. Jugendliche sollten möglichst frühzeitig einen Einblick in die Berufswelt bekommen. Hierbei sind gut organisierte und begleitete Praktika von erheblichem Vorteil. Es gilt, die vorhandenen

Fördermöglichkeiten der Bundesagentur für Arbeit zu nutzen, um diesen jungen Menschen individuelle und flexible Wege zu einer abschlussorientierten Qualifizierung zu ermöglichen.

Grundsätzlich wird man der Bedeutung von Bildung für die Lebenschancen der Bürger/-innen in einer Wissensgesellschaft nur dann gerecht werden können, wenn ausreichend finanzielle Mittel zur Verfügung gestellt werden. Dabei ist der Fokus nicht nur auf die Quantität, sondern auch auf die Qualität der Öffentlichen Ausgaben zu richten. Darüber hinaus müssen neue Wege gegangen werden, die mehr Durchlässigkeit im Bildungssystem und mehr soziale Aufwärtsmobilität ermöglichen.

- **Weiterbildung**

Die globalen, wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Herausforderungen in einer Wissensgesellschaft erfordern es, sich weiterzubilden sowie erworbene Kenntnisse der ersten Ausbildungsphase permanent anzupassen. Aus deutscher Sicht sind daher bedarfsgerechte Systeme für lebenslanges Lernen und eine aktive Arbeitsmarktpolitik unverzichtbar.

Das **Übergangmanagement** an den verschiedenen Schnittstellen zwischen Schule und Wirtschaft, Benachteiligtenförderung und Ausbildung sowie die Nachqualifizierung junger Erwachsener ist insgesamt zu verbessern. Jugendliche mit besonderem Förderbedarf benötigen zur Bewältigung des für sie schwierigen Übergangsprozesses eine frühzeitig beginnende individuelle Bildungsbegleitung sowie spezielle, praxisorientierte Bildungsangebote. An- und ungelernte (junge) Erwachsene benötigen eine reale Chance zum nachträglichen Erwerb eines Berufsabschlusses im Sinne einer "zweiten Chance".

Die Herausforderungen einer Wissensgesellschaft erfordern es, sich weiterzubilden sowie erworbene Kenntnisse der ersten Ausbildungsphase ständig weiter zu entwickeln. Bedarfsgerechte Systeme für lebenslanges Lernen und eine aktive Arbeitsmarktpolitik sind unverzichtbar. Da sich **Personen mit geringer Qualifikation** nach wie vor weniger an Weiterbildungsmaßnahmen beteiligen als gut Qualifizierte, verstärkt sich hier die Gefahr der Bildungsungleichheit. Aufgabe der Bildungspolitik ist es, allen Menschen lebenslanges Lernen zu ermöglichen und gegebenenfalls Menschen mit schlechteren Startbedingungen besonders zu unterstützen. In Deutschland werden beispielsweise mit der Initiative 50plus und der geplanten Einführung des „Weiterbildungssparens“ die berufsbezogenen und arbeitsmarktpolitischen Aktivitäten in Bezug auf die Weiterbildungsförderung insbesondere älterer und gering qualifizierter Arbeitnehmer/-innen verstärkt. Es soll zudem ein Bewusstsein dafür geschaffen werden, dass Investitionen in die Qualifikation der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter für die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen ebenso bedeutend sind wie etwa Investitionen in die Verkehrsinfrastruktur. Ziel der Bundesregierung ist es deshalb, in Kooperation mit der Wirtschaft Ausbildungs- und Fortbildungssysteme zu stärken und an die sich wandelnden Rahmenbedingungen anzupassen sowie die Teilnehmerquoten zu erhöhen.

- **Beschäftigung / Arbeitsplatz**

Arbeitsbedingungen, die ein **lebenslanges Lernen** ermöglichen und die Sicherheit und Gesundheit der Beschäftigten und eine diskriminierungsfreie sowie familienfreundliche Gestaltung der Arbeit fördern, sind ein Schlüssel für die Beschäftigungsfähigkeit von Arbeitnehmer/-innen und für die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen. Gesetze und vor allem Tarifverträge können zur Verbesserung dieser Arbeitsbedingungen beitragen. Auf diese Weise wird Arbeitnehmer/-innen geholfen, den Wandel im Arbeitsverhältnis, aber auch Perioden der Arbeitslosigkeit sowie den Übergang zu einer neuen Beschäftigung zu bewältigen.

Ein sicherer Arbeitsplatz sowie faire und angemessene Arbeitsbedingungen motivieren zu hohen Leistungen, beruflicher Weiterbildung und Engagement für das Unternehmen. „**Gute Arbeit**“ bedeutet aus der Sicht der Arbeitnehmer/-innen außerdem ein verlässliches Einkommen, fachliche und kreative Fähigkeiten in die Arbeit einbringen und entwickeln zu können, Anerkennung zu erhalten und soziale Beziehungen zu entwickeln. Positiv wird Arbeit bewertet, wenn ausreichend Ressourcen wie z.B. Entwicklungs-, Qualifizierungs- und Einflussmöglichkeiten vorhanden sind und ein gutes soziales Klima zu Vorgesetzten und Kolleg/innen besteht. Eine weitere wichtige Bedingung ist, dass Arbeitgeber für ihre Mitarbeiter/-innen Arbeitsschutz und Gesundheit in angemessenem Maße gewährleisten. In diesem Zusammenhang gibt eine Studie aus dem Jahr 2006 Hinweise, die sich mit der Frage "Was ist gute Arbeit? – Anforderungen aus der Sicht von Erwerbstätigen" beschäftigt².

Flexicurity bedeutet eine umfassende politische Strategie, die darauf abzielt, eine Flexibilisierung der Arbeitsmärkte und der Arbeitsverhältnisse bzw. Arbeitsbeziehungen zusammen mit Beschäftigungs- und Einkommenssicherheit sowie einer angemessenen sozialen Absicherung zu ermöglichen. Dabei sind schwächere und benachteiligte Gruppen am Arbeitsmarkt besonders zu fördern. Bei der Flexicurity-Debatte geht es nicht nur um das Arbeitsrecht, sondern um den gesamten Rahmen der Wettbewerbsbedingungen, der sozialen Sicherung, um Tarifsysteme, auch um die Finanz- und Steuer-, Bildungs-, Gleichstellungs- und Familienpolitik. Flexibilität und Sicherheit sollten dabei weder als Gegensätze noch als kommunizierende Röhren ("trade-offs") betrachtet werden. Vielmehr sind beide Komponenten gleichrangig zu verfolgen. Zum Abbau der strukturellen Langzeitarbeitslosigkeit können Flexicurity-Instrumente neben den Integrationsmaßnahmen besonders für Geringqualifizierte sowie verbesserten Anreizen zur Arbeitsaufnahme einen wichtigen Beitrag leisten. Die Mitgliedstaaten können viel voneinander lernen, ohne dass es ein Flexicurity-Modell für alle gibt. Schließlich muss jeder Mitgliedstaat sein

² <http://www.inqa.de/Inqa/Navigation/Service/suche,did=62188.html>. Im Rahmen der Studie wurden 5.400 abhängig und selbständig Beschäftigte zu ihrer aktuellen Arbeits- und Lebenssituation befragt. Die Befragten wurden gebeten, unabhängig von ihren aktuellen Arbeitsbedingungen, wichtige Aspekte guter Arbeit zu benennen. Die Ergebnisse zeigen, wodurch - aus der Sicht von Erwerbstätigen - gute Arbeit charakterisiert ist und in welchem Maße die heutige Arbeitswelt ihre Vorstellungen von guter Arbeit erfüllt.

eigenes Flexicurity-Arrangement (weiter-)entwickeln. Eine Balance zwischen Flexibilität und Sicherheit kann nur erreicht werden, wenn gleichzeitig gleichstellungs- und familienpolitische Grundvoraussetzungen erfüllt sind.

Viele Frauen sind auf Grund der mangelnden **Kinderbetreuungsmöglichkeiten** gerade in den westdeutschen Bundesländern gezwungen, ihre beruflichen Ziele hintan zu stellen (vgl. OECD-Bericht „Starting strong“ 2004). Das Angebot an Betreuungsmöglichkeiten entspricht häufig nicht den Bedürfnissen der Eltern.³ Für die Balance von Familie und Beruf, den Wiedereinstieg in das Berufsleben nach der Elternzeit und für die Förderung der Kleinsten, aber auch aus ökonomischen Gründen ist eine breite Palette an unterschiedlichen Angeboten bereitzustellen, die zeitlich flexibel, bezahlbar und vielfältig sind, sei es in Tageseinrichtungen in öffentlicher oder freier Trägerschaft (z.B. der Kommunen und der freien Wohlfahrtspflege) oder durch öffentlich oder privat finanzierte Kindertagespflege. Die Bundesregierung unterstützt deshalb die Bundesländer beim Ausbau von Tageseinrichtungen und Kindertagespflege und fördert den Ausbau betrieblich unterstützter Kinderbetreuung.⁴ Mit dem Ausbau der Kinderbetreuung vor allem für die unter Dreijährigen wird ein Signal für eine familienfreundliche Gesellschaft mit gleichen Chancen für Frauen und Männer gesetzt.

Ein Signal für eine familienfreundliche Gesellschaft will die Bundesregierung nicht nur für Deutschland, sondern auch für die Europäische Union setzen. Mit der **Europäischen Allianz für Familien** hat die Bundesregierung während der deutschen EU-Ratspräsidentschaft eine gute Plattform für den Meinungs- und Informationsaustausch zu familienfreundlichen Politiken eingerichtet.

In Deutschland wandeln sich die Bedingungen für die Gründung von Familien und das Leben mit Kindern. Sie machen eine **Neuausrichtung familienpolitischer Leistungen** und insbesondere eine passgenaue und nachhaltige Absicherung von Eltern und Kindern in der Frühphase der Familie nötig. Die Bundesregierung hat ihre familienpolitischen Leistungen neu ausgerich-

³ Nach der Forsa-Studie „Erziehung, Bildung und Betreuung“ (2005) meinen 53 % der befragten Eltern, dass es in ihrer Stadt oder Gemeinde zu wenig Angebote für unter Dreijährige Kinder gibt. Hinsichtlich der Öffnungszeiten von Bildungseinrichtungen sehen 60 % der Eltern Verbesserungsbedarf.

⁴ Auf ein bedarfsgerechtes Angebot für alle Altersgruppen zielt das am 01.01.2005 in Kraft getretene Gesetz zum Ausbau der Tagesbetreuung für Kinder. Das Betreuungsangebot für die unter Dreijährigen in Westdeutschland soll verbessert und der hohe Versorgungsgrad in Ostdeutschland gehalten werden. Bis 2010 soll das Angebot an Kinderbetreuung für Kinder unter drei Jahren quantitativ und qualitativ mit dem westeuropäischen Niveau gleichziehen. Darüber hinaus haben Bund und Länder vereinbart, dass bis 2013 für bundesweit durchschnittlich 35 Prozent der unter dreijährigen Kinder in ganz Deutschland Betreuungsplätze zur Verfügung gestellt werden. Der Bund wird sich an der Finanzierung der Kinderbetreuungsplätze mit insgesamt 4 Mrd. € beteiligen. Der Bundestag hat am 25. Oktober 2007 bereits das Kinderbetreuungsfinanzierungsgesetz zur Errichtung eines Sondervermögens verabschiedet, mit dem die Bundesregierung ab 2008 einen Betrag von insgesamt 2,15 Mrd. Euro für Investitionen zur Verfügung stellen wird. Darüber hinaus beteiligt sie sich von 2009 bis 2013 mit 1,85 Mrd. € an den zusätzlichen Betriebsausgaben. Mit Beginn des Kindergartenjahres 2013/2014 soll es für alle Kinder vom vollendeten 1. bis zum 3. Lebensjahr einen rechtlichen Anspruch auf einen Betreuungsplatz geben.

tet, um den veränderten Lebensentwürfen von Frauen und Männern gerecht zu werden, den Menschen mehr Mut zu mehr Kindern zu machen und einen Beitrag zur Sicherung ihrer Zukunft zu leisten. Das einkommensbezogene Elterngeld hat das Erziehungsgeld mit dem Ziel abgelöst, Familien nach der Geburt eines Kindes bei der Sicherung ihrer Lebensgrundlage zu unterstützen. Es ist Teil eines abgestimmten Dreiklangs familienpolitischer Leistungen, die auf die Verbesserung der Betreuungsinfrastruktur, eine familienbewusste Arbeitswelt und eine nachhaltige und gezielte finanzielle Stärkung von Familien ausgerichtet sind.

- **Gesellschaft und soziales Beziehungsgeflecht**

Die **Familienstrukturen sind im Wandel**. Mehr Menschen als früher leben in Einpersonenhaushalten, Mehrgenerationenhaushalte nehmen ab. Die Beziehungen zwischen den Generationen - zwischen erwachsenen Kindern und ihren Eltern - werden überwiegend über Haushaltsgrenzen hinweg gelebt. Aufgrund des demographischen Wandels wird es künftig auch mehr Menschen geben, deren persönliche Situation - z.B. keine eigenen Kinder oder weit entfernt wohnende Kinder - keine ausreichende Unterstützung innerhalb von Familien bietet. Für diese gilt es, verstärkt außerhalb von Familienstrukturen Netzwerke aufzubauen.

Die Familie besitzt nach wie vor eine wichtige Funktion im Leben der meisten Menschen. Auch nach dem Auszug der Kinder aus dem Elternhaus reißen Generationenbeziehungen nicht ab. Im Gegenteil: Es gibt enge emotionale Bindungen und häufige Kontakte. Mehr als die Hälfte der 40- bis 85-Jährigen steht täglich und fast alle mindestens einmal pro Woche mit einem ihrer Kinder in Verbindung. Gerade in Zeiten eines tief greifenden Wandels der Gesellschaft gibt die Familie Halt. **Solidarität zwischen den Generationen** geht über die ökonomische und institutionalisierte Solidarität des Generationenvertrags in der Sozialversicherung hinaus. Sie lebt von wechselseitiger Verantwortung und der Verantwortung für zukünftige Generationen. Die materiellen und immateriellen Unterstützungen, die zwischen den Generationen geleistet werden, sind beachtlich und vielfältig. Großeltern und Eltern unterstützen ihre Kinder und Enkelkinder finanziell. Das im Auftrag des BMFSFJ durchgeführte Alterssurvey kommt zu dem Ergebnis, dass der Gesamtwert der Geld- und Sachwerte, die die ältere Generation an die jüngere in Deutschland leistet, 32,5 Mrd. Euro jährlich beträgt. Jüngere Menschen übernehmen ihrerseits Hilfeleistungen im Haushalt der Älteren. So werden gegenwärtig zwei Drittel der Pflegebedürftigen von ihren Angehörigen betreut. Allerdings wächst im Zuge der sich verlängernden Lebenszeit die Anzahl der hochaltrigen Pflegebedürftigen. Zugleich nimmt auch die Zahl älterer Menschen zu, die neue Aufgaben etwa im Rahmen des bürgerschaftlichen Engagements übernehmen können und wollen. Indem Generationen innerhalb der Familie einander Unterstützung leisten, helfen sie sich nicht nur gegenseitig, sondern sie entlasten auch den Sozialstaat. Umgekehrt können solche persönlichen Hilfeleistungen einen positiven Effekt auf die Lebensquali-

tät der Jüngeren und Älteren haben, den staatliche Leistungen in dieser Form nicht erzielen können.

Die grundlegende **Frage nach der Rechtfertigung sozialer Unterschiede** in der Gesellschaft wird sich nicht abschließend beantworten lassen. Der Bericht zeigt überzeugend auf, dass der wachsende gesellschaftliche Wohlstand nicht allen Menschen zu Gute kommt. Die für viele Mitgliedstaaten aufgezeigte zunehmende soziale Spreizung gefährdet den sozialen Zusammenhalt unserer Gesellschaft. Der Europäische Rat von Lissabon März 2000 hatte bereits festgestellt, dass die Zahl der Menschen, die in der Union unterhalb der Armutsgrenze und in sozialer Ausgrenzung leben, nicht hingenommen werden kann. Der Bericht analysiert Armut ebenfalls auf der Grundlage des im Rahmen der OMK vereinbarten Konzeptes der **relativen Einkommensarmut**. Eine Reihe bewährter Instrumente der OMK dienen heute dem gegenseitigen Austausch und der Förderung von Lernprozessen über geeignete Verfahren zur Förderung der sozialen Integration in den Mitgliedstaaten. Schon jetzt werden vielfältige Befragungen und Erhebungen zur Sozialstatistik durchgeführt. Die Datenerhebung EU-SILC bietet eine gute Grundlage der Diagnose. Mit Blick auf das für das Jahr 2010 anvisierte Europäische Jahr der Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung müssen diese Anstrengungen stetig fortgeführt werden.

Die Politik der Bundesregierung zielt darauf, das Vertrauen in die Leistungsfähigkeit der **Gesetzlichen Rentenversicherung** zu bewahren und den Herausforderungen der demographischen Entwicklung zu begegnen. Der für den Arbeitsmarkt wichtige sog. Altenquotient, also die Zahl der 65-Jährigen und Älteren pro 100 Personen im Alter von 20 bis 64 Jahren wird sich von derzeit 31,7 auf 60,1 im Jahr 2050 nahezu verdoppeln. Die gesetzliche Rentenversicherung zielt auf einen fairen Ausgleich zwischen den Generationen. Die jüngsten Reformen stellen sicher, dass eingezahlte Beiträge und ausgezahlte Rente auch künftig in einem angemessenen Verhältnis zueinander stehen werden. Die Beitragszahler dürfen nicht mit Beiträgen belastet werden, die sie nicht tragen können, und die Rentner dürfen nach einem erfüllten Arbeitsleben eine adäquate Versorgung erwarten. Daher hat die Bundesregierung sowohl Beitragssatzziele als auch Niveausicherungsklauseln gesetzlich verankert⁵ und die gesetzliche Regelaltersgrenze stufenweise - im Zeitraum von 2012 an bis 2029 - auf 67 Jahre angehoben.⁶ Hierdurch werden Anreize zur Frühverrentung weiter reduziert und die Erwerbsneigung älterer Arbeitnehmer/-innen nachhaltig gestärkt. Der Anstieg der Lebensarbeitszeit trägt zusammen mit der Riester-Rente - der steuerlich geförderten zusätzlichen Altersvorsorge - und einem speziellen Nachhaltigkeitsfaktor in der Rentenformel dazu bei, die finanzielle Grundlage und die Leistungsfähigkeit

⁵ Der Beitragssatz zur GRV soll bis zum Jahr 2020 20 % und bis zum Jahr 2030 22 % nicht überschreiten. Das Rentenniveau (Sicherungsniveau vor Steuern) soll 46 % bis zum Jahr 2020 und 43 % bis zum Jahr 2030 nicht unterschreiten, wobei ein Niveau von 46 % auch über 2020 hinaus angestrebt wird.

⁶ RV-Altersgrenzenanpassungsgesetz; in Krafttreten am 01.01.2008.

der gesetzlichen Rentenversicherung langfristig sicherzustellen. Gleichzeitig werden Nutzen und Lasten generationengerecht verteilt. Die Anhebung der Altersgrenzen wird wirkungsgleich in das Versorgungsrecht der Beamten übertragen.

In den letzten Jahrzehnten hat sich die **Situation der Frauen** in der Gesellschaft und das Verhältnis von Familienarbeit und Erwerbsarbeit grundlegend geändert. Der Durchschnittsverdienst von Frauen ist - insbesondere in den alten Bundesländern – allerdings immer noch deutlich niedriger als der von Männern. Vor allem Unterbrechungen der Erwerbstätigkeit für die Betreuung von Kindern, Teilzeitarbeit sowie unterschiedliche Berufsperspektiven aufgrund von Ausbildungsentscheidungen führen zu Einkommensrückständen bei Frauen. Dem Abbau geschlechtsspezifischer Lohnunterschiede kommt deshalb hohe politische Bedeutung zu. Aufgrund ihrer Erwerbstätigkeit haben heute jedoch die meisten Frauen Ansprüche auf eine Versichertenrente aus der eigenen Versicherung. Kindererziehungszeiten werden als Beitragszeiten berechnet; die Beitragsleistung erfolgt durch den Bund.⁷ In erster Linie wird aber eine weiter zunehmende Erwerbstätigkeit zu höheren eigenständigen Rentenanwartschaften von Erziehenden führen - insbesondere also von Frauen.

Zum **Ausbau der eigenständigen Alterssicherung von Frauen** wird jüngeren oder jungverheirateten Ehepaaren die Möglichkeit eingeräumt, ihre in der Ehezeit erworbenen Rentenanprüche partnerschaftlich aufzuteilen. Anstelle der klassischen Versorgung von Verheirateten und Verwitweten kann ein Rentensplitting der gemeinsam in der Ehezeit erworbenen Rentenanwartschaften erreicht werden. Dieses Angebot einer partnerschaftlichen Teilung der Rentenanwartschaften trägt dem veränderten Partnerschaftsverständnis Rechnung, das die von beiden Ehepartnern in der Ehezeit erworbenen Anwartschaften als gemeinschaftliche Lebensleistung betrachtet und deshalb erreichen will, dass die Summe der Rentenanwartschaften aus dieser Zeit beiden Partnern je zur Hälfte zufließt. Hierdurch kann jedes Ehepaar selbst die Altersversorgung beider Partner gestalten. Durch diesen Ausbau der eigenständigen Alterssicherung von Frauen kann die klassische Hinterbliebenenversorgung allmählich eingeschränkt werden, was in einem ersten Schritt auch in der Rentenreform 2001 durch Absenkung des allgemeinen

⁷ Für jedes vor 1992 geborene Kind wird als Kindererziehungszeit das erste Jahr nach der Geburt angerechnet. Mit dem Rentenreformgesetz 1992 wurde die Anerkennung von Kindererziehungszeiten auf drei Jahre erweitert und die bis zum 10. Lebensjahr des Kindes anzuerkennenden Kinderberücksichtigungszeiten eingeführt. Mit dem Rentenreformgesetz 1999 wurde die additive Bewertung beim Zusammentreffen von Kindererziehungszeiten mit anderen Beitragszeiten bis zur Beitragsbemessungsgrenze eingeführt. Es erfolgte eine stufenweise Heraufsetzung der rentenrechtlichen Bewertung von Kindererziehungszeiten von 75 % auf 100 % des Durchschnittsverdienstes. Im Rahmen der Rentenreform 2001 ist der Nachteilsausgleich für Kindererziehende eingeführt worden: zum einen die kindbezogene Höherbewertung von Beitragszeiten, wodurch eine gezielte und nachhaltige Verbesserung der Rentenanwartschaften von Frauen, die Kinder erziehen und unterdurchschnittlich verdienen; zum anderen erhalten Frauen, die wegen der gleichzeitigen Erziehung mehrerer Kinder unter 10 Jahren nicht in der Lage sind, einer Erwerbstätigkeit nachzugehen, einen Nachteilsausgleich für diese Mehrfacherziehung. Die Kinderzulagen der zusätzlichen freiwilligen privaten Altersvorsorge begünstigt ebenfalls insbesondere kindererziehende Frauen.

Versorgungssatzes von 60 auf 55 Prozent geschehen ist. An einen vollständigen Abbau der Hinterbliebenenversorgung wird jedoch nicht gedacht, weil die eigenständige Alterssicherung von Frauen wegen ihrer geringeren Verdienste auf dem Arbeitsmarkt noch für längere Zeit hinter der Höhe der Rente für Männer zurückbleiben wird.

Schlussbemerkung

Angesichts der Vielfalt und Verschiedenheit der sozialen, gesellschaftlichen und kulturellen Gegebenheiten in den Mitgliedstaaten lässt sich die soziale Wirklichkeit in Europa nur sehr schwer umfassend ermitteln und beschreiben. Zu einzelnen Regionen, unter denen es sowohl erfolgreiche Wachstumsregionen als auch problembehaftete Abwanderungsregionen gibt, lassen sich keine pauschalierenden Aussagen treffen. Die **Vielfalt der sozialen Gegebenheiten** in Europa spiegelt sich auch in der Heterogenität der sozialen Sicherungssysteme wieder. Für die Bürger/-innen ist etwa im Bereich der Gesundheitsabsicherung und der Absicherung des Pflegerisikos eine verlässliche Versorgung von zentraler Bedeutung. Das Subsidiaritätsprinzip und die Verantwortung der Mitgliedstaaten bei der Gestaltung ihrer Sicherungssysteme dürfen deshalb nicht in Frage gestellt werden.

Die Europäische Union verfügt bereits über **geeignete Instrumente** und Foren, in denen der Diskussionsprozess fortgeführt werden kann um politische Handlungsempfehlungen und gemeinsame Ziele sowie geeignete Indikatoren zu entwickeln. Die Ergebnisse der Konsultation müssen im Rahmen der Lissabon-Strategie und bei den Arbeiten der OMK Sozialschutz und soziale Eingliederung, bei der Halbzeitbilanz und Überarbeitung der Sozialpolitischen Agenda sowie bei der weiteren Gestaltung des Binnenmarktes Berücksichtigung finden. Die vereinbarten gemeinsamen sozialen Ziele müssen sichtbarer Ausdruck des gemeinsamen Gestaltungswillens für ein soziales Europa sein. Deshalb hat die Bundesregierung für die Aufnahme einer neuen Leitlinie in die Integrierten Leitlinien zur aktiven Eingliederung und zu deren Ergänzung um weitere Aspekte wie die Verbesserung der Teilhabechancen von Kindern sowie die Erhöhung der Elternerwerbsquote vorgeschlagen. Die angestrebte größere Sichtbarkeit dieses Prozesses darf nicht durch die Einführung neuer Parallelprozesse gleichen Inhalts beeinträchtigt werden.

Wenn das Bekenntnis zu angemessenen sozialen Standards in der Europäischen Union keine Floskel bleiben soll, müssen bei allen relevanten Maßnahmen der Union soziale Folgen Berücksichtigung finden. Die Bundesregierung begrüßt den Vertrag von Lissabon gerade auch wegen der darin niedergelegten sozialen Ziele, des Bekenntnisses zu einer sozialen Marktwirtschaft, und der Rechtsverbindlichkeit der Grundrechte ihrer Bürger/-innen.