

DE



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 21.03.2000
KOM(2000) 163 endgültig

BERICHT ÜBER DIE SOZIALE SICHERHEIT IN EUROPA 1999

(von der Kommission vorgelegt)

BERICHT ÜBER DIE SOZIALE SICHERHEIT IN EUROPA 1999

INHALTSVERZEICHNIS

1. Veränderungen im Umfeld der Sozialschutzsysteme.....	9
2. Trends bei den Sozialausgaben	14
3. Finanzierung der Sozialausgaben.....	17
4. Jüngste politische Änderungen.....	19
4.1. Hauptziel: Dafür zu sorgen, daß Arbeit sich lohnt und daß das Einkommen gesichert ist.....	19
4.2 Hauptziel: Die Renten sicher und die Rentensysteme langfristig finanzierbar machen.....	24
4.3 Hauptziel: Die soziale Eingliederung fördern.....	25
4.4. Hauptziel: Eine hohen Qualitätsansprüchen genügende und langfristig finanzierbare Gesundheitsversorgung sichern.....	27
5. Datenfragen	29
6. Der Sozialschutz in den Bewerberländern Mittel- und Osteuropas	30

Zusammenfassung

Dies ist der erste Bericht nach dem Vorschlag der Europäischen Kommission vom Juli 1999 für eine „Konzertierte Strategie zur Modernisierung des Sozialschutzes“ (KOM(1999) 347). Den Hintergrund dieser Initiative bildet die ständige Weiterentwicklung der politischen, rechtlichen, wirtschaftlichen und sozialen Rahmenbedingungen, unter denen die Sozialschutzpolitik stattfindet, sowohl auf der Ebene der Mitgliedstaaten als auch der Europäischen Union. Die raschen Fortschritte auf dem Weg zur Vollendung der Wirtschafts- und Währungsunion, die konzertierte Beschäftigungsstrategie und die Erweiterung der Union ziehen bedeutende Auswirkungen auf den Sozialschutz nach sich, der zunehmend zum gemeinsamen Anliegen der Mitgliedstaaten wird und daher eine engere Zusammenarbeit auf europäischer Ebene voraussetzt.

Für die Organisation und Finanzierung des Sozialschutzes sind die Mitgliedstaaten zuständig. Allerdings setzen politische Koordinierungs- und Überwachungsinstrumente der EU den weiteren Rahmen auch für die Politik im Bereich des Sozialschutzes und der Beschäftigung, indem sie Ziele für die Haushaltskonsolidierung und Leitlinien für die Politik setzen. Ziel der neuen politikorientierten Initiative, die die sich verändernden wirtschaftlichen Rahmenbedingungen und die Notwendigkeit der Politikkoordination berücksichtigt, ist es, die Zusammenarbeit in diesem Bereich parallel und ergänzend zum Beschäftigungsprozeß zu verstärken. In der Mitteilung von 1999 werden die vier folgenden allgemeinen Ziele genannt, an denen sich die Sozialschutzsysteme orientieren sollten:

- dafür zu sorgen, daß Arbeit sich lohnt und daß das Einkommen gesichert ist;
- die Renten sicher und die Rentensysteme langfristig finanzierbar zu machen;
- die soziale Eingliederung zu fördern und
- eine hohen Qualitätsansprüchen genügende und langfristig finanzierbare Gesundheitsversorgung zu sichern.

Der neue Bericht über die soziale Sicherheit spielt in diesem Gesamtrahmen eine maßgebliche Rolle, indem er einen Überblick über die jüngsten Entwicklungen vermittelt und so die Mitgliedstaaten bei der Politikgestaltung unterstützt. Um die Reformen in den einzelstaatlichen Systemen im Auge behalten zu können, schlägt die Kommission vor, künftig jedes Jahr einen solchen Bericht zu veröffentlichen, wobei dessen Form noch mit den Mitgliedstaaten zu erörtern wäre. Der derzeitige Bericht sollte daher als Zwischenbericht gewertet werden. Nichtsdestotrotz gilt sein Hauptaugenmerk den vier vorstehend erwähnten allgemeinen Schlüsselzielen.

Der Bericht untersucht die jüngsten Entwicklungen bei den Einnahmen und Ausgaben im Bereich Sozialschutz und nimmt insofern eine Aktualisierung der vorangegangenen Berichte vor. Ebenfalls eingegangen wird auf die Grenzen politischer Analysen auf der Grundlage der Daten, die derzeit auf europäischer Ebene durch das Europäische System der integrierten Statistiken über soziale Sicherheit (ESSPROS) und das neue Haushaltspanel der Europäischen Gemeinschaften (ECHP) bereitgestellt werden. Der Bericht verweist auf die Notwendigkeit, Daten in besserer Qualität und vor allem rascher vorzulegen, wenn die Entwicklungen in den Sozialschutzkonzepten künftig einer angemessenen Analyse unterzogen werden sollen.

Als ein wichtiges Thema, das alle vier Ziele betrifft, werden geschlechterspezifische Fragen angesprochen. Der Bericht hebt hervor, daß Sozialschutzsysteme notwendig sind, um besser

auf die im Wandel begriffenen geschlechterspezifischen Realitäten eingehen zu können, und daß vor allem eine stärkere Einbindung von Frauen in die Erwerbsbevölkerung gefördert werden muß. Erstmals untersucht werden auch die Sozialschutzsysteme in den mittel- und osteuropäischen Ländern, die den Beitritt zur Europäischen Union beantragt haben, und die wichtigsten Entwicklungen in diesen Systemen in den vergangenen Jahren.

Darüber hinaus enthält der Bericht - aufbauend auf den Ergebnissen der ersten beiden ECHP-Wellen - neue empirische Erkenntnisse dazu, welche Arbeitslosenbezüge Männer und Frauen in den Jahren 1993-1994, gemessen an ihrem Nettoverdienst in Zeiten der Beschäftigung, tatsächlich erhielten. Bei der Interpretation dieser Erkenntnisse, die auf die laufende Debatte über finanzielle Fehlanreize im Hinblick auf Beschäftigung abzielen, ist gewisse Vorsicht geboten. Sie sollten mit den Ergebnissen anderer Studien verglichen und werden weitere Untersuchungen erfordern, sobald die Ergebnisse der nächsten Wellen vorliegen.

Dafür sorgen, daß Arbeit sich lohnt und daß das Einkommen gesichert ist

Unionsweit bestand in den letzten Jahren ein wichtiges Merkmal der Politik darin, daß die Voraussetzungen für die Gewährung von Unterstützungsleistungen vielerorts überprüft wurden. Dies führte in vielen Mitgliedstaaten dazu, daß Maßnahmen ergriffen wurden, um strengere Voraussetzungen für den Anspruch auf Unterstützungsleistungen einzuführen und die Arbeitslosen verstärkt zur Arbeitsplatzsuche zu bewegen. Die eingeleiteten Maßnahmen beschränkten sich nicht nur auf die Arbeitslosenunterstützung. Änderungen gab es insbesondere auch bei den Leistungssystemen für Erwerbsunfähigkeit und Vorruhestand, die in einigen Ländern inzwischen in großem Umfang als effektiver Ersatz für Arbeitslosenunterstützung zum Tragen kamen. Darüber hinaus war ein Ausbau dieser Systeme in den Ländern zu verzeichnen, in denen sie früher am wenigsten großzügig gestaltet waren. Um die starren Grenzen zwischen Erwerbstätigkeit und Ruhestand aufzuheben, haben mehrere Länder Regelungen zur Altersteilzeitarbeit eingeführt, die mehr Raum für einen gleitenden Übergang in den Ruhestand bieten. Parallel zu Änderungen in den Leistungssystemen versuchten einige Länder darauf hinzuwirken, daß Arbeit sich unter finanziellen Gesichtspunkten stärker lohnt. Dazu wurden Maßnahmen getroffen, um das Nettoeinkommen derer, die eine Beschäftigung aufnehmen, anzuheben, indem ihnen sowohl der Weiterbezug gewisser Unterstützungsleistungen nach Aufnahme der Beschäftigung gestattet als auch die Arbeitnehmerhilfen ausgebaut wurden.

Der Bericht untersucht die Änderungen bei den familienbezogenen Leistungen, zu deren wichtigsten Zielen es gehört, Männern und Frauen mit Kindern finanzielle und praktische Unterstützung zukommen zu lassen, damit sie berufliche und familiäre Pflichten in Einklang bringen können. Die Bereitstellung familienbezogener Unterstützungseinrichtungen ist eine notwendige Ergänzung zu den aktiven Arbeitsmarktmaßnahmen. Sozialleistungen zur Betreuung von Kindern, Behinderten sowie älteren und gebrechlichen Menschen sind äußerst wichtig, um die Einkommenssicherheit von Menschen mit Familie und ganz besonders Frauen zu verbessern. In den letzten Jahren sind die Sozialleistungen für die Betreuung von Kindern in mehreren Mitgliedstaaten ausgebaut worden - insbesondere in Ländern, wo diese zuvor nur eingeschränkt existierten. Unionsweit angehoben wurde auch der Anspruch auf Elternurlaub, der ganz besonders wichtig ist, um Eltern mit Kleinkindern in die Lage zu versetzen, einer Berufstätigkeit nachzugehen, und das neue Gleichgewicht der Geschlechter auf dem Arbeitsmarkt zu fördern.

Die Renten sicher und die Rentensysteme langfristig finanzierbar machen

Die in den letzten 10-15 Jahren verzeichnete starke Zunahme der Personen im Rentenalter in allen Mitgliedstaaten warf überall ein Schlaglicht auf die Konsequenzen dieser Entwicklung für die Altersrentensysteme. Ein neues Gleichgewicht wird angestrebt zwischen dem Ziel, älteren Menschen ein angemessenes und sicheres Einkommen zur Verfügung zu stellen, und dem, die Rentensysteme langfristig finanzierbar zu machen. Auch wenn die eingeführten Maßnahmen im einzelnen voneinander abweichen, besteht in der Praxis doch ihr gemeinsamer Schwerpunkt darin, die in Zukunft erforderlichen Transfers einzuschränken (besonders solche, für die der Staat zuständig ist) oder die verfügbaren Finanzmittel aufzustocken. Hierzu gehören die Anhebung des gesetzlichen Rentenalters oder der für einen vollen Rentenanspruch erforderlichen Beitragsjahre, die Verringerung des Rentenbetrages im Vergleich zum früheren Verdienst oder seine stärkere Beitragsabhängigkeit sowie die Bildung spezieller Fonds zur Finanzierung künftiger Transfers. Dadurch werden zusätzliche Finanzmittel geschaffen als Ergänzung zu den bestehenden umlagefinanzierten Systemen, bei denen die heute erfolgenden Zahlungen aus den heute eingehenden Beiträgen finanziert werden, und den kapitalgedeckten Systemen, bei denen die Beiträge von heute je nach den künftigen Verpflichtungen festgelegt werden.

Die soziale Eingliederung fördern

Eine wichtige Besonderheit der Sozialpolitik bestand in den letzten Jahren in der Betonung aktiver und präventiver Maßnahmen zur Einbeziehung von Männern wie Frauen in das Arbeitsleben, sowie von Maßnahmen, die Sozialleistungssysteme so umgestalten, daß Arbeit sich lohnt. Dem lag die Absicht zugrunde, nicht nur die Zahl derer zu erhöhen, die an der Einkommenserzeugung mitwirken, anstatt aus dem von anderen erzeugten Einkommen unterstützt zu werden, sondern zugleich auch Abhängigkeit und soziale Ausgrenzung abzubauen. Auch wenn der Hauptakzent auf der Beschäftigung liegt, da eine Dauerbeschäftigung anerkanntermaßen eine wichtige Voraussetzung für die soziale Eingliederung ist, müssen - ebenfalls anerkanntermaßen - auch noch andere Aspekte in Angriff genommen werden, wenn man der sozialen Ausgrenzung wirksam begegnen will. Hierzu gehören der Zugang zur allgemeinen und beruflichen Bildung, angemessene Wohnverhältnisse und ein ausreichendes Niveau der Gesundheitsfürsorge und der sozialen Dienste. In verschiedenen Ländern wurden unlängst Maßnahmen ergriffen, um eine bessere Gesundheitsfürsorge für einkommensschwache Haushalte sicherzustellen. Obwohl die aktiven Maßnahmen in den neunziger Jahren im Vordergrund standen, hat bei den getätigten Ausgaben nur eine verhältnismäßig geringe Verschiebung von passiven hin zu aktiven Maßnahmen stattgefunden. Im Verhältnis zum BIP wurde 1998 je Arbeitsloser der gleiche Betrag für aktive Programme aufgewendet wie 1994, jedoch weniger als 1990. Das läßt erkennen, daß hier noch Spielraum besteht, um mehr Gelegenheit zur Teilnahme an aktiven Maßnahmen zu bieten, ganz besonders für die am stärksten benachteiligten Gruppen.

Eine hohen Qualitätsansprüchen genügende und langfristig finanzierbare Gesundheitsversorgung sichern

Die Belastung der Sozialschutzsysteme in der ganzen Union manifestiert sich in einem wachsenden Bedarf im Bereich der Gesundheitsfürsorge. Dieser wird noch verstärkt durch die steigenden Realeinkommen und die Tatsache, daß sich Fortschritte im verfügbaren Behandlungsspektrum bedarfsfördernd auswirken und somit die Kosten erheblich in die Höhe treiben. Die gemeinsame Antwort der Regierungen bestand in dem Bestreben, dem Anstieg der Ausgaben und dessen Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte Grenzen zu setzen, gleichzeitig aber die Qualität der Leistungen und den Zugang zur Gesundheitsversorgung

aufrechtzuerhalten. Das führte naturgemäß dazu, daß man sich auf Wege zur Steigerung der Produktivität bzw. zur Verbesserung der Kostenwirksamkeit konzentrierte. Alle europäischen Sozialschutzsysteme haben gemeinsame allgemeine Ziele zu erfüllen. Sie sehen sich auch gemeinsamen Herausforderungen gegenüber, die sie nur bewältigen können, wenn sie reformiert werden. Der vorliegende Bericht ist als ein Beitrag gedacht, mit dem der Erfahrungsaustausch und die laufenden Debatten zur Modernisierung und Verbesserung der Sozialschutzsysteme unterstützt werden sollen. Somit stellt er eine Ergänzung zu dem unlängst erschienenen Bericht „Beschäftigung in Europa 1999“ dar. Die neuen politischen, rechtlichen und wirtschaftlichen Entwicklungen auf EU-Ebene haben den Bedarf an wirtschafts- und strukturpolitischen Konzepten verstärkt, die ineinandergreifen und sich gegenseitig stärken und somit das europäische Sozialmodell voranbringen. In diesem Rahmen sollten die Sozialschutzsysteme ebenso wie die Beschäftigungspolitiken als produktive Schlüsselemente wirksam werden, die den wirtschaftlichen Fortschritt und einen hochgradigen sozialen Schutz fördern und den sozialen Zusammenhalt aufrechterhalten.

Die Europäische Kommission hat „Eine konzertierte Strategie zur Modernisierung des Sozialschutzes“¹ vorgeschlagen und damit eine neue Initiative im Sozialschutzbereich auf den Weg gebracht. Als Antwort auf die weitreichenden demographischen, wirtschaftlichen und sozialen Entwicklungen, die sich in den letzten Jahren in allen Mitgliedstaaten vollzogen haben, sind die Sozialschutzsysteme überall in der Union in Veränderung begriffen. Dies bringt neue Herausforderungen für die Regierungen mit sich, deren doppelte Zielsetzung darin besteht, unterstützungsbedürftigen Personen umfassende Hilfe auf hohem Niveau zuteil werden zu lassen, zugleich aber sicherzustellen, daß ihre Wirtschaften wettbewerbsfähig bleiben und weiterhin in der Lage sind, nachhaltige und langfristig finanzierbare Verbesserungen im Lebensstandard sowie eine große Zahl an neuen Arbeitsplätzen hervorzubringen.

Es gibt verschiedene Gründe dafür, daß die Kommission ihre neue Initiative gerade jetzt eingeleitet hat: die Vollendung der Wirtschafts- und Währungsunion durch Einführung der einheitlichen Währung sowie entsprechender Anforderungen an die Haushaltsdisziplin und gesunde öffentliche Finanzen, das Inkrafttreten des Vertrags von Amsterdam, mit dem die Europäische Beschäftigungsstrategie und der Kampf gegen soziale Ausgrenzung auf eine neue Rechtsgrundlage gestellt werden, und die intensiven Vorbereitungen auf die Erweiterung der Union. Durch sie verschiebt sich der politische, rechtliche und soziale Rahmen, innerhalb dessen die Sozialschutzpolitik auf einzelstaatlicher wie auch auf gemeinschaftlicher Ebene zum Tragen kommt, und gleichzeitig wird dadurch bewirkt, daß die Entwicklungen in den einzelnen Systemen alle angehen und eine engere Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten erforderlich machen.

Ziel dieser neuen, politikorientierten Initiative ist es, die Zusammenarbeit in diesem Bereich parallel und ergänzend zum Beschäftigungsprozeß zu verstärken. Die Sozialschutzpolitiken sind ein maßgebliches Attribut der Europäischen Beschäftigungsstrategie und zugleich ein wichtiges Mittel zur Unterstützung der Mitgliedstaaten bei der Umsetzung der Maßnahmen aus den Beschäftigungspolitischen Leitlinien, in denen die Strategie ihren praktischen Niederschlag gefunden hat. Einige der Leitlinien von 1999 umfassen ausdrücklich oder auch implizit Änderungen an den Sozialschutzsystemen, und die Vorschläge der Kommission zu den Leitlinien für das Jahr 2000 behalten diesen Ansatz bei bzw. legen darauf sogar verstärkten Nachdruck.

In der Mitteilung werden vier Schlüsselziele genannt, um sowohl einen Sozialschutz auf hohem Niveau zu gewährleisten, auf den sich die Menschen in der Union verlassen können, wenn sie in Not sind, als auch die Wirtschafts- und Beschäftigungsstrategie zu stärken. Diese Ziele bestehen darin,

- dafür zu sorgen, daß Arbeit sich lohnt und daß das Einkommen gesichert ist;
- die Renten sicher und die Rentensysteme langfristig finanzierbar zu machen;
- die soziale Eingliederung zu fördern und
- eine hohen Qualitätsansprüchen genügende und langfristig finanzierbare Gesundheitsversorgung zu sichern.

¹ „Eine konzertierte Strategie zur Modernisierung des Sozialschutzes“ (KOM(1999) 347)

Der vorliegende Bericht konzentriert sich auf Veränderungen in den Sozialschutzsystemen, die entweder in den vergangenen zwei bis drei Jahren stattgefunden haben bzw. in Anbetracht dieser allgemeinen Ziele und ihrer zentralen Bedeutung für die Modernisierung der Sozialschutzsysteme derzeit eingeführt werden. Dabei bringt er die Analysen, die in den drei vorausgegangenen Berichten zum Thema „*Soziale Sicherheit in Europa*“ (für 1993, 1995 und 1997) vorgenommen worden sind, auf den neuesten Stand.

Gewisse Aufmerksamkeit widmet der Bericht gleichzeitig finanziellen Aspekten wie etwa der Höhe, Zunahme und Struktur der Ausgaben für den Sozialschutz, der unterschiedlichen Finanzierungsgrundlage, der Verflechtung zwischen der Finanzierung des Sozialschutzes und der Beschäftigungspolitik und auch der Leistungshöhe und den Arbeitsanreizen.

Wie in der Mitteilung deutlich wird, spielen geschlechterspezifische Fragen bei allen vier Zielen eine Rolle. Der vorliegende Bericht legt Wert auf die Feststellung, daß die Sozialschutzsysteme besser auf Änderungen in den geschlechterspezifischen Gegebenheiten eingehen sollten, insbesondere auf die Notwendigkeit, die Einbeziehung der Frauen in die Erwerbsbevölkerung zu fördern. Darüber hinaus untersucht er erstmalig die Sozialschutzsysteme in den mittel- und osteuropäischen Ländern (MOEL) und die jüngsten dortigen Entwicklungen.

Übersicht über den Bericht

Der vorliegende Text faßt die wesentlichen Ergebnisse des Gesamtberichts der Kommissionsdienststellen zusammen.

Der Bericht geht als erstes den wichtigsten demographischen, wirtschaftlichen und sozialen Entwicklungen auf den Grund, die sowohl das Umfeld, in dem die Sozialschutzsysteme gemeinschaftsweit zum Tragen kommen, als auch die Anforderungen an diese Systeme prägen (siehe Kapitel 1 des vollständigen Berichts der Kommissionsdienststellen).

Zweitens analysiert er die Größenordnung der Ausgaben für den Sozialschutz in den verschiedenen Mitgliedstaaten, deren Zusammensetzung und die im Laufe der 90er Jahre erfolgten Änderungen (siehe Kapitel 3 des vollständigen Berichts der Kommissionsdienststellen).

Drittens untersucht er die relative Bedeutung der unterschiedlichen Grundlagen zur Finanzierung der Ausgaben und das Ausmaß, in dem diese sich im genannten Zeitraum verändert haben (siehe Kapitel 3 des vollständigen Berichts der Kommissionsdienststellen).

Viertens nimmt er eine umfassendere Prüfung der Veränderungen vor, die im Zusammenhang mit den Schlüsselzielen aus der Mitteilung der Kommission in den vergangenen zwei bis drei Jahren unionsweit an den Sozialschutzsystemen vorgenommen wurden. Dabei gilt das Hauptaugenmerk den Veränderungen, mit denen die Beschäftigungsstrategie gefördert, die Anzahl der von Unterstützungsleistungen abhängigen Personen verringert und die Zahl der Beschäftigten erhöht werden soll. Darüber hinaus untersucht er die vorliegenden Erkenntnisse zur Höhe der Arbeitslosenunterstützung im Verhältnis zu den Einkünften aus Erwerbstätigkeit und bewertet das Ausmaß des dadurch eventuell entstehenden negativen finanziellen Anreizes, der die Betroffenen von einer aktiven Arbeitsplatzsuche abhalten könnte (siehe Kapitel 2 und 4).

Fünftens liefert er einen Abriß der Entwicklungen in den Sozialschutzsystemen der beitrittswilligen MOEL und greift dabei auf unlängst fertiggestellte Studien zurück, die im Rahmen des Consensus-Programms von PHARE angefertigt wurden (siehe Kapitel 5).

1. VERÄNDERUNGEN IM UMFELD DER SOZIALSCHUTZSYSTEME

Die weitreichenden demographischen, wirtschaftlichen und sozialen Veränderungen, die sich in den vergangenen 20-25 Jahren unionsweit vollzogen, hatten gravierende Auswirkungen auf die Sozialschutzsysteme. Das wird auch künftig so bleiben. Von besonderer Bedeutung sind vier Haupttendenzen: die Alterung der Bevölkerung in allen Mitgliedstaaten und der zu erwartende Anstieg des zahlenmäßigen Anteils der älteren Menschen ab 2010; die zunehmende Erwerbsbeteiligung der Frauen und die Veränderungen der geschlechterspezifischen Relationen; die anhaltende Langzeitarbeitslosigkeit insbesondere unter älteren Arbeitnehmern und der Trend hin zum Vorruhestand; sowie die wachsende Zahl von Haushalten im Verhältnis zum Bevölkerungswachstum, verbunden mit einem Anstieg der Anzahl alleinlebender Menschen und der Haushalte ohne eine erwerbstätige Person.

Diese Tendenzen treten zudem vor dem Hintergrund einer immer stärkeren Globalisierung und eines beschleunigten technischen Fortschritts auf. Sie haben den wirtschaftlichen Strukturwandel beschleunigt, die Unternehmen und die Arbeitnehmer gleichermaßen stärker unter Druck gesetzt, sich auf die im Umbruch begriffenen Marktverhältnisse und die neuen Arbeitsmethoden einzustellen, und die Fähigkeit der Regierungen zur Steuerung wirtschaftlicher Entwicklungen geschwächt. Gleichzeitig ist es in ihrem Gefolge wichtiger geworden, finanzielle Stabilität zu gewährleisten, so daß sie der Kreditaufnahme der öffentlichen Hand und der Zunahme der öffentlichen Ausgaben Grenzen gesetzt haben. Die staatliche Politik wird unmittelbar durch die Notwendigkeit der Konsolidierung der öffentlichen Finanzen beeinflusst, die im Stabilitäts- und Wachstumspakt ebenso betont wird wie in den „Grundzügen der Wirtschaftspolitik“, welche einen Rahmen für eine Reform der Politik im Einklang mit allgemeinen Zielsetzungen – insbesondere Förderung der Beschäftigung und Schaffung von Arbeitsplätzen - enthalten. Diese Entwicklungen haben das politische Augenmerk verstärkt auf den Sozialschutz gelenkt, der eine bedeutende Komponente der Gesamtausgaben bildet.

Demographische Trends: die Auswirkungen der Bevölkerungsalterung

Die Zunahme des Anteils der Menschen im Alter von 65 Jahren und darüber wird sich in den kommenden 10-15 Jahren noch beschleunigen, da dann die geburtenstarken Nachkriegsjahrgänge das Rentenalter erreichen und damit die Rentensysteme erhöhten Belastungen aussetzen. Gleichzeitig wird die sogar noch größere Zunahme der Zahl der Menschen im Alter von 75 Jahren und darüber den Bedarf an Langzeitpflege deutlich ansteigen lassen, und das in einer Situation, da die unbezahlte Pflege von Familienangehörigen aufgrund der zunehmenden Erwerbsbeteiligung von Frauen ebenfalls zurückgehen dürfte.

Während derzeit in der Union einer Person im Alter von 65 Jahren und darüber durchschnittlich jeweils vier Personen im erwerbsfähigen Alter gegenüberstehen (Altersabhängigkeitsquotient), wird bis 2020 ein Anstieg auf knapp 1 : 3 und nahezu 1 : 2 bis 2040 vorausgesagt. Im Gegensatz zu früher ist nicht damit zu rechnen, daß dieser Anstieg des Altersabhängigkeitsquotienten durch den fortgesetzten Rückgang der Anzahl von Kindern und Jugendlichen unter 15 Jahren einigermaßen ausgeglichen wird, denn die Zahl der Kinder und Jugendlichen wird den Prognosen zufolge langsamer sinken als die der Personen im erwerbsfähigen Alter. Die Gesamtabhängigkeitsrate, die in den vergangenen 20 Jahren in der Union leicht gesunken ist, wird sich bis 2010 wahrscheinlich erholen und anschließend wieder deutlich ansteigen. Während derzeit 5 Personen unter 15 bzw. ab 65 auf je 10 Personen

im erwerbsfähigen Alter entfallen, wird dieses Verhältnis 2025 bei 6:10 und im Jahre 2040 bei 7:10 liegen.

Diese voraussichtlichen Anstiege bei den Abhängigkeitsraten, mit deren Hilfe die Auswirkungen demographischer Trends üblicherweise eingeschätzt werden, vermitteln aber wahrscheinlich einen falschen Eindruck vom Ausmaß des Problems, das sich für die Sozialschutzsysteme ergibt, und von den geeignetsten politischen Maßnahmen in diesem Zusammenhang. Bisher haben sich die meisten Mitgliedstaaten darauf konzentriert, dem Anstieg der Rentenverpflichtungen Einhalt zu gebieten und dafür zu sorgen, daß ausreichende Mittel für die entsprechenden Transfers zur Verfügung stehen. Das ist zwar wichtig, aber nicht minder wichtig ist die Berücksichtigung des Umstandes, daß ein großer Teil der Menschen im erwerbsfähigen Alter in der Praxis keiner Berufstätigkeit nachgeht und daher nicht an der Erwirtschaftung des Einkommens beteiligt ist, aus dem die Renten für die Ruheständler zu bestreiten sind. Anstatt dessen sind sie ebenso wie die Menschen im Alter von 65 Jahren und darüber von der Unterstützung derer abhängig, die im Erwerbsleben stehen. Bei jeder Einschätzung zu den voraussichtlichen Schwierigkeiten bei der künftigen Finanzierung von Sozialtransfers ist daher zwischen den potentiellen Erwerbstätigen – Personen im Alter zwischen 15 und 64 Jahren – und den Personen, die tatsächlich einer Erwerbstätigkeit nachgehen, zu unterscheiden.

Im Jahr 1998 gingen nur gut 60 % der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter einer Erwerbstätigkeit nach. Der Rest war entweder arbeitslos (annähernd 7 %) oder (die große Mehrzahl) zählte überhaupt nicht zur Erwerbsbevölkerung. Dabei handelte es sich zumeist um Frauen, ungefähr ein Drittel waren Männer. Eine Hauptursache bei den Männern war der Vorruhestand, wogegen bei den Frauen auch andere Faktoren eine wichtige Rolle spielten, so zum Beispiel frühere Hindernisse für eine Erwerbsbeteiligung der Frauen oder Pflegeverpflichtungen. Infolgedessen lag die effektive Abhängigkeitsrate – die Anzahl der nicht erwerbstätigen Personen im Alter von 15 Jahren und darüber – selbst dann, wenn Kinder unter 15 Jahren nicht mitgerechnet werden, wesentlich höher als die vorstehend genannte übliche Rate. Tatsächlich zählen in der Union etwas mehr Menschen im Alter von 15 Jahren und darüber zu den Nichterwerbspersonen als zu den Erwerbspersonen, und mehr als 60 % von ihnen sind noch keine 65 Jahre alt. Diese Rate vom Jahre 1998 war im wesentlichen die gleiche wie Mitte der 80er Jahre, da die rückläufige Arbeitslosigkeit und die steigende Frauenerwerbsquote die gestiegene Anzahl von Personen im Alter von 65 Jahren und darüber mehr als ausgeglichen haben. Werden zudem die rückläufigen Geburtenzahlen in Betracht gezogen, so bedeutet das, daß die effektive Gesamtabhängigkeitsrate (alle nicht erwerbstätigen Personen einschließlich derer unter 15 Jahren im Verhältnis zu den Erwerbstätigen) in diesem Zeitraum gesunken ist.

Damit wird deutlich, wie irreführend der Eindruck sein kann, der entsteht, wenn man sich lediglich auf den Altersabhängigkeitsquotienten konzentriert. Gleichzeitig wird klar, wie wichtig es ist, die Zahl der Erwerbstätigen korrekt zu erfassen, da das entscheidenden Einfluß auf die Überwindung der Probleme hat, die durch die Unterstützung einer zunehmend älter werdenden Bevölkerung entstehen. Der Erfolg der Volkswirtschaften bei der Vornahme der Transfers, die nötig sein werden, um einen angemessenen Lebensstandard für Menschen im Alter von 65 Jahren und darüber sicherzustellen, hängt also entscheidend vom Erfolg ihrer Bemühungen um die Erhöhung des Anteils der tatsächlich erwerbstätigen Personen im erwerbsfähigen Alter und somit von den Erfolgen bei der Schaffung von Arbeitsplätzen und Vermögen ab.

Die Erwerbsquote der Frauen

Zu den Hauptmerkmalen des sozialen Umbruchs in der Union in den vergangenen zwei Jahrzehnten gehörte der Anstieg des Anteils der Frauen, die einer Berufstätigkeit nachgehen. In der Praxis steht die gesamte - oder nahezu die gesamte - Zunahme von Arbeitsplätzen, die in diesem Zeitraum in allen Mitgliedstaaten zu verzeichnen war, mit der Erwerbstätigkeit von Frauen im Zusammenhang.

Den größten Anstieg in der Erwerbsquote gab es bei den Frauen im gebärfähigen Alter, doch weichen die Erwerbsquoten dieser Frauen in den einzelnen Mitgliedstaaten weiterhin erheblich voneinander ab. Dies ist zum Teil auf die unterschiedlichen Arbeitsmarktbedingungen zurückzuführen. Die Statistiken lassen jedoch erkennen, daß die Frauenerwerbsquote mit dem Familienstand zusammenhängt (insbesondere in südlichen Ländern, wo die Erwerbsquote der verheirateten Frauen wesentlich unter der der nichtverheirateten liegt) und daß es auch eine Rolle spielt, ob die betreffenden Frauen kleine Kinder haben (vor allem in den nördlichen Mitgliedstaaten, wo die Verfügbarkeit von Kinderbetreuungsleistungen außerhalb der Großfamilie von entscheidender Bedeutung ist).

Die Auswirkungen der offenbar unzulänglichen Unterstützung im Bereich Kinderbetreuung in mehreren nördlichen Mitgliedstaaten treten sehr deutlich in der wesentlich niedrigeren Erwerbsquote alleinerziehender Mütter gegenüber den verheirateten Müttern zutage. Das trifft ganz besonders auf das Vereinigte Königreich und Irland zu, wo noch nicht einmal 50 % aller alleinerziehenden Mütter im Alter zwischen 25 und 49 Jahren mit einem Kind unter 5 Jahren einer Berufstätigkeit nachgingen – ein Anteil, der viel niedriger ist als anderswo in der Union und deutlich unter der Erwerbsquote verheirateter Frauen in ähnlicher Situation liegt. Somit besteht in vielen Mitgliedstaaten ein offenkundiger Bedarf an mehr Kinderbetreuungseinrichtungen sowie an Unterstützungsmaßnahmen für Frauen, die behinderte oder gebrechliche ältere Familienangehörige betreuen.

Neben dem Anstieg der Erwerbsquote für Frauen ist auch die Art von Erwerbstätigkeit, der sie nachgehen, wichtig. In der gesamten EU gibt es bei beiden Geschlechtern eine ausgeprägte Tendenz zu Teilzeitarbeit oder Zeitarbeit. Frauen, die potentiell den größten Anteil an einer etwaigen künftigen Zunahme der Erwerbsbevölkerung haben, üben häufig eine Teilzeitbeschäftigung aus (etwa 33 % der erwerbstätigen Frauen gingen 1998 einer Teilzeitarbeit nach). Allerdings besteht bei vielen Teilzeitbeschäftigungen effektiv keine Pflicht zur Abführung von Sozialbeiträgen, so daß kein Leistungsanspruch begründet wird. Diese Entwicklungen haben daher wichtige Konsequenzen für die Finanzierung der Sozialschutzsysteme, aber auch für die Verfügbarkeit von Einkommensunterstützung.

Die in diesem Bericht vorgelegten Informationen unterstreichen die Herausforderungen, denen sich die Sozialschutzsysteme in Anbetracht der Tatsache gegenübersehen, daß sie besser auf die Komplexität und Mannigfaltigkeit der geschlechterspezifischen Verhältnisse in der modernen europäischen Sozialwirtschaft reagieren müssen. Die meisten Systeme beruhen noch immer vorwiegend darauf, daß der Mann als Ernährer der Familie angesehen wird. Dies widerspiegelt jedoch nicht die neuen Realitäten - den Anstieg der Erwerbsquote der Frauen, den es weiter zu fördern gilt; die zunehmend verschiedenartigen Betreuungsmodelle für Kinder und unterstützungsbedürftige Familienangehörige; die Tatsache, daß immer mehr Haushalte von den Einkommen von Frauen abhängig sind; die größere Vielfalt in den Beschäftigungsmustern sowohl für Männer als auch für Frauen; die rückläufige Effizienz abgeleiteter Ansprüche als Mittel zur Sicherstellung von Unterstützungsleistungen (eine Folge des Niedergangs der althergebrachten Familienstrukturen und insbesondere der zunehmenden

Scheidungen und Trennungen) und die zahlreicher werdenden Proteste gegen fortbestehende Hindernisse und leistungshemmende Einflüsse für Frauen im Berufsleben.

Das hohe Niveau des Vorruhestands und die andauernde Langzeitarbeitslosigkeit

Das ungenügende Beschäftigungswachstum in der Union seit Mitte der 70er Jahre hat eine andauernd hohe Arbeitslosigkeit und auch eine niedrige Erwerbsquote sowohl der älteren Menschen als auch der Frauen nach sich gezogen. Das wirft ernste Probleme für die Sozialschutzsysteme und für die Arbeitsmarktpolitik auf.

Obwohl das gesetzliche Rentenalter für Männer derzeit in den meisten Mitgliedstaaten bei 65 Jahren oder darüber liegt, ist die Anzahl der erwerbstätigen Männer im Alter zwischen 55 und 59 Jahren seit Mitte der 80er Jahre langsam, aber kontinuierlich zurückgegangen. Noch deutlicher ist dieser Rückgang bei den Männern im Alter zwischen 60 und 64 Jahren ausgefallen. 1998 waren noch nicht einmal 70 % der Männer und lediglich 40 % der Frauen im Alter zwischen 55 und 59 Jahren erwerbstätig. Nur 32 % der Männer und gerade einmal 15 % der Frauen zwischen 60 und 64 Jahren gingen noch einer Berufstätigkeit nach. Ein maßgeblicher Aspekt jeder Politik, die die Belastung der Sozialschutzsysteme verringern will, muß darauf abzielen, den Trend zum Vorruhestand bei Männern umzukehren und die Zahl der erwerbstätigen älteren Frauen zu erhöhen.

Sehr viele ältere Menschen gehören ebenfalls zu den Langzeitarbeitslosen, ein Zustand, der häufig dem Vorruhestand vorausgeht. 1998 waren in der EU mehr als 8 Millionen Menschen ein Jahr oder noch länger arbeitslos; das sind ungefähr 5 % der Erwerbsbevölkerung. Mehr als 5 Millionen von ihnen waren schon mindestens zwei Jahre ohne Beschäftigung. Diese Zahlen liegen im Bereich der Zahlen vom Ende der Rezession der frühen 90er Jahre und sind auch nicht wesentlich niedriger als die Mitte der 80er Jahre verzeichneten Werte. Die hohe Langzeitarbeitslosigkeit gehört in der gesamten Union zu den wichtigsten Verursachern der Belastung der Sozialschutzsysteme und auch der sozialen Ausgrenzung. Dennoch ist klar, daß das Wesen des Problems in den verschiedenen Teilen der Union unterschiedlich beschaffen ist, was wiederum zur Folge hat, daß auch die entsprechenden Strategien voneinander abweichen.

Die Änderungen in der Struktur der Haushalte und die Zunahme der Haushalte ohne eine erwerbstätige Person

Gemeinschaftsweit ist ungeachtet des niedrigen Bevölkerungswachstums eine andauernde Zunahme der Haushalte und eine noch stärkere Zunahme der alleinlebenden Menschen unter 65 Jahren zu verzeichnen, von denen unverhältnismäßig viele beschäftigungslos sind. Die rückläufige Durchschnittsgröße der Haushalte zieht einen zunehmenden Bedarf an Sozialleistungen nach sich, da sie es schwieriger macht, die Betreuungs- und Unterstützungsleistungen Angehöriger in Anspruch zu nehmen.

In der gesamten Union bestanden 1998 fast 25 % der Haushalte aus nur einer Person im Alter von 15 Jahren und darüber, wobei in etwa 16 % dieser Haushalte ein Kind unter 15 Jahren lebte. Praktisch all diese Kinder wurden von alleinerziehenden Müttern aufgezogen. Beide Zahlen waren wesentlich höher als 12 Jahre zuvor. Allerdings gibt es zwischen dem Norden und dem Süden der Union eindeutige Unterschiede in der Verbreitung der Einpersonenhaushalte wie auch in der durchschnittlichen Haushaltsgröße. In Finnland, Deutschland, den Niederlanden und dem Vereinigten Königreich bestanden ca. 30 % der Haushalte aus Einzelpersonen im Alter von 15 Jahren oder darüber, 2-3mal soviel wie in den südlichen Mitgliedstaaten.

Bei alleinlebenden Menschen im erwerbsfähigen Alter im Norden der Union besteht darüber hinaus eine weitaus größere Wahrscheinlichkeit, daß sie von Arbeitslosigkeit betroffen sind, als bei Menschen, die mit anderen zusammenleben. In den Niederlanden, Deutschland, Belgien und im Vereinigten Königreich lebten beispielsweise mindestens 25 % der arbeitslosen Männer im Alter zwischen 15 und 64 Jahren allein, zweimal soviel wie bei den erwerbstätigen Männern. In den südlichen Mitgliedstaaten lebten nur etwa bis zu 4 % der arbeitslosen Männer dieser Altersgruppe allein, so daß kein wesentlicher Unterschied zu den erwerbstätigen Männern bestand. In den meisten nördlichen Ländern ist darüber hinaus die Zahl dieser Arbeitslosen seit Mitte der 80er Jahre angestiegen, was sogar in jüngster Zeit zutraf, als die Arbeitslosigkeit eigentlich zurückging.

Die relative Belastung der Sozialschutzsysteme durch die Arbeitslosigkeit oder, allgemeiner gesprochen, durch Personen, die keiner Erwerbstätigkeit nachgehen, wird daher durch die Erwerbslosenquoten nicht vollständig wiedergegeben. Im Süden der Union hat hohe Arbeitslosigkeit in Verbindung mit einer niedrigen Erwerbsquote eine wesentlich geringere Belastung zur Folge, als das in den meisten nördlichen Mitgliedstaaten der Fall wäre, da dort die Haushalte größer sind und die meisten Betroffenen innerhalb der Familie Unterstützung finden. Die Tendenz hin zu kleineren Haushalten und zu mehr Alleinlebenden hat daher zur Folge, daß ein Rückgang der Arbeitslosigkeit nicht unbedingt einen niedrigeren Bedarf an sozialer und finanzieller Unterstützung nach sich zieht. Ausgesprochen deutlich wird das in Belgien und im Vereinigten Königreich, wo ein Rückgang der Arbeitslosigkeit nicht mit einer entsprechenden Abnahme der Haushalte ohne eine erwerbstätige Person einherging.

2. TRENDS BEI DEN SOZIALAUSGABEN

An der Produktion gemessen, beliefen sich die Gesamtausgaben für den Sozialschutz in der Union (inklusive Steuern und Abgaben, die auf Leistungen erhoben werden) auf 28,5 % des BIP. Die Höhe dieser Ausgaben reichte von mehr als 30 % des BIP in Frankreich, Belgien, Deutschland, den Niederlanden und den drei nordischen Ländern, von denen Schweden mit annähernd 35 % des BIP den höchsten Stand aufwies, und 22-23 % des BIP in Griechenland, Spanien und Portugal bis nur 18,5 % des BIP in Irland. Ganz allgemein läßt sich sagen, daß die Länder mit dem höchsten Pro-Kopf-BIP dazu tendieren, einen höheren Anteil für Sozialausgaben bereitzustellen, doch ist dieses Verhältnis alles andere als systematisch, da vor allem in Schweden und Finnland die Ausgaben höher liegen, als bei dieser Rechnung zu erwarten wäre, in Italien (25 % des BIP) und Irland dagegen niedriger.

Die Nettozialausgaben

Bei den Zahlen zu den Sozialschutzausgaben (inklusive Steuern und Sozialabgaben) besteht allerdings die Tendenz, daß sowohl die dem Staat entstehenden Kosten – d. h. die Einnahmen, die er zur Finanzierung der Ausgaben einsetzen muß - als auch der Wert der Unterstützungsleistungen zu hoch angesetzt werden. Das liegt daran, daß die Steuern und Sozialabgaben, die auf Leistungen erhoben werden und in den einzelnen Mitgliedstaaten erheblich voneinander abweichen, den Transferbetrag verringern. Andererseits sind jedoch die betreffenden Beträge in den Zahlenangaben zu niedrig angesetzt, da sie die Sozialtransfers außer acht lassen, die in Form von Steuervergünstigungen oder Beitragsermäßigungen erfolgen und sich auf die öffentlichen Haushalte und das Nettoeinkommen der Leistungsempfänger ebenso auswirken wie die Ausgaben für Leistungen.

Beide Bestandteile lassen sich schwer abschätzen. Das ist auch einer der Hauptgründe, weshalb sie bisher keinen Eingang in die ESSPROS-Datenbank gefunden haben. Von der OECD vorgelegte Hochrechnungen, die als vorläufige Zahlen anzusehen sind, liefern zumindest Hinweise auf die Höhe der entsprechenden Beträge. In den nordischen Ländern und den Niederlanden, wo höhere Abgaben auf die Leistungen erhoben werden als anderswo, sind sie verhältnismäßig hoch. Damit sinken in diesen Fällen die Nettoausgaben für den Sozialschutz und die Nettobeträge, die den Leistungsempfängern zugute kommen, auf einen Stand, der dem in den anderen Mitgliedstaaten näherkommt. In Schweden wurden die Nettoausgaben für den Sozialschutz 1996 auf rund 30 % des BIP geschätzt, was weitgehend mit den Ausgaben Deutschlands übereinstimmt, und in Dänemark und Finnland auf 26-27 % des BIP, ähnlich wie im Vereinigten Königreich und etwas mehr als in den Niederlanden. Was das Ausgabenniveau im Verhältnis zum BIP anbelangt, so ist der Unterschied zwischen diesen Ländern einerseits und Italien und Irland andererseits erheblich geringer geworden.

Diese ersten Ergebnisse machen erneut deutlich, wie wichtig es ist, konzeptionelle Analysen dazu vorzulegen, wie sich die ESSPROS-Datenbank so erweitern läßt, daß sie Hochrechnungen der Nettoausgaben erfaßt (unter Einbeziehung der Beträge, deren Transfer über Steuervergünstigungen und Beitragsermäßigungen erfolgt) und ein vollständiges Bild von den Auswirkungen des Sozialschutzes auf die einzelstaatlichen Haushalte und die Umverteilung vermittelt. Zu diesem Zwecke hat die Kommission vor, über Eurostat eine gemeinsame Task Force mit den Mitgliedstaaten zu bilden, die ein spezielles Modul der Datenbank, welche solche Hochrechnungen enthält, entwickeln soll.

Der Anstieg der Sozialausgaben 1990-1996

Während die Ausgaben für den Sozialschutz in den vergangenen Jahren in nahezu allen Teilen der Union weiter gestiegen sind, hat sich die reale Zuwachsrates in den meisten Mitgliedstaaten seit 1993 verlangsamt. Dies fällt mit dem Ende der Rezession der frühen 90er Jahre zusammen, durch die die Ausgaben vor allem für Arbeitslosenunterstützung, aber auch für Behinderte und für Wohnbeihilfen in die Höhe getrieben wurden.

Zwar sind die Sozialausgaben zwischen 1990 und 1993 deutlich angestiegen (von durchschnittlich 25,5 % des BIP auf reichlich 28,5 %), doch gingen sie in den nachfolgenden Jahren im Verhältnis zum BIP wieder etwas zurück, was zum Teil auf den Rückgang der Ausgaben im Gefolge von Arbeitslosigkeit, vor allem aber auf den Rückgang der Realausgaben in den meisten Regionen zurückzuführen war. Lediglich in Portugal, Griechenland, Deutschland, Österreich, Belgien und Luxemburg stiegen die Ausgaben im Verhältnis zum BIP in den drei Jahren von 1993 bis 1996 weiterhin an, was in den ersten beiden Ländern an der Weiterentwicklung der dortigen Sozialschutzsysteme und in den drei letztgenannten Ländern daran lag, daß deren Wirtschaften sich noch nicht wie die meisten Länder der übrigen Union wieder voll erholt hatten. In der übrigen Union war der Rückgang in den Sozialausgaben im Verhältnis zum BIP am deutlichsten in Schweden, Finnland und den Niederlanden, den drei Ländern, in denen 1993 die höchsten Ausgaben zu verzeichnen gewesen waren.

Die Struktur der Sozialausgaben

Die Ausgaben für Alters- und Hinterbliebenenrenten bilden den mit Abstand größten Bestandteil des Sozialschutzes. Sie beliefen sich 1996 auf durchschnittlich 43 % der Gesamtausgaben in der Union bzw. auf etwas über 12 % des BIP. An zweiter Stelle stand die Gesundheitsversorgung, die etwas mehr als 21,5 % bzw. gut 6 % des BIP ausmachte. Die Erwerbsunfähigkeitsleistungen und die Arbeitslosenunterstützung erfolgten in vergleichbarer Höhe und machten jeweils etwas mehr als 8 % der Gesamtzuswendungen aus. Allerdings lagen 1996 in 9 der 15 Länder die Transfers für Erwerbsunfähige höher als die für Arbeitslose. Die Ausgaben für Familien und Kinder, wozu Mutterschaftsgeld und Unterstützungsleistungen für die Kinderbetreuung ebenso gehören wie Kindergeld, liegen im Durchschnitt nur geringfügig niedriger als die Erwerbsunfähigkeitsleistungen und die Arbeitslosenunterstützung, wogegen die Ausgaben für die drei restlichen Leistungsarten - Krankheit, Wohnen und soziale Ausgrenzung - zusammengenommen mit durchschnittlich 7,5 % der allgemeinen Gesamtausgaben eine vergleichbare Höhe erreichen.

Trotz der Alterung der Bevölkerung überall in der Union bestand im Zeitraum 1990 bis 1996 die wichtigste Änderung in der Struktur der Sozialschutzausgaben nicht - wie man hätte erwarten können - in einem relativen Anstieg der Altersrenten oder der Leistungen im Rahmen der Gesundheitsversorgung (für beide Bereiche stiegen die Ausgaben im gleichen Verhältnis an wie die Gesamtausgaben), sondern im Anstieg anderer Ausgabenelemente, insbesondere bei den Leistungsarten Erwerbsunfähigkeit, Wohnen und Soziale Ausgrenzung. Ein Teil dieses Anstiegs ist auf die Rezession Anfang der 90er Jahre und die damit verbundene Zunahme der Arbeitslosigkeit zurückzuführen, doch haben die Ausgaben für die ersten beiden Positionen seit 1993 weiter stärker zugenommen als die für andere Elemente. Der größte Rückgang seit 1990 erfolgte bei den Ausgaben für Krankheit, die in mehreren Mitgliedstaaten offenbar einen Schwerpunkt der Ausgabenkürzungen bilden.

Ausgaben nach Leistungsempfängern

Obwohl die ESSPROS-Datenbank keine Angaben zur Anzahl der Leistungsempfänger enthält, kann man sich ein Bild von den möglichen Auswirkungen einer Änderung dieser Zahl auf die Ausgaben machen, indem man andere relevante Angaben betrachtet. Hierzu gehören insbesondere die Angaben zur Anzahl der Personen, die das gesetzliche Rentenalter erreicht haben, und zu den Arbeitslosenzahlen.

Im Zeitraum 1990 bis 1996 sind die Ausgaben für Rentenzahlungen in der Union (einschließlich Hinterbliebenenrenten) jährlich um real durchschnittlich 3,5 % angestiegen. Der Anteil der Personen im Rentenalter erhöhte sich um 1,5 % pro Jahr; so daß sich ein jährlicher Anstieg der durchschnittlich gezahlten Leistungen pro Person um 2 % ergibt, was im großen und ganzen der langfristigen Pro-Kopf-Zunahme des BIP entspricht. In diesem Zeitraum hatte jedoch die Verlangsamung des BIP-Wachstums zur Folge, daß die Durchschnittsrenten geringfügig mehr anstiegen als das Pro-Kopf-BIP. Abgesehen von den Niederlanden und Griechenland, wo ein leichter Rückgang zu verzeichnen war, stiegen die Durchschnittsrenten entsprechend in allen Mitgliedstaaten und ganz besonders in Dänemark, dem Vereinigten Königreich (jeweils um 4 % jährlich) und in Portugal (8 % jährlich).

Die Ausgaben für Arbeitslosenunterstützung (außer Abfindungszahlungen und Sachleistungen) erhöhten sich im Zeitraum 1990-1996 in der Union real um knapp 4 % jährlich. Das liegt unter dem Anstieg der Arbeitslosenzahl nach der Definition der ILO-Übereinkommen, die um gut 5,5 % jährlich zunahm. So betrachtet, gingen die Unterstützungsleistungen je Arbeitsloser demnach um nahezu 2 % jährlich zurück, was vielleicht für eine Verringerung der Zahl der unterstützten Arbeitslosen spricht, nicht aber für einen Rückgang der durchschnittlichen Leistungsauszahlung an sich. Allerdings kann dieses Ergebnis auch als Anzeichen für eine Straffung des Transfersystems gewertet werden, was den politischen Bestrebungen entsprechen würde, die im genannten Zeitraum in vielen Mitgliedstaaten im Gange waren. Dieser Rückgang ließ sich in den meisten Ländern nicht übersehen, besonders augenfällig war er in Spanien, Griechenland, Frankreich, Belgien, Deutschland und Schweden. Dagegen stieg in Irland, Portugal und den Niederlanden der implizite Wert der Unterstützung je Arbeitsloser erheblich an.

3. FINANZIERUNG DER SOZIALAUSGABEN

Über die Sozialbeiträge wurden 1996 durchschnittlich etwa 63 % der Gesamtausgaben für den Sozialschutz finanziert. Allerdings reichte dieser Anteil von mindestens zwei Dritteln in Frankreich, Belgien, den Niederlanden, Deutschland, Italien und Spanien, reichlich 50 % in Luxemburg, Schweden und Finnland und annähernd 40 % oder darunter in Portugal, dem Vereinigten Königreich und Irland bis zu lediglich 25 % in Dänemark.

Da die Finanzierungsmethoden in der geschichtlichen Entwicklung des betreffenden Systems verwurzelt und eng an die Art und Weise gekoppelt sind, in der die Anspruchsberechtigung kontrolliert wird, lassen sie sich gemeinhin nur langsam verändern. Obwohl zunehmend darauf geachtet wird, daß die Abgaben auf Einkommen aus Erwerbstätigkeit begrenzt bzw. gesenkt werden, ist die relative Bedeutung der Sozialbeiträge in der gesamten Union zwischen 1990 und 1996 nur geringfügig zurückgegangen (von knapp 64,5 % der Gesamtausgaben auf gut 63 %). Zu betonen ist hierbei, daß zwar die Sozialbeiträge den größten Teil der Arbeitnehmerabgaben verkörpern, es jedoch noch andere Abgaben gibt, die in der EU mehr als ein Drittel dieses Gesamtbetrages ausmachen.

Der erwähnte Rückgang der relativen Bedeutung der Sozialbeiträge beschränkte sich auf die ersten drei Jahren dieses Zeitraums, denn nach 1993 nahm sie sogar geringfügig zu. Ebenso verhielt es sich mit den Arbeitgeberbeiträgen, deren Anteil an der Gesamtfinanzierung im Zeitraum 1990-1993 von 42 % auf knapp 39,5 % sank, dann jedoch in den nachfolgenden drei Jahren auf diesem Stand verblieb, während der Anteil der Einnahmen aus Steuern 1990-1993 von 30 % auf 33 % der Gesamteinnahmen anstieg und 1996 anschließend wieder auf 32 % sank. Dennoch hat sich der Anteil der Sozialbeiträge an den Einnahmen in diesem Zeitraum in mehreren Mitgliedstaaten beträchtlich verändert, wenn auch kein übereinstimmender Abwärtstrend erfolgte und der Rückgang in Ländern mit geringem Ausgangswert geringer war als in Ländern mit einem von vornherein hohen Anteil der Sozialbeiträge. In Portugal ging er in dieser Zeit von 57 % auf 43 % und in Irland und Vereinigten Königreich um annähernd 4 Prozentpunkte zurück. Andererseits entwickelten sich die Sozialbeiträge in Dänemark (wo ihr Anteil von 13 % auf 25 % anstieg), in den Niederlanden (von 59 % auf 67,5 %) sowie in bescheidenerem Umfang in Finnland, Belgien und Österreich zu einer wichtigeren Finanzierungsgrundlage. Demnach liegen für diesen Zeitraum insgesamt wenig Anzeichen für eine Annäherung des Anteils der aus Beiträgen stammenden Einnahmen vor.

Da der Anteil der Löhne und Gehälter am BIP im Laufe der 90er Jahre eine rückläufige Tendenz zeigte (insbesondere seit 1993 und dem Ende der Rezession), sind die Einnahmen aus Beiträgen im Verhältnis zu den Löhnen und Gehältern – also den Lohnkosten – von durchschnittlich 33,5 % der Lohnkosten (1990) auf 37 % (1996) gestiegen, während die Arbeitgeberbeiträge von 21,5 % auf 23 % stiegen.

Dennoch gibt es seit 1996 in mehreren Mitgliedstaaten, ganz besonders Staaten mit hohen Beitragssätzen, Anzeichen für zunehmende Bestrebungen, die Grundlage für die Finanzierung des Sozialschutzes von den Beiträgen zu den Steuern zu verschieben, in manchen Fällen hin zu „zweckgebundenen“ Steuern, die speziell zur Finanzierung bestimmter Unterstützungsleistungen erhoben werden. Das trifft insbesondere für Frankreich zu, wo die CSG (*Contribution Sociale Généralisée*), die 1991 als „Solidaritätssteuer“ eingeführt wurde, um einen Teil der Sozialbeiträge zu ersetzen, und seither mehrfach angehoben wurde, mittlerweile höher als die Einkommenssteuer ist. Gleichzeitig wurde die Geltungsdauer der 1995 zur Verringerung des Defizits des Sozialschutzsystems eingeführten CRDS (*contribution au remboursement de la dette sociale*), einer zusätzlichen Abgabe in Höhe von

0,5 % auf die Erwerbseinkünfte, bis 2014 verlängert, und auch die Tabaksteuer ist aus ähnlichen Gründen angehoben worden.

Als Folge dieser Verschiebung haben die Sozialbeiträge seit 1996 als Einnahmequelle an Bedeutung verloren, wogegen die zweckgebundenen Steuern zugenommen haben und 1998 mehr als 15 % der Gesamtfinanzierung für den sozialen Schutz ausmachten. In Belgien wurden unlängst auf ähnliche Weise die Arbeitgeberbeiträge gesenkt, während in Deutschland 1999 der Rentenbeitragssatz herabgesetzt wurde und eine vorgeschlagene „ökologische Steuerreform“ zusätzliche Mittel für Sozialausgaben aufbringen soll. In Italien ist darüber hinaus geplant, Familienbeihilfen einschließlich Mutterschaftsgeld künftig durch Beiträge anstatt aus dem allgemeinen Steueraufkommen zu finanzieren.

4. JÜNGSTE POLITISCHE ÄNDERUNGEN

Die Änderungen in den Sozialschutzsystemen, die in den vergangenen Jahren zu verzeichnen waren, kreisten um die vorstehend erwähnten Schwerpunktziele, auf die in der diesjährigen Mitteilung der Kommission hingewiesen wurde. In den meisten Fällen wurde angestrebt, für Menschen, die keiner Erwerbstätigkeit nachgehen, mehr Anreize zur Stellensuche zu bieten, sofern sie in der Lage sind zu arbeiten, sie in ihren diesbezüglichen Bemühungen zu unterstützen und gleichzeitig sicherzustellen, daß Erwerbsunfähige über ein angemessenes Einkommensniveau verfügen; die Zahl derer, die von Unterstützungsleistungen der öffentlichen Hand abhängig sind, zu verringern, diese Personen zu motivieren und ihnen Hilfestellung bei ihrer Integration in die Gesellschaft zu geben; die zukünftigen Renten möglichst sicher zu machen, indem sowohl die für sie erforderlichen Transfers begrenzt als auch die künftig für ihre Finanzierung bereitstehenden Mittel angehoben werden; sowie die Kosten der Gesundheitsversorgung einzudämmen und gleichzeitig den Standard der bereitgestellten Leistungen zu verbessern.

Durch eine Umstellung der Politik von der ausschließlichen Einkommensunterstützung hin zu aktiven Maßnahmen im Sinne der beschäftigungspolitischen Leitlinien wird der Sozialschutz zu einem wichtigeren Faktor der allgemeinen Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik der Union, der den Maßnahmen in anderen Bereichen nicht im Weg steht, sondern sie vielmehr unterstützt.

4.1. Hauptziel: Dafür zu sorgen, daß Arbeit sich lohnt und daß das Einkommen gesichert ist

Nach allgemeiner Auffassung aller Mitgliedstaaten der Union müssen die Sozialschutzsysteme dafür sorgen, daß sich die Arbeitsaufnahme finanziell lohnt; daß Menschen nicht so lange arbeitslos bleiben, bis sie bei der Arbeitssuche keine Chance mehr haben und in eine Versorgungsmentalität verfallen; und daß die Beschäftigungsfähigkeit während einer Periode der Arbeitslosigkeit nicht beeinträchtigt, sondern vielmehr verbessert wird. Aus diesem Grunde soll sichergestellt werden, daß die Höhe der Unterstützungsleistungen im Vergleich zum voraussichtlichen Arbeitseinkommen keine negativen finanziellen Anreizwirkungen nach sich zieht und daß die Menschen durch geeignete aktive Maßnahmen bei der Stellensuche unterstützt werden.

Gleichzeitig müssen die Unterstützungsleistungen aber einen akzeptablen Einkommensstand in der Zeit sichern, in der jemand auf Stellensuche ist. Die Mitgliedstaaten sehen sich der Herausforderung gegenüber, die Höhe der Anspruchsberechtigung und die Festlegungen, die diese Anspruchsberechtigung regeln, so zu gestalten, daß diese beiden Ziele gleichzeitig erreicht werden. In der Praxis bestehen zwischen den Mitgliedstaaten erhebliche Unterschiede, sowohl was den Zugang der Arbeitslosen zu Unterstützungsleistungen als auch deren Höhe angeht. Hierbei ist vor allem eine Trennlinie zwischen Norden und Süden der Union erkennbar. Dies scheint auch eine jüngere empirische Untersuchung zu den Ersatzraten zu belegen, in der ein Vergleich zwischen den Zuwendungen bei Erwerbslosigkeit und dem Nettoverdienst bei Erwerbstätigkeit anhand der ersten beiden Erhebungen des Haushaltspanels der Europäischen Gemeinschaft (ECHP) angestellt wurde. Die Ergebnisse, die sich auf die Jahre 1993 und 1994 beziehen, sind als vorläufig anzusehen. Sie werden mit anderen Studien verglichen werden müssen, sobald die Ergebnisse weiterer Wellen zur Analyse vorliegen. Es sollte auch berücksichtigt werden, daß es immer schwierig sein wird, qualitativ hochwertige Informationen über Einkommen und Transferzahlungen mittels Befragungen einzuholen.

Die Ergebnisse zeigen, daß in Italien, Griechenland und Portugal mehr als die Hälfte der Personen, die in diesen beiden Jahren mindestens drei Monate lang erwerbslos waren, keinerlei Arbeitslosenunterstützung und zumeist auch keine Sozialhilfe bezog. In Spanien erhielt etwa ein Viertel keinerlei Form von Sozialtransfer. In Dänemark, Deutschland und Belgien dagegen erhielten nur 10 % der Arbeitslosen oder ein noch geringerer Prozentsatz keine Arbeitslosenunterstützung, und es gab fast niemanden, der überhaupt keine Form von staatlicher Unterstützungsleistung bezog. Letzteres traf auch auf Frankreich, Irland und das Vereinigte Königreich zu, obwohl dort weniger Personen Arbeitslosenunterstützung an sich bezogen.

Die Durchschnittshöhe der Arbeitslosenunterstützung (unter Einbeziehung der Personen, die keinerlei Unterstützungsleistung erhielten) reichte von nahezu 80 % des Nettoverdienstes (Irland) über 70 % und mehr (Deutschland, Belgien und Dänemark) bis zu weniger als 25 % (Italien und Vereinigtes Königreich) oder gar unter 10 % (Griechenland). Frankreich (etwa 60 %), Spanien und Portugal (etwa 35 %) lagen im Mittelfeld. Insbesondere im Falle des Vereinigten Königreichs sind die Bezüge jedoch in Wirklichkeit höher, da die Zahlen nicht die Wohnbeihilfen für Haushalte enthalten, welche im Vereinigten Königreich eine wichtige Rolle spielen.

Diese Durchschnittszahlen vermitteln lediglich einen sehr bruchstückhaften Eindruck davon, wie groß der finanzielle Anreiz zur Arbeitssuche für Arbeitslose ist. Einen wichtigeren Indikator bildet der Anteil derer, die, gemessen am Verdienst zu Zeiten der Erwerbstätigkeit, relativ hohe Unterstützungsleistungen beziehen (obwohl keine allgemeine Einigkeit dahingehend besteht, was als „hoch“ anzusehen ist). In den meisten Mitgliedstaaten betrug die Ersatzrate nur bei einem geringen Teil der arbeitslosen Männer und Frauen 80 % oder mehr. Mit Ausnahme von Dänemark (27 %), Deutschland (25 %) und Frankreich (24 %) bei Männern und Dänemark (49 %), Deutschland (21 %), Frankreich (30 %), Belgien (23 %) und Irland (21 %) bei Frauen kamen in allen Mitgliedstaaten noch nicht einmal 20 % der Arbeitslosen in den Genuß einer so hohen Rate. In Spanien lag dieser Anteil bei etwa 10 % und in Italien, dem Vereinigten Königreich und Griechenland deutlich unter 10 % (Männer und Frauen). Mit Ausnahme Dänemarks traf für mehr als 60 % der Männer und Frauen entweder eine Ersatzrate von weniger als 65 % zu, oder sie erhielten überhaupt keine Unterstützungsleistungen.

Daraus geht hervor, daß 1993-1994 für die Mehrzahl der Arbeitlosen in den meisten Mitgliedstaaten die negative Anreizwirkung, was die Aufnahme einer Beschäftigung anging, verhältnismäßig gering war. Bei dieser allgemeinen Schlußfolgerung ist jedoch Vorsicht angebracht. Weitere Untersuchungen sollten sich insbesondere mit speziellen Gruppen wie etwa den Niedriglohnbezieher befassen, für die es womöglich finanzielle Anreize dafür geben kann, arbeitslos zu bleiben bzw. sich nicht ernsthaft um einen Arbeitsplatz zu bemühen. Außerdem hat seit 1993-1994 die Diskussion über Anreizfragen mehrere Regierungen veranlaßt, die Voraussetzungen für die Anspruchsberechtigung zu verschärfen.

Ein wichtiges Merkmal der Politik bestand in den vergangenen Jahren unionsweit in einer Überprüfung der Anspruchsvoraussetzungen. Anschließend wurden in vielen Mitgliedstaaten Maßnahmen getroffen, um die Voraussetzungen für eine Anspruchsberechtigung zu verschärfen und die Arbeitslosen verstärkt zur Arbeitssuche zu veranlassen. Diese Maßnahmen beschränkten sich nicht auf die Arbeitslosenunterstützung, sie wurden vielmehr auch auf Erwerbsunfähigkeitsleistungen und Vorruhestandsregelungen angewendet, die in etlichen Ländern im Grunde als Ersatz für Arbeitslosenunterstützung dienten.

Parallel zu den Änderungen in den Unterstützungssystemen waren in einigen Ländern zugleich Bestrebungen im Gange, die Arbeit finanziell lohnender zu machen, indem Maßnahmen getroffen wurden, mit denen das Nettoeinkommen derer, die eine Erwerbstätigkeit aufnehmen, angehoben wurde. Dies geschah zum einen durch die Möglichkeit, auch nach Aufnahme einer Arbeit einige Unterstützungsleistungen weiter zu beziehen, zum anderen durch den Ausbau der Zulagen für Beschäftigte.

Zulagen für Beschäftigte

Am stärksten praktiziert wird dieser Ansatz im Vereinigten Königreich, wo 1999 an die Stelle des *Family Credit*, der als Ergänzung des Nettoeinkommens von Niedriglohnbezieherern mit Kindern gewährt wurde, der *Working Families' Tax Credit* trat, der allen Arbeitnehmern mit unterhaltsbedürftigen Angehörigen einschließlich Alleinerziehender ein höheres Mindesteinkommen als zuvor garantiert und ihnen einen Freibetrag zur Deckung der Kinderbetreuungskosten gewährt. Eine ähnliche Maßnahme wurde auch für Menschen mit Behinderungen eingeführt, und für Arbeitslose im Alter über 50 Jahre wurde ein vergleichbares Pilotprogramm auf den Weg gebracht, mit dem diese motiviert werden sollen, einer Erwerbstätigkeit nachzugehen.

Das einzige andere Land der Union, in dem Zulagen für Beschäftigte ebenfalls eine wichtige Rolle spielen, ist Irland, wo es seit einiger Zeit das *Family Income Supplement* (Zulage zum Familieneinkommen) gibt, in dessen Genuß in den vergangenen Jahren immer mehr Menschen gekommen sind, da die Einkommensgrenzen angehoben und günstigere Anspruchs- und Bezugsvoraussetzungen eingeführt wurden. Darüber hinaus dürfen Empfänger von Arbeitslosenunterstützung jetzt den Freibetrag für unterhaltsbedürftige Kinder noch 13 Wochen nach Aufnahme einer Erwerbstätigkeit weiterbeziehen, um so ihr Nettoeinkommen anzuheben und einen zusätzlichen Anreiz für die Arbeitsaufnahme zu bieten.

In einigen anderen Ländern wurden ebenfalls Zulagen für Beschäftigte eingeführt, um Arbeitslosen Hilfestellung beim Übergang ins Erwerbsleben zu geben, aber auch um sie zur Aufnahme einer Teilzeitarbeit oder Zeitarbeit zu motivieren. Das trifft für Österreich, Deutschland und Portugal zu, wo das Hauptziel darin besteht, Arbeitslose beim Erwerb von Arbeitererfahrungen zu unterstützen und damit ihre künftige Beschäftigungsfähigkeit zu verbessern.

Änderungen in den Systemen zur Arbeitslosenunterstützung

Während sich die Änderungen bei der Arbeitslosenunterstützung im Laufe der 90er Jahre darauf konzentrierten, die Kosten für die öffentlichen Haushalte einzudämmen, wurde in den letzten Jahren zugleich mehr Wert darauf gelegt, daß die Einkommensunterstützung stärker in aktive Arbeitsmarktmaßnahmen eingebunden wird und die Leistungsempfänger angehalten werden, möglichst rasch eine Beschäftigung zu finden. In einigen Mitgliedstaaten, darunter in Dänemark, Deutschland, den Niederlanden und dem Vereinigten Königreich, wurde die Definition dessen, was als zumutbare Beschäftigung für einen Arbeitslosen zu verstehen ist, dahingehend erweitert, daß nun auch Beschäftigungen einbezogen sind, die nach minimalen Schulungsmaßnahmen ausgeübt werden können, anstatt lediglich Tätigkeiten, die der Betreffende in der Vergangenheit bereits ausgeübt hat. Die Verweigerung der Aufnahme einer zumutbaren Beschäftigung nach einer gewissen Zeit der Arbeitslosigkeit oder die Verweigerung der Teilnahme an aktiven Arbeitsmarktprogrammen kann die Streichung der Leistungen nach sich ziehen.

Gleichzeitig wurden in einigen Ländern Änderungen eingeführt bzw. geplant, um das durch die Systeme zur Arbeitslosenunterstützung geschaffene Sicherheitsnetz zu verbessern. In Italien wird gerade ein nach dem Versicherungsprinzip aufgebautes System der Arbeitslosenunterstützung mit einer Bedürftigkeitsprüfung nach Erlöschen des Anspruchs eingeführt, mit dem ein umfassenderer Schutz als gegenwärtig geboten werden soll. In Portugal dagegen ist der Anspruchszeitraum für Arbeitslosenunterstützung vor kurzem für Personen aller Altersgruppen verlängert worden.

Das politische Hauptaugenmerk in der gesamten Union galt in letzter Zeit der Aufgabe, dafür zu sorgen, daß Arbeit sich lohnt. Gleichwohl bestehen in einigen Ländern noch immer Umstände, die womöglich wenig finanziellen Anreiz bieten, einer bezahlten Beschäftigung nachzugehen. Das gilt insbesondere für Personen (in der Regel Frauen), deren Ehegatte arbeitslos ist und auf der Grundlage einer Bedürftigkeitsprüfung eine vom Haushaltseinkommen abhängige Arbeitslosenunterstützung bezieht, wie das im Vereinigten Königreich und Belgien der Fall ist. Jede Art von Zusatzverdienst ist in diesen Fällen mit dem Risiko verbunden, daß die Unterstützung gestrichen wird. Sowohl im Vereinigten Königreich als auch in Belgien sind jedoch Maßnahmen eingeleitet worden, um die potentielle Abschreckungswirkung gegen eine Beschäftigung zu verringern.

Änderungen bei den Erwerbsunfähigkeitsleistungen

Erwerbsunfähigkeitsleistungen wurden in einigen Mitgliedstaaten als „annehmerer“ Ersatz für Arbeitslosenunterstützung eingesetzt, ganz besonders im Falle von Langzeitarbeitslosen. Da die Ausgaben und die Zahl der Antragsteller zugenommen haben, wurden jedoch allgemein Versuche unternommen, die Anspruchsvoraussetzungen auf Personen zu beschränken, die tatsächlich aufgrund einer Behinderung erwerbsunfähig sind. In den Niederlanden und im Vereinigten Königreich der Fall, wo es mehr Bezieher von Unterstützungsleistungen gibt als Arbeitslose, wurden Mitte der 90er Jahre Reformen eingeleitet, um strengere Vorschriften für die medizinischen Untersuchungsverfahren und eine breitere Definition der Tätigkeiten einzuführen, die die betroffene Person potentiell ausüben kann.

In den Niederlanden ist die finanzielle Verantwortlichkeit für das System seit 1998 zum Teil auf die Arbeitgeber übertragen worden, deren Beitragssätze jetzt in Abhängigkeit von dem Risiko, daß ihre Beschäftigten Erwerbsunfähigkeitsleistungen beanspruchen, differenziert werden. Dies stellt für sie einen Anreiz dar, diese Zahlen entweder durch Überzeugungsarbeit oder aber dadurch, daß sie Behinderten die weitere Erwerbstätigkeit erleichtern, zu senken. Im Vereinigten Königreich sind zusätzliche Maßnahmen vorgesehen, um zu noch strengeren Anspruchsvoraussetzungen zu gelangen. Andererseits wird jetzt, wie bereits erwähnt, Personen, die eine Erwerbstätigkeit aufnehmen, über eine Steuergutschrift ein Mindesteinkommen garantiert, und gleichzeitig wurden die Leistungen für tatsächlich erwerbsunfähige Personen angehoben.

In anderen Ländern wie Österreich, Griechenland und Italien wurden die Anspruchsvoraussetzungen für Unterstützungsleistungen ebenfalls verschärft, und in Schweden, wo die Ausgaben verhältnismäßig hoch sind, wird gerade das ganze System reformiert. Dagegen wurden in Irland, wo recht niedrige Ausgaben für Erwerbsunfähigkeitsleistungen zu verzeichnen sind, 1997 im Rahmen der Sozialhilfe die Erwerbsunfähigkeitsleistungen für Personen, die stationäre Teilzeitpflege in Anspruch nehmen, und auch die Unterstützungsleistungen für Paare, in denen beide Partner behindert sind, angehoben.

Vorruhestandszahlungen

Neben den Empfängern von Erwerbsunfähigkeitsleistungen hat sich in den vergangenen 15-20 Jahren, wie vorstehend bereits bemerkt, auch die Zahl derjenigen erhöht, die Vorruhestandsregelungen in Anspruch nehmen (im wesentlichen aus dem gleichen Grund). In der Tat sind das zwei alternative Reaktionen auf das Problem der Langzeitarbeitslosigkeit. Dabei ziehen das Vereinigte Königreich und die Niederlande es beispielsweise vor, die Erwerbsunfähigkeitsleistungen zu erweitern, wogegen Frankreich, Deutschland und mehrere andere Länder mehr auf den Vorruhestand setzen. Der Kostenanstieg hat es erforderlich gemacht, bei beiden Systemvarianten die Voraussetzungen für die Anspruchsberechtigung zu verschärfen und im Falle des Vorruhestands die Leistungen zu beschneiden.

In Dänemark, Österreich und Italien wurde die Zahl der Beitragsjahre, mit denen die Anspruchsberechtigung für den Vorruhestand erworben wird, angehoben, während in Deutschland das Mindestrentenalter progressiv angehoben wird (auf 63 bzw. bei Langzeitarbeitslosen auf 62 Jahre).

In Luxemburg wurden dagegen die Vorruhestandsregelungen ausgebaut, wobei das Ziel nicht darin bestand, die Menschen zum Eintritt in den Ruhestand zu bewegen, sondern vielmehr darin, eine fortgesetzte Erwerbstätigkeit auf Teilzeitbasis zu fördern. Ähnlich verhält es sich mit den Systemen in Frankreich, Deutschland, Dänemark und Österreich, bei denen sich die Arbeitnehmer bei Erreichen eines bestimmten Alters dafür entscheiden können, ihre Arbeitsstunden bis zum Ruhestand schrittweise zu verringern, was durch eine Teilrente ausgeglichen wird. Darüber hinaus dürfen Arbeitgeber beispielsweise in Österreich und Deutschland niedrigere Sozialbeiträge zahlen, wenn sie einen Arbeitslosen einstellen.

Familienbeihilfen und andere Regelungen zur Vereinbarung von Erwerbstätigkeit und Familie

Der Sozialschutz für Familien mit Kindern hat drei vornehmliche Ziele: den Menschen über Kindergeld und Kinderfreibeträge die zusätzlichen Kosten, die Kinder verursachen, tragen zu helfen; die Frauen bei der Geburt von Kindern durch Mutterschaftsgeld und einen Urlaubsanspruch zu unterstützen, der zunehmend auf beide Elternteile ausgedehnt wird; und Hilfestellung bei der Betreuung von Kindern sowie der Pflege von behinderten bzw. alten und gebrechlichen Angehörigen zu geben. Alle drei Ziele sind wichtig, wenn es darum geht, die Einkommenssicherheit von Menschen mit Familie - insbesondere Frauen - zu verbessern und ihnen zu helfen, die Erwerbstätigkeit mit ihren sonstigen Verpflichtungen zu vereinbaren. Unterstützungsregelungen für die Kinderbetreuung und der Anspruch auf Elternurlaub wie auch auf Urlaub zur Betreuung anderer Angehöriger, die möglicherweise langzeitpflegebedürftig sind, sind für viele Frauen, die einer Berufstätigkeit nachgehen möchten, von entscheidender Bedeutung. Ganz besonders trifft das auf alleinerziehende Frauen zu, deren Zahl im Ansteigen begriffen ist. Wie in der Beschäftigungsstrategie der EU ausdrücklich festgestellt wird, sehen sich Frauen noch immer besonderen Schwierigkeiten gegenüber, was den Zugang zum Arbeitsmarkt, ihr berufliches Fortkommen und die Vereinbarung von Familienleben und Beruf angeht. Die Mitgliedstaaten haben sich in den beschäftigungspolitischen Leitlinien verpflichtet, dafür zu sorgen, daß Frauen den gleichen Zugang zu Arbeitsmarktmaßnahmen und die gleichen Beschäftigungsmöglichkeiten erhalten.

In Deutschland wurde das Kindergeld Anfang 1999 deutlich angehoben und soll im Jahr 2000 ebenso wie die Steuerfreibeträge für Kinder weiter erhöht werden, so daß das Nettoeinkommen der Familien ansteigt. In Luxemburg wurden die Unterstützungsleistungen stärker auf einkommensschwache Familien ausgerichtet, indem die Steuerfreibeträge für

Kinder (die Personen mit höherem Einkommen in stärkerem Maße zugute kommen) gesenkt und das Kindergeld um einen einheitlichen Betrag angehoben wurde. In ähnlicher Weise wurde auch in Italien 1999 eine neue bedürftigkeitsabhängige Unterstützungsleistung für alle Familien mit mehr als drei Kindern unter 18 Jahren eingeführt.

Angeregt durch die jüngste Gemeinschaftsrichtlinie, galten jedoch die wichtigsten Entwicklungen in diesem Bereich dem Ausbau der Möglichkeiten für den Elternurlaub. Der Urlaubsanspruch von Arbeitnehmern mit Kindern wurde bzw. wird derzeit in vielen Teilen der Union erweitert, so auch in Österreich, Luxemburg, Dänemark, Belgien, Irland, den Niederlanden, Italien, Spanien und im Vereinigten Königreich.

Gleichzeitig hat sich das Angebot an Unterstützung für die Kinderbetreuung in den vergangenen Jahren in mehreren Staaten verbessert, was besonders für die Länder gilt, in denen früher nur geringe Unterstützung zur Verfügung stand. Die Unterstützungseinrichtungen bilden häufig eine notwendige Ergänzung zu den aktiven Arbeitsmarktmaßnahmen, mit denen vielen Menschen und insbesondere Frauen die Möglichkeit zur Aufnahme einer Berufstätigkeit und zur vollständigen gesellschaftlichen Integration geboten werden soll. In Spanien wurden die Steuerfreibeträge als Ausgleich für die Kosten der Betreuung von Kindern unter drei Jahren 1998 deutlich angehoben. In Griechenland wurde ein Pilotprojekt auf den Weg gebracht, um die tägliche Dauer der Kinderbetreuung in Vorschulen und Grundschulen wie auch in den staatlichen Kindertagesstätten zu verlängern, und in Portugal ist das Kindergartennetz ausgebaut worden. In den Niederlanden haben alleinerziehende Eltern, die auf Arbeitssuche sind oder eine Ausbildung absolvieren, ab 1999 Anspruch auf Erstattung der Kosten der Kinderbetreuung nach dem (Grund-) Schulunterricht, sofern ihr Einkommen einen bestimmten Betrag unterschreitet. Im Vereinigten Königreich wurde im Oktober 1999 für einkommensschwache Familien einschließlich Alleinerziehende eine neue Steuergutschrift für Kinderbetreuung eingeführt. Ein weiteres erklärtes Ziel ist der Ausbau der Möglichkeiten für die außerschulische Kinderbetreuung.

4.2 Hauptziel: Die Renten sicher und die Rentensysteme langfristig finanzierbar machen

Die erhebliche Zunahme der Menschen im Rentenalter, die in allen Mitgliedstaaten in 10 bis 15 Jahren zu erwarten ist, hat das allgemeine Augenmerk auf die Folgen für die Altersrenten und deren Finanzierung gelenkt. Bereits heute machen die Alters- und Hinterbliebenenrenten 43 % der Gesamtausgaben für den Sozialschutz in der Union bzw. reichlich 12 % des BIP aus. Auch wenn die eingeführten Maßnahmen im einzelnen voneinander abweichen, liegt der Schwerpunkt doch stets auf der Begrenzung der künftig erforderlichen Transfers bzw. auf der Aufstockung der verfügbaren Finanzmittel. Zu diesen Maßnahmen gehören eine Anhebung des gesetzlichen Rentenalters oder der Anwartschaftszeiten für einen Rentenanspruch, eine Senkung der Renten im Verhältnis zum früheren Einkommen oder auch deren engere Anbindung an die gezahlten Beiträge und die Bildung spezieller Fonds zur Finanzierung der künftigen Finanztransfers. Letzteres läuft darauf hinaus, den derzeitigen umlagefinanzierten Systemen, bei denen die aktuellen Zahlungen durch die aktuellen Beiträge finanziert werden, auf dem Kapitaldeckungsverfahren beruhende Systeme an die Seite zu stellen, bei denen die aktuellen Beiträge im Verhältnis zu den künftigen Verpflichtungen festgesetzt werden.

In Österreich, Italien und Luxemburg, wo für Angehörige des öffentlichen Dienstes günstigere Rentenregelungen bestanden, wurden diese reformiert und stärker den Renten im privaten Sektor angepaßt. In Spanien wird die Berechnungsgrundlage für Rentenansprüche schrittweise vom Gehalt in den acht einkommensstärksten Jahren zu dem in den 15 einkommensstärksten Jahren verschoben. In Italien wurden die Höchstrenten für das Jahr 1998 eingefroren, in Deutschland wiederum wurde für die beiden Jahre 2000 und 2001 die

Grundlage der Rentenindexierung vom Anstieg der Löhne und Gehälter auf die Preissteigerungsrate umgestellt, womit eine effektive Ausgaben senkung bewirkt wurde. Andererseits wurde die Reform von 1999, die die Renten schrittweise von 70 % der durchschnittlichen Nettolöhne auf 64 % herabsetzen sollte, bis Ende 2000 verschoben.

Um mehr Mittel zur Verfügung zu haben, wurden in Spanien die Beiträge der Bezieher mittlerer und hoher Einkommen angehoben, ohne daß ein Ausgleich durch eine Anhebung der künftigen Rentenansprüche erfolgt wäre. In Italien dagegen wurden die Beiträge für vorübergehend Selbständige erhöht. In Dänemark erfolgte seit 1998 eine effektive Beitragsanhebung, indem eine 1977 erhobene Sonderabgabe von 1 % zu einem festen Bestandteil des Systems der Zusatzrentenfinanzierung gemacht wurde.

In den Niederlanden, wo für den Beitragssatz ein Plafond festgelegt wurde, hat die Regierung einen speziellen Fonds gebildet und stellt in diesen einen jedes Jahr neu berechneten Betrag ein, um sich für den Ausgabenanstieg in den Jahren ab 2020 zu wappnen. In Frankreich wird vorgeschlagen, die Anwartschaftszeiten für einen vollen Rentenanspruch von 40 auf 42,5 Jahre anzuheben, und ebenso wie in Spanien wurde ein Fonds gebildet, um die für die Renten zur Verfügung stehenden Finanzmittel zu konsolidieren. In Irland wurde 1998 eine *Social Welfare Pension Fund Reserve* eingerichtet, in deren Rahmen Mittel aus Steuereinnahmen und aus der Privatisierung im Telekommunikationsbereich zur Finanzierung der künftigen Rentenkosten eingesetzt werden. Das hohe Wirtschaftswachstum hat es jedoch möglich gemacht, die Sozialbeiträge insgesamt zu senken und die Grundrenten 1998 und 1999 deutlich anzuheben.

Gleichzeitig wurden in mehreren Ländern wie etwa in Italien Maßnahmen ergriffen, mit denen die Entwicklung von Betriebs- und Privatrenten gefördert und die künftige Belastung des Staates verringert werden soll.

Obwohl in den meisten Ländern das Hauptaugenmerk der Aufgabe galt, die Rentensysteme langfristig finanzierbar zu machen, gab es in mehreren Mitgliedstaaten auch Fortschritte hinsichtlich der Rentenansprüche benachteiligter Personengruppen. In Italien und Spanien wurden die Grundrenten bzw. die beitragsunabhängigen Renten angehoben. In Luxemburg, Deutschland, Österreich und im Vereinigten Königreich wurden die Anrechnungszeiten für Phasen der Betreuung von Kindern oder pflegebedürftigen Erwachsenen verlängert. In Luxemburg, Deutschland und Spanien wurden die Rentenansprüche für Teilzeitbeschäftigte heraufgesetzt, in Finnland die Rentenansprüche für Personen mit einer geringeren Anzahl von Berufsjahren.

4.3 Hauptziel: Die soziale Eingliederung fördern

Ein Hauptmerkmal der Sozialpolitik war in den vergangenen Jahren, wie schon bemerkt, die Verlagerung des Schwerpunktes auf aktive politische Maßnahmen, mit denen Menschen zu einer Beschäftigung verholfen werden sollte. Hierbei spielte auch das Anliegen eine Rolle, Abhängigkeit und soziale Ausgrenzung zu verringern. Auch wenn das Hauptaugenmerk der Beschäftigung gilt, da anerkanntermaßen ein fester Arbeitsplatz oder zumindest die Möglichkeit, einer Beschäftigung nachzugehen, eine Hauptvoraussetzung für die soziale Eingliederung ist, gibt es ebenso anerkanntermaßen andere Aspekte der Ausgrenzung, mit denen man sich gleichfalls auseinandersetzen muß, wenn dieses Problem wirksam gelöst werden soll. Hierzu gehören ein besserer Zugang zur allgemeinen und beruflichen Bildung, zu angemessenen Wohnverhältnissen und zu einem vertretbaren Niveau der Gesundheitsversorgung und der Sozialleistungen.

Die Regierungen aller Mitgliedstaaten setzen sich dafür ein, Ausgrenzung zu verhindern und stärker auf aktive Maßnahmen hinzuwirken, mit denen Hilfe bei der Stellensuche gewährt, die Beschäftigungsfähigkeit verbessert und gegebenenfalls für einen direkten Zugang zu Arbeitsplätzen gesorgt wird. Die Zielgruppe dieser Maßnahmen bildeten vorwiegend Arbeitslose, insbesondere Langzeitarbeitslose und Jugendliche, aber auch andere benachteiligte Personengruppen wie etwa Frauen, die ins Erwerbsleben zurückkehren möchten, nachdem sie ihre Berufstätigkeit aufgrund von Betreuungspflichten unterbrochen hatten. Darüber hinaus waren sie auch auf andere Erwerbslose zugeschnitten, vor allem auf Menschen mit Behinderungen, die dennoch erwerbsfähig sind, auf ältere Menschen im Vorruhestand und auf Alleinerziehende.

Für Jugendliche und Langzeitarbeitslose haben alle Mitgliedstaaten nach Annahme der Beschäftigungspolitischen Leitlinien für 1998 und 1999 Maßnahmen ergriffen, mit denen sichergestellt werden soll, daß jeder, der über eine bestimmte Zeit hinaus beschäftigungslos ist (6 Monate bei Personen unter 25 Jahren und 12 Monate bei Menschen ab 25 Jahre; in Schweden, Portugal und Luxemburg 3 bzw. 6 Monate), Zugang zu einer aktiven Maßnahme oder einem subventionierten Arbeitsplatz erhält. Parallel dazu waren Bestrebungen im Gange, die Aktivitäten enger und systematischer auf die individuellen Erfordernisse zuzuschneiden und sie so effizienter zu machen. In vielen Ländern (etwa in Belgien, Frankreich, Irland, Finnland und im Vereinigten Königreich) wird der gleiche Ansatz auch bei Behinderten praktiziert, und es werden gezielte Bemühungen um ihre Einbeziehung in aktive Arbeitsmarktprogramme unternommen. In den Niederlanden und im Vereinigten Königreich ist die gleiche Art von Unterstützung vor kurzem für Alleinerziehende, insbesondere mit Kindern über 5 Jahren, eingeführt worden.

In mehreren Ländern, so z.B. in Belgien, Dänemark, Deutschland, Frankreich und den Niederlanden, wurden die Maßnahmen in den Bereichen Arbeitssuche und Berufsberatung und die Ausbildungs- und Umschulungsangebote durch eine beträchtliche Zunahme der subventionierten Arbeitsplätze oder unmittelbaren Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen ergänzt. Sie waren insbesondere für Langzeitarbeitslose und andere Personen gedacht, die Schwierigkeiten haben, eine Arbeit zu finden.

Der Übergang zu aktiveren Maßnahmen erfaßte auch Personen mit Mindesteinkommen, die in einigen Ländern zur Teilnahme an Programmen angehalten werden, mit denen ihre Beschäftigungsfähigkeit verbessert werden soll. Das trifft beispielsweise für Belgien zu, wo Bezieher von Mindesteinkommensunterstützung jetzt eine Ausbildung erhalten, und auch für Dänemark, wo die Zahlung von Einkommensunterstützung seit 1998 von der Teilnahme der Betroffenen an Programmen zur Kompetenzstärkung abhängig gemacht wird. Auch in Italien werden erwerbsfähige Bezieher der geplanten bedürftigkeitsabhängigen Leistung, mit der ein Mindesteinkommen garantiert werden soll, zur Teilnahme an einer Ausbildungsmaßnahme verpflichtet sein.

In mehreren Mitgliedstaaten wurden die Maßnahmen, mit denen sichergestellt werden soll, daß Erwerbstätige besser gestellt sind als Nichterwerbstätige, von den Leistungsregelungen im Rahmen der Arbeitslosenversicherung auch auf die Mindesteinkommensregelungen ausgedehnt. So wurde beispielweise in Frankreich seit 1998 die bereits bestehende Möglichkeit erweitert, die Löhne durch bestimmte bedürftigkeitsabhängige Leistungen (*allocation de solidarité spécifique, revenu minimum d'insertion*) aufzustocken. Die Dauer des Bezugs solcher Leistungen wurde verlängert, und die Einkommensgrenzen wurden angehoben. Zudem wurde diese Möglichkeit auch auf bestimmte Leistungen für Alleinerziehende und Witwen ausgedehnt (*allocation de parent isolé, allocation d'assurance veuvage*). Ähnliche Schritte erfolgten in anderen Ländern wie Belgien, Deutschland, Irland,

den Niederlanden und Dänemark. In Italien schließt ein Pilotprogramm für eine neue bedürftigkeitsabhängige Leistung, mit der erstmalig ein nationales Mindesteinkommen garantiert werden soll, einen Einkommensfreibetrag von 25 % ein, damit weiterhin ein materieller Anreiz zur Arbeit besteht.

Die Betonung aktiver Maßnahmen in den 90er Jahren spiegelte sich jedoch nicht in der Ausgabenstruktur wider, wo es nur relativ geringe Verschiebungen von passiven zu aktiven Maßnahmen gab. Den OECD-Angaben zu den Arbeitsmarktkosten ist zu entnehmen, daß die Aufwendungen für aktive Maßnahmen seit 1994, d. h. seit dem Ende der wirtschaftlichen Rezession in der Union, nur gering gestiegen waren und daß ihr Anteil an den Gesamtausgaben (knapp unter 37 %) 1998 keine Änderung gegenüber 1990 zeigte. Darüber hinaus war der Betrag, der je Arbeitslosen für aktive Programme ausgegeben wurde, 1998 in Verhältnis zum BIP der gleiche wie 1994 und lag unter dem Wert von 1990. Das macht deutlich, daß durchaus noch Spielraum zur Erweiterung der Möglichkeiten besteht, aus aktiven Maßnahmen Nutzen zu ziehen, was ganz besonders für die am stärksten benachteiligten Personengruppen zutrifft.

4.4. Hauptziel: Eine hohen Qualitätsansprüchen genügende und langfristig finanzierbare Gesundheitsversorgung sichern

Die Belastung der Sozialschutzsysteme in der ganzen Union hat sich auch in einem wachsenden Bedarf im Bereich Gesundheitsfürsorge niedergeschlagen, auf die 1996 reichlich 21,5 % der Sozialschutzausgaben (6 % des BIP) entfielen. Diese Belastung wird noch verstärkt durch die Folgen der steigenden Realeinkommen und der Tatsache, daß sich die Fortschritte im Know-how und den Behandlungsmöglichkeiten bedarfsfördernd auswirken und so die Kosten erheblich in die Höhe treiben. Die gemeinsame Antwort der Regierungen bestand in dem Bestreben, dem Anstieg der Ausgaben und deren Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte Grenzen zu setzen, gleichzeitig aber zu versuchen, die Qualität der Leistungen und den Zugang zur Gesundheitsversorgung aufrechtzuerhalten. Das führte naturgemäß dazu, daß man sich auf Wege zur Steigerung der Produktivität bzw. zur Verbesserung der Kostenwirksamkeit konzentrierte.

Zu diesen Zwecke haben die Regierungen überall in der Union die Kontrolle über die Gesamtausgaben verschärft, was entweder direkt über den staatlichen Gesundheitsdienst, sofern vorhanden, oder aber bei den nach dem Versicherungsprinzip aufgebauten Systemen indirekt über eine Begrenzung der Beitragssätze geschehen ist. Gleichzeitig wurden in vielen Ländern mit staatlichen Gesundheitsdiensten (Spanien, Italien, Schweden, dem Vereinigten Königreich und Irland) mehr Zuständigkeiten, was die Leitung der Dienste und Entscheidungen zu Mittelzuweisungen angeht, auf die regionale bzw. die örtliche Ebene verlagert, wo sich der Bedarf exakter bestimmen läßt. Darüber hinaus gab es eine allgemeine Tendenz, die Zuzahlungen für Arzneimittel und Behandlungen zu erhöhen und somit den Verbraucher selbst stärker an den Kosten zu beteiligen. Auf diese Weise sollen ein sparsamerer Gebrauch der Dienste gefördert und zugleich zusätzliche Finanzmittel erschlossen werden. Parallel dazu wurden anerkannte Arzneimittellisten aufgestellt und Medikamentenbehandlungen mit Generika eingeführt, um die Verschreibungskosten zu begrenzen.

In einigen Mitgliedstaaten gab es bereits Reaktionen auf die fortgesetzten Gebührenanhebungen für Patienten. In Schweden wurden angesichts der starken Anhebungen in den neunziger Jahren Bedenken dahingehend geäußert, daß einkommensschwache Haushalte und vor allem Familien mit Kindern womöglich auf Behandlungen verzichten und dadurch gesundheitlichen Schaden nehmen könnten. Daher wurden die Gebühren für Kinder 1998

abgeschafft, was wiederum zu der Befürchtung führte, daß der Dienst zu stark belastet werden könnte und die verstärkten Ausgaben womöglich durch Kürzungen bei anderen öffentlichen Leistungen kompensiert werden müßten. Als Reaktion hierauf wurden den örtlichen Behörden, die für die Bereitstellung der Leistungen zuständig sind, mehr zweckgebundene Mittel zugewiesen und zugleich vorgeschlagen, Mittel aus dem Verteidigungshaushalt auf den Gesundheitshaushalt zu übertragen. In Frankreich hat die Besorgnis über den Zugang zur Gesundheitsversorgung dazu geführt, daß die Versicherung für die medizinische Grundversorgung auf jedermann ausgedehnt und für einkommensschwache Haushalte (etwa 6 Millionen Menschen) eine kostenlose Zusatzkrankenversicherung bereitgestellt werden soll. Auch in Luxemburg and Belgien sind Maßnahmen ergriffen worden, um den Zugang zur Gesundheitsversorgung zu erleichtern und die Gebühren für einkommensschwächere Haushalte zu senken, während in Spanien alle Ausländer unabhängig davon, ob sie sich legal oder illegal im Lande aufhalten, den gleichen Zugang zur Gesundheitsversorgung erhalten sollen wie die Inländer.

In den Niederlanden wurde die Gebühr in Höhe von 20 % für sämtliche Behandlungen und Arzneimittel (mit Ausnahme von Krankenhausaufenthalten und Arztbesuchen), die verhängt worden war, um die Menschen zur sparsameren Inanspruchnahme von Leistungen zu bewegen, Anfang 1999 wieder abgeschafft, da sie offenbar kaum einen Nachfragerückgang, dafür aber hohe Verwaltungskosten verursacht hat. In Deutschland, dessen Ausgaben für das Gesundheitswesen zu den höchsten der Union zählen, wurden verschiedene Maßnahmen, mit denen die Beteiligung der Patienten an den Behandlungskosten erhöht werden sollte, Anfang 1999 wieder zurückgenommen bzw. ausgesetzt, die Kappungsgrenzen für Ärztehonorare jedoch beibehalten. Zu den derzeit erörterten Vorschlägen, mit denen der Kostenanstieg eingedämmt und die Beitragssätze niedrig gehalten werden sollen, gehören die Begrenzung der freien Arztwahl durch den Patienten, Einschränkungen bei den zur Verschreibung zugelassenen Arzneimitteln und die Einführung von Kostenplafonds für praktische Ärzte, was wiederum zu Beschwerden Anlaß gibt, die Ärzte könnten unter Umständen die Behandlung von älteren Patienten oder chronisch Kranken aus Kostengründen verweigern.

Angaben der OECD zufolge ist der Anteil der privaten Ausgaben an den Gesamtausgaben für das Gesundheitswesen in der Union im Laufe der neunziger Jahre von 22 % 1990 auf knapp 24 % 1997 angestiegen. Damit steuerten sie reichlich 30 % zu den entsprechenden Zuwendungen im Rahmen des Sozialschutzes bei. Die Bedeutung der privaten Ausgaben für die Gesundheitsversorgung weicht in den einzelnen Mitgliedstaaten stark voneinander ab. Ihr Anteil reicht von 40 % der Gesamtausgaben in Portugal und 30 % in Italien bis annähernd 15 % in Schweden, im Vereinigten Königreich, Belgien und Dänemark und lediglich 8 % in Luxemburg. In Ländern wie Italien, Finnland und Schweden haben die Sparzwänge im Gesundheitswesen offenbar im Zeitraum 1990 bis 1997 einen Anstieg der Privatversorgung nach sich gezogen, und zwar direkt wie indirekt, da die stärkere Kostenbeteiligung ein Mittel zur Verringerung der öffentlichen Ausgaben war.

5. DATENFRAGEN

Die Analysen in diesem Bericht stützen sich, wo immer das möglich ist, auf quantitative Informationen zur Höhe der Ausgaben für den Sozialschutz und die einzelnen Leistungsarten, zu den Finanzierungsquellen und zu den jüngsten Veränderungen. Das ist wichtig, um ein objektives Bild der Entwicklungen und der diesen zugrundeliegenden Faktoren zu vermitteln und auf diese Weise zu einem besseren Verständnis der Veränderungen überall in der Union und ihrer Konsequenzen nicht nur für die Wirtschaftspolitik und die öffentlichen Haushalte, sondern auch für soziale Fragen wie die Linderung von Armut und sozialen Entbehrungen beizutragen.

Der quantitativen Analyse, die in diesem Bereich möglich ist, sind jedoch durch die Verfügbarkeit entsprechender Daten Grenzen gesetzt. Die neue ESSPROS-Datenbank zu den Einnahmen und Ausgaben im Bereich Sozialschutz, die von Eurostat in den vergangenen Jahren unter Zugrundelegung einer konsequenteren und zufriedenstellenderen Klassifikationsgrundlage zusammengestellt wurde, und die Erhebungen des vor kurzem eingesetzten Haushaltpanels der Europäischen Gemeinschaft (ECHP) liefern unschätzbare Einblicke in die Besonderheiten der Sozialschutzsysteme in der gesamten Union und in die vonstatten gehenden Entwicklungen. Dabei weist der erfaßte Bereich jedoch noch wichtige Lücken auf.

Abgesehen von Vergleichbarkeitsproblemen auf bestimmten Gebieten, enthalten die ESSPROS-Daten bisher insbesondere keine Einzelheiten zu Sozialtransfers, die über Steuervergünstigungen anstatt über Leistungen erfolgen, oder auch zu den Steuern und Abgaben auf Unterstützungszahlungen, die sowohl das Nettoeinkommen der Leistungsempfänger als auch die Kosten der Behörden für die Finanzierung der entsprechenden Transfers sinken lassen. Ebenso wenig enthalten sie nähere Angaben zur Anzahl der Leistungsempfänger und (was genauso wichtig ist) zur Zahl derer, die leer ausgehen. Das erschwert jedwede Aussagen zur Effizienz der Systeme zur Unterstützung Bedürftiger oder auch zu den durchschnittlichen Beträgen, die diese erhalten. An der Behebung des Mangels an Daten zu den Leistungsempfängern wird zumindest für den Bereich Arbeitslosigkeit gearbeitet, was über die Entwicklung eines ESSPROS-Moduls zur Arbeitsmarktpolitik geschieht.

Das ECHP bietet einen alternativen Weg zur Untersuchung derartiger Fragen, da es Informationen zum Einkommen und den verschiedenen Einkommensquellen wie auch zu den persönlichen Verhältnissen der betroffenen Personen einschließlich ihres Beschäftigungsstandes und näherer Angaben zu den Haushalten, in denen sie leben, vorlegt. Das Hauptproblem beim Panel bildet jedoch die kleine Stichprobe, die ca. 60 000 Haushalte in der gesamten Union und weniger als 200 000 Personen umfaßt, wodurch die Repräsentativität in Frage gestellt ist, wenn es um kleinere Personengruppen geht. Damit wird auch die mögliche Analyse eingeschränkt, was insbesondere für die Bereiche des Sozialschutzes gilt, die lediglich eine kleine Minderheit der Bevölkerung betreffen.

Darüber hinaus gibt es gravierende Verzögerungen bei der Verfügbarkeit der Daten, was dem Nutzen beider Quellen als Instrumente zur Überwachung von Veränderungen Grenzen setzt. Die bei den Analysen verwendeten verfügbaren Daten betreffen Sachverhalte, die mindestens etwa 3 Jahre zurückliegen - genügend Zeit, um weitreichende Veränderungen zuzulassen. Zwar handelt es sich bei beiden um verhältnismäßig neue Datenquellen, was einen Teil der Verzögerung erklärt, doch ist es wichtig, daß die Daten früher verfügbar gemacht werden, um ihr Potential als Instrumente der politischen Analyse voll auszuschöpfen.

6. DER SOZIALSCHUTZ IN DEN BEWERBERLÄNDERN MITTEL- UND OSTEUROPAS

Allgemein besteht großes Interesse daran, welche Entwicklung die Sozialschutzsysteme in den Bewerberländern Mittel- und Osteuropas (MOEL) nehmen, die den Beitritt zur Europäischen Union beantragt haben. Je näher ihr Beitritt rückt, um so größer dürfte dieses Interesse werden². Die Bedeutung der gegenwärtigen Erweiterung – der bisher größten, was die Anzahl der beteiligten Personen angeht – gehört zu den Faktoren, von denen in der unlängst erschienenen Mitteilung der Kommission „*Eine konzertierte Strategie zur Modernisierung des Sozialschutzes*“ gesagt wird, daß sie die Zukunft der künftigen Sozialschutzpolitik in der EU beeinflussen dürften.

Eine Strategie, wie sie in der Mitteilung vorgeschlagen wird, und die Herausforderungen, auf die sie Antworten geben soll, sind nicht allein Sache der derzeitigen 15 Mitgliedstaaten. Die neuen Staaten, die sich der EU anschließen, müssen den vollständigen *acquis* bzw. Besitzstand an gemeinsamen Vereinbarungen, Verpflichtungen und Politiken der Mitgliedstaaten übernehmen, die diese bereits angenommen haben und zusammen weiterentwickeln. Im Bereich Sozialschutz betrifft das sowohl die derzeit geltenden verbindlichen Richtlinien und Verordnungen als auch die gemeinsamen Grundsätze und Werte, an denen sich alle Mitgliedstaaten orientieren, um sicherzustellen, daß ihre Systeme sich mit neu auftretenden Problemen auseinandersetzen und neue Chancen nutzen können. Dem liegt der Gedanke zugrunde, daß die wohldurchdachten und flexibel reagierenden Sozialschutzsysteme grundlegend dazu beitragen, die Wirtschaftspolitik zu unterstützen und das wirtschaftliche Leistungsvermögen zu verbessern. Es ist ohne weiteres vorstellbar, daß im Zuge der Überlegungen, die die Mitgliedstaaten zu der in der Mitteilung vorgeschlagenen Agenda anstellen, weitere gemeinsame Ideen und Ideale hervorgebracht werden. Bei alledem sollte jedoch nicht vergessen werden, daß die Mitgliedstaaten zwar eine gemeinsame Vision vom Zweck des Sozialschutzes und der allgemeinen Richtung, die dieser einschlagen sollte, haben mögen, gleichzeitig aber völlig frei sind in ihren Entscheidungen zu den von ihnen selbst vorgenommenen spezifischen Änderungen und zu den speziell von ihnen eingebrachten neuen Maßnahmen.

Die vier Ziele, die in der Mitteilung genannt sind, bieten zugleich eine Möglichkeit zur Artikulation dessen, was die Sozialschutzsysteme in den Bewerberländern bewirken müssen in ihren Bestrebungen, die wirtschaftliche, soziale und politische Stabilität sicherzustellen, die notwendig ist, um größtmöglichen Nutzen aus der Einbeziehung in den Binnenmarkt und die WWU zu ziehen. Wenn Männern und Frauen ein gesicherter Lebensunterhalt durch Arbeit ermöglicht bzw. ein gewisser Ausgleich geschaffen wird, falls dies nicht erreichbar ist, wenn ein gesichertes, angemessenes Einkommen im Ruhestand garantiert und für jedermann der Zugang zu einer hohen Qualitätsansprüchen genügenden Gesundheitsversorgung und den Grundvoraussetzungen des Lebens gesichert wird, dann kann das die politische Stabilität und die Unterstützung der Erweiterung nur stärken. Die Vorteile, die diese Faktoren für das Leben der Einzelperson bringen, schlagen zugleich in Vorteile für die Wirtschaften der betreffenden Länder um. Die Sicherstellung eines langfristig finanzierbaren Sozialschutzes, nicht zuletzt in den Bereichen Gesundheits- und Rentenversorgung, wird im Rahmen der Wirtschaftsdisziplin, die mit der WWU assoziiert wird, von entscheidender Bedeutung sein. Hochwichtig sind darüber hinaus effiziente und wirksame Sozialschutzsysteme, was die Einsetzung entsprechender Verwaltungsstrukturen erfordert. Im Rahmen des EU-Ansatzes zur Förderung

² Bulgarien, die Tschechische Republik, Estland, Ungarn, Lettland, Litauen, Polen, Rumänien, die Slowakische Republik und Slowenien.

der Beitrittsvorbereitungen der Bewerberländer und deren Unterstützung bei der Konsolidierung der für die Durchführung erforderlichen Verwaltungsstrukturen, beispielsweise über Erfahrungsaustausch und Ausbildungsmaßnahmen, ist das ein Schlüsselziel.