

MISSOC-SEKRETARIAT

MISSOC ANALYSE 2008

**Sozialschutz: Aspekte von Flexicurity und
aktiver Eingliederung**



***Für die Europäische Kommission
GD Beschäftigung, soziale Angelegenheiten und Chancengleichheit***

Vertrag N° VC/2007/0370

Juni 2008

MISSOC Analyse 2008

Sozialschutz: Aspekte von Flexicurity und aktiver Eingliederung

Inhalt

I.	Einleitung.....	3
I.1.	Hintergrund der MISSOC-Analyse.....	3
I.2.	Die Gründe für die Auswahl von 'Flexicurity und aktiver Eingliederung' als Thema	3
II.	Flexicurity und Sozialschutz: Verdeutlichung der Konzepte und der Methode	7
II.1.	Flexibilität und Sicherheit	7
II.2.	Sozialschutz in Übergangslbensphasen	8
II.3.	Herausforderungen für den Sozialschutz.....	14
III.	Sozialschutz und Flexicurity	15
III.1.	Zugang zu sozialer Sicherheit.....	15
1.	Wechseln zwischen Arbeitsplätzen	15
2.	Übergang zwischen Festanstellung und Selbständigkeit.....	16
3.	Übergang zwischen Arbeitslosigkeit/Krankheit und Beschäftigung.....	17
4.	Einige andere Einflussfaktoren	19
III.2.	Höhe der Bezüge	20
1.	Übergang zwischen Beschäftigung und privaten Aktivitäten	20
2.	Übergang zwischen Invalidität/Arbeitslosigkeit und Beschäftigung	23
3.	Übergang zwischen Beschäftigung und Rente.....	24
4.	Einige andere Einflussfaktoren	27
IV.	Sozialschutz und aktive Eingliederung: Bisherige Ergebnisse	28
IV.1.	Maßnahmen für Personen mit geringer Qualifikation und Arbeitnehmer mit niedrigem Lohn	28
IV.2.	Maßnahmen für Migranten und ethnische Minderheiten	29
IV.3.	Maßnahmen für Arbeitslose.....	29
IV.4.	Maßnahmen für Menschen mit Behinderungen	30
V.	Der weitere Weg und Ansätze zu weiteren Verbesserungen.....	31
V.1.	Verbesserung der Beschäftigungssicherheit	31
V.2.	Sicherstellen, dass Regeln zur Einkommensunterstützung und Aktivierung einander ergänzen	31
V.3.	Ausgewogenheit zwischen Aktivierung, der Vermeidung von Armut und Haushaltskosten.....	32
V.4.	Berücksichtigung der allgemeinen Leitsätze für die aktive Eingliederung	33
	BIBLIOGRAPHIE	36

MISSOC Analyse 2008

Sozialschutz: Aspekte von Flexicurity und aktiver Eingliederung

I. Einleitung

1.1. Hintergrund der MISSOC-Analyse

Die MISSOC-Analyse, ein Dokument des MISSOC-Sekretariats, ist ein neues Produkt des Gegenseitigen Informationssystems der sozialen Sicherheit und wird 2008 zum ersten Mal vorgelegt. Dieses Dokument soll einen analytischen Überblick über wichtige Entwicklungen in ausgewählten Bereichen des Sozialschutzes gewähren und erläutern, wie sich diese Entwicklungen im Verlauf der Zeit auf die Sozialschutz-Gesetzgebung auswirken. Neben genauen Informationen soll die MISSOC-Analyse zur Arbeit mit der Offenen Methode der Koordinierung (OMK) im Bereich Sozialschutz und Eingliederung beitragen.

Die MISSOC-Analyse basiert auf den Ergebnissen der MISSOC-Tabellen und ist daher ein Leitfaden für den Einsatz dieser regelmäßigen Aktualisierungen des Sozialversicherungsrechts in einer mehr an der Politik orientierten Art und Weise. Die Daten aus diesen Tabellen schränken ebenfalls den Umfang dieses Berichts ein, da die Tabellen nur Informationen über die gesetzlichen Systeme der sozialen Sicherheit, und keine Informationen über zusätzliche Systeme enthalten.

Die Daten aus den MISSOC-Tabellen werden vor dem Hintergrund des theoretischen politischen Rahmens auf Grundlage der Schlüsseldokumente im Bereich der europäischen Sozialpolitik erläutert und in ihren Kontext gesetzt. Die MISSOC-Analyse soll durch die Verknüpfung der Gesamtentwicklungen und Mechanismen mit den bestehenden Praktiken in den teilnehmenden Ländern auch ein konkretes Instrument für politische Entscheidungen sein. Die MISSOC-Analyse befasst sich mit dem vorherrschenden Kontext und den Entwicklungen, die zwischen 2004 und Heute stattgefunden haben.

Die Experten aus dem MISSOC-Sekretariat [aktuell vergeben an Bernard Brunhes International (BBI)] haben dieses Papier nach Beratungen mit der Europäischen Kommission und den nationalen Korrespondenten aus den MISSOC-Partnerländern entworfen. Allerdings trägt das MISSOC-Sekretariat die alleinige Verantwortung für dieses Dokument. Prof. Yves Jorens (wissenschaftlicher Berater des MISSOC-Sekretariats) hat die Verantwortung für die Entwicklung dieses Dokuments in enger Zusammenarbeit mit Prof. Saskia Klosse übernommen.

1.2. Die Gründe für die Auswahl von 'Flexicurity und aktiver Eingliederung' als Thema

- *Die erneuerte Lissabon-Strategie: Auf dem Weg zu Volkswirtschaften ohne soziale Ausgrenzung*

Das ursprünglich niederländische oder dänische Phänomen kombiniert einen flexiblen gesetzlichen Arbeitsschutz mit großzügigen Sozialversicherungsleistungen und hat sich zum

führenden Konzept im Bereich der europäischen Sozialpolitik entwickelt. Die aktuelle sozialpolitische Debatte um 'Flexicurity' stellt sich der Herausforderung, einerseits adäquate und effiziente soziale Sicherheitsmaßnahmen abzustimmen und andererseits jene strukturellen Änderungen umzusetzen, die flexiblere und deregulierte Arbeitsmärkte verlangen. Das Flexicurity-Konzept reflektiert den Gedanken, dass Flexibilität und Sicherheit keine Gegensätze sind, sondern sich in vielen Situationen wechselseitig unterstützen können.

In diesem Sinne ist Flexicurity eine Voraussetzung zur Erreichung der erneuerten Strategie von Lissabon für Wachstum und Arbeitsplätze mit dem Ziel einer Kombination aus wirtschaftlichem und Arbeitsmarktwachstum mit größerem sozialem Zusammenhalt. Dies bedeutet insbesondere mehr und bessere Arbeitsplätze bei gleichzeitiger Modernisierung des europäischen Sozialmodells. Es umfasst die ausgewogene Kombination aus flexiblen und verlässlichen vertraglichen Vereinbarungen, umfassenden lebenslangen Lernstrategien, effektiver Arbeitsmarktpolitik und angemessenen und nachhaltigen modernen Sozialschutzsystemen. Moderne soziale Sicherungssysteme sollen ausreichendes Einkommen bieten, um Beschäftigung zu unterstützen, die Mobilität auf dem Arbeitsmarkt zu vereinfachen und den Arbeitsplatzwechsel zu sichern. Dies umfasst weitgehende Sozialschutzmaßnahmen, mit denen ein Umfeld geschaffen werden muss, in welchem Arbeit, Privates und Familie miteinander vereinbar sind. Die Flexicurity-Debatte handelt daher von einer weiteren Verbindung zwischen Arbeit und Wohlfahrt oder dem so genannten aktiven Wohlfahrtsstaat.

Allerdings müssen die Ausnutzung des gesamten Potenzials der Arbeitskräfte in der Union und die wirtschaftlichen, Arbeitsmarkt- und sozialen Entwicklungen Hand in Hand gehen. Die Leitsätze für Wachstum und Arbeitsplätze zeigen den Mitgliedstaaten Wege zur Strukturierung ihrer Politik, um Wege zu finden, damit diese Ziele umgesetzt werden können. Diese Richtlinien sollen eine aktive Eingliederungspolitik mit dem Ziel eines steigenden Arbeitskräfteangebots bei gleichzeitiger Stärkung des Zusammenhalts der Gesellschaft berücksichtigen.

In diesem Kontext müssen die Mitgliedstaaten Maßnahmen ergreifen, die darauf gerichtet sind, die Barrieren zum Arbeitsmarkt abzubauen, indem beispielsweise effektive Unterstützung bei der Arbeitsplatzsuche und Zugang zu (beruflicher) Weiterbildung und anderen aktiven Arbeitsmarktmaßnahmen gewährleistet wird. Die Mitgliedstaaten müssen auch die Verfügbarkeit günstiger Sozialeinrichtungen garantieren und allen adäquate Mindesteinkommen bereitstellen. Diese Maßnahmen müssen durch weitere Maßnahmen ergänzt werden, damit sichergestellt ist, dass die Arbeitsaufnahme sich lohnt und Arbeitslosigkeits-, Nichterwerbstätigkeits- und Niedriglohn- (Armut)fallen vermieden werden. Darüber hinaus sollen die Mitgliedstaaten als Reaktion auf die kollektiven Bedürfnisse neue Beschäftigungsquellen entwickeln, beispielsweise durch die Expansion der Sozialwirtschaft, um unterstützende Arbeitsumgebungen für anfällige Gruppen zu schaffen, indem dort jene Möglichkeiten für Individuen oder lokale Unternehmen geschaffen werden, die die Marktwirtschaft nicht bietet.¹

¹ KOM (2007), 803 Integrierte Leitsätze für Wachstum und Arbeitsplätze (2008-2010), S. 28-29. Siehe in diesem Zusammenhang insbesondere Leitsatz Nr. 19, in welchem die Mitgliedstaaten explizit aufgefordert werden, inklusive Arbeitsmärkte zu garantieren, die Attraktivität zu erhöhen und dass sich Arbeit für Arbeitssuchende, auch für behinderte und inaktive Menschen, lohnen muss durch: 1) aktive und vorbeugende Arbeitsmarktmaßnahmen einschließlich der frühen Identifizierung von Bedürfnissen, Hilfe bei der Arbeitssuche, Anleitung und Training im Rahmen personalisierter Aktionspläne, Bereitstellung der notwendigen sozialen Leistungen zur Unterstützung der Eingliederung derjenigen, die am weitesten von Arbeitsmarkt entfernt sind und Beitrag zur Beseitigung der Armut; 2) anhaltende Überprüfung von (fehlenden) Anreizen aufgrund der Steuer-

Bei der Entwicklung und Implementierung ihrer Richtlinien müssen die Mitgliedstaaten insbesondere die aktive Eingliederung jüngerer und älterer Menschen und Langzeitarbeitslosen sowie benachteiligter Gruppen, z. B. Menschen mit schlechter Ausbildung, Menschen mit Behinderungen, Immigranten und ethnische Minderheiten, fördern. Soweit es die letzten drei Gruppen betrifft, müssen die Mitgliedstaaten ihre Aktionen im Kampf gegen die Diskriminierung intensivieren.

- *Die Verbindung zwischen Flexicurity und aktiver Eingliederung*

Während das Ziel der Flexicurity-Politik ist, sichere Arbeitsmarktübergänge zu vereinfachen und Fortschritte in der Beschäftigung zu machen, konzentriert sich die aktive Eingliederungspolitik auf die Randbereiche des Arbeitsmarktes indem personalisierte Wege zur Beschäftigung für arbeitsfähige Menschen bereitgestellt werden, wobei gleichzeitig sichergestellt wird, dass jene, die nicht arbeitsfähig sind, ein Leben in Würde leben und so viel wie möglich zur Gesellschaft beitragen können.² Diese beiden politischen Wege müssen gleichzeitig begangen werden, damit das Ziel der Union das gesamte Potenzial der Arbeitskräfte zu mobilisieren, umgesetzt werden kann.

Die Integration in den Arbeitsmarkt muss häufig mit einer Reihe sozialer Dienstleistungen verknüpft werden. Dies ist noch dringlicher im Hinblick auf die neuen sozialen Risiken, die sich im Rahmen des demografischen Wandels und des Trends hin zu einer größeren Individualisierung entwickelt haben.³ Darüber hinaus werden möglicherweise für jene, die am weitesten entfernt vom Arbeitsmarkt sind, unterstützte Beschäftigungsmöglichkeiten benötigt, die die sozialen Unternehmen im Rahmen der Sozialwirtschaft bereitstellen. Aktive Eingliederungsrichtlinien erkennen an, dass dies ein nützlicher Weg hin zur Integration sein kann, um den Übergang von einer Situation zu überbrücken, in der Einzelpersonen vollständig von sozialer Hilfe abhängig sind, hin zu einer Beteiligung am Arbeitsmarkt.

Nach der erfolgreichen Arbeitssuche könnte weiterhin anhaltende Unterstützung benötigt werden, beispielsweise bei der betrieblichen Fortbildung und durch geeignete Arbeitsverträge, damit Randgruppen trotz ihrer Benachteiligung, z. B. wegen fehlender angemessener Unterkunft oder gesundheitlichen Problemen, einer Berufstätigkeit nachgehen können. Daher fördern aktive Eingliederungsrichtlinien auch den Arbeitsplatzerhalt als ein Mittel, um zu vermeiden, dass diese Gruppe den Arbeitsplatz wieder verliert, beispielsweise wegen unzureichender beruflicher Kompetenzen oder weil die persönlichen oder sozialen Hürden

und Leistungssysteme, die Verwaltung und Konditionalität der Leistungen und eine bedeutende Reduzierung der hohen effektiven Steuersätze, insbesondere für jene mit geringem Einkommen, bei gleichzeitiger Gewährleistung hoher sozialer Sicherheit und 3) Entwicklung neuer Arbeitsplatzquellen im Dienstleistungsbereich für Einzelpersonen und Betriebe, insbesondere auf lokaler Ebene.

² Siehe in diesem Zusammenhang die Mitteilung der Kommission KOM (2007), 620 'Modernisierung des Sozialschutzes im Interesse einer größeren sozialen Gerechtigkeit und eines stärkeren wirtschaftlichen Zusammenhalts: die aktive Einbeziehung der arbeitsmarktfernsten Menschen voranbringen', S. 2.

³ Siehe in diesem Zusammenhang die Mitteilung der Kommission KOM (2007), 620 'Modernisierung des Sozialschutzes im Interesse einer größeren sozialen Gerechtigkeit und eines stärkeren wirtschaftlichen Zusammenhalts: die aktive Einbeziehung der arbeitsmarktfernsten Menschen voranbringen', S. 5. In diesem Zusammenhang wird darauf hingewiesen, dass die Verbesserung des Zugangs zu hochwertigen sozialen Leistungen eine der höchsten Prioritäten der Mitgliedstaaten im Kampf gegen Armut und sozialen Ausschluss ist. Siehe beispielsweise Entscheidung des Rates vom 12. Juli 2005 über Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen der Mitgliedstaaten OJ L 205 vom 06. August 2005, S. 21

nicht ausreichend berücksichtigt worden sind.⁴ Auf diese Weise ergänzen aktive Eingliederungsrichtlinien Flexicurity. Sie vervollständigen daher das Bild von Flexicurity mit einem breiteren Ansatz durch eine Kombination der EU-Richtlinien zur Einkommensunterstützung und Aktivierung in Bezug auf den sozialen Schutz und die soziale Eingliederung mit dem Ziel die soziale Ausgrenzung, (Kinder)Armut und Ungleichheit zu verhindern.

Der Kern der Debatte in Europa ist die Wechselwirkung zwischen den Arbeitsmärkten und den Wohlfahrtsstaaten. Zwar mag es so aussehen, dass sich die Flexicurity vorrangig auf die Interessen der Arbeitgeber richtet, aber tatsächlich bietet sie den Arbeitnehmern ebensolche Vorteile. Es können vielfältige Gründe für das Bedürfnis nach mehr Flexicurity angeführt werden, u. a. der Wunsch nach einer besseren Kombination von Familie und Arbeit oder Berufspausen zur Pflege von Angehörigen oder Fortbildung. Unterschiedliche Bedürfnisse in unterschiedlichen Phasen des Lebenszyklus können vielfältige Berufsabläufe mit fluktuierenden Arbeitsstunden oder mit Berufspausen nach sich ziehen.

⁴ Siehe in diesem Zusammenhang die Mitteilung der Kommission Kom (2007), 620 'Modernisierung des Sozialschutzes im Interesse einer größeren sozialen Gerechtigkeit und eines stärkeren wirtschaftlichen Zusammenhalts: die aktive Einbeziehung der arbeitsmarktfernen Menschen voranbringen', S. 3 und 5.

II. Flexicurity und Sozialschutz: Verdeutlichung der Konzepte und der Methode

II.1. Flexibilität und Sicherheit

In Anbetracht der häufigen Anwendung des Konzepts der Flexibilität und weil es sich dabei um einen weit gefassten Begriff mit unterschiedlichen Bedeutungen handelt, ist eine klare Definition unerlässlich. Unter Berücksichtigung der bekannten OECD-Vorlage⁵ kann man einerseits zwischen 'externer' und andererseits zwischen 'interner' Flexibilität unterscheiden, wobei letztere zwei Bedeutungen hat. Externe numerische Flexibilität beschreibt die numerische Anpassung der Arbeitskräfte durch die Unternehmen. Interne numerische Flexibilität basiert auf der Anpassung der Arbeitsstunden, der Nutzungszeit von Konten oder der Reduzierung der Arbeitszeit. Anders als bei der externen Flexibilität bleibt die Anzahl der Arbeitnehmer konstant. Interne funktionale Flexibilität bezieht sich auf eine Umkehr der Arbeitsteilung und Fragmentierung der Arbeitsorganisation und impliziert als solche eine Reaktion auf die wechselnden Leistungsbedürfnisse durch Anpassung der Systeme in der Arbeitsorganisation und Konzentration auf die Mehrfachkompetenz (Multi-Skilling) der Arbeitnehmer; eine Anpassungsstrategie, die entwickelt wurde, um die Verteilung auf unterschiedliche Arbeitsstätten zu ermöglichen, um so auf schwankende Marktbedürfnisse reagieren zu können.

Die Wilthagen-Matrix erläutert die Kombination zwischen diesen unterschiedlichen Formen der Flexibilität mit unterschiedlichen Sicherheitsformen, wie Arbeitsplatz-, Beschäftigungs-, Einkommens- und Kombinationssicherheit⁶. Arbeitsplatzsicherheit impliziert die Sicherheit, den gleichen Arbeitsplatz zu behalten und lässt sich mit dem Begriff Kündigungsschutz durch den stets gleichen Arbeitgeber ausdrücken. Beschäftigungssicherheit bedeutet die Sicherheit eines Beschäftigungsverhältnisses, wenn auch nicht immer im gleichen Job. Hier spielen die allgemeine Beschäftigungssituation, der aktive Arbeitsmarkt, Aus- und Fortbildung eine Schlüsselrolle. Drittens gibt es die Einkommenssicherheit, die direkt mit der Funktion der sozialen Sicherheit bei der Bereitstellung von Einkommen im Fall von Arbeitslosigkeit, Krankheit oder Unfall zusammenhängt und durch den öffentlichen Transfer von Einkommen, wie Arbeitslosen- oder Geldleistungssysteme, ausgedrückt wird. Abschließend sprechen wir auch die Kombinationssicherheit an, die bestehenden Möglichkeiten der Kombination von Arbeits- und Privatleben, wie beispielsweise Rentenpläne, Mutterschaftsurlaub, Aktivitäten im ehrenamtlichen Bereich und bezahlte Arbeit usw. Beschäftigungs- und Arbeitsplatzsicherheit beziehen sich dabei eher auf die neuen Arbeitsmuster, wohingegen die soziale Sicherheit eher die Einkommenssicherheit betrifft.

Flexibilität/Sicherheit	Einkommenssicherheit	Kombinationssicherheit
Externe numerische Flexibilität	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Arbeitslosengeld ▪ Andere Sozialleistungen ▪ Mindestlöhne 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Kündigungsschutz während unterschiedlicher Urlaubsregelungen
Interne numerische Flexibilität	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Teilzeitzulage ▪ Ausbildungsförderung ▪ Krankengeld 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Verschiedene Urlaubsregelungen ▪ Teilzeitrente
Funktionale Flexibilität	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Systeme mit leistungsbezogener 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Zusätzliche (freiwillige)

⁵ Siehe OECD, *Labour Market Flexibility: Trends in Enterprises*, Paris, 1989.

⁶ Siehe Wilthagen, T. und Tros, F., *The concept of flexicurity: a newer approach to regulating employment labour markets*, Transfer 2/04.

	Lohnzahlung	Arbeitszeitvereinbarungen
Lohnkosten/Lohnflexibilität	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Tarifverträge ▪ An die verkürzte Arbeitswoche angepasste Leistungen 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Zusätzliche (freiwillige) Arbeitszeitvereinbarungen

II.2. Sozialschutz in Übergangslbensphasen

Die größere Flexibilität der Sozialschutzpläne birgt beträchtliche Risiken. Die meisten Sozialschutzpläne in Europa waren für den 'Idealtyp' aufgebaut: ein typischer männlicher Ernährer, jemand in einem abhängigen, lang anhaltenden Vollzeitbeschäftigungsverhältnis. In den vergangenen Jahren sind jene Arbeiter, die 40 Jahre im gleichen Unternehmen arbeiten, zu einer kleinen Minderheit geworden. Heute wechseln die Menschen zwischen den Arbeitsplätzen und den Arbeitgebern.

- *Flexible Arbeitsmuster*

Auf einem wachsenden und dynamischen Arbeitsmarkt wechseln die Menschen zwischen Anstellung und Selbstständigkeit, zwischen Beschäftigungsverhältnis, Teilzeitarbeit und Arbeitslosigkeit, zwischen unterschiedlichen Arbeitgebern. Die Menschen pendeln häufiger zwischen privaten und nicht arbeitsmarktbezogenen Aktivitäten, wie Kindererziehung, Pflege von Angehörigen mit Behinderungen oder einfach nur, um ihr Studium oder ihre Fortbildung fortzusetzen. Die Menschen suchen nach Möglichkeiten vollständig an allen Bereichen des sozialen Lebens teilzuhaben, um ihre Lebensqualität zu verbessern. Die Menschen möchten mehr und mehr selbst entscheiden, wie sie ihre Zeit zwischen Arbeit, Lernen, Pflege und anderen Aktivitäten in ihren unterschiedlichen Lebensphasen aufteilen.

Die Muster für Teilzeitarbeit, flexible Arbeitszeitpläne, Arbeitszeitkonten, Pflege- oder Erziehungsurlaub, Fortbildung, Berufspausen, Studienurlaube, Arbeitszeitverringerung auf Tages-, Wochen-, Monats- oder Jahresbasis, Frühpensionierung usw. sind weit verbreitet und verändern die Organisation des Arbeitslebens in beträchtlichem Maß. Es ist offensichtlich, dass der Trend sich hin zu einem flexibleren Arbeitslebenszyklus entwickelt, in welchem Arbeit, Lernen, Pflege und Freizeit sich nicht mehr an die klassische chronologische Reihenfolge halten, sondern mehr und mehr gemischte Reihenfolgen oder sogar variable und individuelle Kombinationen im Verlauf des Leben des Einzelnen organisiert werden.

Ein modernes und aktivierendes Sozialsystem sollte daher die Übergänge zwischen den verschiedenen Phasen vereinfachen und es für die Bürger einfacher machen, ihre eigenen Entscheidungen für das optimale Arbeits-, Pflege- und Lebensmuster zu treffen. Solche Aktivitäten sind aufgrund der Tatsache, dass man sie sich freiwillig aussucht, traditionell nicht Bestandteil der sozialen Sicherungssysteme, da sie das Problem des moralischen Risikos aufwerfen. Soziale Sicherheit sollte maßgeschneiderte Lösungen für die Bedürfnisse unterschiedlicher Menschen anbieten, wobei sowohl die unterschiedlichen Arbeitsmarktmuster als auch Übergänge zwischen den unterschiedlichen Lebensphasen möglich sein müssen.

Als Folge dieser Tendenzen etablieren die Mitgliedstaaten einen wachsenden institutionellen Rahmen, der es den Menschen erlaubt, ihre Arbeit besser mit Pflege-, Weiterbildungs- und

anderen nicht marktbezogenen sozialen Aktivitäten zu kombinieren⁷. Es wurden aus unterschiedlichen Gründen unterschiedliche Urlaubsregelungen eingeführt.

- *Fortbildungsurlaub*

In vielen Ländern (Österreich, Estland, Slowenien, Frankreich, Bulgarien, Portugal, Lettland, Schweden) gibt es Systeme, die es den Menschen ermöglichen ihre beruflichen Aktivitäten aus Gründen der Fortbildung zu unterbrechen: bezahlt (Österreich, Estland, Slowenien, Bulgarien) oder unbezahlt (Tschechische Republik, Portugal, Dänemark). In vielen Fällen entscheidet jedoch der Arbeitgeber, und die Bedingungen müssen gemeinsam von Arbeitgeber und Arbeitnehmer festgelegt werden.

Die Beteiligung der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter an Aus- und Fortbildung könnte Kompetenzlücken auf dem Arbeitsmarkt schließen und würde sich in die lebenslange Lernstrategie einpassen. In einigen anderen Ländern können die Menschen ihre Arbeitsaktivitäten unabhängig von den Gründen unterbrechen (Belgien, Spanien).

- *Elternurlaub*

Neben den Zeiträumen für den Bildungsurlaub haben verschiedene Mitgliedsstaaten, nicht zuletzt als Folge der EU-Richtlinie 96/34, unterschiedliche Formen des Elternurlaubs eingeführt. Zusammen mit dem Mutterschafts- und Vaterschaftsurlaub (der meistens zeitlich begrenzt ist) erlaubt es der Elternurlaub die Rollen als Arbeitnehmer und Elternteil zu vereinbaren.⁸ Die Dauer und die Charakteristiken variieren jedoch zwischen den Ländern. Während in einigen Ländern die Dauer des Elternurlaubs auf einige Wochen begrenzt ist (Portugal 15 Tage: nur für Väter), Vereinigtes Königreich und Zypern 13 Wochen, Belgien, Irland und die Niederlande 3 Monate, Griechenland 3,5 Monate, kann sich der Elternurlaub in anderen Ländern auf mehrere Monate (Luxemburg 6 Monate, Italien 10 Monate) oder sogar Jahre erstrecken (Österreich 2 Jahre, Polen, Litauen, Malta, Spanien und Slowakei 3 Jahre, Tschechische Republik 4 Jahre). In Finnland haben Eltern immer Anspruch auf Urlaub (oder reduzierte Arbeitszeiten) wenn das Kind jünger als drei Jahre ist (pro Kind). Ihr Angestelltenverhältnis bleibt dabei erhalten. Falls das Kind nicht in einen öffentlichen Kindergarten geht, erhalten sie die volle Leistung.

Unterschiede bestehen auch in Bezug auf das Höchstalter des Kindes, für das Elternurlaub beansprucht werden kann (in Litauen 1 Jahr, Schweden 8 Jahre, Österreich 2 Jahre, Estland, Deutschland, Spanien, Litauen, Slowakei und Ungarn 3 Jahre, Belgien 6 Jahre und Malta, Niederlande, Bulgarien, Finnland 8 Jahre). Einige Länder bieten einen relativ hohen Einkommensausgleich an [zwischen 100 und 70 % (z. B. Estland, Schweden, Slowenien, Lettland, Finnland, Ungarn und Dänemark) oder 30 % (Italien)], verschiedene andere Länder zahlen Pauschalbeträge (Belgien, Tschechische Republik, Polen, Rumänien, die Slowakei, Österreich und Luxemburg), wogegen viele Länder keinen Ausgleich zahlen (Niederlande,

⁷ Es muss darauf hingewiesen werden, dass neben den Mechanismen der Gesetzgebung viele andere Möglichkeiten für noch mehr Flexibilität von den Vereinbarungen in den Tarifverträgen oder den Arbeitsverträgen des Einzelnen abhängen.

⁸ Eine andere Möglichkeit für Personen, mehr Zeit für die Erziehung ihres Kindes oder andere Tätigkeiten zu haben, ist die Arbeitszeiten zu reduzieren oder Teilzeit zu arbeiten. An diesem Punkt möchten wir hervorheben, dass im Rahmen des Elternurlaubs einige Mitgliedstaaten einen kompletten institutionellen Rahmen geschaffen haben, der Dienstleistungen bietet. Da dieses Dokument sich nur mit Maßnahmen der sozialen Sicherheit befasst, wird dieser Rahmen nicht berücksichtigt.

Spanien, Griechenland, Irland, Vereinigtes Königreich, Zypern, Malta und Bulgarien). In einigen Ländern haben die Väter zudem separate Rechte (z. B. Schweden, Finnland, Österreich und Italien). In mehreren Ländern wird der Elternurlaub auch als Teilzeition angeboten, andere Länder wiederum sehen die Möglichkeit der Teilzeitarbeit nicht vor (z. B. Tschechische Republik, Zypern, Italien, Polen und Lettland).

Tabelle 1: Überblick über den Elternurlaub und Berufspause

LAND	ELTERNURLAUB				BERUFSPAUSE: MÖGLICHKEITEN		
	Max. Dauer	Bezahlt/ unbezahlt Pauschalbetrag / Prozentsatz	Bedürftigkeitsabhängig	Höchstalter des Kindes	Grund: Fortbildung	Bezahlt/ unbezahlt	Max. Dauer
Österreich	24 Monate	Pauschalbetrag (soz. Vers.) nicht verknüpft mit dem Elternurlaub von max. 36 Monaten (wenn beide Eltern beteiligt sind)	Teilweise (Einkommengrenze)	2 Jahre	Kein Rechtsanspruch; Vereinbarung zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer	Bezahlte Sozialleistungen	3- 12 Monate
Belgien	3 Monate	Pauschalbetrag	Nein	6 Jahre	Ja, ohne besondere Gründe	Bezahlt	1 Jahr
Bulgarien	6 Monate (jedes Elternteil)	Unbezahlt	Nein	8 Jahre	Keine spezielle Fortbildungspause/Fortbildungsurlaub	Bezahlter Fortbildungsurlaub	25 Tage pro Jahr
Tschechische Republik	4 Jahre	Pauschalbetrag, sehr geringe Vergütung	Nein	4 Jahre	Keine spezielle Fortbildungsregelung, Vereinbarung zwischen Arbeitgeber/ Arbeitnehmer, kein Rechtsanspruch	Unbezahlt	
Zypern	13 Wochen	unbezahlt	Nein	6 Jahre	Kein genereller Rechtsanspruch		
Dänemark	52 Wochen	Bezahlt: 90 % des Einkommens (nach Vereinbarung 24 W volles Gehalt)	Nein	9 Jahre (für 32 Wochen)	Spezifische Arbeitsmarktvereinbarung		
Estland	3 Jahre (18 Monate Elterngeld, dann Kindergeld)	Bezahlt: Elternurlaub 100 % des letzten Gehalts, gefolgt von einem Pauschalkindergeld	Nein	3 Jahre	Fortbildungsurlaub	Bezahlt: 10 Tage Durchschnittsgehalt/ danach: Mindestlohn	Dauer der Fortbildung mind. 30 Tage/akademisches Jahr
Finland	158 Arbeitstage (Zwillinge: 60 Tage zusätzlich) (kann zwischen	Bezahlt: 70 % des Gehalts: wenn das Einkommen	Nein	Kein Höchstalter, aber muss direkt nach	Fortbildungsurlaub wenn zumindest ein Jahr	Wird gezahlt falls kein Lohn	Minimum 2 Monate

	der Mutter und dem Vater aufgeteilt werden oder die Mutter kann die volle Zeit nehmen – Mütter und Väter haben Anspruch auf Urlaub oder reduzierte Arbeitszeiten wenn das Kind jünger als 3 Jahre ist (pro Kind).	unter 6500Euros pro Jahr liegt: Mindestgeldleistung -Anspruch auf Leistung zur Betreuung des Kindes zu Hause		der Mutterschaft genommen werden (Aufschub in besonderen Umständen möglich)	Arbeitsverhältnis bei dem gleichen Arbeitgeber besteht) -Unabhängig vom Grund: Wenn der Arbeitgeber einen Arbeitslosen anstellt und wenn eine Arbeitsperiode von 10 Jahren/einem Jahr bei dem momentanen Arbeitgeber und 12 Monate während der letzten 13 Monate -besondere Regelung im Fall eines kranken Kindes	gezahlt wird: Pauschalbetrag 500 Euros pro Monat und den folgenden zusätzlichen Betrag: 20% des Einkommens unter 2700Euro pro Monat und 15% bei einem Einkommen darüber -Zahlung von: 70 oder 80% des Arbeitslosengeldes falls die Person Mitglied einer Arbeitslosenkasse ist, ansonsten Pauschalbetrag	
Frankreich	3 Jahre	Ein Pauschalbetrag wird gezahlt. 6 Monate für das erste Kind, 3 Monate für alle weiteren Kinder	Nein	3 Jahre	Unterschiedliche Gründe	Bezahlter Urlaub für Fortbildung, für andere Gründe unbezahlt	
Deutschland	12 Monate	Prozentsatz des Gehalts bis zu einem Grenzbetrag	Nein	3 Jahre			
Griechenland	3,5 Monate	unbezahlt	Nein	3-5 Jahre	Keine spezielle Regelung, im Ermessen des Arbeitgebers	Unbezahlt	
Ungarn	3 Leistungsarten: Mutterschaftsurlaube/Kindergeld und Kindererziehung: Letztere max. 3 Jahre	Bezahlt: 70 % des Einkommens, bis zu einem Grenzbetrag bis zum 2. Lebensjahr des	Nein	3 Jahre	Kein generelles Recht, einige Ausnahmen: Pflege von Angehörigen	unbezahlt	2 Jahre (Angehörige)

		Kindes oder ein niedrigerer Pauschalbetrag im 3. Jahr					
Irland	3 Monate	unbezahlt	Nein	5 Jahre			
Italien	10 Monate	Einkommensbe- zogen: 30 % des Einkommens	Nein	8 Jahre			
Lettland	1 Jahr	70 % Lohnzuzhlg.	Nein	1 Jahr	Fortbildungs- urlaub	Bezahlt	Mindestens 20 Tage pro Jahr
Liechtenstein	3 Monate	Unbezahlt	Nein	3 Jahre (5 im Fall von Adoption oder eines Kindes mit Behinderung)	Urlaub zur Pflege von kranken Kindern/Fam- ilienmitglied- ern	Bezahlt	3 Tage für jeden Fall
Litauen	3 Jahre	Bezahlt: Prozentsatz 0-2 Jahre, Pauschale 2-3 Jahre)	Nein	3 Jahre	Möglicher Fortbildungs- urlaub	Vereinbar- ung mit dem Arbeitneh- mer	Vereinbar- ung mit dem Arbeitneh- mer
Luxemburg	6 Monate Vollzeit für jedes Elternteil	Pauschalbetrag	Nein	5 Jahre	Individueller Urlaub für lebenslanges Lernen	100 % Gehalt vom Arbeitgeb- er (Erstattun- g durch das Ministeriu- m)	80 Tage während des gesamten Berufsleben- s, max. 20 Tage in 2 Jahren
Malta	Mindestens 3 Monate/Kind, der Arbeitgeber kann die Frist jedoch verlängern	unbezahlt	Nein	8 Jahre	Nein	Nein	Nein
Die Niederlande	3 Monate	unbezahlt	Nein	8 Jahre			
Polen	3 Jahre	Pauschalbetrag	Ja	4 Jahre			
Portugal	Vater 15 Tage Elternurlaub nach Mutterschaft oder Mutterschaftsurla- ub	Bezahlung während der ersten 15 Tage (Vater), 100 % des Einkommens	Nein	Nach der Geburt	Nein (kann jedoch beim Arbeitgeber beantragt werden)	Unbezahlt	
Rumänien	2 Jahre	Pauschalbetrag	Nein	2 Jahre			
Slowakische Republik	3 Jahre	Pauschalbetrag	Nein	3 Jahre			
Slowenien	(3 Leistungsarten: Mutterschaft- /Vaterschaft- und Erziehungsurlaub 260 Tage Kindererziehung plus 105 Tage Mutterschaftsurla- ub	Bezahlt: 100 % Fortzahlung	Nein	Im Prinzip sofort nach der Geburt, 8 Jahre (75 Tage)	Fortbildung	Bezahlt	Gemäß dem Fortbildungs- oder Tarif vertrag

	ub 365 Tage						
Spanien	3 Jahre	unbezahlt	Nein	3 Jahre	Keine Regelung für die Fortbildung/ Unterbrechu ng ist möglich	Unbezahlt	Min. 4 Monate, max. 5 Jahre
Schweden	480 Tage, die zwischen beiden Eltern aufgeteilt werden müssen	Bezahlt: 390 Tage 80 % begrenzter Pauschalbetrag + 90 Tage Pauschalzahlun g Nicht Einkommensbe zogen	Nein	8 Jahre	Gesetzlicher Anspruch auf Berufspause zur Bildung	Unbezahlt wenn kein anderes Abkomme n mit dem Arbeitgeb er besteht	Keine Höchstgren ze
Vereinigtes Königreich	13 Wochen	unbezahlt	Nein (aber bedürfti gkeitsa bhängi ge finanzi elle Unterst ützung)	5 Jahre	Nein	Nein	Nein

II.3. Herausforderungen für den Sozialschutz

Von dem Moment an, in dem die Sozialversicherungssysteme von einer Beschäftigungssituation ausgehen und daher einige der Leistungen davon abhängig machen, besteht ein großes Risiko, dass Menschen in einer atypischen Arbeitssituation ihre garantierte Sicherheit verlieren werden. Dieser Konflikt zwischen Flexibilität und Sozialschutz lässt sich unabhängig vom Sozialsicherungsmodell⁹ (konservativ/korporatistisch, liberal, skandinavisch/sozialdemokratisch oder mediterran) trotz der Unterschiede in Bezug auf die Arbeitsmarktintegration in jedem Mitgliedstaat beobachten. Es ist jedoch offensichtlich, dass konservative, von Konzernen bestimmte Wohlfahrtssysteme mit einer eindeutigen Verbindung zwischen dem Gleichstellungs- und Versicherungsprinzip (eine enge Verbindung zwischen Sozialleistungen und früheren Beschäftigungsaktivitäten) eher mit der flexiblen Neuordnung des Arbeitslebens in Konflikt geraten werden. In liberalen Wohlfahrtsstaaten mit einem niedrigen Level an Dekommodifizierung durch Sozialleistungssysteme können die Vereinbarungen auf Ebene der Firmen einen Einfluss auf Flexicurity haben.

In den Ländern, wo der Sozialschutz sich stark auf die gesetzliche Versicherung verlässt, bedeutet registrierte Arbeitslosigkeit gewöhnlich auch Zugang zum Gesundheits- und Rentensystem. Der Pensionsanspruch wird auch während der Arbeitslosigkeit beibehalten, wenn auch mit einem sehr viel geringeren Übertragungsanspruch. Als solche sind diese

⁹ Siehe die folgende umfassende Diskussion zur Beziehung zwischen den Wohlfahrtsstaatmodellen und der Flexibilität: Europäische Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen, *Working time options over the life course: Changing social security structures*, Dublin 2005, und Europäische Stiftung für die Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen, *Flexibility and social protection*, Dublin 2003.

Elemente mögliche Hindernisse für einen vollständig realisierten und flexiblen Lebensverlauf. Andererseits ist es in Ländern, in denen der gesamten Bevölkerung medizinische Betreuung gewährt wird, weniger wichtig, wie Arbeitsunterbrechungen klassifiziert werden, weil der Beschäftigungsstatus und die Klassifizierung der Arbeitsunterbrechungen keine Auswirkung auf das Grundrecht der Gesundheitsfürsorge haben. Das Gleiche gilt für den Anspruch auf Grundrenten, die auf Staatsangehörigkeit basieren.

Für die betroffene Person ist es wichtig zu wissen, dass diese möglichen und unterschiedlichen Zeitoptionen nicht nur die Flexibilität zur Teilnahme an Aktivitäten außerhalb des Arbeitsmarkts bieten, sondern gleichzeitig auch keinen Verlust der Beschäftigungs- oder sozialen Sicherheitsrechte darstellen.

Aus unserer Perspektive lässt sich Flexicurity daher durchgängig mit der Definition von Wilthagen beschreiben, wonach sie eine politische Strategie ist, die synchron und vorsätzlich versucht die Flexibilität der Arbeitsmärkte, Arbeitsorganisation und Arbeitsverhältnisse einerseits und die Sicherheit - Beschäftigungs- und soziale Sicherheit - andererseits besonders für die schwächeren Gruppen innerhalb und außerhalb des Arbeitsmarkts zu verbessern.¹⁰

Der Schüsselpunkt dieser Analyse ist die Frage, inwieweit soziale Sicherheit zu mehr Flexibilität am Arbeitsmarkt und im Verlauf des Lebens beiträgt. In unserem Ansatz ist Flexicurity ein Prozess, bei dem soziale Sicherheit Hand in Hand mit dem flexiblen Arbeitsmarkt einhergeht und nicht nur eine Reaktion auf weitere Flexibilität ist. Wir wenden uns daher nicht - wie es so oft der Fall ist - der Frage zu, wie soziale Sicherheit auf die neuen Arbeitsmuster reagiert und ob und mit welchem Ausmaß besondere Vorkehrungen getroffen worden sind, um den sozialen Schutz von Arbeitern mit atypischen Beschäftigungen zu garantieren. Wir könnten auch argumentieren, dass die Situation der sozialen Sicherheit von Menschen mit atypischen Arbeitsmustern genauer genommen eine Frage des Arbeitsrechts ist, sofern man atypische Formen der Arbeit als einen 'normalen' Arbeitsvertrag ansieht. In bestimmten Momenten könnte sich soziale Sicherheit nachteilig auf einen reibungslosen Übergang zwischen diesen unterschiedlichen Lebensphasen auswirken. Insbesondere lassen sich mögliche Hindernisse auf drei Ebenen ausmachen¹¹: auf der Ebene des Zugangs zur sozialen Sicherheit, auf der Ebene der Leistungen oder ihrer Dauer. Für jede dieser Ebenen wurden einige Beispiele ausgewählt, in denen untypische Arbeit zu einer Reduzierung des Betrags der Geldleistungen aus dem Sozialversicherungssystem führen könnte und wo soziale Sicherheit als solche einen Einfluss auf den fließenden Übergang zwischen den unterschiedlichen Phasen haben könnte.

III. Sozialschutz und Flexicurity

III.1. Zugang zu sozialer Sicherheit

1. Wechseln zwischen Arbeitsplätzen

Soziale Sicherheit kann Regelungen enthalten, die den reibungslosen Wechsel zwischen Arbeitsplätzen vereinfachen können oder, genauer gesagt, zwischen Teilzeit- und

¹⁰ Siehe Wilthagen, T. und Tros, F., *Das Flexicurity-Konzept: ein neuer Ansatz für die Regulierung der Beschäftigungsmärkte*, Transfer 2/04.

¹¹ Neben diesen Elementen besteht die Frage in welchem Maß sich Flexibilität auf die finanzielle Nachhaltigkeit der sozialen Sicherungssysteme auswirkt. Dieser Frage wird hier nicht nachgegangen.

Vollzeitbeschäftigung, um jene zu schützen, die sonst aus dem Sozialschutz ausgeschlossen wären, weil sie nur eine bestimmte Anzahl an Stunden arbeiten oder kein Mindesteinkommensniveau erreichen.

In mehreren Ländern sind die Menschen in der Tat deshalb von Sozialversicherungsansprüchen ausgeschlossen, weil sie nur eine begrenzte Anzahl an Stunden arbeiten oder ein niedriges Einkommen haben.

	Land	Ausgeschlossen aus den obligatorischen Versicherungsleistungen
Geringfügiges Einkommen	AT	Falls das Einkommen unter 349,01 Euro liegt, gibt es nur für Unfälle eine obligatorische Versicherung (Arbeitsunfälle und Berufskrankheiten). Daher keine obligatorische Versicherung in allen anderen Zweigen.
	DE	Bis zu 400 Euro/Monat mit Versicherung (medizinische Versorgung sowie Geldleistungen) Invalidität und Altersrentensysteme
	CZ	Unter Euro 14/Monat
	IE	Unter Euro 38/Monat
	SK	Selbständige Menschen mit Invalidität und Altersbezügen bei einem Einkommen unter dem Zwölffachen des monatlichen Mindesteinkommens
	VK	Unter 117,- Euro pro Woche, oder bei Selbständigen ein Jahreseinkommen unter 6.244 Euro
Begrenzte Arbeitsstunden	ES / LU	Gelegentlich und nicht regelmäßig bei Erwerbstätigkeit und wenn die Dauer der Tätigkeit pro Kalenderjahr drei Monate mit Krankengeld nicht überschreitet
	CZ	Weniger als 7 aufeinander folgende Kalendertage pro Monat
	LI	Weniger als 8 Arbeitsstunden pro Woche bei einem Arbeitgeber oder bei einer Beschäftigungsdauer von höchstens drei Monaten

2. Übergang zwischen Festanstellung und Selbständigkeit

Der Wechsel zwischen einer Festanstellung und der Selbständigkeit kann ebenfalls Nachteile haben. Selbständige Menschen haben verglichen mit Menschen in Beschäftigungsverhältnissen traditionell weniger Sozialschutz, da man davon ausgeht, dass sie ihren Schutz gegen soziale Risiken selbst organisieren. Würde man die Rechte zu sozialer Sicherheit verbessern oder gar die Systeme, die traditionell Lohnempfängern vorbehalten sind, den Selbständigen öffnen, würde dies zu mehr Flexibilität beitragen.

Ein typisches Beispiel ist der Anspruch auf Arbeitslosenleistungen. In Belgien wurden diese speziellen Ansprüche (eine Art "Arbeitslosenleistungen für Selbständige") im Fall von Konkurs eingeführt. Arbeitslose Menschen, die versuchen der Arbeitslosigkeit durch Aufnahme einer selbständigen Tätigkeit zu entfliehen, haben die Versicherungsbedingungen für einen Höchstzeitraum von 15 Jahren erfüllt, falls die selbständige Tätigkeit nicht erfolgreich sein sollte. Seit mehreren Jahren sind selbständige Menschen verpflichtet einen Betrag zur Arbeitslosenversicherung in Ungarn zu leisten. In Deutschland gibt es seit 2006 die Möglichkeit der Weiterversicherung gegen Arbeitslosigkeit für Menschen, die während der 24 Monate vor Aufnahme der Selbständigkeit mindestens 12 Monate in einem Beschäftigungsverhältnis gegen Arbeitslosigkeit pflichtversichert waren oder

Arbeitslosenleistungen erhalten haben. Daher stehen auch in Deutschland Selbständigen Arbeitslosenleistungen zu.

Darüber hinaus sind selbständige Menschen in Belgien ab 01. Januar 2008 im Rahmen der Krankenversicherung gegen so genannte "geringfügige Risiken" versichert, wodurch sie den Menschen in Beschäftigungsverhältnissen in diesem Punkt gleichgestellt sind. Zudem wurde das Anspruchsrecht für das Mutterschaftsgeld und die Höhe der Familienleistungen ausgeweitet. Auf Zypern wurde die Wartezeit für Leistungen bei Krankheit von 18 auf 9 Tage gesenkt. Damit selbständige Menschen ebenso behandelt werden wie Menschen in Beschäftigungsverhältnissen reicht nun ein Krankenhausaufenthalt von 1 Tag anstatt wie bisher von 6 Tagen aus.

3. *Übergang zwischen Arbeitslosigkeit/Krankheit und Beschäftigung*

Die traditionell passive Strategie gegenüber Arbeitslosen führt zu einer steigenden Anzahl von Menschen, die von Einkommensbeihilfe leben und einer größeren Gruppe von Menschen, die vom Arbeitsmarkt ausgeschlossen sind. Um einen besseren Übergang zwischen der Phase der Erwerbslosigkeit und einem Arbeitsplatz zu ermöglichen, haben die Sozialversicherungssysteme eine wachsende Anzahl an Aktivierungsmaßnahmen eingeführt.

Während bereits seit vielen Jahren die Arbeitssuche und Annahme von Angeboten von geeigneter Arbeit eine Bedingung zum Erhalt des Arbeitslosengeldes ist, wurden diese Bedingungen in den letzten Jahren in vielen Mitgliedstaaten verstärkt. In verschiedenen Ländern gibt es eine eindeutige Tendenz, um diese Bedingung für die Arbeitssuche zu individualisieren und die Umstände des Arbeitslosen zu verfolgen (und genauer zu untersuchen).

In Zusammenhang mit verstärkten Aktivierungsmaßnahmen bei der Arbeitslosenversicherung kann auch die Einführung von weiteren strikteren Sanktionen gegenüber Arbeitslosen ausgemacht werden, die ihrer Verpflichtung zur aktiven Arbeitsplatzsuche nicht nachkommen. In Deutschland wird das Arbeitslosengeld um 30 % gekürzt, wenn eine Person keine Anstrengungen unternimmt, am Arbeitsmarkt teilzunehmen oder eine zumutbare Tätigkeit ablehnt. In Italien wurden zusätzliche Sanktionen gegenüber jenen Menschen eingeführt, die sich weigern an Wiedereingliederungsschulungskursen teilzunehmen.

Alle diese aktiven Arbeitsmarktmaßnahmen sollten als Ermutigung für die Suche nach einer neuen Beschäftigung gesehen werden.

Kürzlich eingeführte Maßnahmen in den Arbeitslosenmodellen zur Stimulierung der Aktivierung	Länder
Die allgemeine Verpflichtung (oder eine Verstärkung dieser Verpflichtung) aktiv Arbeit zu suchen als Voraussetzung für Leistungen	AT / BE / CY / EE / FR / LU // SP / PT / FI / SI / SK
Individuelles Nachfassen/individuell angepasster Aktionsplan für die Bedingung der Arbeitsplatzsuche	DK / LT / HU / FR / SE / UK
Striktere Sanktionen bei unterlassener aktiver Arbeitsplatzsuche	BE / EE / LT / PT / DE / IT

Strengere Kriterien für die Anspruchsberechtigung betreffen nicht nur das Arbeitslosensystem, sondern auch die soziale Sicherheit für Langzeitkranke und Menschen mit Behinderung. Dies entspricht den Leitsätzen des so genannten 'aktivierenden Wohlfahrtsstaats', wo die Möglichkeiten der Frühverrentung beendet oder umstrukturiert werden können und wo der spätere Rentenantritt die Berechtigung zu anderen (Arbeitslosigkeits- oder Invaliditäts-) Leistungen auslöst. Viele Länder bieten die Möglichkeit von Teilinvaliditätsleistungen (z. B. Bulgarien, Tschechische Republik, Deutschland, Estland, Griechenland, Zypern, die Niederlande, Polen, Portugal) anstelle der "Alles-oder-Nichts"-Leistungen, wodurch die negativen Anreize verringert werden können. In den letzten Jahren hat man sich mehr auf die Entwicklung aktiver Arbeitsstrategien konzentriert. Einerseits wurden Teilleistungen abgeschafft oder die Voraussetzungen für einen vollen Leistungsbezug gestärkt. In der Vergangenheit haben Menschen mit Teilzeiterwerbsunfähigkeit häufig die vollständigen Leistungen erhalten. Viele Länder erlauben die vollständigen Leistungen nur für Menschen, die keine Aussichten auf eine weitere Beschäftigung haben (z. B. Malta, Dänemark, Vereinigtes Königreich).

Andererseits soll der Verbleib auf dem Arbeitsmarkt nun für Beschäftigte mit Behinderungen lang- und kurzfristig einfacher gemacht werden, um auf diese Weise der anhaltenden Tendenz zum frühen Austritt dieser Personengruppen aus dem Arbeitsmarkt vorzubeugen¹². Wie wir später sehen werden, gibt es immer mehr Menschen, die Teilzeitleistungen erhalten und gleichzeitig auf dem Arbeitsmarkt aktiv sind.

In den Niederlanden wurde 2006 ein vollkommen neues Invaliditätsleistungssystem eingeführt. Das neue System hat zwei Komponenten: Eine ständige Erwerbsunfähigkeitsleistung für Menschen, die nicht mehr arbeiten können und eine weitere Leistung für Menschen mit einer nur teilweisen oder nicht ständigen Behinderung. Die erste Kategorie betrifft Arbeitnehmer mit einer eingeschränkten Erwerbsfähigkeit von mindestens 80 %, die eine Invaliditätsleistung in Höhe von 75 % des letzten Einkommens erhalten. Arbeitnehmer, die eine Minderung der Erwerbsfähigkeit von 15 bis 34 % aufweisen, erhalten keine Invaliditätsleistung mehr. Stattdessen wird deren Beschäftigungsverhältnis (wenn möglich) aufrechterhalten und der Arbeitgeber muss den Arbeitsplatz gegebenenfalls anpassen. Im Fall von Arbeitsplatzverlust werden sie, nach Ablauf der Krankengeldzahlungen, anderen Arbeitslosen gleichgestellt. Arbeitnehmer mit einer Minderung der Erwerbsfähigkeit von 35 - 79 % und jene die vollständig jedoch nicht dauerhaft erwerbsunfähig sind, erhalten höhere Leistungen, wenn der Arbeitnehmer mindestens für 50 % der verbleibenden Kapazität arbeitet. Nach einem Zeitraum von fünf Jahren wird diese Leistung auf einen Pauschalbetrag reduziert, wenn der Arbeitnehmer nicht seine gesamte Kapazität ausnutzt. Diese beiden Elemente sollen die Anreize zur Arbeitsaufnahme verbessern.

Im Vereinigten Königreich wird die neue 'Employment and Support Allowance' (ESA) die Invaliditätsleistung und die Einkommensunterstützung wegen Arbeitsunfähigkeit ablösen. Sie wird sich auf die Arbeitsfähigkeit konzentrieren und nicht auf eine Anspruchsberechtigung oder die Arbeitsunfähigkeit. Das Programm soll ab Oktober 2008 für neue Antragsteller gelten. Ab April 2010 werden alle aktuellen Antragsteller auf Arbeitsunfähigkeit einer Arbeitsfähigkeitsuntersuchung unterzogen. Jeder, der ESA beantragt, wird über einen

¹² Siehe auch OECD, *Transforming Disability into Ability: Policies to Promote Work and Income Security for Disabled People*, Paris, 2003.

Zeitraum von 13 Wochen oder gegebenenfalls länger beurteilt, um zu ermitteln, ob die Arbeitsfähigkeit eingeschränkt ist oder ob er oder sie eine 'arbeitsbezogene Aktivität annehmen' kann. Jene, die keine arbeitsbezogene Aktivität annehmen können, erhalten eine 'support component' (Unterstützungskomponente). Jene, die eine arbeitsbezogene Aktivität annehmen können, erhalten eine 'work-related activity component' (arbeitsbezogene Aktivitätskomponente), allerdings müssen gegebenenfalls für den Anspruch im Rahmen der 'Bedingtheit' drei Voraussetzungen erfüllt werden: a) gegebenenfalls eine auf die Arbeitsfähigkeit fokussierte Gesundheitsuntersuchung mit dem Ziel zusätzlicher Informationen zur funktionalen Kapazität des Antragstellers zu erhalten b) Teilnahme an einem Gespräch über Arbeit, um mögliche weitere Schritte für die Arbeitsaufnahme zu besprechen und c) Aktivitäten, die die Wahrscheinlichkeit einen Arbeitsplatz zu erhalten erhöhen. Dazu können Aktivitäten, wie Test-Arbeit, Schulungen oder Teilnahme an Programmen für den Umgang mit der Krankheit gehören.

4. Einige andere Einflussfaktoren

Andere Elemente, die Einfluss auf die Flexibilität und insbesondere den Wechsel zwischen Arbeitslosigkeit und Beschäftigung haben könnten, liegen in der Verbesserung der notwendigen Anwartschaftszeit für die Arbeitslosenversicherung. Variablen, wie die Anzahl der Jahre mit Beitragszahlungen, insbesondere in Kombination mit einer kurzen Anwartschaftszeit während der die Beitragsjahre erfüllt werden müssen, können den Zugang zur sozialen Sicherheit komplizieren. In den vergangenen Jahren haben einige Länder strikere Anwartschaftszeit eingeführt.

Striktere Anwartschaftszeit für Arbeitslosenleistungen:	Länder
12 Monate während der letzten 2 Jahre (anstatt 12 Monate während der letzten 3 Jahre)	DE
3 Monate während des letzten Jahres (anstatt 10 Wochen während des letzten Jahres)	IS
365 Tage während der letzten 4 Jahre (anstatt 200 Tage während der letzten 4 Jahre)	HU
80 Std./Monat während des letzten Jahres oder 480 Std. mit mindestens 50 Std. pro Monat im letzten Jahr (anstatt 70 Std./Monat oder mindestens 450 Std. während 6 Monaten mit mindestens 45 Std./Monat im letzten Jahr)	SE

Betrachtet man die Beziehung bei dem Übergang zwischen Krankheit und Beschäftigung, besteht in diesem Zusammenhang ein weiteres Problem mit den Anreizen für den Arbeitgeber, die verhindern, dass die Mitarbeiter sich auf die soziale Sicherheit verlassen. Ein typisches Beispiel ist die Krankengeldzahlung, wobei dem Arbeitnehmer in der ersten Phase der volle Lohnausgleich weiterbezahlt wird. Der Umfang dieser Verpflichtung variiert in den einzelnen Mitgliedstaaten jedoch beträchtlich. Während mehrere Länder keine gesetzliche Lohnfortzahlung für den Arbeitnehmer vorschreiben, variiert diese Verpflichtung in anderen Ländern zwischen einigen Tagen (2 Tage: Liechtenstein, Litauen) bis zu 2 Jahren (Niederlande). Besonders in den Niederlanden gab es in den vergangenen Jahren einen merkbaren Anstieg der Verantwortung der Arbeitgeber.

Gesetzlich geregelte Lohnfortzahlung	Spezifikation	Land
Keine Fortzahlung	Derogative Maßnahmen Keine derogativen Maßnahmen	CY / CZ / DK EE / EL / IE / PT
Bis zu 2 Wochen	2 Tage 5 Tage 9 Tage (derogative Maßnahmen) 10 Tage 2 Wochen Bis zum 15. Tag	LT / LI RO FI SK BG / HU / LV / SE ES / MT
2 Wochen- 1Monat	16 Tage 3 Wochen (mehr über Tarifvertrag) 1 Monat (mehr über Tarifvertrag) 30 Tage > 30 Tage 'White Collar'	NO CH IS SI BE
1-3 Monate	33 Tage 6 Wochen 6-12 Wochen; danach 50 % während 4 Wochen	PL DE AT
Über 3 Monate	Der Monat, in dem die Krankheit eintritt + 3 Monate Bis zu 6 Wochen 28 Wochen 104 Wochen 30 bis 90 Tage je nach Dienstalder; der Arbeitgeber zahlt die Differenz zwischen der Sozialleistung und dem Gehalt	LU IT VK NL FR

III.2. Höhe der Bezüge

1. Übergang zwischen Beschäftigung und privaten Aktivitäten

Zu einem reibungslosen Übergang zwischen verschiedenen Lebensphasen kann auch die Möglichkeit gehören, den Arbeitsmarkt während eines bestimmten Zeitraums teilweise oder vollständig zu verlassen, um sich nicht arbeitsmarktbezogenen Aktivitäten zu widmen, zum Beispiel der Erziehung der Kinder oder der Pflege kranker Angehöriger. Wie vorstehend angesprochen, wurde ein vollständiger institutioneller Rahmen eingerichtet, der es den Menschen ermöglicht den Arbeitsmarkt temporär zu verlassen. Solange diese nicht arbeitsbezogenen Zeiträume nicht bei der Berechnung der Leistungsansprüche berücksichtigt werden, könnte dies ein großes Hindernis für einen flexiblen Lebensverlauf darstellen, da es zu einer Verringerung des Schutzes führt. Die Optimierung des Werts in Bezug auf die Rechte auf sozialen Schutz für solche nicht marktbezogenen Aktivitäten ist daher ein wichtiges Element für mehr Flexibilität.

Zeiträume für private oder familiäre Aktivitäten, die Aus- oder Fortbildung, die Pflege oder Unterstützung oder Aktivitäten außerhalb des Marktes werden, insbesondere als die erste Säule für Renten, häufig berücksichtigt, wenn auch in wechselndem Maße. In Bezug auf die Zeiträume für den Elternurlaub (Erziehung der Kinder) existieren hinsichtlich der

anrechenbaren Jahre und des anrechenbaren Alters des Kindes, beträchtliche Unterschiede. Zypern und Malta haben kürzlich die Möglichkeit zur Anrechnung der Zeiträume des Elternurlaubs eingeführt. In einigen Ländern kann auch die Berufsunterbrechung für die Pflege behinderter oder schwerkranker Familienangehörigen oder zu Aus- oder Fortbildungszwecken angerechnet werden. Besonders letztere Möglichkeit trägt zur umfassenden lebenslangen Lernstrategie bei, die die Vermittelbarkeit der Arbeitnehmer gewährleistet.

Gründe für das temporäre Ausscheiden aus dem Arbeitsmarkt	Spezifizierung	Land
Elternurlaub (für die Kindererziehung) ⇒ Max. gesamte Zeitspanne	1 Jahr 2 Jahre 3 Jahre	ES AT FR
⇒ Höchstalter des Kindes	3 Jahre 4 Jahre 6 Jahre 8 Jahre 12 Jahre	LI / ES CZ CY / SK / LU / MT LV (nur die Mutter) IE
Pflege behinderter Angehöriger		AT / BE / BG / CZ / FR / LI / PL / SK / UK
Aus- oder Fortbildung	Höchstens 6 Jahre Alter zwischen 18 und 27 Jahre Erfolgreicher Abschluss als Voraussetzung Abschluss innerhalb von höchstens 5 Jahren	CZ LV / LU PL / DE / RO FI SI / SE

Da diese Zeiträume jedoch zeitlich beschränkt sind und kein vollständiger Ausgleich für verlorene Ansprüche gewährt wird, könnten jedoch weiterhin Probleme bestehen. Um dieses Problem zu lösen hat beispielsweise die Schweiz ein System zum Teilen des Einkommens zwischen Ehegatten eingeführt, wobei das Einkommen, das jeder Partner zahlt, summiert, durch zwei dividiert und separat und individuell für jeden Ehepartner angerechnet wird (Splittungssystem). Indirekt können auch diese beitragsfreien Zeiten wegen der proportionalen Einkommensreduzierung eine Auswirkung haben und als solche zu einer proportionalen Verringerung der sozialen Sicherheit führen.

Weitaus mehr Probleme können jedoch in Zusammenhang mit den Renten der zweiten und dritten Säule auftreten. Das ist insbesondere dann der Fall, wenn die Rente der ersten Säule eher gering ist. Zuerst könnte generell erwartet werden, dass Menschen mit einem atypischen Arbeitsvertrag, entweder Teilzeit oder befristet, eingeschränkten Zugang zu Betriebsrentensystemen haben. Tatsächlich hängt die Mitgliedschaft in einem Altersversorgungsmodell der zweiten Säule häufig von einer Mindestbeschäftigungsdauer, entweder bei einem Arbeitgeber oder in einem Sektor, ab und kann daher zusätzliche Schwierigkeiten für flexible Arbeitnehmer nach sich ziehen. Daher werden Portabilitätsmaßnahmen immer wichtiger.

Es kann sich jedoch auch auf die Höhe der Rente auswirken¹³. Die Höhe der Rente, die temporär flexiblen Arbeitnehmern ausbezahlt wird, verringert sich proportional zur nicht geleisteten Arbeitszeit. Man kann sich vor Augen halten, dass der Umfang von Umverteilungslösungen bei der privaten Vorsorge beträchtlich geringer ist, und während Zeiträume mit Arbeitslosigkeit, Krankheit oder Erwerbsunfähigkeit bei den öffentlichen Systemen berücksichtigt werden, ist dies bei der privaten oder betrieblichen Altersvorsorge normalerweise nicht der Fall. Wenn diese Vorsorgepläne eine Klausel für die Gleichbehandlung bei Abwesenheit wegen Teilzeitarbeit oder Berufspausen enthalten, wird der anteiligen Verringerung der zweiten Säule entgegen gewirkt. Studien in Belgien haben gezeigt, dass sich die Klausel zur Gleichbehandlung von Abwesenheitszeiten in den meisten Fällen auf Arbeitnehmer zurückführen lässt, die Berufspausen eingelegt haben, niemals jedoch auf Teilzeitarbeitnehmer¹⁴.

Die weitere Einführung von Pensionsplänen mit definierten Beiträgen (DC) (z. B. Pläne zur zweiten Säule in Bulgarien, Lettland, Litauen, Schweiz, Ungarn, Slowakische Republik), wo die Leistungshöhe eng an die einbezahlten Beiträge gekoppelt ist, können zusätzliche Nachteile für jene Arbeitnehmer bergen, deren Berufsweg durch Zeiträume der Inaktivität unterbrochen ist. Ein vergleichbares Problem besteht bei den NDC-Rentensystemen (Notional Defined Contribution/Geplante definierte Zuschüsse), die in den letzten Jahren in einigen Mitgliedstaaten eingeführt worden sind (zuerst eingeführt in Schweden, Lettland und Polen folgten später). Dieses Modell bietet individuelle Konten, die auf einer Abruf (pay-as-you-go)-Basis finanziert werden. Da sowohl die NDC- als auch die DC-Modelle mit enger Kopplung der Leistungen an die Beiträge entwickelt wurden, sind sie im Allgemeinen weniger umverteilend als definierte Leistungspläne, und schwächen die Rentensicherheit für Arbeitnehmer mit niedrigen Einkommen oder für jene ohne starke Bindung an den Arbeitsmarkt in großem Maße. Auch wenn dies eine geringere Umverteilung als bei definierten Leistungsmodellen bedeutet, enthalten die Modelle generell eine gewisse Umverteilung und insbesondere bieten die meisten Länder mit NDC-Modellen einige geplante Gutschriften; dank der öffentlichen Finanzierung der erwerbslosen Zeiten für die Pflege von Kleinkindern und erkennen diese als nicht beitragspflichtige Zeiträume an, so dass die persönlichen Konten weiter anwachsen können.

Mit einem neuen und wachsenden Phänomen, das in immer mehr Großunternehmen und Arbeitsverträgen eingesetzt wird, soll Geld oder Zeit in 'Arbeitszeitkonten' angespart werden. Generell können wir zwischen kurzfristigen (flexiblen Zeitprogrammen) und langfristigen Konten (Zeitansparkonten) unterscheiden. Bei kurzfristigen Konten wird die Differenz zwischen den tatsächlich geleisteten Arbeitsstunden und den im Arbeitsvertrag festgelegten Standardstunden erfasst. Das Ziel langfristiger Konten ist es, Zeitgutschriften zu sammeln, die kumuliert werden können. Arbeitszeitkonten ermöglichen Blöcke von bezahltem Urlaub, während dessen der Arbeitsvertrag aufrechterhalten wird, und ermöglichen die Verteilung der Zeit über das gesamte Arbeitsleben.

Ein Beispiel dafür findet sich in den Niederlanden, wo seit 2006 das LCSS-System (Life Course Saving System/Lebenslauf-Sparmodell) in Kraft ist. Der Grundgedanke hinter dem

¹³ Während Berufsunterbrechungen Einfluss auf die Höhe der Rente haben können, gilt dies nicht hinsichtlich der Mitgliedschaft in einem solchen Modell, da man dort entweder bereits Mitglied ist oder nicht.

¹⁴ Siehe Brosens, G., Peeters, H., Verschraegen, G., Debels, A., Van Gestel, V., und Berghman, J., Impact of increased labour market flexibility on social security: a study of the social protection of flexible employees in pension provisions“, KU Leuven 2005.

LCSS ist, dass Menschen einen Teil ihres Einkommens für künftige Einkommensverluste ansparen können. Das LCSS bietet dem einzelnen Arbeitnehmer die Möglichkeit Mittel anzusparen, um Zeiten unbezahlten Urlaubs für verschiedene Zwecke (Pflege eines kranken Kindes, Forschungsurlaub, Frühpensionierung usw.) zu finanzieren, während das ursprüngliche Beschäftigungsverhältnis aufrechterhalten wird. Arbeitnehmer können bis zu 12 % des Bruttojahreseinkommens steuerfrei ansparen (nach der Ansparung von 12 % des Bruttogehalts über zwei Jahre sind drei Monate Urlaub bei voller Lohnfortzahlung möglich). Der Höchstsparebetrag sind 210 % des letzten Bruttogehalts. Die Mitarbeiter erhalten pro Beitragsjahr an LCSS eine Steuerermäßigung von € 185, wenn sie den Urlaub nehmen. Bei der Beteiligung an dem LCSS-Modell wird ein Teil des Bruttogehalts abgezogen. Dieser Betrag wird in ein spezielles Sparkonto einbezahlt. In Absprache mit dem Arbeitgeber kann die angesparte Zeit, wie Zusatzurlaub oder Überstunden und -tage aufgrund kürzerer Arbeitszeiten in Geld umgewandelt werden. Der angesparte Betrag ist steuerfrei. Steuern sowie die einkommensbezogenen Beiträge zur Kranken- und Sozialversicherung werden nur fällig, wenn Geld abgehoben wird. Die Beiträge zur Arbeitslosenversicherung werden auch von dem LCSS-Guthaben abgezogen, wodurch dieser Plan keine Auswirkungen auf das Arbeitslosengeld oder die Erwerbsunfähigkeitsleistung hat.

Das Programm der neuen Regierung Belgiens enthält auch ein Zeitkontenprogramm, das eine bessere Kombination zwischen Familie und Arbeit ermöglichen soll. In Deutschland ermöglicht ein spezielles Gesetz zur Teilzeitrente - das man auch als eine Möglichkeit für den vorzeitigen Berufsausstieg sehen könnte - den Mitarbeitern während 5 Jahren eine Vollzeitbeschäftigung und in den folgenden fünf Jahren innerhalb eines Zeitraums von bis zu 10 Jahren keine Tätigkeit anzunehmen. Dies ist eine Art spezielles Zeitkonto.

2. *Übergang zwischen Invalidität/Arbeitslosigkeit und Beschäftigung*

Ziel einer aktiven Arbeitsmarktpolitik¹⁵ ist die Vereinfachung des Übergangs zwischen Beschäftigung und Nichtbeschäftigung/Erwerbsunfähigkeit, indem versucht wird Menschen schneller in den Arbeitsmarkt zu integrieren, wodurch sie Leistungen und Einkommen aus Arbeit besser kombinieren können. Berücksichtigt man die Kumulierung der Erwerbsunfähigkeitsrente in Zusammenhang mit der Arbeit, können wir die Länder in verschiedene Kategorien unterteilen:

Einige Länder begünstigen keine Kombination von Erwerbsunfähigkeitsrente und Arbeit und lassen diese nicht zu. Dies ist beispielsweise der Fall in Irland, Italien und Malta. In diesen Ländern sind die Empfänger von Erwerbsunfähigkeitsrente sowohl von Beschäftigungsverhältnissen als auch von der Selbständigkeit ausgeschlossen.

Eine zweite Kategorie von Ländern erlaubt in einem gewissen Umfang die Kombination von Erwerbsunfähigkeitsrente und Arbeit. Allerdings sind gewisse Bedingungen zu berücksichtigen, so wie die Beantragung, Genehmigung oder das Attest eines medizinischen Dienstes der Versicherungsgesellschaft (Belgien, Griechenland) oder eine Höchstgrenze für den Betrag, der kumuliert werden kann, was wiederum zu einer Einstellung oder Reduzierung der Leistungen führt, wenn das Einkommen bestimmte Obergrenzen überschreitet (die Niederlande, Zypern, Frankreich, Luxemburg, Griechenland, Österreich, Polen, Finnland und seit Kurzem das Vereinigte Königreich und Ungarn). In Spanien ist die Kumulierung mit

¹⁵ Siehe Ditch J. und Roberts E. *Integrated approaches to active welfare and employment policies*, Dublin, Europäische Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen (2002)

Einkommen möglich, vorausgesetzt, dass die Aktivität in Einklang mit der körperlichen Erkrankung des Rentenbeziehers steht und keine Änderung des Status der Arbeitsunfähigkeit darstellt. In anderen Ländern ist eine unbegrenzte und bedingungslose Kumulierung mit Arbeit möglich (Bulgarien, Lettland, Litauen, Slowakische Republik, Estland und seit Kurzem in der Tschechischen Republik).

Die Situation variiert leicht, wenn man die Möglichkeit der Kumulierung von Arbeitslosenleistungen mit Erwerbsunfähigkeitsrenten vergleicht. Die Kumulierung ist hier in der Tat sehr begrenzt - da nicht alle Länder Teilerwerbsunfähigkeitsrenten zahlen - und nur einige Länder lassen die Kombination dieser beiden Leistungen zu (z. B. Tschechische Republik, Spanien, Zypern und Lettland) wenn auch in einigen Ländern nur unter bestimmten Bedingungen. Auf Zypern besteht ein Renten-/Leistungsanspruch bis zur Obergrenze. In Spanien ist die Kumulierung möglich, wenn die Erwerbsunfähigkeitsrente mit der Arbeit kompatibel ist, aus welcher die Zahlung von Arbeitslosengeld abgeleitet wird. In Lettland sind die Möglichkeiten für die Kumulierung gestiegen, da mehr und mehr Menschen kumulieren können, insbesondere jetzt auch Menschen, die zur Kategorie 3 gehören (z. B. mit leichter oder eingeschränkter Arbeitsunfähigkeit).

3. Übergang zwischen Beschäftigung und Rente

Die Übergänge zwischen den verschiedenen Lebensphasen implizieren nicht nur den erleichterten Eintritt in den Arbeitsmarkt sondern auch das Verlassen des Arbeitsmarkts. In diesem Zusammenhang sollte die soziale Sicherheit einen flexiblen und schrittweisen Rückzug garantieren. Flexible Rentensysteme ermöglichen auf der einen Seite nach Erreichen des gesetzlichen Rentenalters weiterzuarbeiten und auf der anderen Seite die Arbeitszeit bereits vor der vollständigen Pensionierung zu reduzieren. Die erste Phase zur Regulierung des Rückzugs aus dem Arbeitsmarkt ist das Erreichen des Rentenalters und des Anspruchsalters für die Frührente. Während die ursprünglichen Modelle für die Frührente eine drastische Reduzierung der Höhe der Rente nach sich gezogen haben, geht der allgemeine politische Trend nun dahin, ein späteres durchschnittliches Rentenalter zu unterstützen.¹⁶

- Frühverrentung verhindern

Häufig wird die Frühverrentung nicht erlaubt oder schrittweise abgebaut. In vielen Ländern ist die Voraussetzung für die Frühverrentung ein langer Versicherungszeitraum zwischen 15 Jahren (Estland) und 40 Jahren (Slowenien); in der Folge können die Menschen 2 Jahre (Zypern, Deutschland) oder sogar 10 Jahre (Portugal) vor dem offiziellen Rentenalter in Rente gehen. In einigen Ländern gibt es keine Altersbeschränkung (Griechenland, Slowakische Republik). Einige Staaten haben spezielle Regeln für Menschen, die unter besonderen Bedingungen arbeiten (Personen mit harten Arbeitsbedingungen oder Kindererziehung unter bestimmten Bedingungen (Estland)). Während die Frühverrentung in einigen Ländern einfach wegen einer Anpassung der Rentenberechnungsformel eine Rentenkürzung nach sich zieht, wird in anderen Ländern ein zusätzlicher Reduzierungsfaktor (Sanktion) angelegt.

¹⁶ Diese Informationen beziehen sich nur auf die Daten der MISSOC-Tabellen, d.h. das allgemeine gesetzliche System. Flexibilität zwischen unterschiedlichen Rentensystemen für besondere Kategorien von Personen wird daher nicht berücksichtigt.

Bedingungen für die Frühverrentung	Spezifizierung	Land
Nicht erlaubt/abgeschafft	Keine Spezifizierung Schrittweise Abschaffung Abgeschafft ab 01.07.2008	IE / NL / NO / SE / UK AT LV
Bestimmte Bedingungen	Nur Menschen über 65 Jahre Nur Menschen, die nach dem 01.01.1949 geboren sind Nur Seeleute Nur bei 'harter' Arbeit Für die Erziehung der Kinder (und Enkel)	DK PL IS BG/EE/GR/IT/ES/RO EE
Langfristiger Versicherungszeitraum	15 Jahre 480 Monate 25 Jahre 35 Jahre 37 Jahre 40 Jahre	EE LU CZ BE / DE / MT GR / IT SI
Höchstzeitraum zur Eröffnung des Anspruchs auf vorzeitige Rente vor dem gesetzlichen Rentenalter	2 Jahre 3 Jahre 4 Jahre 5 Jahre 10 Jahre	CH (erste Säule)/ CY / DE / SK CZ / EE / FI LI / MT BE / FR (versichert mit Schwerbehinderung unter bestimmten Bedingungen) LU (zwischen 5 und 10 Jahren abhängig von den Bedingungen oder bestimmten Kategorien) / SI PT
Reduzierungsfaktor	0,9 % für alle 90 Tage 0,4 % monatlich 0,5 % monatlich 0,6 % monatlich 4,2 % jährlich 6,8 % jährlich 80 % der normalen Rente	CZ EE / LT PT / SE / SK FI AT CH LV

- Ermutigung zur späteren Verrentung

Während die Frühverrentung nicht gefördert wird, wird ein späteres Rentenalter in fast allen Ländern eindeutig unterstützt. Personen, die später in Rente gehen, erhalten eine Bonuszahlung, auch wenn zwischen den Ländern noch immer Unterschiede bestehen. Irland lässt keine Verschiebung zu. In Belgien und Malta ist die Verschiebung nicht direkt mit einem höheren Rentenanspruch verbunden, auch wenn durch die Zahlung von zusätzlichen

Beiträgen (die zusätzlichen Jahre können genutzt werden, um die Fehljahre zu Erreichung des Höchstbetrags auszufüllen) indirekt ein höherer Rentenanspruch erworben wird oder Zusatzrenten eventuell den Referenzlohn steigen lassen. In Lettland und Bulgarien werden zusätzliche Beitragsjahre in der Berechnungsformel berücksichtigt. In Norwegen steigt die Rente nicht. Es gelten die gleichen Berechnungsregeln, aber die Neuberechnung erfolgt auf Grundlage der Rentenpunkte, die während der Verschiebung erreicht worden sind und erst, wenn der Rentner das 70. Lebensjahr erreicht.

In den vergangenen drei Jahren haben mehrere Länder die Möglichkeit das Rentenalter zu verlängern eindeutig weiter gefördert (Dänemark, Frankreich, Griechenland, Italien, Vereinigtes Königreich und Italien). Die meisten Länder lassen eine unbeschränkte Verlängerung zu, mit Ausnahme einiger Ländern, in denen die Verlängerung nur bis zu einem bestimmten Alter oder einer bestimmten Anzahl an Jahren möglich ist.

Finanzieller Zusatzausgleich für die spätere Verrentung	Land
Personen verdienen weiterhin Rentenansprüche auch nach dem Alter von 65 Jahren, so lange wie sie arbeiten. Kein zusätzlicher finanzieller Ausgleich für spätere Verrentung	SE
1,5 % pro 90 Tage wirtschaftlicher Aktivität während der der Rentenanspruch verschoben wird	CZ
0,9 % monatlich, unbegrenzt	EE
0,5 % pro Kalendermonat (in IS bis zu maximal 30 % und 72 Jahre)	CY / IS
0,5 % pro Kalendermonat	DE / SK
0,6% pro Kalendermonat	FI
0,5 % der Rente für jeweils 30 Tage zusätzliche Arbeitszeit	HU
4,2 % jährlich, maximal 12,6 % der Leistung	AT
3 % im ersten Jahr nach Erreichung des Rentenalters; 2,6 % im zweiten; 2,2 % im dritten; 1,8 % im vierten und 1,5 % im fünften oder jedem weiteren Jahr	SI
Erste Säule: zwischen 5,2 und 31,5 % abhängig von den Monaten der Verschiebung	CH
Erste Säule: Erhöhung auf einer versicherungsmathematischen Basis zwischen 5,22 % für ein Jahr und 40,71 % für 6 Jahre	LI
3,6 % für jedes zusätzliche Jahr	RO
8 % jährlich, bis 5 Jahre	LT
Der Berechnungsbasissatz erhöht sich um 2 % für jedes zusätzliche Beitragsleistungsjahr bis zu 100 % und über 100 % nach 35 Jahren Beitragszahlung	ES
Ein Prozentsatz, der nach versicherungsmathematischen Grundsätzen, entsprechend der Verlängerung + ein Zuschlag zur Altersrente pro Monate nach dem 65. Lebensjahr	DK
3 % pro Versicherungsjahr nach 35 Jahren für das Alter zwischen 65 und 67	GR
von 7,5 % bis 10,4 % jährlich	VK
0,33 % monatlich bei einer Versicherungsdauer zwischen 15-24 Jahren und 1 % monatlich bei einer Versicherungsdauer von über 40 Jahren	PT
0,75 % ab 60 Jahre + 40 Jahre Berufstätigkeit, für jedes zusätzliche Quartal vom 1. bis 4. Beitragsquartal, dann um 1 % für jedes weitere Quartal und ab 65 Jahren 1,25 % pro zusätzlichem Quartal	FR
Falls nach Erreichen des 65. Lebensjahres andauert, werden die Beiträge des Versicherten am Ende des Jahres zurückerstattet.	LU
Rente: 120 Monate; Zusatzrente bis 75 Jahre	DK
Höchstalter 67 Jahre	GR
Höchstalter 68 Jahre	CY
Max. Verlängerungszeitraum 5 Jahre	LT

4. Einige andere Einflussfaktoren

Die Berechnung des Rentenanspruchs auf Grundlage der Gehaltsniveaus in den letzten Beschäftigungsjahren tendiert zu Ungleichbehandlung, insbesondere für jene mit unterschiedlichen Mustern der beruflichen Entwicklung und könnte daher die Flexibilität bei dem Wechsel zwischen Beschäftigung und Rente gefährden. Modelle, die das letzte Gehalt oder eine begrenzte Anzahl bester Jahre berücksichtigen, lassen die verlängerten Zeiträume mit flexibler Arbeit oder geringem Einkommen außer Acht.

Wenn man einen langen Einkommenszeitraum oder sogar die gesamte Beschäftigungsdauer berücksichtigt, könnten Zeiträume mit niedrigem Einkommen abgeschwächt werden und daher von Vorteil sein. Nicht viele Länder beziehen sich als Ausgangspunkt für die Berechnung des Rentenanspruchs auf eine begrenzte Anzahl an Jahren am Ende des Berufslebens. Zu den Ausnahmen gehört Griechenland, wo der Anspruch auf dem Gehalt aus den letzten fünf Jahren basiert und ebenso Spanien, wo die Basis für die Beitragsberechnung die 180 Monate unmittelbar vor dem Datum des Rententritts sind.

Die meisten Länder ermöglichen die Verknüpfung (Kumulierung) des Einkommens aus Beschäftigung mit dem Erhalt der Altersrentenzahlung. In einigen Ländern können die Einkünfte nur kumuliert werden, wenn sie einen bestimmten Betrag unterschreiten (Slowenien, Frankreich, Italien), wogegen Einkommen über bestimmten Obergrenzen zu einer bestimmten prozentualen Reduzierung führt (Belgien, Dänemark, Island) oder sogar die Rentenzahlung eingestellt wird, wenn das Einkommen zu hoch ist (Belgien, Island). In Ungarn sind die beruflichen Tätigkeiten nicht beschränkt, aber Renten, die mit Einnahmen kumuliert werden, sind steuerpflichtig, auch wenn der Steuerbetrag für Renten (der Steuersatz für Renten ist 0 %) nur von dem kumulierten Betrag abgezogen wird. Nur in Spanien wird die Rentenzahlung sofort eingestellt, wenn eine bezahlte professionelle Tätigkeit aufgenommen wird. In Island werden die Einnahmen aus Arbeit nicht berücksichtigt, wenn die Rentner 70 Jahre oder älter sind.

Bei der Frühverrentung ist die Lage etwas strikter. In dieser Situation führen immer mehr Länder Obergrenzen ein (Luxemburg, Malta und Norwegen) oder die Kumulierung wird untersagt (Estland, Tschechische Republik, Rumänien, Lettland).

IV. Sozialschutz und aktive Eingliederung: Bisherige Ergebnisse

Die erneuerte Lissabon-Strategie für Wachstum und Beschäftigung hat dahingehend Ergebnisse erzielt, dass das Wachstum gestiegen ist und die allgemeinen Beschäftigungszahlen in Europa sich bessern. Es besteht jedoch kaum Zweifel, dass es viel mehr braucht, um das gesamte Potenzial der europäischen Arbeitskräfte zu mobilisieren. Trotz den eingeführten Reformen gibt es noch immer eine beträchtliche Anzahl von Menschen mit geringen Aussichten, einen Arbeitsplatz zu finden oder zu behalten, und daher bleiben die Risiken von Armut und sozialer Ausgliederung bestehen. Im Allgemeinen haben die Mitgliedstaaten den aktiven Eingliederungsansatz angenommen und auf diese Weise erkennen sie eindeutiger an, dass das Recht der Menschen eine aktive Rolle in der Gesellschaft zu spielen, unterstützt werden muss. Daher unternahmen die meisten Mitgliedstaaten Anstrengungen, um sicherzustellen, dass die wirtschaftlichen und Arbeitsmarktreformen von Maßnahmen zum Schutz der verwundbarsten Gruppen begleitet werden.

IV.1. Maßnahmen für Personen mit geringer Qualifikation und Arbeitnehmer mit niedrigem Lohn

In diesem Kontext haben mehrere Mitgliedstaaten Maßnahmen eingeleitet, um die Beschäftigungschancen für Geringqualifizierte zu verbessern. Im Vereinigten Königreich gibt es beispielsweise für Arbeitssuchende mit geringer Qualifikation spezielle Aktivierungsmaßnahmen einschließlich Beschäftigungszuschüssen von den Arbeitsämtern. Deutschland und Frankreich haben finanzielle Anreize für Arbeitgeber eingeführt, die Menschen mit geringer Qualifikation beschäftigen. Andere Länder bieten, entweder über die öffentlichen Arbeitsagenturen oder am Arbeitsplatz, spezifische Ausbildungsmöglichkeiten für diese Gruppe an. Beispiele hierfür sind die Niederlande, Belgien, Österreich, Estland, Litauen und Bulgarien. Frankreich und Dänemark haben ebenfalls Programme für die Erwachsenenbildung entwickelt und verbessert. Darüber hinaus haben Österreich, Belgien, Finnland und Frankreich begonnen Haushaltsarbeit zu bezuschussen, um mehr Beschäftigungsmöglichkeiten für Menschen mit geringer Qualifikation und Bezahlung zu schaffen; diesem Beispiel werden die Niederlande in Kürze folgen.¹⁷ Schweden hat ebenfalls angefangen Haushaltsarbeit zu bezuschussen, allerdings mit dem Ziel die Vereinbarung von Arbeit und Familie zu verbessern und zu erleichtern. Darüber hinaus hat eine Reihe von Ländern die Steuerschere gesenkt, um die Beteiligungszahlen und die Schaffung von Arbeitsplätzen zu fördern. Beispielsweise wurden in Schweden, Österreich, Frankreich, Italien, Malta, Ungarn, Slowakei, der Tschechischen Republik und Litauen allgemeine Steuersenkungen eingeführt, um die Steuerschere für Gruppen mit geringem Verdienst zu senken. Andererseits haben Dänemark, Finnland, die Niederlande, Griechenland und Slowenien eine direkte Reduzierung der Steuerbelastung für Geringverdienende eingeführt, wogegen Belgien, Schweden und Malta die Sozialversicherungsbeiträge für Arbeitgeber und Arbeitnehmer gesenkt haben.¹⁸

¹⁷ Siehe Kom (2007), 803 endgültig, den Strategiebericht der Kommission zur erneuerten Lissabon-Strategie für Wachstum und Beschäftigung: Eintritt in den neuen Programmzyklus 2008-2010, S. 56.

¹⁸ Siehe Kom (2007), 803 endgültig, den Strategiebericht der Kommission zur erneuerten Lissabon-Strategie für Wachstum und Beschäftigung: Eintritt in den neuen Programmzyklus 2008-2010, S. 57.

IV.2. Maßnahmen für Migranten und ethnische Minderheiten

Eine Reihe von Mitgliedstaaten hat auch Maßnahmen eingeleitet, um die Beschäftigungssituation von Migranten und ethnischen Minderheiten zu verbessern. In Schweden, Dänemark, Belgien, Österreich und Zypern werden beispielsweise spezielle Schulungs- und Sprachkurse für Migranten angeboten, wogegen andere Länder, wie Deutschland, Estland und das Vereinigte Königreich spezielle Aktivierungsmaßnahmen und Unterstützung bei der Arbeitsplatzsuche für diese Gruppe anbieten. In Schweden und Dänemark wurden diese Maßnahmen mit Lohnersatz kombiniert, um die Beschäftigungschancen für Migranten und deren Nachkommen zu verbessern. Die Niederlande und Litauen haben andererseits Maßnahmen eingeleitet, um die Kinder der Migranten besser in das Bildungssystem einzugliedern. Frankreich und das Vereinigte Königreich haben bestimmte Programme in Regionen mit hohem Migrantenanteil eingeführt. Darüber hinaus wurden spezifische Maßnahmen zur Bekämpfung der Diskriminierung dieser Gruppe und zur Förderung der umfassenderen Beteiligung am öffentlichen Leben eingeführt. Einige Mitgliedstaaten, beispielsweise die Niederlande, Dänemark, Zypern und Litauen entwickeln auch Pläne, um gut ausgebildete Migranten anzuwerben. Andere Länder planen die Verfahren für die Erteilung der Arbeits- und Aufenthaltsgenehmigungen für jene Sektoren zu vereinfachen, auf welchen ein Arbeitskräftemangel herrscht. Dies betrifft beispielsweise Schweden, Irland, Österreich, Finnland, Estland, Malta, Belgien, Zypern, Dänemark, Spanien, Litauen und Slowenien.¹⁹

IV.3. Maßnahmen für Arbeitslose

Darüber hinaus haben einige Mitgliedstaaten die Ausgaben und/oder die Leistungsfähigkeit ihrer aktiven Arbeitsmarktprogramme erhöht, indem beispielsweise die Leistungsfähigkeit der Unterstützung bei der Arbeitsplatzsuche verbessert wurde (Belgien und die Slowakei), durch zielgerichtetes Training für Arbeitslose (Österreich) oder durch die Einführung von sogenannten 'in Arbeit' Leistungen („in-work“ benefits) (Schweden und Frankreich) oder die Zahlung eines Arbeitswiederaufnahmebonus für Langzeitarbeitslose (Frankreich). Einige Länder bezuschussen auch Selbständigkeit. Dies ist beispielsweise der Fall in Deutschland, Griechenland, Litauen, der Slowakei und in Lettland. Andere Mitgliedstaaten konzentrierten sich eher auf die Stärkung der Eigenverantwortung der Arbeitsplatzsuchenden, zum Beispiel durch eine erhöhte Konditionalität des Arbeitslosengelds, eine genauere Überwachung der Aktivitäten bei der Arbeitsplatzsuche und die explizitere Angabe der Rechte und Pflichten von Arbeitsplatzsuchenden in den Verträgen zwischen dem Arbeitsplatzsuchenden und den Arbeitsämtern. Eine Reihe von Mitgliedstaaten hat die interne Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Arbeitsagenturen intensiviert. Beispiele hierfür sind die Niederlande, Irland, Ungarn, Malta und die Slowakei.²⁰

¹⁹ Siehe Kom (2007), 803 endgültig, den Strategiebericht der Kommission zur erneuerten Lissabon-Strategie für Wachstum und Beschäftigung: Eintritt in den neuen Programmzyklus 2008-2010, S. 57.

²⁰ Siehe Kom (2007), 803 endgültig, den Strategiebericht der Kommission zur erneuerten Lissabon-Strategie für Wachstum und Beschäftigung: Eintritt in den neuen Programmzyklus 2008-2010, S. 57.

IV.4. Maßnahmen für Menschen mit Behinderungen

Darüber hinaus haben eine Reihe von Mitgliedstaaten Maßnahmen für Menschen mit Behinderungen implementiert. In diesem Kontext haben Irland, Estland und die Slowakei finanzielle Anreize eingeführt, um diese Gruppe zur Arbeitsaufnahme zu ermutigen, wobei in den Niederlanden, Polen, Schweden, Irland, Slowenien, Österreich, Lettland und Bulgarien Zuschüsse gewährt werden, um die Arbeitgeber zu ermutigen, diese Gruppe zu beschäftigen und den Arbeitsplatz an deren Bedürfnisse anzupassen. In Dänemark, Schweden, Spanien, Deutschland, Litauen, der Slowakei, Slowenien und in der Tschechischen Republik werden auch Maßnahmen zur Entwicklung von Arbeitsplatzgarantien und unterstützte Beschäftigungsmöglichkeiten für Personen mit eingeschränkter Erwerbsfähigkeit eingeleitet.²¹ Während einige Mitgliedstaaten ihre Aktionen insbesondere auf Menschen mit körperlichen Behinderungen konzentrieren, wenden sich andere diesem Problem auf breiterer Ebene zu, beispielsweise dem Zugang zu Mainstream-Maßnahmen, wobei der wichtige Punkt unabhängig leben zu können, berücksichtigt und besserer Zugang zu hochwertigen Sozialleistungen gewährt wird. Menschen mit geistigen Krankheiten oder Behinderungen werden jedoch generell weniger berücksichtigt.²²

²¹ Siehe Kom (2007), 803 endgültig, den Strategiebericht der Kommission zur erneuerten Lissabon-Strategie für Wachstum und Beschäftigung: Eintritt in den neuen Programmzyklus 2008-2010, S. 57.

²² Gemeinsamer Bericht über Sozialschutz und soziale Eingliederung 2007 des Rates vom 22. Februar 2007, 6694/07, S. 7.

V. Der weitere Weg und Ansätze zu weiteren Verbesserungen

V.1. Verbesserung der Beschäftigungssicherheit

Die Bekämpfung der Armut und (künftiger) sozialer Ausgrenzung der Unterprivilegierten erfordert eine ausgewogene Mischung aus Arbeitsintegrationspolitik und besonderer Beachtung jener, die nicht arbeiten oder gefährliche Arbeiten erledigen oder anbieten. In einer zunehmend konkurrierenden Welt braucht ein alterndes Europa mehr Menschen in einer stabilen Arbeitsumgebung. Für die meisten Menschen ist dies der wichtigste Schutz gegen Armut und soziale Ausgrenzung.

Dies bedarf jedoch eines Wechsels von der traditionellen Konzentration auf die Arbeitsplatzsicherheit hin zu dem weiteren Konzept der Beschäftigungssicherheit. Es bedarf auch eines verbesserten Zugangs zu hochwertigen Arbeitsplätzen, damit sich die Menschen in den Arbeitsmarkt integrieren und dort entwickeln können sowie angemessener Leistungen während der Übergangszeiträume. Die Arbeitnehmer sind eher geneigt Risiken in Zusammenhang mit dem Arbeitsplatzwechsel zu akzeptieren, wenn diese Übergänge Einkommensbeihilfe in Kombination mit besseren Aussichten für neue und bessere Arbeitsplätze bieten. Diese Maßnahmen müssen Hand in Hand gehen mit vertraglichen Vereinbarungen, die die richtigen Bedingungen für die Kompetenz- und Berufsentwicklung und den Kampf gegen die Diskriminierung am Arbeitsmarkt enthalten. Öffentliche Stellen müssen, durch Bereitstellung des rechtlichen Rahmens, den Grundstein für diese Maßnahmen legen und dabei den Sozialpartnern genug Spielraum lassen, um spezifische Maßnahmen einzuleiten, die beispielsweise den Arbeitsplatzverlust, flexible Arbeitsvereinbarungen für benachteiligte Gruppen, geeignete Einstellungsmaßnahmen und die Verfügbarkeit hochwertiger Arbeitsplätze fördern. Das System sollte Maßnahmen zum Schutz der Arbeitnehmer vor Arbeitslosigkeit beinhalten, die sichere Arbeitsplatzwechsel ermöglichen. Die Arbeitnehmer, Sozialpartner und die öffentlichen Arbeitsagenturen und Zeitarbeitsagenturen müssen zusammenarbeiten, um diese Wechsel zu organisieren, sobald deutlich wird, dass Arbeitslosigkeit eintreten könnte.²³

V.2. Sicherstellen, dass Regeln zur Einkommensunterstützung und Aktivierung einander ergänzen

Es ist wichtig, dass diese Art Maßnahme sich auf moderne Sozialversicherungssysteme stützt, um effektiv jene, die vom Arbeitsmarkt ausgeschlossen sind, bei der Rückkehr zur Arbeit zu unterstützen. Bei der Ermutigung benachteiligter Gruppen zur Arbeitsaufnahme müssen moderne Sozialversicherungssysteme versuchen, die Unterstützung für die aktive und personalisierte Arbeitsplatzsuche und Kompetenztraining, mit adäquaten Anreizen, damit Arbeit sich lohnt, zufrieden stellende Einkommensunterstützung und hochwertigen Sozialleistungen zu kombinieren. Dies ist eine der größten Herausforderungen für politische Entscheidungsträger, die auch die möglichen Kosten berücksichtigen müssen. Aus dieser Sicht könnte die steigende Bedingtheit für den Leistungsempfang ein wirksamer Ausweg sein. Die aktive Arbeitsplatzsuche, Beteiligung an Schulungen und die Arbeitsbereitschaft zu

²³ Kom (2007), 359 endgültig, Mitteilung der Kommission *Gemeinsame Grundsätze für den Flexicurity-Ansatz herausarbeiten: Mehr und bessere Arbeitsplätze durch Flexibilität und Sicherheit*, S. 14-17

einer Voraussetzung für den Leistungsbezug zu machen, könnte eine Möglichkeit sein, um die Haushaltskosten in Grenzen zu halten, und die Arbeitssuchenden gleichzeitig zu ermutigen, Arbeitsplatzangebote anzunehmen. Der aktuelle Trend die Leistungen strikter an Bedingungen zu knüpfen lässt vermuten, dass die Mitgliedstaaten dieses Konzept angenommen haben. Es muss jedoch berücksichtigt werden, dass die Verknüpfung von Einkommenssicherung mit Aktivierungspolitik nur dann zu ausgewogenen Ergebnissen führt, wenn eine solche Politik sorgfältig entwickelt wird. Wenn diese beiden Aspekte des Sozialschutzes einander nicht adäquat unterstützen, könnten unbeabsichtigte Konsequenzen die Folge sein.

Die Erfahrung lehrt beispielsweise, dass Aktivierungspolitiken, die sich zu sehr auf Konditionalitätsregeln verlassen, die Leistungsempfänger zwingen könnten, unangemessene oder unterqualifizierte Arbeitsangebote zu akzeptieren. Das kann zu heiklen Situationen führen, insbesondere weil diese Arbeitsplätze häufig wenig Spielraum für die Kompetenz- oder Berufsentwicklung bieten. Daher müssen sie den Arbeitsplatz eventuell früher oder später aufgrund unzureichender beruflicher Kenntnisse oder zu geringer Unterstützung um persönliche oder soziale Hürden zu überwinden, verlassen. Am Ende könnte dies zur Folge haben, dass die schwächsten Mitglieder der Gesellschaft weiter in die soziale Ausgrenzung gedrängt werden.²⁴ Dieser Effekt könnte sich verstärken, wenn Leistungsmodelle, die einen Mindestschutz bieten, die Begünstigten veranlassen ein Arbeitsangebot anzunehmen, gleich ob dieses geeignet ist oder nicht, oder wenn diese Leistungsansprüche reduziert oder sogar gestrichen werden, weil ein solches Angebot abgelehnt wird. Die Erfahrung zeigt, dass dies zu Situationen führen könnte in welchen ein beachtlicher Teil der Zielgruppe dieser Modelle nicht wirklich davon profitiert, entweder weil sie ihren Anspruch nicht geltend machen können, solange sie keine Arbeit akzeptieren oder weil die angebotene Einkommensunterstützung aufgrund von Sanktionen, die das Leistungsniveau für einen bestimmten Zeitraum verringern, unzureichend ist, um voll am Gesellschaftsleben teilzunehmen.²⁵

V.3. Ausgewogenheit zwischen Aktivierung, der Vermeidung von Armut und Haushaltskosten

Um diese Spirale zu durchbrechen ist es unerlässlich, dass das Zusammenspiel zwischen der Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik für Wachstum und Beschäftigung und den Strategien der Union zum Sozialschutz und der sozialen Eingliederung verbessert wird. Die Mitgliedstaaten sollten sich der Tatsache bewusster sein, dass Sozialschutzrichtlinien nicht nur effektiv dazu beitragen, jene Menschen zu motivieren, die arbeitsfähig sind, sondern auch

²⁴ Siehe den Synthesebericht der Kommissionsdienststellen zur öffentlichen Anhörung zu aktiver Einbeziehung nach der Mitteilung der Kommission über eine Anhörung zu Maßnahmen auf EU-Ebene zur Förderung der aktiven Einbeziehung von arbeitsmarktfernen Personen Kom (2006), 44 endgültig, S. 3.

²⁵ Eine Studie in 13 Mitgliedstaaten zeigt, dass zwischen 2 und 13 % der Bevölkerung in diesen Staaten in gewisser Weise unter dem nationalen mehr oder weniger garantierten Mindesteinkommensniveau lebt. Siehe hierzu weiter: I. Nicaise, 'Gaps, traps and springboards in European minimum income systems, HIVA - KU Leuven und Loughborough University (CERP), 2004. Es sollte berücksichtigt werden, daß sich die Mindesteinkommensmodelle in den Mitgliedsstaaten stark dahingehend unterscheiden, in wie weit Einkommensbeihilfen an andere Komponenten wie Arbeitsmarktpolitik und Zugang zu sozialen Dienstleistungen gekoppelt sind. Siehe den Synthesebericht der Kommissionsdienststellen zur öffentlichen Anhörung zu aktiver Einbeziehung nach der Mitteilung der Kommission über eine Anhörung zu Maßnahmen auf EU-Ebene zur Förderung der aktiven Einbeziehung von arbeitsmarktfernen Personen, Kom (2006), 44 endgültig, S. 5.

zur Erreichung umfassender Ziele bei der Bereitstellung angemessener Lebensstandards jener dienen, die vom Arbeitsmarkt ausgeschlossen sind. Daher müssen sich Sozialschutzreformen insbesondere auf die richtige Ausgewogenheit zwischen besseren Beschäftigungsaktivitäten ohne mögliche Fallen konzentrieren, und zwar mit dem gleichzeitigen Ziel, angemessenere Sozialleistungen bereitzustellen und besseren Zugang zu Sozialleistungen zu gewährleisten.²⁶

Wenn ein wirkungsvoller Fortschritt bei der Verringerung der sozialen Ausgrenzung erreicht werden soll, ist es unerlässlich, dass diese drei Elemente miteinander verknüpft sind. Politische Entscheidungsträger müssen sich bewusst werden, dass ohne eine aktive Unterstützung der Arbeitsmarktintegration eine wirkliche Gefahr besteht, dass Menschen, die in der Falle des geringfügigen Einkommens gefangen sind, langfristig von Sozialleistungen abhängig sein könnten. Allerdings müssen sie sich auch bewusst werden, dass diese Modelle adäquate Mindestressourcen für alle bereitstellen sollten. Ohne angemessene Einkommensunterstützung besteht die Gefahr, dass es aktiven Arbeitsmarktprogrammen nicht gelingt, die weit verbreitete Armut zu verhindern. Dies könnte wiederum das Krankheitsrisiko fördern und Menschen ermutigen, sich sofort durch ungesetzliche Mittel, wie Schwarzarbeit oder gar Kriminalität, den Lebensunterhalt zu beschaffen. Zudem könnte der Bedarf nach anderen Sozialprogrammen steigen, beispielsweise Krankenkassen- und Familienbeihilfen, um die Armut etwas zu lindern. Und schließlich müssen sich die politischen Entscheidungsträger der Tatsache bewusst sein, dass Zugang zu Sozialleistungen eine Voraussetzung für Arbeitsmarktverfügbarkeit ist, insbesondere für jene an den Rändern des Arbeitsmarktes. Ohne angemessene soziale Unterstützung besteht das Risiko, dass Aktivierungsregeln ohne Berücksichtigung der besonderen Bedürfnisse benachteiligter Menschen implementiert werden. Dies könnte die Wirksamkeit solcher Regeln ernsthaft behindern. Und wenn diese Regeln schließlich blind implementiert werden, besteht eine echte Gefahr, dass die Hürden, vor welchen benachteiligte Gruppen bei der Eingliederung in die Mainstream-Gesellschaft stehen, nicht angemessen berücksichtigt werden.²⁷

V.4. Berücksichtigung der allgemeinen Leitsätze für die aktive Eingliederung

Die offene Methode der Koordinierung kann ein starkes Instrument zur Förderung eines holistischeren Ansatzes sein, bei welchem die drei Hauptstränge der aktiven Eingliederung miteinander verknüpft werden. Um die Mitgliedstaaten bei der Berücksichtigung der Verknüpfung dieser drei Stränge zu unterstützen, hat die Kommission vorgeschlagen, die offene Methode der Koordinierung durch die Einführung eines Satzes gemeinsamer Leitsätze zu vertiefen. Diese Leitsätze reflektieren die Hauptelemente jedes der drei Stränge und bieten daher einen festen analytischen Rahmen für deren Implementierung unter Berücksichtigung der Autonomie und der unterschiedlichen Situationen und Bedürfnisse der Mitgliedstaaten.²⁸

Entsprechend der Empfehlung zur Einkommenssicherung 1992 bezieht sich der erste Satz der gemeinsamen Leitsätze auf die Anerkennung der Grundrechte jeder Person auf ausreichende

²⁶ Gemeinsamer Bericht über Sozialschutz und soziale Eingliederung 2007 des Rates vom 22. Februar 2007, 6694/07, S. 5.

²⁷ Siehe den Synthesebericht der Kommissionsdienststellen zur öffentlichen Anhörung zu aktiver Einbeziehung nach der Mitteilung der Kommission über eine Anhörung auf EU-Ebene zur Förderung der aktiven Einbeziehung von arbeitsmarktfernen Personen, Kom (2006), 44 endgültig, S. 8.

²⁸ Siehe die Mitteilung der Kommission Kom (2007), 620 „Modernisierung des Sozialschutzes im Interesse einer größeren sozialen Gerechtigkeit und eines stärkeren wirtschaftlichen Zusammenhalts: die aktive Einbeziehung der arbeitsmarktfernen Menschen voranbringen“, S. 6

Ressourcen und soziale Unterstützung, um menschenwürdig leben zu können.²⁹ Die Mitgliedstaaten müssen die Anerkennung dieses Rechts zu einem allgemeinen Leitsatz machen und die aktive Verfügbarkeit für Arbeit oder freiwilliges Leben dort ermöglichen, wo das Alter, die Gesundheit und die familiäre Situation dies zulassen. Für andere Personen sollten die Mitgliedstaaten dieses Recht dort wo angemessen zu einem Thema wirtschaftlicher und sozialer Integrationsmaßnahmen machen. Die Mitgliedstaaten müssen auch angemessene Schritte einleiten, um dieses Recht zu implementieren und dabei müssen praktische Richtlinien zu der Höhe des Einkommens festgelegt werden, das ausreichend ist, um die essentiellen Bedürfnisse zu befriedigen.³⁰

Der zweite Satz der allgemeinen Grundsätze bezieht sich auf die beschäftigungspolitische Leitlinie Nr. 19 und weist darauf hin, wie wichtig es ist, die Barrieren zum Arbeitsmarkt durch Umsetzung dieser Leitlinie abzubauen. Der dritte Satz hebt die Notwendigkeit zur Bereitstellung hochwertiger Sozialleistungen hervor und unterstreicht, wie wichtig es ist, Zugang, Verfügbarkeit und Erschwinglichkeit zu sichern. In diesem Zusammenhang definieren die Grundsätze auch den 'Qualitäts'aspekt und verdeutlichen, dass bereitzustellende Sozialleistungen die Unterstützung von Personen mit persönlichen Problemen oder Krisen, u.a. bei Arbeitslosigkeit, Überschuldung, Drogenabhängigkeit, Zusammenbruch der Familie, um sicherzustellen, dass die betroffenen Personen vollständig in die Gesellschaft oder den Arbeitsmarkt eingegliedert werden können, Aktivitäten, die den Zugang zu günstiger Kinderpflege garantieren, Aktivitäten zur Integration von Personen mit langwierigen Krankheiten oder Behinderungen, und Sozialwohnungen einschließen müssen.³¹

Die Implementierung dieser Leitsätze wird auf EU-Ebene durch die systematische Überwachung und Bewertung im Rahmen der offenen Methode der Koordinierung unterstützt. Die Erfahrung lehrt, dass dies die Mitgliedstaaten bei der Entwicklung einer angemessenen Richtlinienmischung zur Förderung der aktiven Eingliederung unterstützen kann. Fortschritte in diesem Bereich werden nicht nur durch den Austausch von bewährten Verfahren erreicht; die allgemeinen Leitsätze können auch durch die Bereitstellung eines allgemeinen Formats des Vergleichs und der Bewertung der politischen Instrumente der Mitgliedstaaten zusätzlichen Nutzen bieten. Die Kommission kann bei diesem Prozess eine wichtige Rolle spielen. Schließlich obliegt es der Kommission im Rahmen des Systems der Beurteilung und der Berichte der Union, die wichtigsten Herausforderungen für jeden Mitgliedstaat zu ermitteln. Die Kommission bewertet auch den Fortschritt, gibt Rückmeldungen an die Mitgliedstaaten, macht Vorschläge für die Anpassung von bestimmten politischen Instrumenten und berichtet gegebenenfalls ernste Schwierigkeiten an den Europäischen Rat, damit der Rat auf dieser Grundlage länderspezifische Empfehlungen für die einzelnen Mitgliedstaaten aussprechen kann.³² Darüber hinaus kann die Kommission Mitgliedstaaten ermutigen, die Bestimmungen der neuen ESF-Verordnung zu nutzen, um aktive Eingliederungsmaßnahmen zu unterstützen und die Einbindung der relevanten

²⁹ Siehe Empfehlung 92/442/EEC vom 27. Juli 1992. Siehe auch Empfehlung 92/441/EEC vom 24. Juni 1992. Erstere legte die Garantie eines Mindestniveaus an Ressourcen als gemeinsames Ziel fest, die zweite beschrieb, mittels welcher Prinzipien und Richtlinien dieses Ziel erreicht werden kann.

³⁰ Siehe die Mitteilung der Kommission Kom (2007), 620 „Modernisierung des Sozialschutzes im Interesse einer größeren sozialen Gerechtigkeit und eines stärkeren wirtschaftlichen Zusammenhalts: die aktive Einbeziehung der arbeitsmarktfremsten Menschen voranbringen“, S. 6-7

³¹ Lesen Sie in diesem Zusammenhang auch die Mitteilung der Kommission Kom (2007), 620 „Modernisierung des Sozialschutzes im Interesse einer größeren sozialen Gerechtigkeit und eines stärkeren wirtschaftlichen Zusammenhalts: die aktive Einbeziehung der arbeitsmarktfremsten Menschen voranbringen“, S. 8

³² Siehe die Mitteilung der Kommission Kom (2005) 24 'Zusammenarbeit für Wachstum und Arbeitsplätze: ein Neubeginn für die Strategie von Lissabon, S. 31-33.

Handlungsträger durch Maßnahmen zur Stärkung der Interaktion zwischen den nationalen und europäischen politischen und den regionalen und lokalen Ebenen zu stärken, wo die Implementierung größtenteils stattfindet. Wenn es jedoch zu dem Punkt kommt, hängt der Erfolg des angestrebten Ansatzes letztendlich von der Fähigkeit einzelner Mitgliedstaaten ab, ein gut ausgewogenes politisches Paket zu schnüren, bei dem Aktivierungsmaßnahmen, ausreichende Einkommensunterstützung und adäquate Sozialleistungen miteinander verknüpft sind. Dies ist in den kommenden Jahren eine wichtige Herausforderung für die Mitgliedstaaten.

BIBLIOGRAPHIE

- Barbier, J.C., *Peut-on parler d'activation de la protection sociale en Europe?*, R. franc. sociol., 2002, 43, 307-332
- Bredhaard, T., und Larsen, F., *The transitional Danish labour market: Understanding a best case and policy proposals for solving some paradoxes*, CARMA, Centre for Labour Market Research, Aalborg University, 2006, 36 S.
- Brosens, G., Peeters, H., Verschraegen, G., Debels, A., Van Gestel, V, und Berghman, J., *Impact of increased labour market flexibility on social security: a study of the social protection of flexible employees in pension provisions*, KU Leuven, 2005
- Caruso, B., *The concept of flexibility in labour law: the Italian case in the European context*, I. Working Papers, Università degli Studi di Catania, 2004, 38 S.
- Ditch J. und Roberts E, *Integrated approaches to active welfare and employment policies*, Dublin, Europäische Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen, 2002
- Eamets, R, Kallaste, E, Masso, J und Rõõm, M, *How flexible are labour markets in the CEECs ? A macro level approach*, Transfer 1/03, 101-121
- EISS, Yearbook 1999, *Changing work patterns and social security*, Pieters, D. (ed.), Kluwer Law International, Den Haag, London-Boston, 171 S.
- Europäische Kommission, *Gemeinsame Grundsätze für den Flexicurity-Ansatz herausarbeiten: Mehr und bessere Arbeitsplätze durch Flexibilität und Sicherheit*, 2007, 38 S.
- Europäische Kommission, Europäisches Beschäftigungsobservatorium, *Bericht Herbst 2006*, 53 S.
- Europäische Kommission, Ausschuss für Sozialschutz, *Promoting longer working lives through better social protection systems*, Europäische Kommission, Brüssel, 2003, 39 S.
- Europäische Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen, *Working time options over the life course: Changing social security structures*, Dublin, 2005, 87 S.
- Europäische Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen, *Flexibility and social protection*, Dublin, 2003, 123 S.
- Europäische Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen, *Varieties of flexicurity: Reflections on key elements of flexibility and security, Hearing on the Commission's Green Paper "Modernising labour law to meet the challenges of the 21st century"*, Dublin, 2007, 18 S.
- Europäische Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen, *Parental leave in European companies: Establishment survey on working time 2004-2005*, Dublin, 2007, 51 S.

Europäische Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen, *Flexibility and security over the life course*, Dublin, 2008, 51 S.

Garabiol, Ph., *La flexisécurité: une révolution européenne*, Questions d'Europe, 2007, N° 73, 9 S.

Greber, P-Y, *Work Patterns and Social Protection: Synoptic Report*, in: EISS, Yearbook 1999, *Changing work patterns and social security*, Pieters, D. (ed.), Kluwer Law International, Den Haag, London-Boston, 161-171

Greiner, D., *Atypical Work in the European Union*, in: EISS, Yearbook 1999, *Changing work patterns and social security*, Pieters, D. (ed.), Kluwer Law International, Den Haag, London-Boston, 45-62

Holzmann, R., *Toward a reformed and coordinated pension system in Europe: rationale and potential structure*, Dokument vorbereitet für den Swedish Social Security Fund, World Bank Conference on Notional Defined Contributions, 2003, 48 S.

Huiskamp, R., und Vos, K.J., *Flexibilisation, modernisation and the Lisbon Strategy*, International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations, 2007, 587-599

ISSA, *Achieving better outcomes. Complementary roles of public and private sectors in social protection provision*, Gerry Mangan, European Regional Meeting, Vilnius, 17-19 May 2006

Keller, B und Seifert, H., *Flexicurity: the German trajectory*, Transfer 2/04, 227-247

Keller, B., und Seifert, H., *Atypische Beschäftigungsverhältnisse: Flexibilität, soziale Sicherheit und Prekarität*, WSI Mitteilungen, 2006/5, 235-240

Klammer, U., *Flexicurity in a life course perspective*, Transfer 2/04, 283-299

Klammer, U., *Flexicurity schemes*, in Reconciling labour flexibility with social cohesion-Facing the Challenge, Trends in Social Cohesion, nr. 15, Europarat, Strasburg, 2005, 157-185

Klammer, U., *Adjustment of social security of life course needs*, European Journal of Social Security, 2005, 335-361

Madsen P.K., *The Danish model of flexicurity: experience and lessons*, Transfer 2/04, 187-207

Madsen, P.K., *Flexibility: policies at risk in job mobility*, Carma, Centre for Labour Market Research, Aalborg University, 2006, 14 S.

Madsen, P.K., *How can it possible fly? The paradox of a dynamic labour market in a Scandinavian welfare state*, In: Campell, J.L., Hall, J.A., und Pedersen, O.K. (eds), National Identity and a Variety of Capitalism: The Case of Denmark, McGill University Press, Montreal, 2006

Madsen, P.K., *Flexicurity – A new perspective on labour markets and welfare states in Europe*, Carma, Centre for Labour Market Research, Aalborg University, 2006, 18 S.

Madsen, P.K., *Flexicurity: Towards a set of common principles?*, International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations, Vol. 23, Issue 4/2007, 525-542

Mitteilung der Kommission, *Zusammenarbeit für Wachstum und Arbeitsplätze: ein Neubeginn für die Strategie von Lissabon*, Kom (2005) 24

Mitteilung der Kommission über eine Anhörung zu Maßnahmen auf EU-Ebene zur Förderung der aktiven Einbeziehung von arbeitsmarktfernen Personen, Kom (2006), 44 endgültig

Mitteilung der Kommission, *Menschenwürdige Arbeit für alle fördern*, Kom (2006), 249

Mitteilung der Kommission, *Gemeinsame Grundsätze für den Flexicurity-Ansatz herausarbeiten: Mehr und bessere Arbeitsplätze durch Flexibilität und Sicherheit*, Kom (2007) 359

Mitteilung der Kommission, *Modernisierung des Sozialschutzes im Interesse einer größeren sozialen Gerechtigkeit und eines stärkeren wirtschaftlichen Zusammenhalts: die aktive Einbeziehung der arbeitsmarktfernsten Menschen voranbringen*, Kom (2007), 620

Mitteilung der Kommission, *Integrierte Leitsätze für Wachstum und Arbeitsplätze (2008-2010)*, Kom (2007) 803 endgültig

de Nanteuil-Miribel, M., und Nachi, M., *Flexibility and security: what forms of political regulation?*, Transfer 2/04, 300-318

Nicaise, I. and Groenez, S. *Gaps, traps and springboards in European minimum income systems*, HIVA - KU Leuven und Loughborough University (CERP), 2004.

OECD, *Labour Market Flexibility: Trends in Enterprises*, Paris, 1989, 79 S.

OECD, *Transforming Disability into Ability: Policies to Promote Work and Income Security for Disabled People*, Paris, 2003, 217 S.

Pelekanos, D., *International Social Security Instruments and Alternative Work Patterns*, in: EISS, Yearbook 1999, *Changing work patterns and social security*, Pieters, D. (ed.), Kluwer Law International, Den Haag, London-Boston, 133-148

Pfarr, H., *Flexicurity – Ein Konzept für das Arbeitsrecht der Zukunft?*, WSI Mitteilungen, 2007/8, 416-420

Plantinga, J., *The life course and the system of social security: Rethinking. Incentives, Solidarity and Risks*, European Journal of Social Security, 2005, 301-333

Rat der Europäischen Union, *Gemeinsamer Bericht über Sozialschutz und soziale Eingliederung*, vom 22. Februar 2007, 6694/07

Sarfati, H., und Bonoli, G., *Co-ordinating labour market and social protection policies*, ISSA Initiative Research Findings N° 1

Swiatkowski, A., *Flex-security (Interaction between policies of flexible employment and stable. social security measures)* in: Van Langendonck, J. (ed.), *The right to social security*, Intersentia, Antwerpen-Oxford, 2007, 271-301

Van Oorschot, W., *Balancing work and welfare: activation and flexicurity policies in The Netherlands – 1980-2000*, *International Journal of Social Welfare*, 2004, 13, 15-27

Van Oorschot, W., *Flexible work and flexicurity policies in the Netherlands: Trends and experiences*, *Transfer* 2/04, 209-225

Walker, R., Goodwin, D., and Cornwell, E., *Work Patterns in Europe and Related Social Security Issues: Coping with the Myth of Flexibility*, in: EISS, *Yearbook 1999, Changing work patterns and social security*, Pieters, D. (ed.), Kluwer Law International, Den Haag, London-Boston, 1-43

Walthéry, P., and Veille, P., *Reconciling security with flexibility: a few questions*, *Transfer* 2/04, 263-281

Wilthagen, T., and Houwerzijl, M., *How does flexibility affect social cohesion? The Council of Europe's tree model revisited.*, in *Reconciling labour flexibility with social cohesion- Facing the Challenge*, *Trends in Social Cohesion*, nr. 15, Europarat, Strasburg, 2005, 109-131

Wilthagen, T., and Tros, F., *The concept of flexicurity: a newer approach to regulating employment labour markets*, *Transfer* 2/04, 166-186