

15.12.95

EU - AS - FJ - FS - G

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

Mitteilung der Kommission der Europäischen Gemeinschaften "Die Zukunft des Sozial-
schutzes: ein Rahmen für eine europäische Debatte"

KOM(95) 466 endg.; Ratsdok. 11478/95

Übermittelt vom Bundesministerium für Wirtschaft am 15. Dezember 1995 gemäß § 2 des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union (BGBl. I 1993 S. 313 ff.).

Die Vorlage ist von der Kommission der Europäischen Gemeinschaften am 8. November 1995 dem Herrn Präsidenten des Rates der Europäischen Union übermittelt worden.

Die Vorlage wird voraussichtlich von der Gruppe "Sozialfragen" beraten.

Der Wirtschafts- und Sozialausschuß und der Ausschuß der Regionen werden an den Beratungen beteiligt.

Hinweis: vgl. Drucksache 296/95 = AE-Nr. 951391.

**DIE ZUKUNFT DES SOZIALSCHUTZES
EIN RAHMEN FÜR EINE EUROPÄISCHE DEBATTE**

- 1 EINE NEUE INITIATIVE?**
 - 1.1 Ein gemeinsames Merkmal der europäischen Gesellschaften**
 - 1.2 Der jetzige Stand**
 - 1.3 Begründung für eine europäische Debatte**
- 2 NATUR UND TRAGWEITE DER PROBLEME**
 - 2.1 Beschäftigung und Sozialschutz**
 - 2.2 Die Finanzierung des Sozialschutzes**
 - 2.3 Die Auswirkung demographischer Veränderungen**
 - 2.4 Veränderungen beim Gesundheitswesen**
 - 2.5 Sozialschutz und Freizügigkeit**
 - 2.6 Sozialschutz und Dienstleistungsfreiheit**
 - 2.7 Sozialschutz langfristig gesehen**
- 3 EIN NEUER RAHMEN**
 - 3.1 Die Ziele**
 - 3.2 Die vorgeschlagenen Mittel**
 - 3.3 Die Rolle der Kommission**
 - 3.4 Analyse- und Diskussionsthemen**
- 4 SCHLUSFOLGERUNGEN**

DIE ZUKUNFT DES SOZIALSCHUTZES EIN RAHMEN FÜR EINE EUROPÄISCHE DEBATTE

1 EINE NEUE INITIATIVE?

1.1 Ein gemeinsames Merkmal der europäischen Gesellschaften

Der Sozialschutz ist ein grundlegender Bestandteil und ein Unterscheidungsmerkmal des europäischen Gesellschaftsmodells. Diese wichtige Errungenschaft des Nachkriegs hat die europäischen Gesellschaften in die Lage versetzt, sich den Herausforderungen einer Zeit gewaltiger wirtschaftlicher und sozialer Anpassungen zu stellen. Nach wie vor besteht ein weitgehender Konsens darüber, daß es den Staaten obliegt, dafür Sorge zu tragen, daß Arme, Kranke oder Erwerbsunfähige nicht mittellos bleiben. Der soziale Zusammenhalt ist genau wie im Jahre 1945 auch jetzt ein Ziel aller europäischen Länder.

Der Sozialschutz¹ läßt sich definieren als Gesamtheit aller kollektiven Systeme zur Übertragung von Leistungen, die zur Absicherung gegen soziale Risiken dienen sollen. Zwar bestehen weitgehende Unterschiede zwischen den einzelstaatlichen Systemen, in allen 15 Mitgliedstaaten werden jedoch spezifische Leistungen zur Einkommenssicherung geboten, um die herkömmlichen Risiken Alter und Ruhestand, Tod des Ernährers, Erwerbsunfähigkeit, Krankheit, Mutterschaft, Unterhaltsberechtigung von Kindern und Arbeitslosigkeit abzudecken. In einigen Ländern werden auch sonstige Notfälle und Risiken abgedeckt, wie die Kosten für die Pflege gebrechlicher älterer Menschen sowie erwerbsunfähiger oder kranker Verwandte und das Leben als alleinerziehender Elternteil.

Der soziale Schutz stellt damit ein wesentliches Instrument der Solidarität zwischen den Menschen in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union dar, das sich sowohl aus ihrem Ziel ergibt, eine umfassende Risikoabdeckung zu gewährleisten als auch aus der Tatsache, daß es keine direkte Beziehung zwischen den Beitragszahlungen zur Finanzierung des Sozialschutzsystems und der Risikoanfälligkeit der einzelnen abgesicherten Personen gibt.

In der gesamten Europäischen Union werden derzeit umfassende Reformen der Sozialschutzsysteme erwogen und in einigen Fällen auch durchgeführt, als Reaktion auf den Zwang, sich an den raschen Wandel der sozialen und wirtschaftlichen Bedingungen anzupassen, die Kosten einzudämmen und die alte Starrheit der Systeme durch stärkere Flexibilität ersetzen zu müssen, während gleichzeitig das Ziel der Solidarität hochgehalten wird.

In diesem Zusammenhang sind selbstverständlich die Mitgliedstaaten weiterhin verantwortlich für Gestaltung und Finanzierung ihrer eigenen speziellen Sozialschutzsysteme. Angesichts der für alle Mitgliedstaaten gemeinsamen

¹ In dem vorliegenden Dokument wird der Begriff „Sozialschutz/sozialer Schutz“ benutzt, da er umfassender als andere Begriffe wie etwa soziale Sicherheit ist und weil über die ESSOS-Statistik von EUROSTAT eine allgemein verbreitete Definition vorliegt.

Herausforderungen kommt jedoch einer Debatte über diese Fragen auf europäischer Ebene erheblicher Wert zu.

1.2 Der jetzige Stand

Die Sicherung eines hohen Beschäftigungsniveaus sowie eines hohen Maßes an sozialem Schutz ist eines der grundlegenden Ziele der Gemeinschaft, das ausdrücklich unter den Aufgaben in Artikel 2 des Vertrages über die Europäische Union aufgeführt ist. Auf Gemeinschaftsebene hat sich die Rechtsetzung darauf konzentriert, die grundlegenden Prinzipien des Vertrags im Bereich des Sozialschutzes durchzusetzen. Mit der Freizügigkeit geht die soziale Sicherheit der Wanderarbeitnehmer einher, für die es auf der Grundlage von Artikel 51 und der Verordnungen 1408/71 und 574/72 sowie ihrer anschließenden Änderungen² einen Mechanismus zur Koordinierung der gesetzlichen Systeme gibt. In Anwendung des grundlegenden Rechtsprinzips der Gleichberechtigung von Männern und Frauen und zur Umsetzung der Chancengleichheitspolitik der Gemeinschaft wurden Richtlinien über die Gleichbehandlung in den gesetzlichen Systemen (1978) und bei den betrieblichen Systemen der sozialen Sicherheit (1986) erlassen.³

Aus historischen und kulturellen Gründen sind die Vorstellungen über den Sozialschutz sowie seine Organisation und Finanzierung von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat verschieden. Ein wichtiger Unterschied besteht in der Rolle des Staates, der Sozialpartner und der Privatwirtschaft bei der Entscheidungsfindung und der Verwaltung des Systems. In Europa findet man gesetzliche Systeme, die vom Staat oder von Einrichtungen ohne Gewinnzweck verwaltet werden, z. B. von den Sozialpartnern. Bei den Zusatzversorgungssystemen ist die Bandbreite sogar noch größer⁴, aber trotz der Unterschiede zwischen den Systemen des sozialen Schutzes stehen alle vor sehr ähnlichen Problemen.

Vor diesem Hintergrund schlug die Kommission 1991⁵ eine Annäherungsstrategie für den Sozialschutz vor, die vom Europäischen Parlament⁶ und vom Wirtschafts- und Sozialausschuß⁷ gebilligt wurde.

² Mit diesen Verordnungen soll es den Wanderarbeitnehmern ermöglicht werden, in den Mitgliedstaaten, in denen sie ihre Tätigkeit ausüben, zurückgelegte Versicherungszeiten zu kumulieren und während derartiger Zeiten erworbene Rechte zu übertragen.

³ Richtlinie 79/7/EWG (ABl. L 6 vom 10. Januar 1979) und Richtlinie 86/378/EWG (ABl. L 225 vom 12. August 1986); vgl. auch den Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Änderung der Richtlinie 86/378/EWG, von der Kommission am 16. Mai 1995 angenommen (KOM(95) 186 endg.).

⁴ Siehe „Ergänzende Altersversorgungssysteme in der Europäischen Union“, Soziales Europa, Beiheft 3/94, Europäische Kommission, Generaldirektion Beschäftigung, Arbeitsbeziehungen und soziale Angelegenheiten.

⁵ Vorschlag für eine Empfehlung des Rates über die Annäherung der Ziele und der Politiken im Bereich des sozialen Schutzes (KOM(91) 228 endg.), ABl. C 194 vom 25. Juli 1991.

⁶ ABl. C 67 vom 16. März 1992.

⁷ ABl. C 40 vom 17. Februar 1992.

Auf dieser Grundlage genehmigte der Rat zwei Empfehlungen, die eine über die Annäherung der Ziele und der Politiken im Bereich des sozialen Schutzes⁸, die andere über gemeinsame Kriterien für ausreichende Zuwendungen und Leistungen im Rahmen der Systeme der sozialen Sicherung⁹. In diesen Empfehlungen vertreten die Mitgliedstaaten gemeinsam die Auffassung, daß ihre Systeme des sozialen Schutzes aufrechterhalten, angepaßt und in einigen Fällen weiterentwickelt werden müssen, und haben sich gemeinsame Ziele gesetzt.

Diese Strategie zur Annäherung der Politiken läßt die Vielfalt der Systeme unangetastet, trägt jedoch dazu bei, den Informationsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten zu verbessern. Inzwischen gibt die Kommission im Abstand von zwei Jahren einen Bericht über den sozialen Schutz in Europa¹⁰ heraus, in dem ausführliche Informationen über die Sozialschutzsysteme der Mitgliedstaaten der Union und die politischen Maßnahmen der einzelnen Länder enthalten sind und analysiert werden.

1.3 Begründung für eine europäische Debatte

Die gemeinschaftspolitischen Entwicklungen, die sich seit 1992 vollzogen haben, verlangen ausführlichere gemeinsame Beratungen zu diesem Themenkreis. Insbesondere zu nennen sind der Gemeinschaftsweite Rahmen für die Beschäftigung, den die Kommission 1993 vorlegte¹¹, und das Weißbuch „Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung“, das im Dezember 1993 dem Europäischen Rat in Brüssel unterbreitet wurde. Außerdem berühren verschiedene der auf den Tagungen des Europäischen Rates in Brüssel, Korfu, Essen und Cannes ausgewiesenen Wege zur Verbesserung der Beschäftigungssituation in der Gemeinschaft den Sozialschutz und seine Finanzierung, ob es dabei nun um die Senkung der Lohnnebenkosten geht oder eine Kombination von steuerlichen und beihilfespezifischen Anreizen zur Steigerung der Bereitschaft, einen Arbeitsplatz anzubieten bzw. anzunehmen.

Darüber hinaus bekräftigten die für Fragen der sozialen Sicherheit zuständigen Minister auf ihrem Informellen Treffen vom 2. Februar 1995 in Paris, auf dem die Finanzierung des Sozialschutzes erörtert werden sollte, ihr Engagement für das europäische Sozialmodell; es ging ihnen auch darum, die Effizienz der Koordinierung zu verstärken.

Dementsprechend schloß die Kommission in ihr mittelfristiges sozialpolitisches Aktionsprogramm 1995-1997¹² einen Vorschlag für einen Rahmen für eine Debatte über die Zukunft des sozialen Schutzes ein. Damit soll eine Erörterung dieses Themenkreises im Geiste der Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten gefördert werden. Dabei handelt es sich um ein mittelfristiges Programm für gemeinsame Beratungen, das auf den Beiträgen aller beteiligten Parteien basiert.

⁸ Empfehlung 92/442/EWG vom 27. Juli 1992, ABl. L 245 vom 26. August 1992.

⁹ Empfehlung 92/441/EWG vom 24. Juni 1992, ABl. L 245 vom 26. August 1992.

¹⁰ KOM(93) 531 und KOM(95) 457.

¹¹ KOM(93) 238.

¹² KOM(95) 134 endg., Ziffer 6.1.1.

Zweck der vorliegenden Mitteilung ist es, die Ziele dieses Rahmens für eine Debatte sowie auch die Mittel und Wege seines Aufbaus, sowohl durch die Mitgliedstaaten als auch die Kommission, zu erläutern.

2 NATUR UND TRAGWEITE DER PROBLEME

2.1 Beschäftigung und Sozialschutz

In sämtlichen Mitgliedstaaten sind die Sozialschutzsysteme vor dem Hintergrund von verhältnismäßig niedrigen Erwerbsquoten, insbesondere von Frauen, und niedriger Arbeitslosigkeit eingerichtet worden. Dabei war nicht daran gedacht worden, daß sie einmal mit dem derzeitigen Ungleichgewicht zwischen Arbeitsnachfrage und -angebot fertig werden müßten. Die Belastung durch die Übertragungen auf nichterwerbstätige Personen – Rentner, Kranke, Arbeitsunfähige oder Arbeitslose – hat für diejenigen, die ihr Einkommen aus einer Erwerbstätigkeit beziehen, zugenommen. Die sich daraus ergebenden Lohnnebenkosten werden als negativ für die Entwicklung von Beschäftigung, Wettbewerbsfähigkeit und Wirtschaftswachstum eingestuft. Zudem kann sich die Kombination von Leistungen, die auf der Grundlage einer Bedürftigkeitsprüfung gezahlt werden, und von Steuern, die auf das Einkommen aus einer Erwerbstätigkeit erhoben werden, derart auswirken, daß es für die Arbeitslosen wenig oder überhaupt keinen Anreiz dafür gibt, nach einer Beschäftigung zu suchen.

Der Sozialschutz ist auch von entscheidender Bedeutung für das Funktionieren unserer Gesellschaften. Durch ihn konnten große Erfolge bei der *Bekämpfung der Armut*, insbesondere bei älteren Menschen, Behinderten und kinderreichen Familien, erzielt werden. In Rezessionszeiten wirken die *Einkommenstransfers* auf makro-ökonomischer Ebene *antizyklisch*. Der Sozialschutz hat den *Zugang zum Bildungswesen* für Familien mit niedrigerem Einkommen *erleichtert* und hat damit dazu beigetragen, die Qualifizierung der Erwerbsbevölkerung zu verbessern. Er hat auch ermöglicht, die sozialen Auswirkungen der industriellen Umstrukturierung abzufedern und somit *den wirtschaftlichen Fortschritt gefördert*. In der heutigen Zeit ist es von wesentlicher Bedeutung, daß die *sozialen Auswirkungen der Arbeitslosigkeit aufgefangen werden*. Aus Meinungsumfragen geht hervor, daß die große Mehrheit der Europäer den Wert des derzeitigen Apparats anerkennt und ihn *beizubehalten oder zu verbessern wünscht*, da sie sich darüber im klaren sind, daß er ein *Faktor von wesentlicher Bedeutung für den sozialen Zusammenhalt* ist.

Dann stellt sich folgende Frage: Wie können die positiven Aspekte konsolidiert und dabei die negativen Auswirkungen überwunden werden? Es hat sich herausgestellt, daß es unerlässlich ist, eine aktive Beschäftigungspolitik zu verfolgen, bei der Maßnahmen der Einkommenssicherung, der Berufsbildung und der Erschließung neuer Beschäftigungsmöglichkeiten miteinander kombiniert sind, will man die Zahl der Arbeitsplätze steigern, die soziale Ausgrenzung bekämpfen und die durch Arbeitslosigkeit verursachten Kosten senken. Wie kann der Sozialschutz besser für die Zwecke einer derartigen aktiven Beschäftigungspolitik eingesetzt werden? Wie läßt er sich in die Maßnahmen zur Förderung der Beschäftigung integrieren, beispielsweise, indem Leistungen für aktive Maßnahmen zur wirtschaftlichen Eingliederung von Berufsanfängern

oder für die Umschulung von Arbeitslosen gezahlt werden? Wie kann gewährleistet werden, daß der Sozialschutz die Eingliederung in den Arbeitsmarkt nicht behindert, d. h. daß die gezahlten Leistungen nicht davon abhalten, eine rechtmäßig entlohnte Arbeit aufzunehmen? Eine weitere Frage in diesem Zusammenhang: Wenn die Leistungen wegen des Kostendrucks stärker zielgerichtet den Bedürftigsten gewährt werden, wie ist dann das Problem zu lösen, daß sich das verfügbare Einkommen von Leistungsbeziehern, denen die Erzielung eines höheren Arbeitseinkommens gelingt, nur geringfügig verändert?

Ein verwandter Aspekt betrifft die Zunahme von Teilzeitarbeit, Zeitarbeit und Telearbeit, insbesondere bei Frauen. In welchem Umfang entsteht – solange diesen Arbeitnehmern nicht die vollen Sozialschutzrechte zuerkannt werden – ein kontraproduktiver Effekt in der Form, daß ein Erwerbstätiger nicht über vorteilhaftere Ansprüche verfügt als ein Arbeitsloser?

2.2 Die Finanzierung des Sozialschutzes

Die Finanzierung der Sozialschutzsysteme bereitet sämtlichen Mitgliedstaaten Sorge. Während die öffentlichen Einnahmen, die sich hauptsächlich aus den Löhnen und Gehältern speisen, aufgrund der schlechten Beschäftigungslage stagnieren, steigen die Ausgaben, insbesondere wegen der anhaltenden Arbeitslosigkeit. Langfristig sind große Defizite nicht tragbar. Sogar kurzfristig gesehen tragen die derzeitigen Haushaltsdefizite zu dem Druck auf die Zinssätze und demzufolge zur Verzögerung des Wirtschaftsaufschwungs bei.

Die Mitgliedstaaten scheinen nur einen begrenzten Spielraum zu haben, die Sozialabgaben auf Löhne und Gehälter zu erhöhen, denn in vielen Ländern werden sie bereits als verhältnismäßig hoch betrachtet. Auf Gemeinschaftsebene stieg die Steuerlast auf die Arbeitseinkommen bezogen auf das BIP von 19% im Jahre 1980 auf 21% im Jahre 1993.

Inzwischen besteht ein allgemeiner Konsens darüber, daß die Kosten für niedrigqualifizierte Arbeitskräfte gesenkt werden sollten. Entsprechend wird die Höhe der Lohnnebenkosten als übertrieben angesehen. Einer der fünf Schwerpunktbereiche, die der Europäische Rat auf seiner Tagung in Essen für die Beschäftigungspolitik der Europäischen Gemeinschaft festlegte, war eine Senkung der Lohnnebenkosten, insbesondere bei Niedrigverdienern.

In diesem Zusammenhang bemüht sich eine beträchtliche Anzahl von Mitgliedstaaten um Möglichkeiten zur Diversifizierung der Finanzierungsquellen und geht der Frage nach, wie Steuermittel für die Finanzierung des Sozialschutzes beschafft werden könnten. Beispielsweise haben einige von ihnen mit dem Versuch begonnen, die steuerliche Belastung von den Erwerbseinkommen auf natürliche Ressourcen zu verlagern, um deren übermäßiger Nutzung entgegenzuwirken. Andere Mitgliedstaaten versuchen, Leistungen enger an Beiträge zu binden. Auf jeden Fall beginnt man damit, die Struktur der Pflichtabgaben und -beiträge zu reformieren, oder man bereitet dies vor.

Besteht in einer solchen Situation des Wandels die Notwendigkeit, daß die Mitgliedstaaten in diesen Angelegenheiten auf Gemeinschaftsebene enger zusammenarbeiten?

In verschiedenen Mitgliedstaaten wird die Gestaltung des Sozialschutzsystems auch unter dem Aspekt untersucht, wo der Trennungsstrich zwischen einer gesetzlichen und einer ergänzenden Versorgung zu ziehen ist. Damit der Anteil der obligatorischen Sozialabgaben zurückgeschraubt werden kann, wird in verschiedenen Vorschlägen ein Abbau der erstgenannten und eine Verstärkung der zweitgenannten Form der Versorgung befürwortet. Wie würde sich eine derartig veränderte Einkommensverteilung innerhalb unserer Gesellschaften auswirken und welche Konsequenzen hätte sie für den Arbeitsmarkt? Besteht die Gefahr, daß sich das Lohn- und Gehaltsgefälle verschärft, wenn es in Zusammenhang mit größeren sozialschutzspezifischen Unterschieden zwischen Unternehmen je nach deren Größe und Wirtschaftstätigkeit steht? Wie kann ein angemessenes Gleichgewicht zwischen gesetzlichem und ergänzendem Schutz erzielt werden, das den sozialen Zusammenhalt in den Mitgliedstaaten aufrechterhält und dem steigenden Bedarf der modernen Volkswirtschaften an größerer Flexibilität entgegenkommt?

2.3 Die Auswirkung demographischer Veränderungen

Der schrittweise Eintritt der geburtenstarken Nachkriegsjahrgänge ins Arbeitsleben und nach 2010 in den Ruhestand zeitigt nun die ersten Folgen, die sich auch auf die zunehmende Überalterung der Bevölkerung im kommenden Jahrhundert auswirken werden. Jüngste UN-Demographieprognosen sagen aus, daß die Gesamtbevölkerung in den 15 Mitgliedstaaten der Union im Jahre 2020 mehr oder weniger genau so hoch sein wird wie heute. Diese Annahme beruht auf Vorausschätzungen über niedrigere Fruchtbarkeitsraten, die EUROSTAT inzwischen für zu vorsichtig hält; möglicherweise sinkt bis zum Jahre 2020 die europäische Bevölkerung unter den jetzigen Stand. Sicher ist jedoch, daß die Altersgruppe der über 65-jährigen um 23 Millionen anwächst, nämlich von 52 auf 75 Millionen, d. h. fast 45%¹³. Zudem erscheint es unwahrscheinlich, daß die zunehmende Verzerrung der Alterspyramide durch Einwanderung zu verhindern ist.

Wie der finanzielle Transfer an die Ruheständler bewerkstelligt werden kann und welche Last der nächsten Generation im erwerbsfähigen Alter auferlegt wird, hängt entscheidend von dem zugrundeliegenden Wachstum der europäischen Volkswirtschaften in der Zwischenzeit ab und davon, wie sich der Arbeitsmarkt entwickelt. In der jüngsten Zeit ist die effektive Abhängigkeitsquote erheblich angestiegen, nicht wegen der Überalterung der Bevölkerung, sondern wegen der Frühverrentung und der wachsenden Arbeitslosigkeit. Durch eine höhere als die derzeit erreichte Beschäftigungsquote könnte die Auswirkung der Überalterung der Bevölkerung auf die Abhängigkeitsquote wieder wettgemacht werden und es wäre leichter, die erforderlichen Einkommensübertragungen zu erreichen. Gleichzeitig diskutieren verschiedene Mitgliedstaaten eine Reform der Altersversorgungsfinanzierung. Dabei geht es vor allem um ein Gleichgewicht zwischen dem Kapitaldeckungsverfahren und der Umlagefinanzierung. Besteht die Notwendigkeit,

¹³ Die Kommission erstellt einen Jahresbericht „Die demographische Lage in der Europäischen Union“, siehe KOM(94) 595.

die Auswirkungen derartiger Veränderungen zu diskutieren, beispielsweise unter den Aspekten Wirtschaftswachstum und Arbeitsplatzschaffung sowie Aufrechterhaltung der Solidarität zwischen den Generationen?

Der sich schrittweise vollziehende Wandel der Familienstruktur und die Tendenzen zur Veränderung der Lebensformen erfordern eine Anpassung der derzeitigen Systeme. Einige von ihnen basieren indirekt immer noch auf dem traditionellen Familienkonzept, nach dem der Ehemann das Geld verdient, während die Ehefrau nicht erwerbstätig ist; die beiden Partner leben in einer Ehe und diese Verbindung findet nur durch den Tod ein Ende.

Dies ist, wie wir alle wissen, inzwischen nicht mehr das vorherrschende Muster, denn die Frauenerwerbstätigkeit ist sehr stark angestiegen, Scheidungen sind häufiger und der Anteil der unverheirateten Paare und Alleinerziehenden wird größer.

Einige der Mechanismen des Sozialschutzes, und zwar insbesondere diejenigen zur Berechnung der Altersversorgungsansprüche, sind diesen Trends nicht gewachsen. Es wird immer mehr ein Übergang zu individuellen Ansprüchen und Beiträgen in Erwägung gezogen. Allerdings schafft der Wandel der Lebensformen und Arbeitsmuster auch neuen Sozialschutzbedarf. Dies ist beispielsweise der Fall bei der Betreuung älterer Pflegebedürftiger, denn man kann sich immer weniger darauf verlassen, daß dies von den erwachsenen Kindern auf informeller Basis übernommen wird. Generell sind die traditionellen Muster der Solidarität zwischen den Generationen im Wandel begriffen und werden sich mit zunehmender Überalterung der Bevölkerung immer stärker ändern.

2.4 Veränderungen beim Gesundheitswesen

Die Empfehlung über die Annäherung der Ziele und Politiken aus dem Jahr 1992 definiert klar die Zielsetzungen der Sozialschutzpolitik in diesem Bereich: (i) Beibehaltung und Weiterentwicklung eines hochwertigen Gesundheitsversorgungssystems, das den sich wandelnden Bedürfnissen der Bevölkerung, der Entwicklung bei Krankheiten und Heilverfahren sowie den erforderlichen Vorsorgemaßnahmen angepaßt ist; (ii) Zugang zur notwendigen Gesundheitsversorgung und zu Präventionseinrichtungen für alle rechtmäßig im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats ansässigen Personen.

Die Vereinbarkeit dieses zweifachen Ziels der Empfehlung von 1992 mit den Sachzwängen, die sich aus der Notwendigkeit ergeben, die Ausgaben für das öffentliche Gesundheitswesen unter Kontrolle zu bringen, ist eine extrem schwierige Aufgabe. Die Einführung von Wettbewerbselementen in das Gesundheitswesen hat sich als problematisch erwiesen, will man den negativen Folgen einer Beschränkung auf bestimmte Risiken aus dem Weg gehen. Unabhängig davon, ob ein System auf Krankenversicherungsbasis oder als staatlicher Gesundheitsdienst funktioniert, scheint es notwendig zu sein, zwischen den Anbietern medizinischer Dienstleistungen, den Leistungsträgern und den staatlichen Stellen detaillierte Verträge oder Vereinbarungen abzuschließen. In Anbetracht der Vielschichtigkeit des Problems wäre der Austausch von Erfahrungen in diesem Bereich daher von ganz besonders großem Nutzen. Zudem erschiene eine engere Zusammenarbeit zwischen allen Betroffenen sinnvoll, damit die

optimalen Lösungen für die sich weiterentwickelnden Bedürfnisse der Bevölkerung ermittelt werden können.

Auf europäischer Ebene schiene es sinnvoll zu analysieren, ob zunächst einmal Effizienzgewinne erzielt werden könnten, indem man die ergänzende Bereitstellung spezialisierter Gesundheitsdienstleistungen über die Grenzen hinweg besser nutzt, und welche verwaltungstechnischen Vorkehrungen erforderlich wären. Könnten Vereinbarungen zwischen den Leistungsträgern in Betracht gezogen werden, die in berechtigten Fällen den Zugang zu dem Gesundheitsversorgungssystem eines anderen Mitgliedstaates ermöglichen?

2.5 Sozialschutz und Freizügigkeit

Bei der Binnenwanderung innerhalb der Union hat sich ein erheblicher Wandel ereignet. Allgemein gesagt nahmen in den sechziger und den siebziger Jahren nur Arbeitnehmer und ihre Familien ihr Recht auf Mobilität wahr. Jetzt stellt sich die Situation völlig anders da: Auch viele Nichterwerbstätige, seien es nun Rentner oder Studenten, Arbeitnehmer in der Aus- und Weiterbildung oder Stellensuchende, wollen ebenfalls von einem Mitgliedstaat in einen anderen umziehen.

Wegen der zunehmenden Bedeutung des ergänzenden Sozialschutzes sind die Koordinierungsmöglichkeiten zur Förderung der Freizügigkeit der Arbeitnehmer reduziert worden. So existieren zur Zeit z. B. kein Mechanismus und keine Vereinbarung für die Aufrechterhaltung und die Übertragbarkeit von ergänzenden Altersversorgungsansprüchen. Da diesen ergänzenden Versorgungsansprüchen wahrscheinlich wachsende Bedeutung zukommen wird, stellt sich nun die Frage, in welchem Ausmaß dies ein Hindernis für die Entwicklung eines europäischen Arbeitsmarkts darstellt.

Ein weiteres Problem für Personen, die die Freizügigkeit oder die Niederlassungsfreiheit nutzen, ist mit der Tatsache verbunden, daß die Finanzierung des Sozialschutzes von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat variiert. Da die Steuergesetzgebung und die anzuwendenden Sozialschutzregelungen nicht koordiniert werden – was für die Sozialversicherungsbeiträge durch die Verordnung 1408/71 bereits erfolgt –, können für Grenzgänger, ob angestellt oder selbständig, verschiedene Probleme entstehen. Manche Grenzgänger müssen sowohl hohe Steuersätze (im Aufenthaltsland) als auch hohe Sozialversicherungsbeiträge (im Land des Arbeitsplatzes) zahlen; andere wiederum befinden sich in einer symmetrischen Position und ziehen Vorteil daraus. Besteht eine Möglichkeit für eine engere Koordinierung, damit diese Schwierigkeiten überwunden werden können?

In Richtlinien für das Wohnsitzrecht wird verlangt, daß die betreffenden Personen nicht von dem Sozialfürsorgesystem im Gastland abhängig sein dürfen. Dadurch kann es für eine Person, die in einem Mitgliedstaat arbeitslos geworden ist, schwierig werden, sich nun zur Arbeitssuche in einen anderen Mitgliedstaat zu begeben und gleichzeitig die Arbeitslosenunterstützung weiterzubeziehen. Die Kommission hat bereits einen Vorschlag zur Änderung der Verordnung 1408/71 vorgelegt, der einen Beitrag zur Lösung dieses Problems leisten soll. Besteht allgemein die Notwendigkeit, darüber nachzudenken, ob die

Auslegung dieser Anforderung – die der Gefahr des "Sozialtourismus" vorbeugen sollte – mit dem Recht auf Freizügigkeit in Einklang gebracht werden kann?

Generell taucht die Frage nach der zukünftigen Entwicklung und dem Umfang einer Koordinierung der Sozialschutzsysteme zwischen den Mitgliedstaaten auf. Das Ziel der Koordinierung besteht darin, die Freizügigkeit zu fördern. Kann eine Koordinierung zufriedenstellend ausfallen, wenn die Sozialschutzsysteme der Mitgliedstaaten immer weiter auseinanderwachsen oder zunehmend komplizierter werden, z. B. durch den Trend zur Ausrichtung auf Zielgruppen und zur Gewährung von Leistungen aufgrund von Bedürftigkeitsprüfungen? Welche Hindernisse stehen einer einfachen und wirksamen Koordinierung hauptsächlich entgegen und wie können sie überwunden werden? Und wie wirken sich so weitgehende Unterschiede zwischen den Ländern bei Schlüsseldeterminanten des Sozialschutzes aus, wie Ruhestandsbedingungen und –alter sowie die Definition der Arbeitsunfähigkeit?

2.6 Sozialschutz und Dienstleistungsfreiheit

Kollektive Sozialschutzsysteme bestehen neben der Möglichkeit der privaten Einzelversicherung. Diejenigen, die sich dies leisten können, schließen oft private vertragliche Vereinbarungen ab, um Leistungen aus kollektiven Systemen, sowohl gesetzlichen als auch betrieblichen, zu ergänzen.

Den kollektiven Systemen liegt das Prinzip der Risikohäufung zugrunde: Alle leisten Beiträge und alle beziehen Leistungen. Die finanzielle Lebensfähigkeit der Systeme hängt davon ab, daß ein Ausgleich zwischen Personen mit niedrigem und mit hohem Risiko erreicht werden muß. Personen mit niedrigem Risiko sind z. B. höher qualifiziert, erfreuen sich guter Gesundheit und stehen in einem Beschäftigungsverhältnis. Diese Menschen haben geringere Aussichten als die Personen mit hohem Risiko, aus den Systemen Nutzen zu ziehen. Wenn für Personen mit niedrigem Risiko keine Pflicht zur Mitgliedschaft in kollektiven Systemen besteht, dann kann das festgelegte Leistungsniveau nicht aufrechterhalten werden.

In der Frage, inwieweit eine Pflichtmitgliedschaft in Systemen, bei denen es sich nicht um gesetzliche Systeme handelt, mit dem europäischen Recht vereinbar ist, bewegt man sich in einer Grauzone. Während der Europäische Gerichtshof in derartigen Angelegenheiten von Fall zu Fall bzw. von System zu System entscheidet, stellt sich hier die Frage, ob man ermitteln muß, welche allgemeinen Grundsätze angewendet werden sollten, damit das Gemeinschaftsziel, ein hohes Maß an sozialem Schutz zu gewährleisten, verwirklicht werden kann, und ob unausgewogene Systeme und eine Festlegung der Wahl der Mitgliedstaaten in dieser Hinsicht vermieden werden müssen.

2.7 Sozialschutz langfristig gesehen

Europa muß den Wandel vollbringen, wenn es an der Spitze des wirtschaftlichen und technologischen Fortschritts bleiben will, und die Union ist, wie in dem Grünbuch¹⁴ und dem Weißbuch¹⁵ über die europäische Sozialpolitik hervorgehoben wurde, in vollem Umfang verpflichtet sicherzustellen, daß wirtschaftlicher und sozialer Fortschritt miteinander einhergehen. Es wird eine mittelfristige Strategie benötigt, die wirtschaftliche und soziale Maßnahmen partnerschaftlich und nicht im Konflikt miteinander verbindet.

Möglicherweise kommt der Einkommensübertragung und -umverteilung in der Zukunft zunehmende Bedeutung zu, da die allgemeine Tendenz der letzten Jahre dahin geht, daß die Einkommen immer weiter auseinander klaffen, und folglich das Risiko von Armut und Ausgrenzung größer wird. In diesem Umfeld müssen Sozialschutzsysteme angepaßt werden – nicht nur wegen der Finanzierungsschwierigkeiten, sondern, was viel grundlegender ist, weil man zu einer aktiveren Politik übergehen muß, mit der sichergestellt werden soll, daß jedermann in das Arbeitsleben und die Gesellschaft integriert ist. Innerhalb dieser allgemeinen Situation des Wandels muß man sich spezifischen Herausforderungen stellen, wie z. B. der Frage, wie die Eingliederung der Jugendlichen von heute in den Arbeitsmarkt gefördert werden und wie man sicherstellen kann, daß Chancengleichheit für alle gegeben ist.

Die Empfehlung des Rates aus dem Jahr 1992 über die Annäherung der Ziele und der Politiken im Bereich des sozialen Schutzes erinnert daran, daß ein Ziel des Sozialschutzes darin besteht, zur weiteren sozialen Eingliederung aller Personen, die rechtmäßig im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaates ansässig sind, sowie zur Eingliederung aller Erwerbsfähigen in den Arbeitsmarkt beizutragen. Die Empfehlung über ausreichende Zuwendungen und Leistungen aus dem Jahr 1992 verankert den grundlegenden Anspruch auf ausreichende Mittel und Sozialfürsorge. Die Kommission wird die Bemühungen zur Verwirklichung dieser Zielsetzungen überprüfen. Ein Bindeglied zwischen der Zuerkennung dieses Anspruchs und Vorkehrungen der aktiven sozialen und wirtschaftlichen Eingliederung wurde bereits geschaffen, und in den Mitgliedstaaten werden zahlreiche innovative Maßnahmen in die Wege geleitet. Wäre ein Meinungsaustausch über die Frage sinnvoll, inwiefern der Sozialschutz ein effizientes Mittel zur Bekämpfung der Ausgrenzung darstellen könnte?

Andererseits machen sich Veränderungen im Muster des Lebenszyklus bemerkbar, die möglicherweise dazu führen, daß die herkömmliche Aufeinanderfolge von Phasen der Bildung, der Arbeit und der Nichterwerbstätigkeit verändert wird. Es besteht ein langfristiger Trend zur Verkürzung der Lebensarbeitszeit und zur Verlängerung von Weiterbildungsphasen während des gesamten Arbeitslebens. Es ist damit zu rechnen, daß die Arbeitsbedingungen flexibel werden und daß die Mobilität weiterhin zunimmt. Angesichts dieser Veränderungen muß möglicherweise die Art, in der derzeit Ansprüche auf sozialen Schutz erworben werden – insbesondere die Verbindung zur Arbeitsleistung –, überprüft werden.

¹⁴ KOM(93) 551.

¹⁵ KOM(94) 333.

Schließlich werden die Globalisierung der Weltwirtschaft und die in zunehmendem Maße notwendige Wettbewerbsfähigkeit auch weiterhin eine Mäßigung des Anstiegs der Arbeitskosten erfordern. In Zukunft wird es wahrscheinlich schwieriger als vorher, den Finanzierungsbedarf der Sozialschutzsysteme dadurch zu decken, daß die Sozialversicherungsbeiträge und -abgaben der Arbeitgeber erhöht werden. In der Folge wird es denn Arbeitnehmern, die Lohn und Gehalt beziehen und Sozialversicherungsbeiträge und Steuern entrichten, zunehmend klar werden, daß sie entweder Einbußen bei den verfügbaren Einkommen von heute oder den Sozialleistungsansprüchen von morgen hinnehmen müssen. Daher werden Umfang und Finanzierung des Sozialschutzes in Zukunft vermutlich zu sensibleren politischen Problemen werden, da die Nachfrage nach Absicherung gegen soziale Risiken wahrscheinlich weiterhin zunehmen wird. Gemeinsame Überlegungen zu diesen Fragestellungen können nur von Nutzen sein.

3 EIN NEUER RAHMEN

Die Verantwortung, die von der Europäischen Union im Bereich des Sozialschutzes gesetzten gemeinsamen Ziele zu verwirklichen, liegt weiterhin bei den Mitgliedstaaten. Sie werden auch in Zukunft den personen- und sachbezogenen Anwendungsbereich bestimmen, die Leistungssätze und die Zugangsvoraussetzungen festlegen sowie die Finanzierung und Verwaltung ihrer Systeme organisieren. Soll das zugrundeliegende Ziel des sozialen Zusammenhalts und der Solidarität verwirklicht werden, werden die Mitgliedstaaten weiterhin ihre Systeme anpassen, um ein hohes Maß an sozialem Schutz zu erlangen oder aufrechtzuerhalten.

Da die Freizügigkeit der Personen, die Dienstleistungsfreiheit und der Wettbewerb in die Zuständigkeit der Union fallen, interveniert sie auf indirekte Weise in diesen Bereichen auch in Sozialschutzangelegenheiten. Wichtig ist es sicherzustellen, daß die sozialpolitischen Zielsetzungen auch in anderen Politikfeldern Berücksichtigung finden. Es sollte ein integrierter Ansatz gewählt werden, und es wäre von offensichtlichem Nutzen, gemeinsame Beratungen über die Zukunft des Sozialschutzes in der Union in Gang zu bringen.

3.1 Die Ziele

Die Kommission schlägt deshalb vor, daß die Gemeinschaftsorgane und die Mitgliedstaaten einvernehmlich einen gemeinsamen Beratungsprozeß über die in Zukunft erforderlichen Maßnahmen einleiten, die die Sozialschutzsysteme beschäftigungsfreundlicher und effizienter machen.

3.2 Die vorgeschlagenen Mittel

Diese gemeinsamen Beratungen müssen natürlich kollektiv geführt werden, indem sowohl die Kommission als auch die Mitgliedstaaten – individuell und in Gruppen – mitarbeiten. Die Sozialpartner und alle Akteure im Sozialschutzbereich werden aufgefordert, ihren

Beitrag zu leisten. Auch das Europäische Parlament und der Wirtschafts- und Sozialausschuß sowie der Ausschuß der Regionen sind voll einzubeziehen.

Auf der Grundlage der Ergebnisse dieser gemeinsamen Beratungen wird die Kommission bis Ende 1996 eine Bestandsaufnahme der Reaktionen auf ihre Aufforderung, sich an der Debatte über diese Fragen zu beteiligen, vornehmen und entsprechende Folgemaßnahmen vorschlagen.

3.3 Die Rolle der Kommission

Die Kommission wird diesen Reflexionsprozeß über die Zukunft des Sozialschutzes in der Union initiieren; sie wird den Mitgliedstaaten sowie den betroffenen Partnern Analysen und Leitsätze zur Diskussion vorlegen. Das gleiche sollen auch die Mitgliedstaaten und die übrigen Partner tun.

Wichtigster Gesprächspartner der Kommission soll das beratende Gremium der Generaldirektoren für soziale Sicherheit sein. Auch andere beratende Gruppen in den Bereichen Beschäftigung und Binnenmarkt werden hinzugezogen. Die Partner des sozialen Dialogs auf europäischer Ebene werden aufgefordert, aktiv an den Beratungen teilzunehmen.

3.4 Analyse- und Diskussionsthemen

Mehrere Problemkreise sind offenbar reif für eine vertiefte Analyse und gemeinsame Beratungen, insbesondere:

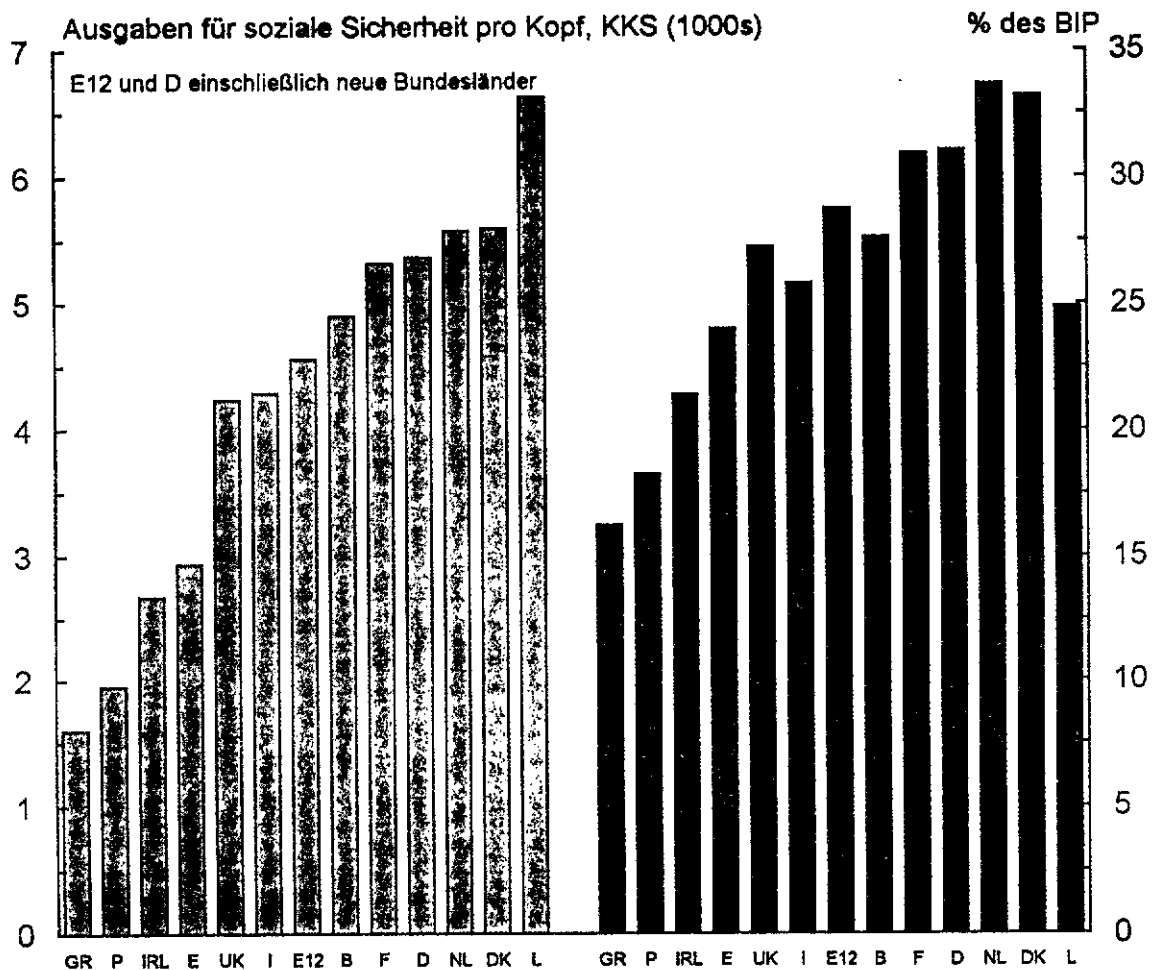
- Die Herausforderungen, die sich aus der ungünstiger werdenden Relation von Erwerbsbevölkerung zu Rentnern ergeben;
- ein beschäftigungsfreundlicherer Sozialschutz;
- Finanzierung des Sozialschutzes;
- Veränderungen bei den Gesundheitsversorgungssystemen, insbesondere Einführung eines systematischeren Austauschs in diesem Bereich zwischen den Mitgliedstaaten;
- umfassende Bewertung der Funktionsweise der Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit für Binnenwanderer innerhalb der Union, auch müssen die Beziehungen zwischen der Koordinierung und der Annäherung der Sozialschutzsysteme untersucht werden;
- systematische Prüfung der Grundsätze, nach denen die Träger der staatlichen und ergänzenden Systeme und die Versicherungsgesellschaften im Binnenmarkt Seite an Seite arbeiten können;
- Überlegungen über die Zukunft des Sozialschutzes auf längere Sicht.

4 SCHLUBFOLGERUNGEN

Die Kommission ersucht den Rat,

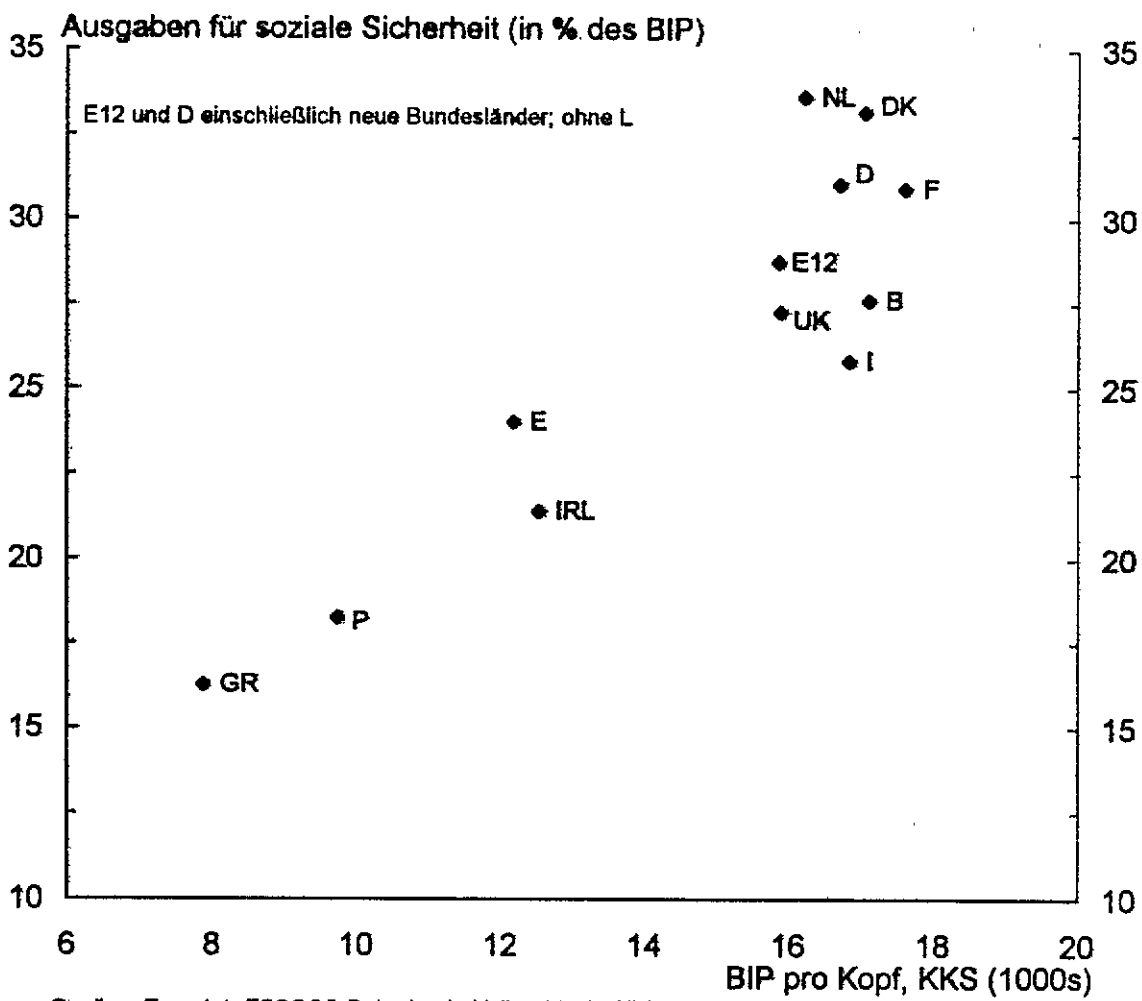
- die Relevanz eines Rahmens für eine Debatte über die Zukunft des Sozialschutzes anzuerkennen, bei deren Umsetzung die Mitgliedstaaten und die Gemeinschaft gemeinsame Anstrengungen zur Verbesserung der Funktionsweise ihrer Sozialschutzsysteme unternehmen und diese beschäftigungsfreundlicher und effizienter gestalten könnten;
- sich damit einverstanden zu erklären, daß alle betroffenen Akteure auf nationaler und gemeinschaftlicher Ebene, insbesondere die Sozialpartner, hinzugezogen werden;
- die Absicht der Kommission zur Kenntnis zu nehmen, bis Ende 1996 eine Bestandsaufnahme der Reaktionen auf ihre Aufforderung zur Diskussion dieser Fragen vorzunehmen und entsprechende Folgemaßnahmen vorzuschlagen.

Ausgaben für soziale Sicherheit pro Kopf und im Verhältnis zum BIP, 1993

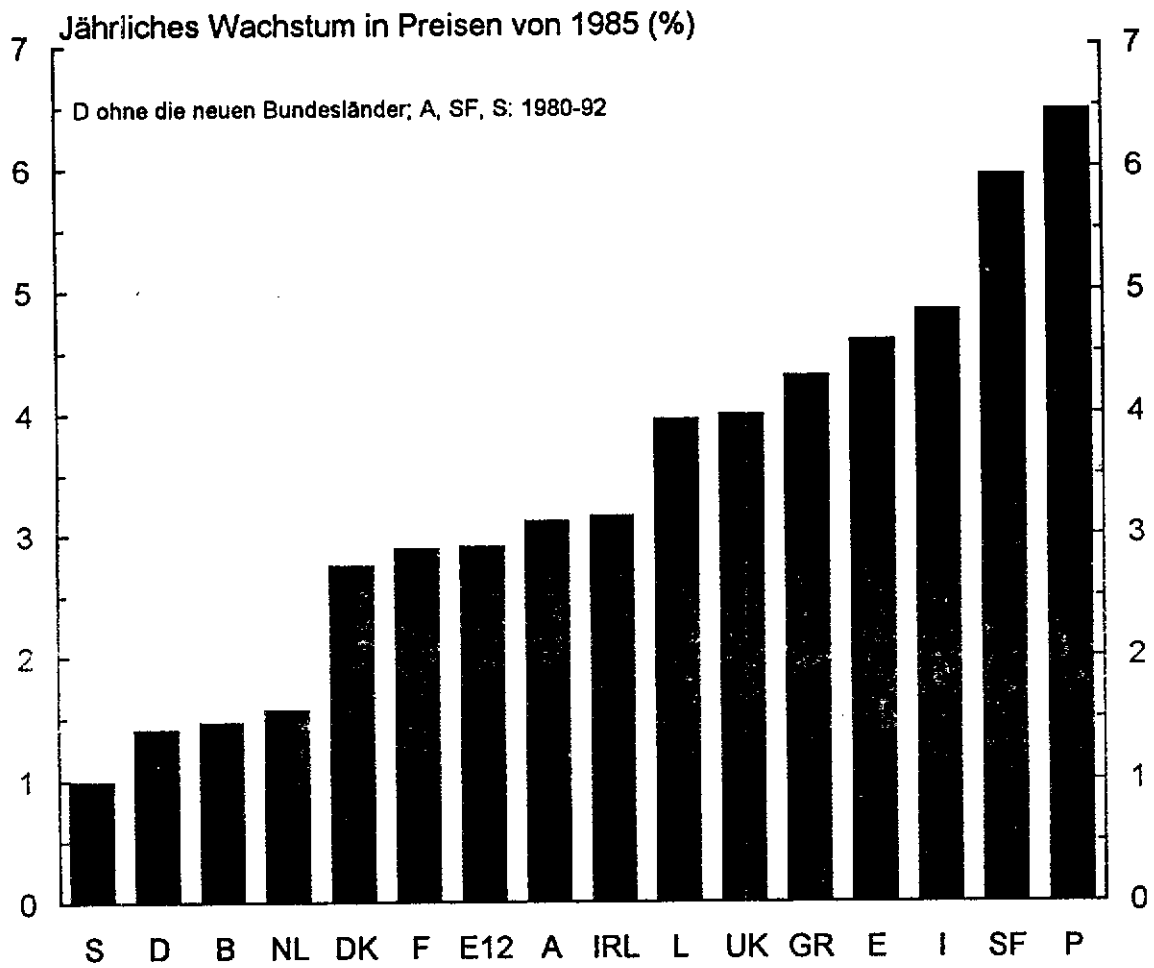


Quellen: Eurostat, ESSOSS Datenbank; Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen

Ausgaben für soziale Sicherheit und BIP pro Kopf, 1993



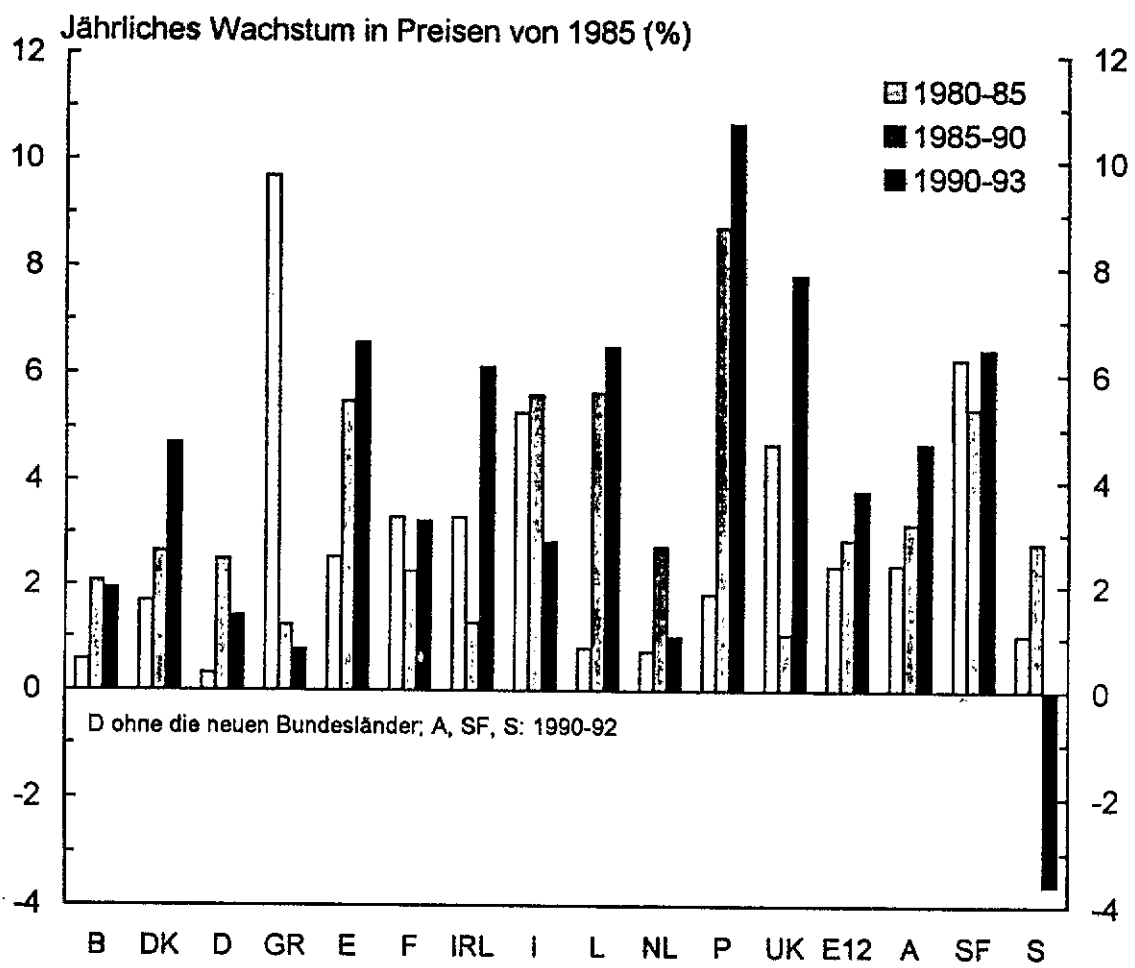
Wachstum der Ausgaben für Sozialleistungen pro Kopf, 1980-93



Quellen: Eurostat, ESSOSS Datenbank; Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen; A, SF, S: nationale Quellen

902/95

Wachstum der Ausgaben für Sozialleistungen pro Kopf, 1980-85, 1985-90 und 1990-93



Quellen: Eurostat, ESSOSS Datenbank; Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen; A, SF, S: nationale Quellen

Bundesrat

Drucksache 902/95 (Beschluß)

09.02.96

Beschluß des Bundesrates

Mitteilung der Kommission der Europäischen Gemeinschaften "Die Zukunft des Sozialschutzes: ein Rahmen für eine europäische Debatte"
KOM(95) 466 endg.; Ratsdok. 11478/95

Der Bundesrat hat in seiner 693. Sitzung am 09. Februar 1996 gemäß §§ 3 und 5 EUZBLG die folgende Stellungnahme beschlossen:

1. Der Bundesrat begrüßt die Mitteilung der Kommission zum sozialen Schutz als einen wertvollen Beitrag der Gemeinschaft, die Diskussion um die Fortentwicklung der Sozial- und Gesundheitsversorgungssysteme der Mitgliedstaaten zu unterstützen und für sie fruchtbar zu machen. Er unterstreicht sein Interesse am Austausch von Erfahrungen in diesem Bereich und erwartet sich davon großen Nutzen. Der Bundesrat wird sich daher aktiv an der von der Kommission begonnenen Debatte beteiligen.
2. Der Bundesrat teilt grundsätzlich die Analyse über die Situation und künftigen Aufgaben der Sozialsysteme der Mitgliedstaaten. Er bestärkt die Kommission ausdrücklich darin, daß es Ziel der Politiken der Mitgliedstaaten sein muß, das "europäische Sozialmodell", das durch eine staatliche Verantwortung für den sozialen Schutz gekennzeichnet ist, auch unter dem Druck notwendiger Anpassungen in seinem Bestand zu bewahren und gegenüber anderen, den Sozialschutz nicht berücksichtigenden Modellen wettbewerbsfähig zu halten.
3. Der Bundesrat erachtet es für außerordentlich wichtig, die Koordinierung der sozialen Sicherungssysteme weiter fortzuführen. Besonderer Bedarf besteht im Bereich der Pflegeleistungen, die von immer mehr Mitgliedstaaten in den Katalog der Sozialleistungen aufgenommen werden, sowie hinsichtlich einer schrittweisen Öffnung der starren Binnengrenzen im Bereich grenzüberschreitender Inanspruchnahme von Gesundheitsleistungen. Der Bundesrat bittet

die Bundesregierung, darauf hinzuwirken, daß die Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 entsprechend ergänzt wird.

4. Der Bundesrat hält es darüber hinaus für unverzichtbar, daß im Rahmen möglicher Reformüberlegungen die das gesamte Sozialleistungssystem in Deutschland mitprägende Rolle der Wohlfahrtsverbände gewahrt bleibt.
5. Der Bundesrat fordert die Bundesregierung auf, im Hinblick auf die besondere Bedeutung, die die Kommission dem beratenden Gremium der Generaldirektoren für soziale Sicherheit bei dem einsetzenden Reflexionsprozeß beimißt, einen Vertreter der Länder an den Beratungen dieses Gremiums zu beteiligen.
6. Der Bundesrat weist darauf hin, daß die Kompetenz zur Regelung der Sozialsysteme und des Gesundheitswesens bei den Mitgliedstaaten liegt, und begrüßt es, daß die Kommission dies in der Mitteilung ausdrücklich anerkennt. Die Gemeinschaft hat daher lediglich die Befugnis, die Systeme der sozialen Sicherheit im Hinblick auf die Freizügigkeit zu koordinieren und eine enge Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten zu fördern. Der Bundesrat erwartet mit großem Interesse die von der Kommission angestrebten Folgemaßnahmen, insbesondere ein Aktionsprogramm zur Zukunft des sozialen Schutzes und wird diese einer sorgfältigen Prüfung unterziehen.