

18.08.99

EU - AS - FJ - G

Unterrichtung
durch die Bundesregierung

Mitteilung der Kommission der Europäischen Gemeinschaften:

"Eine konzertierte Strategie zur Modernisierung des Sozialschutzes"

KOM(99) 347 endg.; Ratsdok. 10280/99

Übermittelt vom Bundesministerium der Finanzen am 18. August 1999 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 16. Juli 1999 dem Herrn Präsidenten des Rates der Europäischen Union übermittelt worden.

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

Hinweis: vgl. Drucksache 540/91 = AE-Nr. 912228,
Drucksache 902/95 = AE-Nr. 953801 und
Drucksache 217/97 = AE-Nr. 970873.

INHALTSANGABE

ZUSAMMENFASSUNG

1.	EINLEITUNG.....	4
2.	VERÄNDERTE RAHMENBEDINGUNGEN	6
2.1.	Vertiefung der wirtschaftlichen Integration: Der Binnenmarkt und die einheitliche Währung.....	6
2.2.	Der Luxemburger Prozeß und die Beschäftigungsleitlinien	8
2.3.	Die Herausforderung der Erweiterung.....	11
3.	AUF DEM WEG ZU EINER KONZERTIERTEN STRATEGIE ZUR MODERNISIERUNG DES SOZIALSCHUTZES.....	12

ZUSAMMENFASSUNG

Die Sozialschutzsysteme der Mitgliedstaaten stehen einer Reihe von bedeutenden gemeinsamen Herausforderungen gegenüber. So müssen sie z. B. der sich verändernden Arbeitswelt, neuen Familienstrukturen und dem dramatischen demographischen Wandel der bevorstehenden Jahrzehnte angepaßt werden. Dabei ist der klar zum Ausdruck gebrachte Wunsch der Bürger, das erreichte hohe Sozialschutzniveau beizubehalten, mit der Notwendigkeit in Einklang zu bringen, öffentliche Leistungen effizienter bereitzustellen und einer strengen Haushaltsdisziplin zu unterwerfen.

Um diesen Herausforderungen zu begegnen, stellt man auf EU-Ebene seit Beginn der neunziger Jahre gemeinsame Überlegungen an. So kam es 1992 zu der Empfehlung des Rates über die Annäherung der Ziele und der Politiken im Bereich des sozialen Schutzes, in der erneut bestätigt wurde, daß die Mitgliedstaaten die Verantwortung für die Gestaltung und Finanzierung ihrer Sozialschutzsysteme tragen. Daraufhin leitete die Kommission 1995 die Diskussion über die „Zukunft des sozialen Schutzes“ ein und legte 1997 ihre Mitteilung "Modernisierung und Verbesserung des Sozialschutzes in der EU" vor. Im Rahmen dieser Diskussion wurde ein Konsens zwischen den Mitgliedstaaten und den EU-Institutionen darüber erzielt, daß die Sozialschutzsysteme angesichts des Wandels der europäischen Gesellschaft modernisiert werden müssen, wenn sie weiterhin ihre traditionelle, positiv eingeschätzte Rolle spielen sollen.

An der Schwelle zum 21. Jahrhundert wird diese Modernisierung angesichts der wirtschaftlichen und politischen Entwicklungen immer dringlicher. Solche Entwicklungen sind beispielsweise die zur Gewährleistung von Stabilität und Wachstum in der Wirtschafts- und Währungsunion erforderliche gesamtwirtschaftliche Disziplin, die im Rahmen der europäischen Beschäftigungsstrategie eingegangenen Verpflichtung, die Sozialschutzsysteme beschäftigungsfreundlicher zu gestalten, und die Notwendigkeit, im Hinblick auf die Erweiterung der EU die Bedeutung des sozialen Schutzes als einen Bestandteil der gemeinsamen Werte der Europäischen Union zu bestätigen. Diese Faktoren können die Bedeutung des Prozesses gemeinsamen Nachdenkens, an dem die Mitgliedstaaten und die EU-Institutionen beteiligt sind, nur hervorheben.

Mit dieser Mitteilung möchte die Kommission vorschlagen, eine neue Phase in diesem fortlaufenden Prozeß einzuleiten.

- Die Mitteilung zielt darauf ab, der Gesamtherausforderung der Modernisierung durch Aufstellung einer Agenda für eine verstärkte Zusammenarbeit zu begegnen, die auf folgenden vier Hauptzielen beruht:
 - dafür zu sorgen, daß Arbeit sich lohnt und daß das Einkommen gesichert ist;
 - dafür zu sorgen, daß die Renten sicher sind die Rentensysteme langfristig finanzierbar;
 - die soziale Eingliederung zu fördern und
 - eine hohen Qualitätsansprüchen genügende und langfristig finanzierbare Gesundheitsversorgung zu sichern.

- Um diesem Prozeß hohe Visibilität und ein klares politischem Profil zu geben, soll diese Strategie durch eine Verbesserung des gegenseitigen Informationsaustauschs sowie der fortlaufenden Analyse aktueller politischer Entwicklungen unterstützt werden. Zu diesem Zweck sollen die Mitgliedstaaten aufgefordert werden, hochrangige Beamte zu benennen, die im Rahmen dieses Prozesses als Ansprechpartner fungieren können.
- Die Kommission wird die Konzeption des Berichts über den Sozialschutz überarbeiten, und diesen von nun ab jedes Jahr veröffentlichen. Der Bericht in seiner neuen Form soll verstärkt auf Beiträgen der Mitgliedstaaten basieren.
- Dieser Bericht wird dem Rat jedes Jahr vorgelegt.

Die Kommission fordert den Rat daher auf, eine konzertierte Strategie für Sozialschutzsysteme zu billigen, die auf den oben dargestellten gemeinsamen Zielen und Verfahren für den Informationsaustausch und die Beobachtung der Entwicklung beruht. Die Kommission fordert insbesondere auch das Europäische Parlament, den Wirtschafts- und Sozialausschuß und den Ausschuß der Regionen auf, ihren Beitrag zu dieser Debatte zu leisten, und möchte Sozialpartner, Sozialversicherungsträger und Nichtregierungsorganisationen beteiligen.

1. EINLEITUNG

Sozialschutzsysteme spielen in der gesamten Europäischen Union eine wichtige Rolle im Leben des einzelnen und der Familie und als Grundlage für die Entwicklung der Gesellschaft und der Wirtschaft. Sie verschaffen den Menschen ein Einkommen für Notzeiten und sie versetzen sie in die Lage, den wirtschaftlichen und sozialen Wandel zu akzeptieren und sich ihm bewußt anzupassen. Somit fördern sie sozialen Zusammenhalt und wirtschaftliche Dynamik gleichermaßen. Ihre Bedeutung für die soziale und wirtschaftliche Infrastruktur der Union sollte nicht unterschätzt werden. Für den Sozialschutz werden 28,5 % des BIP der Gemeinschaft aufgewendet, und davon wiederum der größte Teil (63 %) für Renten und Gesundheitsversorgung. Ihre Rolle bei der Einkommensumverteilung hat gewaltige Ausmaße: ohne Sozialtransferleistungen würden fast 40% der Haushalte in relativer Armut leben; dank der Steuer- und Sozialleistungssysteme liegt diese Zahl jedoch nur bei 17%¹.

Mit dieser Mitteilung soll der Prozeß gemeinsamen Nachdenkens über den Stand des Sozialschutzes in der Europäischen Union sowie über dessen Ziele und die Herausforderungen der Zukunft fortgesetzt und intensiviert werden. Grundlage sind drei wichtige Dokumente, die der Rat und die Kommission in den letzten Jahren verabschiedet haben:

1992 wurde die Empfehlung über die Annäherung der Ziele und der Politiken im Bereich des sozialen Schutzes vom Rat angenommen.² Darin wird eine sogenannte „Annäherungsstrategie“ festgelegt, die im wesentlichen auf der Festschreibung gemeinsamer Ziele beruht. Der Empfehlung zufolge sollte sich die Fortentwicklung der Systeme grundsätzlich an diesen gemeinsamen Zielen ausrichten; es wurde allerdings auch betont, daß es den Mitgliedstaaten weiterhin freistehe, über die Finanzierung und Gestaltung ihrer Systeme zu bestimmen. Die Systeme der Mitgliedstaaten basieren auf den in dieser Empfehlung dargelegten gemeinsamen Werten und Zielen. In der Empfehlung des Rates wurde der soziale Schutz als integrierender Bestandteil des europäischen Sozialmodells und des politischen *Besitzstands der Gemeinschaft* bezeichnet. Als Folgemaßnahme hat die Kommission bisher drei Berichte zum Thema „Soziale Sicherheit in Europa“ veröffentlicht, in denen die Entwicklungen der Systeme der Mitgliedstaaten unter Bezug auf die in der Empfehlung niedergelegten Grundsätze analysiert wurden.³

Die Empfehlung bereitet die spätere Mitteilung der Kommission „Die Zukunft des Sozialschutzes – ein Rahmen für eine europäische Debatte“⁴ den Weg. Dort

¹ Quelle: Bericht über die soziale Sicherheit in Europa 1997. Die relative Armutsschwelle wird darin definiert als 50 % des nationalen Durchschnittseinkommens. (Daten des Europäischen Haushaltspanels).

² Empfehlung 92/442/EWG des Rates vom 27. Juli 1992 über die Annäherung der Ziele und der Politiken im Bereich des sozialen Schutzes.

³ Der neueste ist der Bericht Soziale Sicherheit in Europa 1997 (KOM(1998) 243 endg.).

⁴ Mitteilung der Kommission: Die Zukunft des Sozialschutzes – ein Rahmen für eine europäische Debatte (KOM(95)466 endg.).

wurden zahlreiche Themen – wie Arbeitsmarkt, Bevölkerungsentwicklung, geschlechts- und mobilitätsspezifische Fragen – zur Diskussion vorgeschlagen. Es wurde betont, daß die Mitgliedstaaten die in der Empfehlung festgelegten gemeinsamen Ziele auf unterschiedliche Weise erreichen, daß sie aber ähnlichen Herausforderungen gegenüberstehen. Die Mitteilung löste im Laufe des Jahres 1996 eine lebhafte Debatte aus; ihr Grundgedanke, ein Forum für gemeinsame Überlegungen zu bieten, traf auf breite Zustimmung. Alle Mitgliedstaaten, die anderen europäischen Institutionen⁵, sonstige internationale Organisationen, europäische Sozialversicherungsträger, Sozialpartner und zahlreiche NRO beteiligten sich an der Diskussion.

Im März 1997 folgte das Dokument "Modernisierung und Verbesserung des Sozialschutzes in der EU"⁶, dem zufolge sich allmählich ein Konsens darüber herausbildet, daß Sozialschutzsysteme durchaus keine wirtschaftliche Belastung darstellen, sondern ein produktives Element sein können, das zur wirtschaftlichen und politischen Stabilität beiträgt und den europäischen Volkswirtschaften hilft, effizienter und flexibler zu werden und letztlich bessere Ergebnisse zu erzielen. Es wurde auch deutlich, daß eine Modernisierung der Strukturen von Systemen dringend erforderlich ist, die in den meisten Fällen bereits vor Jahrzehnten unter ganz anderen wirtschaftlichen und sozialen Bedingungen geschaffen wurden. Insbesondere müssen die Sozialschutzsysteme an die neuen sozialen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen angepaßt werden, als da sind: Veränderungen bei den Arbeitsformen, Überalterung der Bevölkerung, ein neues ausgewogeneres Verhältnis zwischen erwerbstätigen Männern und Frauen und Entwicklungen hinsichtlich der Freizügigkeit der Arbeitnehmer. Der Titel dieser zweiten Mitteilung "Modernisierung und Verbesserung des Sozialschutzes" zeigte deutlich, daß der laufende Reformprozeß die Anpassung der Systeme an die neuen Gegebenheiten anstrebt, und zwar *durch eine bessere Nutzung der vorhandenen Ressourcen* – und nicht durch eine Absenkung des Sozialschutzniveaus. Ein hohes Niveau ist sowohl für den sozialen Zusammenhalt als auch für den wirtschaftlichen Fortschritt von großer Bedeutung.

Diese Auffassung hat breite Unterstützung gefunden. Unter niederländischer, luxemburgischer, britischer und österreichischer Präsidentschaft wurden wichtige Konferenzen veranstaltet, auf denen verschiedene Aspekte des Themas behandelt wurden. Die Mitteilungen der Kommission wurden auch im Europäischen Parlament und im Wirtschafts- und Sozialausschuß⁷ sowie mit den Sozialpartnern diskutiert.

Auf dem Europäischen Forum für Sozialpolitik, das im Juni 1998 in Brüssel stattfand, stimmten auch zivilgesellschaftliche Organisationen der Auffassung zu,

⁵ Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zur Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament „Zukunft des Sozialschutzes in Europa – ein Rahmen für eine europäische Debatte“ vom 28. November 1996 (1400/96).

⁶ Mitteilung der Kommission: Modernisierung und Verbesserung des Sozialschutzes in der Europäischen Union (KOM(97)102).

⁷ Entschließung des Europäischen Parlaments zur Mitteilung der Kommission über die Modernisierung und Verbesserung des Sozialschutzes in der Europäischen Union (A4-0291/97) und Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zur Mitteilung der Kommission über die Modernisierung und Verbesserung des Sozialschutzes in der Europäischen Union vom 10.-11. Dezember 1997 (1397/97).

daß zur Aufrechterhaltung und Stärkung des Sozialschutzes Reformen notwendig sind.

Es wurde somit schließlich anerkannt, daß leistungsfähige Sozialschutzsysteme ein wesentlicher Bestandteil des europäischen Sozialmodells sind, das auf der Überzeugung und der Erfahrung beruht, daß wirtschaftlicher und sozialer Fortschritt miteinander einhergehen und sich gegenseitig fördern. Sozialschutzsysteme schaffen nicht nur ein Sicherheitsnetz für Arme. Sie tragen auch zur Sicherung des sozialen Zusammenhalts bei, indem sie die Menschen vor einer ganzen Reihe von sozialen Risiken schützen. Sie können die Anpassungsfähigkeit im Arbeitsmarkt fördern und somit dazu beitragen, die Wirtschaftsleistung zu steigern. Der Sozialschutz hat eine produktive Wirkung. Den Sozialschutz zu „modernisieren“ bedeutet, sein Potential als produktives Element bestmöglich zu nutzen.

Abgesehen von den in der Mitteilung von 1997 erörterten Veränderungen der Bevölkerungs-, Arbeitsmarkt- und Familienstrukturen stehen wir zur Zeit auch bedeutsamen Veränderungen bei den Institutionen der EU gegenüber. Dazu gehören

- (i) die Vollendung des Binnenmarkts und die Einführung einer einheitlichen Währung ab 1. Januar 1999;
- (ii) die Ratifizierung des Vertrages von Amsterdam, insbesondere der neue Titel über Beschäftigung und die neue Rechtsgrundlage für die Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung;
- (iii) die Vorbereitung der Erweiterung und der Beschluß, mit mittel- und osteuropäischen Ländern sowie mit Zypern Verhandlungen aufzunehmen.

Zwischen dem sozialen Schutz und diesen institutionellen Veränderungen bestehen komplizierte Verflechtungen. In der vorliegenden Mitteilung soll dargestellt werden, welche Folgen sich daraus ergeben und wie die Mitgliedstaaten und die Kommission gemeinsam einen Prozeß der verstärkten Zusammenarbeit im Hinblick auf die Modernisierung der Sozialschutzsysteme in Gang setzen können.

2. VERÄNDERTE RAHMENBEDINGUNGEN

2.1. Vertiefung der wirtschaftlichen Integration: Der Binnenmarkt und die einheitliche Währung

Die wirtschaftliche Integration Europas ist mit der Einführung der einheitlichen Währung ab 1. Januar 1999 in eine neue Phase eingetreten. Die WWU hat ein Umfeld geschaffen, das der Währungsstabilität und dem Wirtschaftswachstum förderlich ist: Die Inflation liegt unter zwei Prozent, die öffentlichen Finanzen sind erheblich konsolidiert worden, und elf Mitgliedstaaten haben untereinander feste Devisenkurse.

Selbstverständlich hat dieser grundlegende Wandel des wirtschaftlichen Umfelds, den die WWU mit sich gebracht hat, Auswirkungen auf Wachstums-, Beschäftigungs- und Preisstabilitätsstrategien; insbesondere wird durch ihn ein neues Schwergewicht auf ausgeglichene öffentliche Finanzen und die Reform der Arbeitsmärkte gelegt. Diese beiden

Politikbereiche, bei denen es in erster Linie um die Finanzierbarkeit der öffentlichen Haushalte und um die Umstrukturierung der Ausgaben, Steuern und Sozialabgaben geht, damit Beschäftigung und Schaffung von Arbeitsplätzen unterstützt werden können, wirken sich spürbar auf Sozialschutzmaßnahmen aus.

In der Empfehlung für die Grundzüge der Wirtschaftspolitik für 1999⁸, werden die Mitgliedstaaten unter anderem zu folgenden Maßnahmen aufgefordert: i) Überprüfung der Alterssicherungs- und Gesundheitsversorgungssysteme, um den finanziellen Belastungen, die die Alterung der Bevölkerung bei den Sozialausgaben mit sich bringt und der Notwendigkeit, das zukünftige Arbeitsangebot zu beeinflussen, gewachsen zu sein; ii) die Steuer- und Transfersysteme sollten überprüft und angepasst werden, um sicherzustellen, daß sie die Beschäftigungsfähigkeit und die Schaffung von Arbeitsplätzen aktiv unterstützen, wobei jedoch der Haushaltslage in dem jeweiligen Mitgliedstaat Rechnung zu tragen ist; iii) Bereitstellung der notwendigen Finanzmittel für Investitionen in Humankapital und andere aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen und iv) Senkung der gesamten Abgabenbelastung und insbesondere Verringerung des Steuer- und Abgabenkeils für geringer entlohnte Arbeitskräfte durch Ausgabenrückführung oder Umschichtung in Richtung auf Öko-, Energie- oder Verbrauchssteuern.

Das Klima der Währungsstabilität, das mit der WWU entstanden ist, stellt eine gute Ausgangsbasis dar, die es den Mitgliedstaaten ermöglicht, sich der großen Herausforderung zu stellen – nämlich die Sozialschutzsysteme so umzugestalten, daß sie langfristig finanzierbar und zuverlässig bleiben. Durch dieses Klima ist die Union vor allem in die Lage versetzt worden, das Wirtschaftswachstum anzuregen und die zusätzlichen Arbeitsplätze zu schaffen, die für die langfristige Finanzierbarkeit der Systeme unerlässlich sind. Es wird auch eine transparentere und rationalere Einschätzung der künftigen Anforderungen an die Sozialschutzsysteme ermöglicht, was angesichts der Überalterung der Bevölkerung von besonderer Bedeutung ist.

Die Vertiefung der wirtschaftlichen Integration durch die WWU wird den bereits sichtbaren Prozeß des strukturellen wirtschaftlichen Wandels in der Europäischen Union beschleunigen und ihre Wettbewerbsposition verstärken. Es wird voraussichtlich zu einer Umschichtung von Ressourcen zwischen Wirtschaftssektoren kommen, die ein hohes Ausmaß an Flexibilität und Anpassungsfähigkeit sämtlicher Wirtschaftsakteure erforderlich machen wird. Natürlich ist nicht für alle Akteure der gleiche Nutzen mit der wirtschaftlichen Umstrukturierung verbunden, und sie haben die Kosten in unterschiedlichem Maße zu tragen. Für viele Menschen wird es möglicherweise mehr Ungewißheit und soziale Risiken geben; vielleicht werden ihnen die Fähigkeiten fehlen, die benötigt werden, damit man sich auf dem Arbeitsmarkt der Zukunft behaupten oder in diesen wieder eintreten kann. Somit werden sie möglicherweise unter dem Druck stehen, sich neuen

⁸ Entwurf für einen Bericht des Rates (ECOFIN) über die Grundlagen der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft im Anhang zu den Schlußfolgerungen der Präsidentschaft des Europäischen Rates in Köln am 3/4 Juni 1999.

Bedingungen und Anforderungen anpassen zu müssen. Die wirtschaftliche Umstrukturierung läßt sich durch eine Verbindung von beschäftigungs- und sozialpolitischen Maßnahmen voranbringen, die ein angemessenes Gleichgewicht von Flexibilität und Sicherheit gewährleistet. Sozialschutzsysteme können Arbeitnehmer dabei unterstützen, sich auf neue Formen der Arbeitsorganisation und der Arbeitszeitregelung bewußt einzustellen und auch neue Qualifikationen zu erwerben, wodurch die Anpassungsfähigkeit auf dem Arbeitsmarkt verstärkt wird.

In Anbetracht der zunehmenden Interdependenz ihrer Volkswirtschaften, die die WWU mit sich gebracht hat, wird der soziale Schutz für die Mitgliedstaaten mehr und mehr zu einer Angelegenheit von gemeinsamem Interesse. Eine Reform des Sozialschutzsystems eines Mitgliedstaats ist auch für andere Mitgliedstaaten von Interesse und kann sich auf sie auswirken. Die WWU stellt den seit jeher anerkannten Grundsatz, daß in erster Linie die Mitgliedstaaten die Verantwortung für die Gestaltung und Finanzierung ihrer jeweiligen Systeme tragen, nicht in Frage. Allerdings wird durch die WWU nicht nur bewirkt, daß die Mitgliedstaaten kohärente, sich gegenseitig ergänzende Wirtschaftspolitiken verfolgen müssen, sondern es wird auch eine Abstimmung bei der Modernisierung des Sozialschutzes nahegelegt. Die Mitgliedstaaten haben ein gemeinsames Interesse daran, ein solches abgestimmtes Konzept zu entwickeln.

2.2. Der Luxemburger Prozeß und die Beschäftigungsleitlinien

Durch die vom Europäischen Rat in Amsterdam und auf seiner Sondertagung in Luxemburg getroffenen Vereinbarungen über die Entwicklung und Durchführung einer europäischen Beschäftigungsstrategie wurde die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und den EU-Institutionen auf dem Gebiet der Beschäftigung erheblich verstärkt. Die Auswirkungen auf den Sozialschutz sind von ungeheurer Tragweite. Die Verstärkung der Beschäftigungsleistung – wodurch sichergestellt wird, daß die Zahl der Beschäftigten ansteigt und ihre beruflichen Aussichten sich verbessern – ist eine wichtige Voraussetzung, um den Wohlstand zu mehren und die soziale Ausgrenzung zu bekämpfen und so einige der grundlegendsten sozialpolitischen Ziele zu erreichen. Daß die Zahl der Erwerbstätigen erhöht wird, ist auch unerlässlich, wenn man die zukünftige Lebensfähigkeit von Sozialschutzsystemen sicherstellen will, insbesondere angesichts der verstärkten Anforderungen im Zuge der Überalterung. Schließlich wird der Sozialschutz dadurch mit besonderen Herausforderungen konfrontiert, daß durch die europäische Beschäftigungsstrategie das Schwergewicht auf aktive Beschäftigungsmaßnahmen gelegt wird; dies macht einen Einklang dieser Politikbereiche zwingend erforderlich.

Die europäische Beschäftigungsstrategie beruht auf der grundlegenden Erkenntnis, daß Beschäftigungs- und Sozialpolitik eng miteinander verwoben sind. In ihrer Mitteilung vom 28. April 1999 über die „Gemeinschaftspolitik im Dienste der Beschäftigung“⁹ hat die Kommission

⁹ Mitteilung über die Gemeinschaftspolitik im Dienste der Beschäftigung (KOM(1999) 167).

hervorgehoben, daß Beschäftigungs- und Sozialpolitik ein kohärentes Ganzes bilden müssen.

Die europäische Beschäftigungsstrategie: Der von den Sozialschutzsystemen zu leistende Beitrag

Einige der Beschäftigungsleitlinien für 1999 konzentrieren sich, entweder mittelbar oder unmittelbar, auf Sozialschutzsysteme und die Frage, wie sie beschäftigungsfreundlicher gestaltet werden können.

Gemäß Leitlinie 3 sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, die Zahl der Personen zu erhöhen, die in den Genuß aktiver Maßnahmen zur Förderung ihrer Beschäftigungsfähigkeit kommen. **Aktivierungsmaßnahmen** müssen sich an den Bedürfnissen von Einzelpersonen orientieren und setzen daher voraus, daß feste Verbindungen zwischen den Sozialleistungsverwaltungen und den Arbeitsverwaltungssystemen geknüpft werden. Möglicherweise müssen auch die Bedingungen für die Leistungsgewährung überprüft werden, damit sichergestellt wird, daß ein angemessenes Gleichgewicht zwischen Leistungsansprüchen und der Verfügbarkeit für Ausbildungsmaßnahmen oder sonstige Aktivitäten gefunden wird.

In Leitlinie 4 strebt man eine Neuausrichtung der Steuer- und Leistungssysteme an, um **Anreize** zu schaffen für Arbeitslose, sich um Arbeit zu bemühen und eine Beschäftigung aufzunehmen, und für Arbeitgeber, neue Arbeitsplätze zu schaffen. In dieser Leitlinie wird auch dazu aufgerufen, daß alle arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen, einschließlich der Ausgestaltung des Sozialschutzes, dazu dienen sollten, älteren Erwerbstätigen weiterhin eine aktive Teilnahme am Arbeitsleben zu ermöglichen.

Die Sozialschutzsysteme beschäftigungsfreundlicher auszugestalten, verlangt auch, die Anreize für Unternehmer und Arbeitgeber mit in die Betrachtung einzubeziehen. In Leitlinie 10 werden die Mitgliedstaaten aufgefordert, die Gemeinkosten und die Verwaltungskosten erheblich zu senken, die für Unternehmen bei der Beschäftigung von Personal entstehen. Leitlinie 11 fordert dazu auf, die Hindernisse, die möglicherweise – insbesondere in Bezug auf Steuern und Sozialversicherung – der Aufnahme einer selbständigen Erwerbstätigkeit entgegenstehen, möglichst abzubauen.¹⁰ In Leitlinie 14 drängt man darauf, Ziele vorzugeben, um die Steuerbelastung der Arbeit und die Lohnnebenkosten, insbesondere bei verhältnismäßig niedrig qualifizierter und schlecht bezahlter Arbeit, schrittweise zu senken, wobei das „finanzielle Gleichgewicht der Sozialversicherungssysteme“ aufrechterhalten werden soll.

Ein eindeutiges Schwergewicht auf den Anreizen der Systeme – den Anreizen für Leistungsempfänger für einen Zugang zum Arbeitsmarkt, für

¹⁰ Die "BEST-task force" (Business Environment Simplification Task Force) hat diesen Aspekt in ihrem Abschlußbericht aufgegriffen und die Mitgliedstaaten aufgefordert, die Verwaltungsvorgänge im Zusammenhang mit den Systemen der sozialen Sicherheit zu vereinfachen. ("Förderung von unternehmerischer Initiative und Wettbewerbsfähigkeit". Die Antwort der Kommission auf den Bericht der Task Force BEST und ihre Empfehlungen. KOM (1998) 550endg.).

ältere Arbeitnehmer bei einer möglichen Frühverrentung sowie für Arbeitgeber und Unternehmer zur Schaffung von Arbeitsplätzen – muß bei der Modernisierung der Sozialschutzsysteme ein grundlegendes Anliegen sein, wenn die Mitgliedstaaten diesen Verpflichtungen gerecht werden sollen.

Hinsichtlich der **Vereinbarkeit von Berufs- und Familienleben** wird in den Leitlinien auch hervorgehoben, daß es wichtig ist, erwerbstätige Frauen und Männer bei der Kinderbetreuung angemessen zu unterstützen, u. a. durch Maßnahmen zur Förderung von Berufsunterbrechungen, von Elternurlaub, Teilzeitarbeit und flexiblen Arbeitszeitregelungen. Leitlinie 21 verpflichtet die Mitgliedstaaten, eine familienfreundliche Politik zu betreiben, die die Bereitstellung bezahlbarer, leicht zugänglicher und qualitativ hochwertiger Betreuungs- und Pflegedienstleistungen für Kinder und andere im Haushalt lebende Personen umfaßt. Gemäß Leitlinie 22 sollen die Mitgliedstaaten prüfen, wie Hindernisse schrittweise beseitigt werden können, die Frauen und Männern im Wege stehen, die nach einer Unterbrechung ins Arbeitsleben zurückkehren wollen. Die verstärkte Beteiligung von Frauen am Arbeitsmarkt ist angesichts des bevorstehenden demographischen Wandels ein wichtiges Ziel der europäischen Beschäftigungsstrategie. Unter diesem Gesichtspunkt können entsprechende Maßnahmen einen beachtlichen Beitrag zur Produktionskapazität der Wirtschaft leisten.

In dem Gemeinsamen Beschäftigungsbericht 1999 soll auch überprüft werden, welche Fortschritte im Rahmen der Beschäftigungsstrategie hinsichtlich der oben dargestellten Leitlinien erreicht worden sind, die Auswirkungen auf Sozialschutzsysteme haben.

Eine Erhöhung der Erwerbstätigenquote kann dazu beitragen, die Finanzierbarkeit des Sozialschutzes zu gewährleisten.

Gleichzeitig steht auch fest, daß die europäische Beschäftigungsstrategie eines der Hauptprobleme angeht, mit denen sich die Mitgliedstaaten hinsichtlich der Zukunft des Sozialschutzes auseinandersetzen müssen, d. h. die zukünftige Finanzierung der Systeme. Durch die niedrige durchschnittliche Erwerbsquote in der gesamten Europäischen Union – eine zentrale Frage für die Strategie – wird die Grundlage für die Finanzierung der Sozialschutzsysteme untergraben. Hier haben wir es mit einer wichtigen besorgniserregenden Konsequenz der Überalterung zu tun. Eine ganz besondere wechselseitige Beziehung besteht zwischen niedriger Erwerbsquote und Druck auf Sozialschutzsysteme im Fall älterer Arbeitnehmer. Weniger als die Hälfte aller Männer in der Union in der Altersgruppe 55 bis 64 gehen einer Beschäftigung nach. Dies führt dazu, daß die für die Finanzierung der Systeme erforderlichen Steuerzahlungen und Sozialabgaben fehlen, während gleichzeitig die Kosten in der Form von Vorruhestandszahlungen ansteigen.

Im Interesse der zukünftigen Tragfähigkeit der Sozialschutzsysteme, insbesondere aber der Rentensysteme, wird eine höhere Erwerbstätigenquote gebraucht. Daher muß man der in vielen Mitgliedstaaten üblichen Praxis, Vorruhestandsregelungen und sonstige Sozialschutzmaßnahmen, die ein

frühzeitiges Ausscheiden aus dem Arbeitsmarkt prämiieren, als Instrumente einzusetzen, um das Arbeitskräfteangebot zu verringern, entgegenwirken. Die neuesten Rentenreformen zielen auf eine Beschränkung der Ausgabensteigerung ab, z. B. durch Anhebung des gesetzlichen Rentenalters, durch die Einführung versicherungsmathematisch angemessener Faktoren in Frühverrentungsregelungen und durch eine Erhöhung der Flexibilität bei Arbeitszeit- und Ruhestandsregelungen. Sozialschutzsysteme müssen Anreize für ältere Arbeitnehmer, früh aus dem Arbeitsmarkt auszuscheiden, beseitigen, nicht nur wegen der anfallenden Kosten, sondern auch, weil der Vorruhestand den Zielen einer Gesellschaft, die niemanden ausgrenzt, und des aktiven Älterwerdens¹¹ zuwiderläuft.

Abschließend läßt sich festhalten, daß für die erfolgreiche Umsetzung der europäischen Beschäftigungsstrategie auf einzelstaatlicher wie auch auf europäischer Ebene ein parallel laufender, ergänzender Prozeß der Modernisierung des Sozialschutzes erforderlich ist. Die Kommission wird sich darum bemühen sicherzustellen, daß bei diesen beiden Prozessen eine starke Synergiewirkung erreicht wird.

2.3. Die Herausforderung der Erweiterung

Eine historische Chance und eine Herausforderung

Der Beitritt der mittel- und osteuropäischen Länder stellt für die EU auf dem Gebiet der Sozialschutzpolitik sowohl eine Chance als auch eine Herausforderung dar. Die bevorstehende Erweiterung unterscheidet sich grundlegend von vorhergehenden Erweiterungen, weil die EU niemals vorher mit so vielen Ländern gleichzeitig Verhandlungen geführt hat, weil die Bevölkerung der beitrittswilligen Länder so groß und das Einkommensniveau gegenüber der EU niedriger ist und weil ihre Volkswirtschaften anders strukturiert sind.

- Die Bevölkerung der 10 betroffenen Länder beläuft sich insgesamt auf 105 Mio. Personen, d. h. etwa 28 % der jetzigen Bevölkerung der EU.
- Das in EURO ausgedrückte Gesamt-BIP aller 10 MOEL liegt knapp unter 4 % des EU-BIP.
- Die Verteilung der Arbeitnehmer auf die Wirtschaftssektoren unterscheidet sich in den MOEL ebenfalls erheblich von den Mitgliedstaaten.

Moderne Sozialschutzsysteme werden die Integration der neuen Mitgliedstaaten erleichtern

Den Sozialschutzsystemen kommt in den MOEL bereits eine wesentliche Bedeutung zu, da sie die mit dem wirtschaftlichen Übergang verbundenen Härten ausgleichen und die politische Stabilität aufrechterhalten können. Obwohl das Einkommen in der Region Mittel- und Osteuropa zur Zeit –

¹¹ Mitteilung der Kommission "Ein Europa für alle Altersgruppen" (KOM(1999) 221).

nach einer anfänglichen Phase des Rückgangs in den meisten Ländern – wieder steigt, liegt es immer noch erheblich unter dem Niveau der ärmsten jetzigen EU-Mitgliedstaaten und somit erst recht unter dem EU-Durchschnitt. Armut und Verelendung haben mit dem Anstieg der Arbeitslosigkeit immer mehr um sich gegriffen. Darüber hinaus bedeutet der Beitritt zum Binnenmarkt für die MOEL, daß sie einem sehr hohen Wettbewerbsdruck ausgesetzt sein werden, der den Prozeß der wirtschaftlichen Umgestaltung und des Strukturwandels noch weiter beschleunigen wird. Die erfolgreiche wirtschaftliche Integration der jetzigen und zukünftigen Mitgliedstaaten stellt daher eine Herausforderung für beide Seiten dar: die Modernisierung der Sozialschutzsysteme in den beitragswilligen Ländern wird ein wichtiges Instrument zur Beschleunigung des Integrationsprozesses darstellen.

Im Rahmen ihrer Beitrittsvorbereitungen werden die Beitrittsländer den Aufbau effizienter, effektiver und langfristig finanzierbarer Sozialschutzsysteme vorantreiben müssen sowie den gemeinschaftlichen Besitzstand in den Bereichen Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit und Gleichbehandlung übernehmen.

3. AUF DEM WEG ZU EINER KONZERTIERTEN STRATEGIE ZUR MODERNISIERUNG DES SOZIALSCHUTZES

Die dargestellten Entwicklungen lassen den Sozialschutz zunehmend zu einem gemeinsamen Anliegen der Mitgliedstaaten werden. Das bereits seit der Empfehlung von 1992 offenkundige Interesse an einer abgestimmten Modernisierung der zukünftigen Sozialschutzsysteme wird verstärkt.

Das Europäische Parlament hat die Kommission im März 1999 aufgefordert, "einen Prozeß der freiwilligen Abstimmung der Ziele und Politiken im Bereich des sozialen Schutzes nach Vorbild der europäischen Beschäftigungsstrategie in Gang zu setzen"¹².

Nach Auffassung der Kommission ist es nun an der Zeit, die bestehende Zusammenarbeit auf europäischer Ebene zu vertiefen, um den Mitgliedstaaten dabei zu helfen, den Sozialschutz mit Erfolg zu modernisieren, und um eine *gemeinsame politische Vision* des Sozialschutzes in der Europäischen Union zu finden.

Eine konzertierte Strategie zur Modernisierung des Sozialschutzes

Die Kommission schlägt daher eine konzertierte Strategie zur Modernisierung des Sozialschutzes vor. Diese Initiative berücksichtigt die Entwicklungen seit 1992, die durch die Empfehlung des Rates in die Wege geleitet und durch die beiden darauffolgenden Mitteilungen der Kommission fortgeführt wurden. In der Empfehlung von 1992 hat man die grundlegenden Prinzipien der Zusammenarbeit und die zu verfolgenden Ziele festgelegt. Mit der ersten Mitteilung der Kommission

¹² Entschließung zu dem Bericht der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament und den Wirtschafts- und Sozialausschuß „Soziale Sicherheit in Europa 1997“ (A4-0099/99).

wurde sodann eine umfassende Debatte über die Zukunft des Sozialschutzes eingeleitet und ein Prozeß des gemeinsamen Nachdenkens in Gang gesetzt. In der Mitteilung von 1997 wurde die Diskussion schließlich auf einige Hauptfragen eingeschränkt. Die hier vorgeschlagene Agenda ist das unmittelbare Ergebnis dieser Debatte.

Die vorgeschlagene Strategie zielt darauf ab, die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und der Europäischen Union auf der Grundlage des Austauschs von Erfahrungen, einer Strategiediskussion und der Beobachtung der aktuellen politischen Entwicklungen zu vertiefen, um die besten Lösungsmodelle herauszuarbeiten.

Vier allgemeine Ziele

Unter Berücksichtigung der bisherigen Überlegungen geht die Kommission von den in der vorhergehenden Mitteilung „Modernisierung und Verbesserung des Sozialschutzes in der Europäischen Union“ getroffenen Feststellungen sowie den im Rahmen des Luxemburger Prozesses geführten Diskussionen aus. Auf dieser Grundlage schlägt sie dem Rat eine Reihe allgemeiner Ziele vor, an denen sich zukünftige Maßnahmen orientieren sollten. Die Überlegungen haben bisher folgendes gezeigt: die Aufgabe einer beschäftigungsfreundlicheren Gestaltung der Sozialschutzsysteme, die zunehmende Überalterung der Bevölkerung, die Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung und die Gewährleistung einer hohen Qualitätsansprüchen genügenden Gesundheitsversorgung bei gleichzeitiger Eindämmung der Gesamtkosten stellen die Hauptprobleme dar, die für alle Mitgliedstaaten Grund zur Besorgnis sind. Geschlechtsspezifische Aspekte sind ein wichtiges Thema, das in allen diesen vier Problembereichen eine Rolle spielt.

Die Kommission fordert daher den Rat auf, die folgenden Ziele als Grundlage für zukünftige Erörterungen förmlich zu bestätigen:

– dafür zu sorgen, daß Arbeit sich lohnt und daß das Einkommen gesichert ist

Die Bedingungen des heutigen Arbeitsmarkts unterscheiden sich ganz wesentlich von denen, die vorherrschten, als die Mitgliedstaaten ihre Sozialschutzsysteme einrichteten. Merkmale wie hohe allgemeine Arbeitslosigkeit, ein hoher Anteil junger, weiblicher Stellungsloser und Langzeitarbeitsloser, niedrige Erwerbsquoten bei „älteren“ Arbeitnehmern, Berufspausen und unfreiwillige Unterbrechungen der Erwerbstätigkeit, veränderte Haushaltsstrukturen, das Auftauchen neuerer Phänomene wie Teilzeitarbeit und befristete Arbeitsverträge sowie die rasante technische Entwicklung, die eine ständige Anpassung der Qualifikationen an den neuesten Stand erfordert – all dies läßt mehr erforderlich werden als nur eine herkömmliche Form des „Schutzes“, wie z.B. die Gewährleistung eines Ersatzeinkommens. Eine Anpassung an derartige Veränderungen erfordert ein neues Gleichgewicht zwischen Sicherheit und Flexibilität sowie auch zwischen Rechten und Pflichten. Die Systeme müssen nunmehr Arbeitnehmern und Stellensuchenden aktive Hilfe bieten, insbesondere durch Förderung der Beschäftigungs- und Anpassungsfähigkeit, und muß starke Anreize schaffen, einer Arbeit nachzugehen, und dafür zu sorgen, daß Arbeit sich lohnt.

- Steuer- und Leistungssysteme sind so zu gestalten, daß es sich lohnt, eine Arbeit aufzunehmen. Darüber hinaus sollte man es Arbeitgebern und Unternehmern

nicht schwer machen, Arbeitsplätze und -möglichkeiten zu schaffen. Der Sozialschutz und das Wohlergehen der Gemeinschaft sind auf die Leistungsfähigkeit der Wirtschaft und eine hohe Erwerbstätigenquote angewiesen. Deshalb darf der Sozialschutz keinesfalls das Wirtschaftsleben dadurch behindern, dadurch daß er negative Anreize enthält, die Arbeit, allgemeine und berufliche Bildung, Mobilität, die Schaffung von Arbeitsplätzen oder unternehmerische Tätigkeit erschweren.

- Sozialschutzsysteme müssen dem Aufkommen neuerer Arbeitsformen wie Zeit- und Teilzeitarbeit und der wachsenden Bedeutung selbstständiger unternehmerischer Tätigkeit Rechnung tragen und diese fördern.
- Menschen, die sich den Herausforderungen einer sich verändernden Arbeitswelt stellen sollen, müssen sich auf eine sichere Einkommensunterstützung verlassen können. Sozialschutzsysteme können das zur Überbrückung von Zeiten der Arbeitslosigkeit notwendige Einkommen sichern und aktive Hilfestellung geben und so ein Absinken in die Langzeitarbeitslosigkeit verhindern.
- Der soziale Schutz sollte dazu beitragen, daß sich Arbeit und Familie besser miteinander vereinbaren lassen: Der Schutz der Familie allgemein und die Möglichkeit, Berufs- und Familienleben miteinander zu verbinden, ist nicht nur eine Frage gleicher Chancen für Männer und Frauen, sondern in Anbetracht des demographischen Wandels auch eine wirtschaftliche Notwendigkeit.
- In Übereinstimmung mit den nationalen Regelungen und Gepflogenheiten müssen Methoden zur Finanzierung des Sozialschutzes entwickelt werden, die der Notwendigkeit Rechnung tragen, erstens die Systeme mit den zur Erreichung ihrer Ziele erforderlichen Mitteln auszustatten, zweitens die sich aber auch nicht durch zu hohe Sozialbeiträge und Steuern negativ auf die Beschäftigung auswirken und drittens Haushaltsdisziplin respektieren.

- die Renten sicher und die Rentensysteme langfristig finanzierbar machen

Das Hauptziel muß sein, für sicher finanzierte und angemessene Renten zu sorgen. Das bedeutet, daß Rentensysteme langfristig finanzierbar gemacht werden und daß sie den Rentnern ein angemessenes Ersatzeinkommen gewährleisten müssen. Dies kann auch bedeuten, über eine angemessene Balance zwischen kapitalgedeckten und umlagefinanzierten Systemen nachzudenken. Abgesehen davon, daß es der älteren Generation materiell gut gehen muß, ist es auch wichtig, daß ältere Menschen nach wie vor am sozialen Leben teilhaben und mehr Lebensjahre auch mehr erfülltes Leben bedeuten. Diese Idee läßt sich nur verwirklichen wenn die Grundlagen dafür bereits in jüngeren Jahren gelegt werden, und wenn sie durch entsprechende Anreize in Leistungs- und Rentensystemen gefördert wird, die eine weitere Beteiligung am Erwerbsleben begünstigen und lebenslanges Lernen sowie eine präventive Gesundheitsfürsorge fördern.

- Um den Auswirkungen der Überalterung der Bevölkerung auf die Sozialschutzsysteme rechtzeitig begegnen zu können, brauchen wir ein kohärentes Policy-mix, das sowohl die Arbeitsmarktpolitik und die Gestaltung der Rentensysteme sowie der übrigen Zweige der Sozialschutzsysteme (insbesondere der Gesundheitsversorgung und der Pflegesysteme) als auch die Chancengleichheitspolitik umfaßt.

- Die Sozialschutzsysteme sollten so gestaltet und reformiert werden, daß sie keine Anreize für ein frühzeitiges Ausscheiden aus dem Arbeitsmarkt bieten, daß sie Flexibilität bei der Verrentung ermutigen und eine aktive Teilnahme älterer Menschen am Leben der Gemeinschaft fördern.
- Die Zielsetzung, ein aktives Älterwerden zu fördern, ist nicht auf Maßnahmen für die ältere Generation beschränkt; sie betrifft unmittelbar Maßnahmen für die erwerbstätige Bevölkerung.
- Besondere Aufmerksamkeit verdient das Problem der Armut älterer Frauen, das auf deren niedriger Erwerbsquote und Veränderungen der Haushaltsstrukturen beruht.

– Die soziale Eingliederung ist zu fördern

Dem Sozialschutz kommt in Verbindung mit anderen Instrumenten eine Schlüsselrolle bei der Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung und der Förderung der sozialen Eingliederung zu. Sozialschutzsysteme müssen insbesondere Leistungen zur Mindestsicherung sowie den Zugang zur Wohnraum- und Gesundheitsversorgung sichern, außerdem sollten sie eine möglichst umfassende Teilnahme am sozialen Leben erleichtern. Bei Personen, die zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit in der Lage sind, sollten entsprechende Maßnahmen eine Eingliederung in den Arbeitsmarkt aktiv unterstützen.

- Aus Leistungen zur Mindestsicherung und ergänzenden Maßnahmen bestehende wirksame Sicherheitsnetze sollen die Armut und soziale Ausgrenzung von Einzelpersonen und Familien wirksam bekämpfen.
- Der Akzent muß auf der Prävention liegen. Anstelle passiver sind aktive Maßnahmen zu treffen und Anreize und Wege zur (Wieder-)Eingliederung in den Arbeitsmarkt und in die Gesellschaft zu schaffen.
- Es muß ein Beitrag zu einem umfassenden, integrierten Ansatz zur Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung geleistet werden, bei dem alle relevanten Strategien und Akteure einbezogen werden.

– Eine hohen Qualitätsansprüchen genügende und langfristig finanzierbare Gesundheitsversorgung soll gesichert werden

Jedermann sollte im Bedarfsfall Anspruch auf Gesundheitsfürsorge, auf Behandlung von Krankheiten, auf Pflege und auf Rehabilitation haben. Im Gesundheitswesen sind in Europa erhebliche Fortschritte erzielt worden, was aus der Tatsache hervorgeht, daß der Gesundheitszustand der Bevölkerung der Gemeinschaft besser ist als je zuvor. Allerdings steigt die Nachfrage nach Leistungen der Gesundheitsversorgungssysteme und wird weiter steigen, insbesondere, weil der Anteil älterer Menschen an der Bevölkerung in ganz Europa größer wird. Immer neue Innovationen der medizinischen Technik können von großem Nutzen sein, führen jedoch auch zu höheren Kosten. Dieser Kostendruck könnte durch die Prävention von Krankheiten verringert werden, und zwar besonders durch die Förderung eines gesünderen Lebensstils.

- Es ist ein Versorgungsbeitrag zur Verbesserung der Effizienz und Effektivität der Gesundheitsversorgungssysteme zu leisten, so daß sie ihre Ziele mit den vorhandenen Mitteln erreichen können. Deshalb ist dafür zu sorgen, daß medizinisches Wissen und medizinische Technik so wirksam wie möglich eingesetzt werden und die Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten bei der Bewertung von Strategien und Verfahren verstärkt wird.
- Der Zugang aller zu einer hohen Qualitätsansprüchen genügenden Gesundheitsversorgung ist zu gewährleisten und Ungleichheiten bei der Gesundheitsfürsorge sind zu verringern.
- Die langfristige Pflege gebrechlicher alter Menschen ist in stärkerem Maße zu unterstützen, u. a. durch geeignete Betreuungsangebote und durch eine Überprüfung der Abdeckung der Pflegeleistungen und der Leistungserbringer durch die Sozialschutzsysteme.
- Als beste Möglichkeit zur Bewältigung von Gesundheitsproblemen, zur Senkung der Kosten und zur Förderung eines gesünderen Lebensstils ist das Schwergewicht auf Krankheitsverhütung und Gesundheitsschutz zu legen.

Der neue Prozeß des Erfahrungsaustauschs und der Beobachtung der Entwicklung

Um eine neue, intensivere Debatte über diese Zielsetzungen einzuleiten und ein entsprechendes Engagement zu verstärken, sieht die Kommission die folgenden Schritte vor.

Die Mitgliedstaaten sollen aufgefordert werden, jeweils einen hochrangigen Beamten zu ernennen, der als Ansprechpartner für Gedankenaustausch- und Informationsgewinnungsaktivitäten fungieren soll. Die Kommission wird in regelmäßigen Abständen Sitzungen dieser Beamten einberufen, auf denen die erreichten Fortschritte analysiert und bewertet werden können.

Um dem gemeinsamen Interesse der Mitgliedstaaten entgegenzukommen, den Erfahrungsaustausch zu vertiefen und sie durch Beobachtung der Entwicklungen bei der Modernisierung ihrer Systeme zu unterstützen, wird ein neues Instrument der Strategieplanung benötigt. Deshalb plant die Kommission eine Überarbeitung ihres „Berichts über die soziale Sicherheit“. Der neue Bericht soll künftig jedes Jahr statt alle zwei Jahre veröffentlicht werden, damit die Entwicklung besser verfolgt werden kann.

Der Bericht soll in enger Abstimmung mit den Mitgliedstaaten erstellt werden und die allgemeinen Zielsetzungen widerspiegeln, zu deren Annahme der Rat hiermit aufgefordert wird.

Er soll auf den Beiträgen der Mitgliedstaaten beruhen, in denen sie die wesentlichen Entwicklungen darstellen.

Die Kommission wird den Rat ersuchen, den jährlichen Bericht über den Sozialschutz im Gleichklang mit dem gemeinsamen Beschäftigungsbericht zu prüfen.

Die allmähliche Einbeziehung der beitrittswilligen Länder in diesen Prozeß soll vorangetrieben werden.¹³

Die Notwendigkeit einer breiter angelegten Debatte

Das Interesse und die Anteilnahme der Zivilgesellschaft an dieser Frage ist groß. Die Kommission schlägt daher vor, mit allen Betroffenen einen Dialog aufzunehmen. Sie wird die Sozialpartner auffordern, im Rahmen des Ausschusses „Sozialer Dialog“ ihren Beitrag zu leisten. Auch ein weiterer Erfahrungsaustausch mit NRO ist geplant. Die Sozialversicherungsträger sollen ebenfalls aufgefordert werden, sich zu beteiligen.

Die Gemeinschaftsinstitutionen werden aufgefordert, im Rahmen dieser Debatte zusammenzuarbeiten; insbesondere ergeht die Aufforderung an das Europäische Parlament, den Wirtschafts- und Sozialausschuß und den Ausschuß der Regionen, zu dem hier dargestellten Konzept Stellung zu nehmen.

Die Kommission schlägt daher die folgenden Leitaktionen zur Erarbeitung einer konzertierten Strategie zur Modernisierung des Sozialschutzes vor:

1. Der Rat unterstützt die in dieser Mitteilung dargestellten vier allgemeinen Ziele, nämlich

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

2. Der Rat billigt einen Rahmen für eine engere Zusammenarbeit auf dem Gebiet des Sozialschutzes, die auf einem Austausch von Erfahrungen, auf einer gegenseitigen Abstimmung sowie der Bewertung der aktuellen Entwicklungen im Hinblick auf die Ausarbeitung vorbildlicher Verfahren beruht.

3. Die Mitgliedstaaten ernennen hochrangige Beamte, die bei diesem Prozeß als Ansprechpartner fungieren können. Die Kommission beruft Sitzungen dieser Beamten ein, auf denen die erreichten Fortschritte analysiert und bewertet werden können.

Um die Mitgliedstaaten in diesem Prozeß zu unterstützen und die Entwicklung zu beobachten, überarbeitet die Kommission ihren Bericht über die soziale Sicherheit. In Zukunft wird der Bericht jedes Jahr erstellt und anschließend dem Rat unterbreitet.

4. Andere Gemeinschaftsinstitutionen, besonders das Europäische Parlament, der Wirtschafts- und Sozialausschuß und der Ausschuß der Regionen werden aufgefordert; bei diesem Prozeß zu kooperieren.

5. Sozialpartner, NRO und Sozialversicherungsträger werden aufgefordert, einen Beitrag zu diesem Prozeß zu leisten.

¹³ Der Bericht Soziale Sicherheit in Europa 1999 soll unter anderem eine Analyse des Sozialschutzes in den MOEL enthalten.

26.11.99**Beschluss
des Bundesrates**

Mitteilung der Kommission der Europäischen Gemeinschaften:
"Eine konzertierte Strategie zur Modernisierung des Sozialschutzes"
KOM(99) 347 endg.; Ratsdok. 10280/99

Der Bundesrat hat in seiner 745. Sitzung am 26. November 1999 gemäß §§ 3 und 5 EUZBLG die folgende Stellungnahme beschlossen:

1. Der Bundesrat ist mit der Kommission der Auffassung, dass wegen der sich verändernden Arbeitswelt, neuer Familienstrukturen, insbesondere aber wegen des demographischen Wandels die Sozialschutzsysteme besonderen Herausforderungen gegenüberstehen, die vor dem Hintergrund einer strengen Haushaltsdisziplin und der Notwendigkeit, öffentliche Leistungen effizienter bereitzuhalten, gelöst werden müssen.
2. Mit der vertieften Darstellung der gleichgelagerten Probleme und neuen Rahmenbedingungen - insbesondere durch die Wirtschafts- und Währungsunion - stellt die Mitteilung eine geeignete Diskussionsgrundlage für die Mitgliedstaaten bei der Weiterentwicklung der Sozialschutzsysteme dar. Insbesondere sind die vier sehr allgemein formulierten Ziele (Arbeit muss sich lohnen und Einkommen gesichert sein; Rentensicherheit und langfristige Finanzierbarkeit der Rentensysteme; Förderung der sozialen Eingliederung und Sicherung einer qualitativ hohen und langfristig finanzierbaren Gesundheitsversorgung) aus Sicht des Bundesrates richtig.
3. Vor dem Hintergrund der Probleme der Mitgliedstaaten bei Anpassung der sozialen Sicherungssysteme an die gesellschaftlichen Veränderungen ist eine Intensivierung des bestehenden Dialoges und des Erfahrungsaustausches

...

zwischen den Mitgliedstaaten richtig und wichtig. Für die politische Entscheidungsfindung in den Mitgliedstaaten kann es sehr hilfreich sein, Reformprozesse in den anderen Mitgliedstaaten kennen zu lernen und zu verfolgen. Der Bundesrat sieht Informationsdefizite auch und gerade im Hinblick auf aktuelle Vorhaben anderer Mitgliedstaaten, die für die Reformdiskussionen in Deutschland nutzbar gemacht werden könnten.

4. Allerdings ist der Bundesrat der Auffassung, dass die grundlegenden Probleme in den Mitgliedstaaten weniger von dem Einigungsprozess der Europäischen Union beeinflusst werden als vielmehr in der Arbeitslosigkeit, der demographischen Entwicklung und den ansteigenden Kosten des Gesundheitswesens der jeweiligen Mitgliedstaaten begründet sind, die unabhängig von der Europäischen Einigung bzw. vom Beitritt weiterer Staaten, insbesondere aus Mittel- und Osteuropa, bestehen und Lösungen deshalb auch auf der nationalen oder regionalen Ebene gefunden werden müssen.
5. Der Bundesrat wird deshalb darauf achten, dass die ausschließliche Kompetenz der Mitgliedstaaten für die Ausgestaltung und Finanzierung der Sozialschutzsysteme gewahrt bleibt. Auch bei dem von der Kommission dargelegten Ziel einer "hohen Qualitätsansprüchen genügenden und langfristig finanzierbaren Gesundheitsversorgung" ist darauf hinzuweisen, dass die Tätigkeit der Gemeinschaft die Verantwortung der Mitgliedstaaten für die Organisation ihrer Gesundheitswesen und ihrer medizinischen Versorgung wahren muss (Artikel 152 Abs. 5 EGV). Der Bundesrat wird auch hier auf die Einhaltung der vertraglichen Schranken achten.
6. Die Sozialschutzsysteme der Mitgliedstaaten sind jeweils sehr unterschiedlich ausgestaltet und sind Teil des "Gesamtsystems" eines Staates. Eine Verpflichtung der Mitgliedstaaten zur gegenseitigen Abstimmung ihrer Politiken im Einzelnen erscheint deshalb weder zielführend noch ist sie erstrebenswert. Nur bei Beibehaltung der Pluralität können unterschiedliche Lösungsansätze realisiert werden, die dann ggf. anderen Mitgliedstaaten als Vorbild dienen können. Auf diese Weise werden sich dann die Systeme einander tatsächlich - entsprechend den Bedürfnissen und Traditionen des jeweiligen Landes - nähern.

7. Der Bundesrat ist daher der Auffassung, dass die engere Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten auf dem Gebiet des Sozialschutzes als Erfahrungsaustausch und als regelmäßige Darstellung der aktuellen Entwicklungen in den Mitgliedstaaten, insbesondere zur Erarbeitung von best-practice-Maßnahmen, erfolgen sollte. Für diese Tätigkeit hält es der Bundesrat für sinnvoll, anstelle der Einrichtung eines weiteren Gremiums für den Erfahrungsaustausch auf bestehende Strukturen zurückzugreifen, wie z. B. "die Gruppe der Generaldirektoren für soziale Sicherheit".

Sollte dennoch die Einrichtung eines neuen Gremiums beschlossen werden, bittet der Bundesrat die Bundesregierung, eine Bundesratsvertretung auch in diesem neuen Gremium sicherzustellen.

8. Die Vorstellungen der Kommission, entsprechend dem Essener Verfahren (Vorläufer der Europäischen Beschäftigungspolitik) neben einer Koordinierung auch ein gemeinschaftliches Bewertungsverfahren für sozialpolitische Maßnahmen einzuführen, hält der Bundesrat nicht nur für wenig erfolgversprechend, da die mitgliedstaatlichen Ausgangslagen, Notwendigkeiten und Möglichkeiten zu unterschiedlich sind; es fehlt auch hier an der vertraglichen Kompetenz. Ein Bewertungsverfahren wird vom Bundesrat deshalb abgelehnt.