

16.09.91

EG - AS - FJ - FS - Fz - G

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

Entwurf für eine Empfehlung des Rates über die Annäherung
der Ziele und der Politik im Bereich des sozialen Schutzes

KOM(91) 228 endg.; Ratsdok. 7269/91

540/31

KEP-AE-Nr.: 912228

Übermittelt vom Bundesminister für Wirtschaft am 16. September 1991 gemäß Artikel 2 des Gesetzes zur Einheitlichen Europäischen Akte (BGBl. II 1986 S. 1102 f.).

Die Vorlage ist vom Herrn Präsidenten der Kommission der Europäischen Gemeinschaften am 27. Juni 1991 dem Herrn Präsidenten des Rates der Europäischen Gemeinschaften übermittelt worden.

Das Europäische Parlament und der Wirtschafts- und Sozialausschuß werden an den Beratungen beteiligt.

Die Kommission strebt die Beschlußfassung durch den Rat im März 1992 an.

BEGRÜNDUNG

1. Der soziale Schutz ist ein wesentliches Instrument der Solidarität zwischen den Bürgern eines jeden Mitgliedstaats der Gemeinschaft. Sie ist Ausdruck der beruflichen oder nationalen Solidargemeinschaften, die nach und nach die herkömmlichen, d. h. familiären oder nachbarschaftlichen Solidargemeinschaften abgelöst haben, die durch Umwälzungen aufgrund der Industrialisierung, der Landflucht und der urbanen Konzentrationen zerstört worden waren. Diese Solidargemeinschaften sind dadurch gekennzeichnet, daß es einen Bruch aller unmittelbaren Beziehungen zwischen den zur Finanzierung des Systems des sozialen Schutzes vorgesehenen Beiträgen und der individuellen Verwundbarkeit der geschützten Personen gibt. So tragen sie dazu bei, daß die von den Unternehmen getragenen Soziallasten weitgehend unabhängig von den persönlichen Eigenschaften ihrer Arbeitnehmer werden und daß hierdurch die Chancen der am stärksten verletzbaren Kategorien verbessert werden, eine Arbeit zu finden.
2. Angesichts der Unterschiedlichkeit der Systeme des sozialen Schutzes, die sich vor allem aus der Geschichte der sozialen Beziehungen in den einzelnen Mitgliedstaaten erklären läßt, sowie deren Verwurzelung in den nationalen Kulturen, kommt zum gegenwärtigen Zeitpunkt eine Harmonisierung der bestehenden Systeme nicht in Frage. Daraus folgt insbesondere, daß es den Mitgliedstaaten überlassen bleibt, die Einzelheiten der Organisation und der Finanzierung ihrer Sozialschutzsysteme festzulegen.
3. Der soziale Schutz ist jedoch in mehrfacher Hinsicht von der Vollendung des Binnenmarktes betroffen:
 - An erster Stelle, damit das Prinzip der Freizügigkeit völlig sichergestellt ist, wird es immer zwingender notwendig, schrittweise die Behinderungen der Mobilität zu beseitigen. Es sollte erreicht werden, daß jeder Arbeitnehmer, der beabsichtigt, ins Ausland zu gehen, im Aufnahmeland einen sozialen Schutz vorfindet, der demjenigen in seinem Herkunftsland vergleichbar ist. Es ist daher wichtig, zu vermeiden, daß sich die Unterschiede zwischen den Niveaus des sozialen Schutzes innerhalb der Gemeinschaft verstärken, und ggf. sollte eine Verringerung dieser Unterschiede gefördert werden.
 - Im Gegensatz dazu könnte sich die Furcht vor einer von den Mitgliedstaaten nicht gewünschten Mobilität entwickeln, die keinen anderen Zweck hätte, als in den Genuß der günstigsten sozialen Leistungen zu kommen. Es sollte vermieden werden, daß diese Furcht zu Rückschritten beim sozialen Schutz in der gesamten Gemeinschaft führt.
 - Schließlich und in einem Kontext, in welchem die Währungsparitäten immer unflexibler werden, muß verhindert werden, daß die sozialen Abwertungen als alternative Instrumente zu den Währungsabwertungen eingesetzt werden. Das Risiko eines gegenseitigen Überbietens in Richtung auf eine Verringerung der Sozialabgaben, die ebenfalls einen Rückgang des sozialen Schutzes mit sich bringen würde, muß unter Kontrolle gehalten werden.

So führt die Analyse der möglichen Auswirkungen der Vollendung des Binnenmarktes zu der Überlegung, daß eine schrittweise Annäherung im Bereich des sozialen Schutzes wünschenswert wäre. Eine Zunahme der Disparitäten zwischen den Mitgliedstaaten der Gemeinschaft würde die Ausübung der Freizügigkeit der Arbeitnehmer sowie den Kampf gegen den Sozialtourismus erschweren und das Risiko des gegenseitigen Überbietens bei den sozialen Abwertungen vergrößern.

4. Alle Systeme des sozialen Schutzes stehen im übrigen Problemen gleicher Art gegenüber:

- Sie sind zunächst einmal gezwungen, sich an die Entwicklung von Situationen und Prozessen der Ausgrenzung anzupassen. Zahlreiche Mitgliedstaaten haben bereits die Gewährleistung von Mindesteinnahmen zusammen mit einer Unterstützung und einer Aufforderung zur sozialen und wirtschaftlichen Integration eingeführt.

- Die Tendenz zu einer zunehmenden Dualisierung des Arbeitsmarktes und das Zutagetreten einer immer größer werdenden Gruppe von Arbeitnehmern, die in Teilzeit- oder befristeten Arbeitsverhältnissen beschäftigt sind, machen ebenfalls eine umfassendere Überprüfung der Art und Weise erforderlich, in der die Anrechte auf Leistungen erworben werden.

- Die Systeme des sozialen Schutzes müssen sich auch an die Entwicklung der Familienstrukturen und der beschäftigungsbezogenen Verhaltensweisen anpassen, was dazu führt, daß das soziale Risiko somit nicht mehr den einzigen Indikator für die Bedürfnisse darstellt: die Tatsache, krank oder invalide zu werden oder seinen Arbeitsplatz zu verlieren, hat nunmehr wesentlich schwerere Konsequenzen für die Haushalte mit einem einzigen Einkommen, die alleinerziehenden Familien oder die alleinstehenden Personen als für die Haushalte mit doppeltem Einkommen.

- Weiterhin wird sich der demographische Kontext, in dem diese Systeme bestehen, im Verlauf der nächsten 30 Jahre schrittweise in Richtung auf einen Rückgang des Verhältnisses zwischen der Anzahl der Erwerbstätigen und der Anzahl der Rentner entwickeln. Die Mitgliedstaaten werden nach einem neuen Kompromiß zwischen den Interessen der Erwerbstätigen und denjenigen der Rentner suchen müssen.

- Schließlich müssen alle Mitgliedstaaten mehr und mehr versuchen, die Effizienz ihres Systems des sozialen Schutzes zu verbessern, wobei sie darauf achten müssen, daß die ausgeschütteten Leistungen den tatsächlichen Bedürfnissen der Begünstigten entsprechen. Außerdem sollten sie sich bemühen, die Verwaltungskosten ihres Systems zu begrenzen. Insbesondere im Bereich der Gesundheitskosten sehen sich alle Mitgliedstaaten gezwungen, Anstrengungen zu unternehmen, um das Anwachsen sämtlicher Ausgaben unter Kontrolle zu bringen.

5. Zur Förderung der Annäherung der Niveaus des sozialen Schutzes hat die Kommission in ihrem Aktionsprogramm zur Durchführung der Sozialcharta eine Strategie zur Annäherung der Politiken der Mitgliedstaaten der Gemeinschaft auf dem Gebiet des sozialen Schutzes vorgeschlagen. Diese Strategie der Annäherung soll flexibel, progressiv und nicht zwingend

sein und auf einem freiwilligen Vorgehen der Mitgliedstaaten beruhen, die gemeinsam die Notwendigkeit anerkennen, ihre Systeme des sozialen Schutzes beizubehalten, anzupassen und in bestimmten Fällen weiterzuentwickeln, wobei sie gemeinsam präzise und anzustrebende Ziele festlegen. Das endgültige Ziel der Strategie der Annäherung soll es den Mitgliedstaaten ermöglichen, ihr System des sozialen Schutzes in Harmonie mit den anderen Systemen und in Übereinstimmung mit den allgemeinen Zielen der Gemeinschaft weiterzuentwickeln.

Dieser Ansatz beinhaltet:

- Die Festlegung, auf Gemeinschaftsebene, von gemeinsamen Zielen, die es ermöglichen, die Sozialschutzpolitiken der Mitgliedstaaten einander anzunähern, wobei letztere die Ziele gemäß den ihnen eigenen Modalitäten und im Rahmen ihrer spezifischen Systeme umsetzen.

- Die fortschreitende Umsetzung dieser Ziele sowie die Gelegenheit, in regelmäßigen Abständen über die erzielten Fortschritte und die festgestellten Hindernisse Bilanz zu ziehen.

- Zu diesem Zweck, regelmäßige und methodische Folgemaßnahmen und Evaluationen auf der Grundlage von qualitativen und quantitativen Indikatoren, die es ermöglichen, die Fortschritte bei der Umsetzung zu beurteilen.

Diese Strategie der Annäherung muß natürlich in engem Zusammenhang mit der Entwicklung der Wirtschaftspolitiken und deren Konvergenz gesehen werden.

6. Die Annäherungsstrategie ist im übrigen Teil einer umfassenderen Perspektive der wirtschaftlichen und sozialen Integration sowie der Verhütung der Ausgrenzung. In diesem Sinne hängt sie eng mit Gemeinschaftsaktivitäten auf dem Gebiet der Politik der Integration oder zugunsten von Kategorien von Personen zusammen, insbesondere mit den Aktionen des Europäischen Sozialfonds auf dem Gebiet der Beschäftigung und der Ausbildung von Jugendlichen und Langzeitarbeitslosen, aber auch mit den verschiedenen bereits bestehenden Programmen, beispielsweise auf dem Gebiet der Beschäftigung (LEDA und ERGO), der Bekämpfung der Armut (Armut III) oder auf bestimmte Kategorien ausgerichtete Programme (Aktionsprogramm Chancengleichheit für Frauen, Programm HELIOS, Aktion zugunsten der älteren Menschen und der Familie). Schließlich bilden die einzelnen im Sozialbereich bestehenden Systeme für Informationsaustausch und Beobachtung eine wichtige Unterstützung für die Strategie der Annäherung; dies ist der Fall bei MISSOC sowie den Beobachtungsstellen für die Politik zur Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung, der Familienpolitik sowie der auf die älteren Menschen ausgerichteten Politik.
7. Auf diesen Grundlagen wird die vorliegende Empfehlung vorgeschlagen, mit der die Ziele festgelegt werden sollen, an denen sich die Annäherung der Politiken der Mitgliedstaaten ausrichten wird.

Die Identifizierung dieser Ziele geschieht zunächst durch Darlegung der gemeinsamen Prinzipien, die die grundlegenden Aufgaben des sozialen Schutzes definieren. In allen Mitgliedstaaten muß der soziale Schutz gleichzeitig - und ohne daß hier eine Rangordnung zwischen diesen einzelnen Aufgaben bestünde - darauf ausgerichtet sein, allen rechtmäßig auf ihrem Hoheitsgebiet ansässigen Personen ein Mindestniveau an Einkommen zu gewährleisten, ihnen unabhängig von ihrem Einkommen Zugang zur Gesundheitsversorgung zu geben, ihre soziale Integration sowie bei allen arbeitsfähigen Personen ihre wirtschaftliche Integration zu fördern und den eine Berufstätigkeit ausübenden Personen die Garantie zu geben, daß ihr Lebensstandard nicht erheblich reduziert wird, wenn sie ihre Tätigkeit am Ende der beruflichen Laufbahn einstellen oder wenn sie diese Tätigkeit wegen Krankheit, Unfall, Mutterschaft, Invalidität, Arbeitslosigkeit oder familiären Belastungen unterbrechen, wobei gegebenenfalls Anpassungen gemäß den Modalitäten der in den Versicherungs-, Mitgliedschafts- und Leistungssystemen geltenden Anwendungsvorschriften möglich sind.

In jedem der Hauptbereiche, in denen der soziale Schutz zum Tragen kommt, werden entsprechend dem Kontext und den zuvor beschriebenen Problemen spezifische Ziele vorgeschlagen.

DER RAT DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN -

gestützt auf den Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, insbesondere auf Artikel 235,
nach Kenntnissnahme des Entwurfs der Kommission,
nach Stellungnahme des Europäischen Parlaments,
nach Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses,

in Erwägung der Tatsache, daß die Kommission gemäß Artikel 118 des Vertrags die Aufgabe hat, eine enge Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten im sozialen Bereich zu fördern,

in Erwägung nachstehender Gründe:

Gemäß Artikel 118 des EWG Vertrags hat die Kommission die Aufgabe, eine enge Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten im sozialen Bereich zu fördern.

Elf Staats- oder Regierungschefs der Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft sind am 9. Dezember 1989 in Straßburg zusammengetroffen und haben die Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer verabschiedet.

In der Präambel dieser Charta wird feierlich anerkannt,

- daß bei der Durchführung der Einheitlichen Europäischen Akte die soziale Dimension der Gemeinschaft vollauf berücksichtigt wird und daß in diesem Zusammenhang die Weiterentwicklung der sozialen Rechte der Arbeitnehmer in der Europäischen Gemeinschaft zu gewährleisten ist;

- daß die Verwirklichung des Binnenmarktes allen Arbeitnehmern der Europäischen Gemeinschaft Verbesserungen im sozialen Bereich, insbesondere hinsichtlich des sozialen Schutzes, bringen soll;

- daß die feierliche Verkündung der sozialen Rechte auf Ebene der Europäischen Gemeinschaft bei ihrer Verwirklichung in den Mitgliedstaaten keinen Rückschritt gegenüber der derzeitigen Lage bewirken darf.

In Absatz 10 der Charta ist festgelegt:

- daß jeder Arbeitnehmer der Europäischen Gemeinschaft Anspruch auf einen angemessenen sozialen Schutz hat und unabhängig von seiner Stellung und der Größe des Unternehmens, in dem er arbeitet, Leistungen der sozialen Sicherheit in ausreichender Höhe erhalten muß;

- daß alle, die vom Arbeitsmarkt ausgeschlossen sind, weil sie keinen Zugang dazu fanden oder sich nicht wieder eingliedern konnten, und die keine Mittel für ihren Lebensunterhalt haben, ausreichende Leistungen empfangen und Zuwendungen beziehen können, die ihrer persönlichen Lage angemessen sind.

In den Absätzen 24 und 25 der Charta ist weiterhin festgelegt, daß entsprechend den jedem Lande eigenen Modalitäten:

- jeder Arbeitnehmer der Europäischen Gemeinschaft beim Erreichen des Rentenalters über Mittel verfügen sollte, die ihm einen ausreichenden Lebensstandard gewährleisten.

- alle Personen, die das Rentenalter erreicht, jedoch kein Anrecht auf eine Rente und keine anderen Mittel zur Deckung der Lebenshaltungskosten haben, über ausreichende Mittel und eine auf ihre speziellen Bedürfnisse ausgerichtete soziale und medizinische Versorgung verfügen sollten.

Auf dem Gebiet der Gleichbehandlung von Männern und Frauen, der sozialen Sicherheit der Wanderarbeitnehmer, des Schutzes der Schwangerschaft und der Mutterschaft sowie der Arbeitsbeziehungen mit Ausnahme der Vollzeit- und unbefristeten Arbeitsverhältnisse sind Bestimmungen verabschiedet worden oder werden z. Zt. im Rat geprüft.

Der soziale Schutz ist, im Rahmen eines allgemeinen Rechtes eines Jeden auf sozialen Schutz, ein wesentliches Instrument der Solidarität zwischen den Einwohnern der einzelnen Mitgliedstaaten der Gemeinschaft.

Das Aktionsprogramm zur Anwendung der Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer stellt fest, daß die Unterschiede in der sozialen Sicherung die Freizügigkeit der Arbeitnehmer beträchtlich behindern

und das Regionalgefälle, insbesondere zwischen dem Norden und dem Süden der Gemeinschaft, verschärfen können. Demzufolge ist vorgeschlagen worden, eine Strategie zur Annäherung der Politik des sozialen Schutzes in diesem Bereich auf der Grundlage gemeinsam festgelegter Ziele zu fördern, um so eine Beseitigung der vorgenannten Nachteile zu ermöglichen.

Ausgehend von der Feststellung, daß die in den meisten Mitgliedstaaten eingeleiteten Entwicklungen von gemeinsamen Problemen bestimmt sind (insbesondere Alterung der Bevölkerung, Veränderung der Familienstrukturen, anhaltend hohes Arbeitslosigkeitsniveau, Entwicklung von Armut und Verarmung sowie steigende Kosten für die Gesundheitsversorgung), hat der Rat auf seiner Tagung vom 29. September 1989 angeregt, diese faktische Annäherung durch Vorgabe gemeinsamer Ziele für die Weiterentwicklung der einzelstaatlichen Politiken stärker zu fördern.

Da kein unmittelbarer Zusammenhang zwischen den Beiträgen zur Finanzierung des sozialen Schutzes und der individuellen Anfälligkeit der geschützten Personen besteht, trägt der soziale Schutz dazu bei, die von den Unternehmen getragenen Soziallasten unabhängig von den persönlichen Eigenschaften ihrer Arbeitnehmer zu machen. Hierdurch werden die Chancen der anfälligsten Kategorien von Arbeitnehmer, eine Arbeit zu finden, verbessert und es wird einer größtmöglichen Anzahl von Arbeitnehmern ermöglicht, aktiv zur Entwicklung der Gemeinschaft beizutragen.

Diese Annäherungsstrategie zielt darauf ab, gemeinsame Ziele festzulegen, die die Politik der Mitgliedstaaten leiten können, um die Koexistenz verschiedener einzelstaatlicher Systeme zu ermöglichen und sie sowohl im Einklang miteinander als auch in Übereinstimmung mit den grundlegenden Zielsetzungen der Gemeinschaft weiterzuentwickeln.

Die gemeinsam festgelegten spezifischen Ziele sollen als Anhaltspunkt zur Anpassung dieser Systeme an den Wandel des Schutzbedarfs und insbesondere des Bedarfs in Verbindung mit den Veränderungen des Arbeitsmarktes und der Familienstrukturen sowie der demographischen Entwicklung dienen.

Diese Annäherung soll außerdem im Zuge der Vollendung des Binnenmarktes den Bestand des sozialen Schutzes wahren und seine Weiterentwicklung anregen.

Dieser Binnenmarkt wird die Mobilität der Arbeitnehmer und ihrer Familien in der Gemeinschaft erleichtern und es sollte vermieden werden, daß diese Mobilität aufgrund zu großer Niveauunterschiede beim sozialen Schutz durch zusätzliche Kosten, sowohl für die Einzelpersonen als auch für die Unternehmen, behindert wird.

Schließlich wird durch diese Annäherungsstrategie den Mitgliedstaaten die Wahl der Mittel zur Finanzierung und zur Organisation ihrer Systeme des sozialen Schutzes überlassen.

Die vorliegende Aktion erscheint notwendig, um im Rahmen des Funktionierens des Gemeinsamen Marktes eines der Ziele der Gemeinschaft zu erreichen, ohne daß im Vertrag die hierfür erforderlichen Handlungsbefugnisse vorgesehen sind;

EMPFIEHLT DEN MITGLIEDSTAATEN:

A. Ihre allgemeine Politik auf dem Gebiet des sozialen Schutzes an folgenden Zielen auszurichten:

1. In einer jedem Mitgliedstaat eigenen Form sowie gemäß der Entwicklung der wirtschaftlichen und sozialen Probleme sowie den daraus resultierenden Handlungsnotwendigkeiten sollten durch den sozialen Schutz folgende Aufgaben erfüllt werden:

- Gewährleistung eines annehmbaren Mindestlebensstandards für alle in Übereinstimmung mit den entsprechenden nationalen und gemeinschaftlichen Bestimmungen auf dem Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaates ansässigen Personen. Infolgedessen und entsprechend den in der Empfehlung des Rates der Europäischen Gemeinschaften über die gemeinsamen Kriterien betreffend ausreichende Zuwendungen und Leistungen in der Gemeinschaft aufgeführten Prinzipien muß das System des sozialen Schutzes denjenigen Personen eine Hilfe bieten, die nicht über ausreichende Mittel verfügen, und zwar entweder weil sie aus gesundheitlichen oder familiären Gründen nicht in der Lage sind,

eine Tätigkeit gegen Entgelt auszuüben, oder weil es ihnen trotz ihrer Bemühungen nicht gelingt, eine Beschäftigung zu finden oder auch weil sie das Rentenalter erreicht haben.

- Allen ansässigen Personen muß, ungeachtet ihrer persönlichen Mittel, die Möglichkeit geboten werden, die zur Wiederherstellung ihrer Gesundheit erforderliche Versorgung zu erhalten, in den Genuß von Aktionen zur Verhütung von Krankheiten zu kommen und über die zur Beibehaltung ihrer Selbständigkeit erforderlichen Dienstleistungen und Hilfsmittel zu verfügen.

- Der soziale Schutz soll zur Förderung der sozialen Integration aller ansässigen Personen sowie zur wirtschaftlichen Integration der Personen beitragen, die in der Lage sind, eine Tätigkeit gegen Entgelt auszuüben.

- Er soll darauf hinwirken, daß der Lebensstandard der Arbeitnehmern und ihrer Familien sich nicht erheblich verringert, wenn sie ihre Tätigkeit am Ende des Arbeitslebens aufgeben oder wenn sie gezwungen sind, diese Tätigkeit wegen Krankheit, Unfall, Mutterschaft, Invalidität oder Arbeitslosigkeit zu unterbrechen, wobei gegebenenfalls Anpassungen gemäß den Modalitäten der in den Versicherungs-, Mitgliedschafts- und Leistungssystemen geltenden Anwendungsvorschriften möglich sind.

2. Die Gewährung von Leistungen im Rahmen des sozialen Schutzes unterliegt außerdem folgenden allgemeinen Prinzipien:

- Prinzip der Gleichbehandlung, um jegliche Diskriminierung aufgrund der Nationalität, der Rasse, des Geschlechts, der Religion, der Sitten und Gebräuche oder der politischen Meinungen zu vermeiden, sofern die Anwärter die Bedingungen hinsichtlich der zum Erhalt der Leistungen erforderlichen Beitritts- und/oder Aufenthaltsdauer erfüllen.

- Prinzip der Verteilungsgerechtigkeit, damit die Empfänger von Sozialleistungen ihren gerechten Anteil an der Verbesserung des Lebensstandards der gesamten Bevölkerung erhalten, insbesondere durch die Anpassung der an nicht Berufstätige und Arbeitslose gezahlten Leistungen.

- Prinzip der Individualisierung der Rechte und Beiträge im Hinblick auf einen schrittweisen Ersatz der abgeleiteten Rechte durch eigene Rechte und somit auf eine bessere Anpassung des Systems an die Entwicklung der Verhaltensweisen und der Familienstrukturen.
3. Die Systeme des sozialen Schutzes sind schließlich mit größtmöglicher Effizienz zu verwalten, wobei sicherzustellen ist:
- daß die ausgezahlten Leistungen den tatsächlichen Bedürfnissen der Leistungsempfänger entsprechen;
 - daß die Verwaltungskosten der Institutionen, die die Leistungen auszahlen, so gering wie möglich gehalten werden.
- B. Gegebenenfalls ihr System des sozialen Schutzes anzupassen und weiterzuentwickeln sowie Maßnahmen zu ergreifen, um schrittweise folgende Ziele zu erreichen:

Krankheit oder Unfall

- Allen Personen, die in Übereinstimmung mit den nationalen und gemeinschaftlichen Bestimmungen auf dem Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaates ansässig sind, sollte ein gleicher Zugang zur notwendigen Gesundheitsversorgung sowie zu den Maßnahmen zur Verhütung von Krankheiten ermöglicht werden;
- es sollte auf die Beibehaltung und gegebenenfalls die Weiterentwicklung eines hochwertigen Gesundheitsversorgungssystems geachtet werden, das an die Entwicklung der Bedürfnisse der Bevölkerung und insbesondere an die Intensivierung der Vorsorge sowie an die zunehmende Verbreitung chronischer Krankheiten und an die Abhängigkeit alter Menschen angepaßt ist;

- das Gesundheitsversorgungssystem sollte so organisiert werden, daß eine Drosselung des Anwachsens der Gesamtheit der Ausgaben für die Gesundheitsversorgung der Bevölkerung ermöglicht wird;
- die Rehabilitation und die Wiedereingliederung der genesenden Personen sollte organisiert werden,
- den Arbeitnehmern, die ihre Tätigkeit aus Krankheitsgründen unterbrechen müssen, sollten - vorbehaltlich der zur Bewertung und Überwachung erforderlichen Bestimmungen - Leistungen gewährt werden, die dem Hauptteil ihres vorherigen Arbeitseinkommens entsprechen, wobei gegebenenfalls Anpassungen gemäß den Modalitäten der in den Versicherungs-, Mitgliedschafts- und Leistungssystemen geltenden Anwendungsvorschriften möglich sind;

Mutterschaft

- für alle Frauen, die entsprechend den nationalen und gemeinschaftlichen Bestimmungen auf dem Hoheitsgebiet des Mitgliedstaates ansässig sind, sollte die vollständige Übernahme der Pflegekosten organisiert werden, die sich durch eine Schwangerschaft, eine Entbindung, sowie deren Folgen ergeben;
- es sollte sichergestellt werden, daß Frauen, die ihre Tätigkeit wegen Mutterschaft unterbrechen, ihr vorheriges Arbeitseinkommen beibehalten oder eine gleichwertige Leistung während eines ununterbrochenen Zeitraumes von mindestens vierzehn Wochen erhalten;

Arbeitslosigkeit

- Allen Arbeitslosen, die entsprechend den nationalen und gemeinschaftlichen Bestimmungen auf dem Hoheitsgebiet des Mitgliedstaates ansässig sind, sollte - vorbehaltlich ihrer Arbeitsbereitschaft - eine soziale Abdeckung gewährt werden, die ihnen ein nach Art und Größe ihres

Haushalts angepaßtes Mindesteinkommen gewährleistet und die ihnen und den von ihnen abhängigen Personen den Zugang zur Gesundheitsversorgung garantiert;

- zugunsten der Arbeitslosen, insbesondere der auf den Arbeitsmarkt stoßenden Jugendlichen und der Langzeitarbeitslosen, sollten Einrichtungen zur Bekämpfung der Ausgrenzung geschaffen werden, die auf die Verbesserung ihrer sozialen und wirtschaftlichen Integration ausgerichtet sind und die es ihnen ermöglichen, die zum Finden oder Wiedererlangen einer Beschäftigung erforderlichen beruflichen Qualifikationen zu erwerben;

- vorbehaltlich der zur Bewertung und Überwachung erforderlichen Bestimmungen sollten - unabhängig von ihrem bisherigen Status - den Arbeitnehmern, die unfreiwillig ihren Arbeitsplatz verloren haben und die trotz ihrer Bemühungen keine neue Beschäftigung finden können, Leistungen in einer Höhe gewährt werden, die einem erheblichen Teil ihres vorherigen Arbeitseinkommens entsprechen, wobei gegebenenfalls Anpassungen gemäß den Modalitäten der in den Versicherungs-, Mitgliedschafts- und Leistungssystemen geltenden Anwendungsvorschriften möglich sind.

Arbeitsunfähigkeit

- allen entsprechend den nationalen und gemeinschaftlichen Bestimmungen auf dem Hoheitsgebiet des Mitgliedstaates ansässigen Behinderten oder invaliden Personen sowie den von ihnen abhängigen Personen sollte eine soziale Abdeckung gewährt werden, die ihnen Mindesteinnahmen sowie den Zugang zur Gesundheitsversorgung garantiert;

- die soziale Integration sowie im Rahmen des Möglichen die wirtschaftliche Eingliederung der Invaliden und behinderten Personen sollte gefördert werden;

- den Arbeitnehmern, die ihre Tätigkeit wegen Invalidität unterbrechen oder reduzieren müssen, sollten unabhängig von ihrem bisherigen Status und vorbehaltlich der zur Bewertung und Überwachung erforderlichen

Bestimmungen, Leistungen in einer Höhe gewährt werden, die dem Hauptteil ihres vorherigen Arbeitseinkommens entsprechen, wobei gegebenenfalls Anpassungen gemäß den Modalitäten der in den Versicherungs-, Mitgliedschafts- und Leistungssystemen geltenden Anwendungsvorschriften möglich sind;

Alter

- Allen älteren Personen, die entsprechend den nationalen und gemeinschaftlichen Bestimmungen auf dem Hoheitsgebiet des Mitgliedstaates ansässig sind, sollten Mindesteinnahmen gewährleistet werden, wobei diese Gewährleistung ggf. entsprechend ihren spezifischen Bedürfnissen anzupassen ist, insbesondere wenn sie von der Versorgung und den Dienstleistungen anderer abhängig sind;
- es sollte zur Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung älteren Personen beigetragen werden;
- jedem Arbeitnehmer sollte die Möglichkeit geboten werden, über das Mindestruhestandsalter hinaus eine berufliche Tätigkeit auszuüben;
- es sollte darauf geachtet werden, daß das Altersversorgungssystem den ehemaligen Arbeitnehmern während des gesamten Ruhestandszeitraums ein hohes Niveau von Ersatzleistungen für ihr vormaliges Arbeitseinkommen effektiv gewährleistet, wobei ein Gleichgewicht zwischen den Interessen der erwerbstätigen Bevölkerung und denjenigen der Rentenempfänger zu wahren ist;
- die Bedingungen für den Erwerb von Altersversorgungsansprüchen sollten angepaßt werden, um die Benachteiligung derjenigen Arbeitnehmer zu verringern, deren berufliche Laufbahn aufgrund von Krankheitszeiträumen, Invalidität oder längerer Arbeitslosigkeit unvollständig ist, sowie derjenigen Arbeitnehmer, die ihre Tätigkeit vorübergehend zur Erziehung ihrer Kinder oder zur Versorgung eines Invaliden oder behinderten Angehörigen unterbrochen haben;

- die Altersversorgungssysteme sollten im Hinblick auf eine schrittweise Anerkennung der eigenen Ansprüche unter Anwendung, soweit erforderlich, von Übergangslösungen zur Gewährleistung der Aufrechterhaltung erworbener Ansprüche angepaßt werden;
- falls erforderlich, sollten die Bedingungen für den Erwerb von Ansprüchen auf Altersrenten, insbesondere im Rahmen von Zusatzsystemen, verbessert werden, um eine Behinderung der Mobilität zu beseitigen;
- zu gegebener Zeit sollten die Altersversorgungssysteme an die demographischen Veränderungen angepaßt werden, wobei die zentrale Rolle der gesetzlichen Altersversorgungssysteme beizubehalten ist;

Familie

- Die Leistungen für Familien sollten weiterentwickelt werden, um sicherzustellen, daß niemand aufgrund unzureichender finanzieller Mittel davon abgehalten wird, Kinder zu bekommen; besonders die Leistungen für die ärmsten Familien sollten ausgebaut werden und sie sollten für alleinerziehenden Familien sowie Familien, die ein behindertes Kind aufziehen, angepaßt werden;
- es sollte zur Integration der Personen, die sich nach Erziehung ihrer Kinder in den Arbeitsmarkt eingliedern wollen, fördernd beigetragen werden und es sollte ihnen die Möglichkeit einer Zusatzausbildung geboten werden, die es ihnen erlaubt, die zum Finden einer Beschäftigung erforderlichen beruflichen Qualifikationen zu erwerben;
- durch Maßnahmen, mit denen sich die Verantwortung für die Familie und das Berufsleben vereinbaren lassen, sollten die Hindernisse für die Ausübung einer Berufstätigkeit durch die Eltern beseitigt werden und es sollte den Personen eine Unterstützung, auch finanzieller Art, gewährt werden, die ihre Berufstätigkeit zum Aufziehen ihrer Kinder oder zur Versorgung eines älteren oder behinderten Angehörigen verringern bzw. aufgeben müssen;

- es sollte zur Verringerung der Ungleichheit der Lebenschancen beigetragen werden, die sich für Kinder aus der Unterschiedlichkeit ihrer familiären Situation und insbesondere aus den unterschiedlichen Einkommen der Eltern ergeben.

UND FORDERT DIE KOMMISSION ZU DIESEM ZWECK AUF:

1. dem Rat in regelmäßigen Abständen einen Bericht vorzulegen, in dem die erzielten Fortschritte bei der Verwirklichung dieser Ziele bewertet werden, zu diesem Zweck angemessene Indikatoren auszuarbeiten und zu entwickeln und ggf. unter Berücksichtigung der demographischen, wirtschaftlichen und sozialen Veränderungen in der Gemeinschaft geeignete Vorschläge zu unterbreiten;

2. einen regelmäßigen Austausch mit den Mitgliedstaaten über die Entwicklung ihrer Politik im Bereich des sozialen Schutzes zu organisieren.

Beschluß
des Bundesrates

zum

Entwurf für eine Empfehlung des Rates über die Annäherung der
Ziele und der Politik im Bereich des sozialen Schutzes

KOM(91) 228 endg.; Ratsdok. 7269/91

Der Bundesrat hat in seiner 639. Sitzung am 14. Februar 1992 zu der Vorlage wie folgt Stellung genommen:

1. Der Bundesrat begrüßt die Empfehlung als einen weiteren Beitrag zur Verbesserung des sozialen Schutzes in der Gemeinschaft. Er stellt mit Befriedigung fest, daß mit der Empfehlung nicht die Harmonisierung der unterschiedlichen sozialen Schutzsysteme der einzelnen Mitgliedstaaten bezweckt, sondern lediglich die Annäherung der Ziele und der Politik im Bereich des sozialen Schutzes angestrebt wird. Dies bedeutet, daß es gemäß dem Subsidiaritätsprinzip allein den Mitgliedstaaten zukommt, über die jeweilige Ausgestaltung ihrer Systeme des sozialen Schutzes zu entscheiden.
2. Der Empfehlungsvorschlag bedarf in folgenden Punkten der Ergänzung bzw. Änderung:
 - Es muß Erwähnung finden, daß die allgemeine Politik der Mitgliedstaaten auf dem Gebiet des sozialen Schutzes in Zusammenarbeit mit den Sozialpartnern, Sozialversicherungsträgern und der Freien Wohlfahrtspflege erfolgen sollte. Dadurch wird gemäß dem Subsidiari-

tätsprinzip der Mitverantwortung der Sozialpartner, Sozialversicherungsträger und der Freien Wohlfahrts-
pflege Rechnung getragen.

- In den Fällen, in denen die Sozialversicherung den vorher erreichten Lebensstandard des Versicherten nicht zu sichern vermag, sollte lediglich ein Mindestlebensstandard in Form von Sozialhilfeleistungen zu garantiert werden. Die z. B. für ältere Personen vorgesehene Garantie eines Mindestlebensstandards sollte auch durch bedarfsorientierte Sozialleistungen gewährleistet werden können.
- Soweit soziale Leistungen der Mitgliedstaaten in der Empfehlung angesprochen werden, die über die Sicherung des Mindestlebensstandards (der auch durch bedarfsorientierte Sozialleistungen gewährleistet werden kann) hinausgehen sollen, sollte zum Ausdruck kommen, daß die Mitgliedstaaten diese Leistungen von der Dauer und Höhe geleisteter Versicherungsbeiträge abhängig machen können.
- Jedem Arbeitnehmer sollte die Möglichkeit geboten werden, den Übergang vom Erwerbsleben in den Ruhestand sukzessive, d. h. gleitend zu gestalten. Dies schließt sowohl die Schaffung rentenrechtlicher Rahmenbedingungen zur Reduktion der Arbeitszeit vor dem Ruhestandsalter als auch (vom zeitlichen Umfang) eine den Interessen und Fähigkeiten entsprechende berufliche Tätigkeit nach Erreichen des Ruhestandsalters ein.
- Für die Gewährung von Sozialleistungen muß auch künftig grundsätzlich das Territorialitätsprinzip gelten. Eine Aufgabe dieses Prinzips würde dem Ende jeder nationalen Sozialpolitik gleichkommen.

- Hinsichtlich der Empfehlung zum Bereich der Familie bestehen Zweifel, ob der Begriff der "ärmsten Familien" ein praktikabler Anknüpfungspunkt für einen materiellen Leistungsausbau sein kann. Es reicht aus, daß durch Leistungen die besonderen Belastungen kinderreicher und alleinerziehender Familien sowie solcher Familien, die ein behindertes Kind erziehen, berücksichtigt werden. Im übrigen haben Familienleistungen nicht allein den Zweck, daß niemand aufgrund unzureichender finanzieller Mittel davon abgehalten wird, Kinder zu bekommen.
 - Weiterhin sollte in den Empfehlungen zum Familienbereich den Personen, die sich nach Erziehung der Kinder in den Arbeitsmarkt eingliedern wollen, nicht nur die Möglichkeit einer Zusatzausbildung, sondern auch das Nachholen eines staatlich anerkannten Ausbildungsabschlusses geboten werden. Es geht nämlich nicht allein um die Wiedereingliederung solcher Personen, sondern ggf. auch um deren erstmalige Integration ins Arbeitsleben.
3. Der Bundesrat weist im übrigen darauf hin, daß manche Formulierungen des Vorschlags so weit gefaßt sind, daß deren Erfüllung in absehbarer Zeit auch den hochentwickelten Mitgliedstaaten nicht möglich sein wird. Im übrigen bedürfen bestimmte Formulierungen der Konkretisierung.

Bei den zu kritisierenden Formulierungen handelt es sich insbesondere um:

- die Regelung, der Lebensstandard der Arbeitnehmer dürfe sich nicht erheblich verringern, wenn die Arbeit wegen Alter, Krankheit, Unfall, Mutterschaft, Invalidität oder Arbeitslosigkeit aufgegeben oder unterbrochen wird,

- die Regelung, wonach allen ansässigen Personen die Möglichkeit geboten wird, über die zur Beibehaltung ihrer Selbständigkeit erforderlichen Dienstleistungen und Hilfsmittel zu verfügen,
- die Regelung, daß auch Maßnahmen finanzieller Art zu gewähren sind, um Personen zu unterstützen, die ihre Berufstätigkeit zum Aufziehen ihrer Kinder oder zur Versorgung eines pflegebedürftigen Angehörigen verringern oder aufgeben,
- die Regelung, daß zur Verringerung der Ungleichheit der Lebenschancen beigetragen werden soll, die sich für Kinder aus der Unterschiedlichkeit ihrer familiären Situation und insbesondere aus den unterschiedlichen Einkommen der Eltern ergeben.