

MISSOC INFO I

Entwicklung des Sozialschutzes im Jahr 2009

I. Einleitung

Der vorliegende Bericht geht schwerpunktmäßig der Frage nach, wie Sozialschutz und soziale Sicherungssysteme auf die Wirtschaftskrise reagiert haben und welche Maßnahmen ergriffen wurden, um der Krise zu begegnen. Im Rahmen des gegenseitigen Informationssystems zum Sozialschutz und zur sozialen Sicherheit (MISSOC) geht der Bericht insbesondere auf die dynamischen Veränderungen ein, die durch die Krise hervorgerufen wurden.

Der Bericht widmet sich vorrangig der Situation und den Maßnahmen in den Mitgliedstaaten, im Europäischen Wirtschaftsraum und in der Schweiz und nutzt die durch das MISSOC-Informationssystem gesammelten umfangreichen Informationen. Dabei geht der Bericht insbesondere auf die Beiträge der nationalen Korrespondenten von MISSOC ein, die eine Fülle von Informationen zu länderspezifischen Maßnahmen im Rahmen der Systeme zum Sozialschutz und zur sozialen Sicherung bereitgestellt haben.

Ziel des vorliegenden Berichts ist es, an den vorherigen MISSOC Info I Bericht anzuschließen und einen Überblick über die neuesten Entwicklungen im Bereich des Sozialschutzes zu bieten, wobei im vorliegenden Bericht stets die Wirtschaftskrise im Blickwinkel der Betrachtung steht. Dieser Bericht ist möglicherweise nicht als Grundlage für tiefer gehende Analysen geeignet, da er vorrangig einen prägnanten und zusammenhängenden Überblick über die bedeutendsten Initiativen und Entwicklungen bieten will. Das Ausmaß der Auswirkung und die Reaktionen auf die Krise variieren von Land zu Land, wobei diese offensichtlichen Schwankungen anscheinend durch den Faktor „Zeit“ verstärkt werden: Es ist nicht möglich, einen genauen Vergleich der Wirkungen und Reaktionen in verschiedenen Ländern zu einem bestimmten Zeitpunkt durchzuführen, da sich kontinuierlich die Umstände ändern, die Regierungen wechseln und die politischen Prioritäten anders gewichtet werden. Deshalb ist bei der Analyse vermeintlicher Trends und Tendenzen durchaus Vorsicht geboten.

II. Auswirkungen der Krise auf eine vermehrte Nachfrage und einen erhöhten Bedarf an Sozialschutz sowie Auswirkungen auf dessen Finanzierung

Die jüngste Wirtschaftskrise hat in noch nie dagewesenem Maße einen koordinierten Ansatz der Mitgliedstaaten und der Europäischen Institutionen begünstigt. Insbesondere in der Eurozone richtete sich der Schwerpunkt der Bemühungen auf die Konsolidierung der öffentlichen Finanzen und den Erhalt der Währungsstabilität. Jedoch stand schon zu Beginn der Wirtschafts- und Finanzkrise fest, dass die Auswirkungen der Krise auf den Sozialschutz im Mittelpunkt der Maßnahmen zur Bekämpfung der Wirtschaftskrise stehen würden. In diesem Sinne lassen sich die mit der Wirtschafts- und Finanzkrise verbundenen Herausforderungen nur schwer von den damit verbundenen politischen Maßnahmen trennen.

Der *Gemeinsame Bericht über Sozialschutz und soziale Eingliederung 2010ⁱ* hebt die besondere Rolle hervor, die „eine entschlossene Politik und die in den europäischen Systemen

der sozialen Sicherheit verankerten automatischen Stabilisatoren“ bei der Abmilderung der „wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen der schlimmsten Rezession seit Jahrzehnten“ gespielt haben, auch wenn die „Krise [...] die großen Unterschiede innerhalb der EU deutlich gemacht“ hat. Laut dem *Gemeinsamen Bericht* zeigen die aus der Krise gezogenen Lehren, dass sich „ihre Reichweite, ihr Ausmaß und ihre Auswirkungen unterscheiden [...], ebenso wie die Kapazitäten der nationalen Systeme der sozialen Sicherheit, einen angemessenen Schutz zu bieten“.

Zu diesem Schluss kommt auch der Europarat in seinem Bericht *Die sozialen Folgen der Wirtschaftskrise*ⁱⁱ, der darüber hinaus attestiert, dass die „Mitgliedstaaten mit einem elaborierten Gesundheits- und Sozialschutzsystem auch wirtschaftlich wesentlich besser gerüstet sind, den Herausforderungen der derzeitigen Krise zu begegnen. Länder mit belastbaren und leistungsfähigen Gesundheits- und Sozialschutzsystemen verfügen über wertvolle, systemimmanente Mechanismen zur Stabilisierung ihrer Wirtschaftssysteme und zur Bewältigung der sozialen Folgen der Krise“.

Der *Gemeinsame Bericht* beleuchtet die Herausforderungen in der Zeit nach der Krise und betont, dass „der Anstieg der öffentlichen Ausgaben begrenzt werden [muss], weshalb es unerlässlich ist, die Qualität der Maßnahmen zu verbessern und unter Umständen klare Prioritäten festzulegen. Dabei geht es um die Steigerung der Wirksamkeit und Effizienz von sozialer Eingliederung und Sozialschutz unter Beachtung der Grundsätze des allgemeinen Zugangs, der Angemessenheit und der Nachhaltigkeit“.

In Anerkennung des Beitrags, der durch die auf europäischer Ebene ergriffenen Maßnahmen geleistet wurde, weist der *Gemeinsame Bericht über Sozialschutz und soziale Eingliederung 2010* darauf hin, dass die Mitgliedstaaten auf den Europäischen Sozialfonds (ESF) zurückgegriffen haben, „um Arbeitslose besser zu unterstützen, Arbeitsplätze zu sichern und den sozial Schwächsten zu helfen, deren Integration in den Arbeitsmarkt durch strukturelle Hindernisse erschwert wird. Sie nutzten die Flexibilität des ESF, indem sie ihre operationellen Programme – wo nötig durch Änderungen – anpassten; ferner verbesserten sie mithilfe der von der Kommission vorgeschlagenen Vereinfachungen die Wirksamkeit des Fonds. Die ESF-Programme bieten ferner finanzielle Unterstützung für die langfristigen Ziele der EU im Bereich der sozialen Eingliederung, indem sie die Erholung und den sozialen Zusammenhalt fördern“.

Die wichtige Rolle, die Sozialschutzsysteme bei der Bewältigung der Krise gespielt haben, hat jedoch tief greifende Auswirkungen auf die Funktionalität und Tragfähigkeit dieser Systeme. Die Ergebnisse der Internationalen Vereinigung für Soziale Sicherheit (IVSS) weisen auf die prekäre Situation der Sozialschutzprogramme hin. In der breit angelegten Studie zu den Auswirkungen der Wirtschafts- und Finanzkriseⁱⁱⁱ kommt die IVSS zu dem Schluss, dass „die Kombination aus steigenden Kosten, erschöpften Reserven und dem Bedarf an staatlichen Subventionen, sowie die Quersubventionierung zwischen verschiedenen Programmen, die eine höhere Verschuldung zur Folge hat, die finanzielle Belastbarkeit der Systeme zur sozialen Sicherheit bedroht“.

Sozialschutzsysteme stehen vor einer doppelten Herausforderung. Der *Gemeinsame Bericht* schlussfolgert: „Die Krise macht deutlich, dass die Bürger in einer Zeit erheblicher Haushaltszwänge unterstützt werden müssen. Dies rückt die Agenda der EU für die

Verbesserung der Wirksamkeit und Effizienz von sozialer Integration und Sozialschutz in den Vordergrund, in deren Rahmen der allgemeine Zugang, die Angemessenheit und die Nachhaltigkeit gefördert werden sollen“. Gleichzeitig thematisiert der Bericht die wesentlichen Herausforderungen bei der Erarbeitung von Maßnahmen zur Bekämpfung der Krise – „Kurzfristige Strategien sollten mit den für die Modernisierung der Sozialpolitik erforderlichen Strukturreformen im Einklang stehen, dauerhaften Schaden für die Wirtschaft und die Gesellschaft verhindern und auf langfristige Herausforderungen wie die Alterung vorbereiten“.

Diese Ergebnisse wurden in die neue europäische Strategie für Beschäftigung und Wachstum „*Europa 2020*“ aufgenommen. Der Europäische Rat bestätigt in seinen Schlussfolgerungen vom Juni 2010^{iv}, dass mit der „neuen Strategie auf die Herausforderung einer Neuausrichtung der Politik reagiert [wird] – weg von der Krisenbewältigung, hin zur Einführung mittel- bis längerfristiger Reformen, mit denen Wachstum und Beschäftigung gefördert werden und die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen, unter anderem durch die Reform der Altersversorgungssysteme, gewährleistet wird“.

In ihrem Vorschlag für die neue Strategie „*Europa 2020*“^v thematisiert die Kommission die Beschreibung der Prioritäten für integriertes Wachstum noch detaillierter:

Die Maßnahmen in diesem vorrangigen Bereich werden die Modernisierung und Intensivierung unserer Beschäftigungs- und Bildungspolitik sowie der sozialen Sicherung durch vermehrte Beteiligung am Arbeitsleben und den Abbau der strukturellen Arbeitslosigkeit sowie die Stärkung der sozialen Verantwortung der Unternehmen erforderlich machen. Von großer Bedeutung wird in diesem Zusammenhang der Zugang zu Kinderbetreuungseinrichtungen und sonstigen Versorgungseinrichtungen sein. Eine Schlüsselrolle kommt dabei der Umsetzung der Flexicurity-Grundsätze und der Befähigung der Menschen zu, sich mittels der Aneignung neuer Qualifikationen an neue Gegebenheiten anzupassen und sich beruflich neu zu orientieren. Wesentliche Anstrengungen werden erforderlich sein, um Armut und gesellschaftliche Ausgrenzung zu bekämpfen und das Gefälle im Gesundheitswesen zu reduzieren, damit das Wachstum bei der gesamten Bevölkerung ankommt. Gleich wichtig wird aber auch unsere Fähigkeit sein, Gesundheit und Aktivität im Alter zu fördern, um den sozialen Zusammenhalt und eine höhere Produktivität zu ermöglichen.

Unter der schwedischen Präsidentschaft hat sich die Sozialagenda dieser Kernziele angenommen – die Bekämpfung der Ausgrenzung vom und die Förderung der Eingliederung in den Arbeitsmarkt. Dies ist nicht nur angesichts der Wirtschaftskrise notwendig, sondern auch in Anbetracht der demografischen Entwicklung und der Globalisierung. Dabei bestand die größte Herausforderung darin, aus den Fehlern der Vergangenheit zu lernen und Beschäftigte nicht in Programme aufzunehmen, aus denen sie nicht wieder herauskommen. Aus diesem Grund wurde während der schwedischen Präsidentschaft eine aktive Politik der sozialen Sicherheit verfolgt, bei der die Fähigkeiten der Menschen, und nicht ihr Unvermögen im Vordergrund stehen. Diese Politik gründet auf der Überzeugung, dass bessere Anreize und Fördersysteme notwendig sind, um die Menschen zu ermutigen, bis in ein höheres Lebensalter zu arbeiten.

Der folgende Abschnitt des Berichts untersucht, wie diese allgemeinen Maßnahmen in den Kernbereichen des Sozialschutzes, darunter Beschäftigung, Familienpolitik und Altersversorgungssysteme, umgesetzt wurden.

III. Reaktionen und spezifische Maßnahmen zur Bekämpfung der Auswirkungen der Wirtschaftskrise

III. 1 Bekämpfung der steigenden Arbeitslosigkeit

Bei der Analyse der Auswirkungen der Wirtschaftskrise erörtert der *Gemeinsame Beschäftigungsbericht 2009/2010*^{vi}, dass die „Maßnahmen, mit denen die Mitgliedstaaten auf die Krise reagiert haben, sowie die seit 2009 laufenden Strukturreformen [...] wesentlich zur Begrenzung der negativen Auswirkungen der Krise auf die Beschäftigung beigetragen [haben]“. Es wird betont: „Dank kurz- und längerfristiger Arbeitsmarktmaßnahmen konnte ein allzu drastischer Anstieg der Arbeitslosigkeit verhindert werden und konnten die von der Krise betroffenen Arbeitnehmer mit einem Einkommen rechnen und andere Formen der Unterstützung erhalten“. Im Folgenden wird im *Gemeinsamen Beschäftigungsbericht* darauf hingewiesen, dass „die Arbeitsmarktreform zügig fortgesetzt werden [muss], wenn in der EU – wie erforderlich – mehr und bessere Arbeitsplätze geschaffen werden sollen und die soziale Eingliederung verstärkt werden soll“.

Abschließend fasst der *Gemeinsame Beschäftigungsbericht* die aktuelle Beschäftigungslage wie folgt zusammen:

„Trotz Anzeichen einer wirtschaftlichen Erholung in der EU sind die Beschäftigungsaussichten im Allgemeinen nach wie vor ungünstig mit einer Gesamtarbeitslosigkeit, die — wenn auch gebremst — weiter ansteigt. Nachdem sich die Beschäftigungslage bis Anfang 2008 eine Zeit lang stark verbessert hatte, wurde diese positive Entwicklung durch die weltweite Finanz- und Wirtschaftskrise ernsthaft in Frage gestellt. Einige Mitgliedstaaten haben weitaus schlechtere Ergebnisse zu verzeichnen als andere; kennzeichnend für die Situation seit Mitte 2008 sind die sinkende Nachfrage nach neuen Arbeitskräften (etwa -30 %), der Beschäftigungsrückgang (-1,9 % = 4,3 Millionen Arbeitsplätze) und die steigende Arbeitslosigkeit, vor allem bei Gruppen, die bereits vor der Krise eine verhältnismäßig schwache Position auf dem Arbeitsmarkt hatten (Jugendliche, Geringqualifizierte, Migranten). Diese deutliche Verschlechterung spiegelt den Konjunkturrückgang in den am stärksten von der Rezession betroffenen Wirtschaftszweigen/Berufen wider, jedoch auch den immer stärkeren Rückgriff auf flexible Arbeitsregelungen, vor allem für geringer qualifizierte Arbeitskräfte, die als erste ihre Arbeitsplätze verloren (zwischen dem zweiten Quartal 2008 und dem zweiten Quartal 2009 ging die Zahl der Leiharbeiter um insgesamt 1,7 Millionen zurück).

Die Arbeitslosigkeit stieg in der EU nicht so stark an wie der rasche Rückgang des BIP es hätte vermuten lassen. Einige Länder haben Maßnahmen eingeführt, um Massenentlassungen zu verhindern, u. a. Entlastungen bei den Lohnkosten und Anpassungen der Arbeitszeit. Lohnzurückhaltung und andere Zusagen als

Gegenleistung für Beschäftigungsgarantie haben ebenfalls in einigen Branchen zur Beschäftigungssicherung beigetragen...“

Die Mitgliedstaaten haben mithilfe von Steuersenkungen und Arbeitszuschüssen Maßnahmen ergriffen, die Arbeit lohnend machen und Arbeitsanreize schaffen. In Österreich, Belgien, Dänemark, Finnland, Deutschland, Malta, Schweden und der Slowakei wurden die steuerfreien Grundfreibeträge erhöht. Ähnliche Maßnahmen wurden in Belgien, Frankreich, Lettland, Litauen, den Niederlanden, Portugal, Spanien, der Slowakei und Schweden ergriffen, wo Einkommensbeihilfen und gezielte Steueranreize für Beschäftigte erhöht wurden. Andere Steuererleichterungen zielten auf den Wiedereinstieg von Müttern (Malta) oder die Unterstützung von Familien ab (Österreich).

Viele Mitgliedstaaten haben positive Maßnahmen zur Unterstützung von Personen umgesetzt, die am weitesten von Arbeitsmarkt entfernt sind. Griechenland, Finnland, Frankreich, Ungarn, Italien, Litauen, Polen, Portugal und Schweden setzen gezielte Beschäftigungsbeihilfen ein, während Irland, Rumänien und Spanien schwerpunktmäßig auf Beschäftigungsanreize für Menschen mit Behinderungen setzen.

Im Jahr 2009 ist die Zahl der jungen Menschen ohne Beschäftigung (15- bis 24-Jährige) dramatisch gestiegen. Daher haben Belgien, Frankreich, Italien, Portugal, Slowenien und das Vereinigte Königreich neben den Maßnahmen für allgemeine und berufliche Bildung zusätzlich Beschäftigungsbeihilfen zur Förderung der Nachfrage nach jungen Arbeitskräften eingeführt.

Bislang bestand für ältere Arbeitskräfte kein besonderes Risiko, ihren Arbeitsplatz infolge der Krise zu verlieren, wenn dies jedoch geschieht, haben sie erhebliche Schwierigkeiten, wiedereingestellt zu werden. Die Niederlande, Polen, Portugal und Slowenien haben besondere Maßnahmen ergriffen, um die Erwerbsbeteiligung älterer Arbeitskräfte zu fördern und darüber hinaus versuchen die Niederlande und Portugal, die Nachfrage nach älteren Arbeitskräften zu stimulieren.

Die Rolle der Öffentlichen Arbeitsverwaltungen ist entscheidend für die Bewältigung der wachsenden Anzahl von Arbeitslosen. Die Modernisierung der Arbeitsmarktverwaltungen ist ein wirksames Mittel, um den neuen Herausforderungen gerecht zu werden. In diesem Zusammenhang sind in Dänemark, Estland, Deutschland, Griechenland, Finnland, Frankreich, Ungarn, Italien, den Niederlanden und Slowenien verschiedene Maßnahmen eingesetzt worden, darunter organisatorische Zusammenschlüsse/verstärkte Zusammenarbeit im Bereich Eingliederungs- und Versicherungsleistungen. In Estland, Deutschland, Griechenland, Irland, Malta, Portugal, Rumänien und dem Vereinigten Königreich wurden neue Arten von Leistungsangeboten eingeführt, bei denen webgestützte und persönliche Leistungen kombiniert werden. Besondere Beratung der Unternehmen für die Fortbildung der Arbeitnehmer und vorbeugende Frühintervention im Fall von Entlassungen wird in Österreich, Bulgarien, Dänemark, Estland, Deutschland, Irland, Italien, Malta, den Niederlanden, Portugal, Rumänien und Slowenien angeboten; wohingegen in Belgien, Finnland, Irland, Luxemburg, Portugal und dem Vereinigten Königreich eine Outplacement-Beratung für Arbeitnehmer und Arbeitgeber zur Verfügung steht. In Österreich, Frankreich, Italien, den Niederlanden und Schweden wurde die Zusammenarbeit zwischen Öffentlichen Arbeitsverwaltungen und privaten Beschäftigungsagenturen und Dienstleistern intensiviert.

Der *Gemeinsame Beschäftigungsbericht* bestätigt, dass „die Sozialversicherungssysteme durch den steilen Anstieg der Arbeitslosigkeit und die gestiegenen Ausgaben für die Arbeitsmarktpolitik stark belastet worden [sind]“. Eine Reihe von Mitgliedstaaten sah sich daher veranlasst, Dauer (Litauen, Rumänien, Spanien), Höhe (Belgien, Bulgarien, Griechenland), Zulässigkeit (Schweden) oder Abdeckung (Italien, Portugal) der Leistungen anzupassen oder neue bzw. umfassendere Einkommensstützungsregelungen für diejenigen einzuführen, die keinen Anspruch auf Leistungen bei Arbeitslosigkeit haben (z. B. Frankreich, Lettland, Portugal). Bei denjenigen, die Anspruch auf Leistungen bei Arbeitslosigkeit haben, stockten einige Mitgliedstaaten die Unterstützung für gefährdete Gruppen (Belgien, Zypern, Frankreich, Polen und Slowenien), einkommensschwache Rentner (Zypern, Portugal, Rumänien) und Rentner (Schweden) auf. Die Kapazitäten, der steigenden Nachfrage nach sozialer Sicherheit nachzukommen, fallen in den einzelnen Mitgliedstaaten sehr unterschiedlich aus.

Laut dem *Gemeinsamen Beschäftigungsbericht* haben sich die Mitgliedstaaten in den beiden vergangenen Jahren auf das Flexicurity-Konzept konzentriert und damit begonnen, unter Berücksichtigung der spezifischen strukturellen Herausforderungen und Ausgangspositionen umfassende Flexicurity-Optionen herauszuarbeiten. Zu den wichtigsten Maßnahmen gehören vorübergehende Anpassungen an den Produktionsrückgang durch flexible Arbeitsregelungen, vor allem Kurzarbeit, mit denen Entlassungen und der Verlust von Humankapital vermieden werden sollen. Belgien, Griechenland, Lettland, Litauen und Rumänien haben Maßnahmen zur Lohnzurückhaltung im öffentlichen Sektor eingeführt bzw. beabsichtigen, dies zu tun. In den Niederlanden wurden als Gegenleistung für eine mittelfristige Zurückhaltung bei Lohnforderungen Kürzungen bei den Sozialversicherungsbeiträgen ausgehandelt.

Hohe Lohnnebenkosten und eine hohe Steuerlast waren und bleiben starke Beschäftigungsbremsen. Trotz der Fortschritte der vergangenen Jahre ist die durchschnittliche Steuerlast auf Arbeitskosten in der EU der 27 mit etwa 40,5 % auf dem Niveau von 2000 geblieben. Zu den Maßnahmen zur Verringerung der steuerlichen Belastung der Arbeit gehören u. a. die Senkung der Sozialbeiträge (Belgien, Bulgarien, Tschechische Republik, Finnland, Griechenland, Ungarn, Spain, Schweden) und Steuerreformen zur Verringerung der Arbeitskosten. Um Arbeitskräfte in Arbeit zu halten und/oder Neueinstellungen zu fördern, wurden die Arbeitskosten in einer Anzahl von Mitgliedstaaten für Niedriglohneempfänger (Tschechische Republik), KMU (Niederlande) und Selbstständige (Portugal, Slowakei) gesenkt oder steuerliche Anreize geschaffen, um Arbeitslose zur Existenzgründung anzuregen (Portugal). Ein alternativer Ansatz besteht darin, den Arbeitgebern einen Aufschub für die Zahlung von Sozialabgaben und Steuern von bis zu 3 Monaten (Belgien) oder bis zu 12 Monaten (Schweden) zu gewähren, um den Cashflow zu verbessern und den Zugang zu Krediten zu erleichtern.

Um die Mitgliedstaaten bei der Finanzierung ihrer Krisenbekämpfungsmaßnahmen mit EU-Finanzhilfen zugunsten von Menschen zu unterstützen, änderte die Kommission die Modalitäten für die Programmplanung und Verwaltung des Europäischen Sozialfonds (ESF). Ziel war es, den ESF besser in die Lage zu versetzen, die Durchführung der Programme zu beschleunigen und diese auf die Branchen und Gruppen auszurichten, die am meisten auf Unterstützung angewiesen sind. Einige Mitgliedstaaten (Österreich, Ungarn, Irland, Lettland, Litauen, die Niederlande und das Vereinigte Königreich) haben von der Möglichkeit

Gebrauch gemacht, ihre operationellen Programme krisenorientiert abzuändern, während andere die bereits bestehende Flexibilität der ESF-Programme genutzt haben, um die Interventionen auf Krisenopfer zu konzentrieren.

Die beschäftigungspolitischen Maßnahmen, mit denen die Mitgliedstaaten auf die Krise reagiert haben, trugen wesentlich zur Stabilisierung der Volkswirtschaften bei und federten 2009 in vielen Fällen die negativen Auswirkungen auf die Beschäftigung ab. Wie der *Gemeinsame Beschäftigungsbericht* jedoch bestätigt, stehen noch viele Herausforderungen an: Die derzeitige Situation hat die strukturellen Probleme verschärft, vor allem das Risiko höherer Langzeitarbeitslosigkeit, eines anhaltenden Missverhältnisses zwischen Qualifikationsangebot und Qualifikationsnachfrage und der Ausgrenzung der am stärksten benachteiligten Gruppen vom Arbeitsmarkt.

Auch wenn unterschiedliche Einschränkungen und Situationen unterschiedliche Strategien erforderlich machen, so haben die Mitgliedstaaten doch einige gemeinsame beschäftigungspolitische Ziele: Das Entgegenwirken der ansteigenden Arbeitslosigkeit, sie darf nicht strukturell werden; die Verbesserung der beruflichen Übergänge, wobei vor allem die Qualifikationen und die beruflichen Anforderungen besser aufeinander abgestimmt werden müssen, und sollten ein Sprungbrett hin zu qualifizierten Arbeitsplätzen sein; nachhaltige Unterstützung von Jugendlichen und andere Personen, die besonders von der Krise getroffen sind; stärkere Berücksichtigung der Anforderungen des Arbeitsmarkts bei der Verbesserung der Qualifikationen sowie eine entschlossenerere Förderung der Erwerbsbeteiligung, vor allem von Frauen, älteren Arbeitskräften und Migranten.

Dennoch bleibt ein immenser Druck bestehen, nachhaltige Finanzierungskonzepte zu entwerfen. Dieser Druck hat in den Mitgliedstaaten zu unterschiedlichen Ansätzen geführt, die Wirksamkeit der Finanzierung beschäftigungsfördernder Maßnahmen zu erhöhen. In Ungarn wurde mit dem Beitrag zum Arbeitsmarkt (*munkaerőpiaci járulék*) eine neue Komponente eingeführt: der Beitrag beläuft sich auf 2,5 % der Bruttoeinnahmen und wird zu 1,5 % vom Arbeitnehmer und zu 1 % vom Arbeitgeber getragen. In der Tschechischen Republik wurde der Maximalbeitrag zur Arbeitslosenversicherung vom Vierfachen auf das Sechsfache des Durchschnittslohns erhöht. Estland erhöhte die Beiträge zur Arbeitslosenversicherung für Arbeitnehmer und –geber. In Lettland wurde der Sozialbeitrag von Arbeitgebern und –nehmern zur Arbeitslosenversicherung erhöht. In Litauen und den Niederlanden wurde der Arbeitgeberanteil zur Arbeitslosenversicherung geringfügig erhöht. Ungarn hat den Arbeitgeberbeitrag für hohe Einkommen sowie den Beitrag für Selbständige reduziert. Finnland hat die einkommensabhängigen Sozialversicherungsbeiträge von Arbeitgebern und –nehmern ebenfalls angehoben. In der Slowakei wurde der Referenzwert für die Höhe des Einkommens, ab dem Beiträge zur Arbeitslosenversicherung zu entrichten sind, vom Mindestlohn auf den Durchschnittslohn angehoben. In Zypern wurde die Mindestsumme des versicherungspflichtigen Grundentgelts herabgesetzt und die allgemeinen staatlichen Beiträge für alle Leistungen des Sozialversicherungssystems angehoben. Lettland hat die Beiträge für Selbständige zur Sozialversicherung sowie die freiwilligen Beiträge zur Rentenversicherung reduziert.

Laut dem *Gemeinsamen Bericht über Sozialschutz und soziale Eingliederung 2010* „variiert die Wirksamkeit von Arbeitslosenunterstützungen [...] stark je nach Anspruchsberechtigung, Dauer, Bedingungen und Lohnersatzrate. Junge Arbeitnehmer, die erst seit kurzem Beiträge

zahlen, und manche Selbstständige haben möglicherweise keinen Anspruch auf Arbeitslosenunterstützung, während Arbeitnehmer in Teilzeitbeschäftigung oder mit befristeten Verträgen oft geringere Leistungen als andere Arbeitnehmer“ erhalten.

Im Zuge von Reformen zur Stärkung der Arbeitsanreize wurden die Anspruchsbedingungen zum Leistungsbezug verschärft bzw. die Dauer oder die Höhe der Anspruchsberechtigung verkürzt. Gemeinsam mit einem stärkeren Gewicht auf Aktivierungsmaßnahmen trugen diese Reformen zur Verringerung der Langzeitarbeitslosigkeit bei. Die langfristige Abhängigkeit von Sozialleistungen konnten sie jedoch nicht immer reduzieren. Zudem nimmt nun mit dem Auslaufen der Arbeitslosenunterstützung für immer mehr Menschen auch der Druck auf die Systeme der sozialen Grundsicherung zu, selbst wenn einige Mitgliedstaaten als Reaktion auf die Krise die Dauer der Zahlungen verlängert und die Bedingungen für die Förderfähigkeit flexibler gestaltet haben. Dies macht deutlich, dass umfassende Ausstiegsstrategien auf der Grundlage der Prinzipien der aktiven Eingliederung ausgearbeitet werden müssen.

Der Vorschlag der Kommission für die neue Strategie *Europa 2020* betont diesen Umstand, indem festgestellt wird, dass „kurzfristige Beschäftigungshilfen [...] erst auslaufen [sollten], wenn die konjunkturelle Wende als gesichert betrachtet werden kann und damit zu rechnen ist, dass die Beschäftigung – mit der üblichen Verzögerung – wieder anzieht“.

III. 2 Familienleistungen

Bis heute ist der Politikbereich der Familienleistungen verhältnismäßig wenig von den Auswirkungen der Wirtschaftskrise betroffen. Einerseits haben die Mitgliedstaaten angesichts des zunehmenden Drucks, die öffentlichen Finanzen zu konsolidieren, Maßnahmen zur Feinabstimmung von Familienleistungen und zur verbesserten Wirksamkeit ihrer Finanzierung ergriffen. Andererseits liegt auf der Hand, dass Familienleistungen eine tragende Säule der Sozialschutzsysteme darstellen und deshalb bisher von der Krise weitestgehend verschont geblieben sind.

Die Mehrheit der Maßnahmen, die Mitgliedstaaten im Bereich Familienleistungen ergriffen haben, zielen auf die Feinabstimmung der Leistungen zur besseren und bedarfsorientierten Differenzierung ab. In der Tschechischen Republik und Polen wird Kindergeld anhand des Alters des Kindes differenziert. Estland und Lettland führten ein pauschalisiertes Kindergeld ein. In Litauen und Portugal wird das Kindergeld anhand des Einkommens der Familie (einschl. Obergrenze), des Alters und der Zahl der Kinder differenziert. Griechenland hat das Kindergeld aufgrund der Zahl der Kinder angepasst. In Spanien wird die Differenzierung des Kindergeldes anhand des Einkommens, des Alters und des Behinderungsgrades vorgenommen. Irland differenziert die Höhe des Kindergeldes je nach Rang des Kindes innerhalb der Familie. In Irland, Lettland und Litauen ist das Höchstalter für Empfänger von Kindergeld auf 18 Jahre begrenzt worden. Und auch in Luxemburg wird beim Kindergeld aufgrund der Familiengruppe und des Alters des Kindes differenziert.

Bei der Anpassung der Anspruchsvoraussetzungen oder der Finanzierung der Familienleistungen wurden nur kleine Schritte unternommen. Litauen hat die Mindestdauer des Versicherungszeitraums angehoben, die den Anspruch auf Mutterschafts- und Vaterschaftsleistungen begründet. In einem Kanton der Schweiz werden Familienleistungen über die Beiträge für nicht erwerbstätige Personen finanziert. Island hat die teilweise

Finanzierung des Elterngeldes durch den Staat eingestellt und Irland hat die Zulage für die frühkindliche Betreuung von Kindern unter fünf Jahren gestrichen. In Island werden Mutter- und Vaterschaftsbeihilfen aus Steuern finanziert.

Für Familienleistungen wurden in einigen Ländern zusätzliche Mittel zur Verfügung gestellt (Deutschland, Vereinigtes Königreich), wohingegen andere Mitgliedstaaten zur vorübergehenden Entlastung besondere Einmalzahlungen für einkommensschwache Haushalte angekündigt haben (Frankreich, Italien, Vereinigtes Königreich).

III.3 Angemessene und nachhaltige Altersvorsorge

Laut dem *Gemeinsamen Bericht über Sozialschutz und soziale Eingliederung 2010* waren „Rentner [...] bisher kaum betroffen, auch wenn Rentenkürzungen in manchen Ländern mit hohen Armutsraten unter Senioren Anlass zu Besorgnis geben“. Gleichzeitig konnten „nicht alle im Kapitaldeckungsverfahren finanzierten Systeme [...] der Krise gleich gut trotzen, was beweist, dass Unterschiede bei der Konzeption, Regelung und Investitionsstrategie durchaus Niederschlag finden“. Darüber hinaus warnt der *Gemeinsame Bericht*: „Da sich die Rentensysteme und ihr wirtschaftlicher Kontext jedoch verändern, könnten die längerfristigen Auswirkungen der Krise für künftige Rentner schwerwiegender sein, wenn keine zufriedenstellende Lösung gefunden wird“.

Die Internationale Vereinigung für Soziale Sicherheit kommt in ihrer Analyse der Auswirkungen der Krise auf soziale Sicherheit und private Alterssicherung^{vii} zu folgendem Schluss: „Soziale Sicherheit und Alterssicherung sind in einem nie dagewesenen Ausmaß von der jüngsten Finanzkrise betroffen“. Negative Entwicklungen im Investmentbereich haben erneut die Frage aufgeworfen, inwiefern Systeme nach dem Kapitaldeckungsverfahren angesichts der Interdependenz von Altersrenten und Schwankungen der Finanzmärkte zur Finanzierung von Alterssicherungssystemen geeignet sind. Ohne Zweifel hat die Finanzkrise die Frage nach dem Risikomanagement bei der Alterssicherung in den Mittelpunkt gerückt.

Der *Zwischenbericht über Pensions- und Rentensysteme*^{viii} des Ausschusses für Sozialschutz und Wirtschaftspolitik nimmt eine branchenspezifischere Betrachtung vor:

„Durch die Krise haben sich die Aspekte Nachhaltigkeit und Angemessenheit bei allen Alterssicherungssystemen verschlimmert. Niedrigere Wachstumsprognosen, ein zunehmendes Haushaltsdefizit und die steigende Neuverschuldung wirken sich nachteilig auf die Nachhaltigkeit aus. In Bezug auf die Angemessenheit sind die heutigen Rentner im Allgemeinen gut vor der Krise geschützt, jedoch könnten die Renten zukünftig von Phasen hoher Arbeitslosigkeit, niedrigeren Beiträgen und schlechteren Renditen auf den Finanzmärkten betroffen sein. Die Krise wirkt sich auf die derzeit Erwerbstätigen und damit auf die Akkumulierung von Renten- und Pensionsansprüchen aus, was insbesondere die jüngere Generation betrifft“.

Dennoch räumt auch der *Zwischenbericht über Pensions- und Rentensysteme* ein, dass „aufgrund der gesicherten Einkommen aus der öffentlichen Altersversorgung, die ihre Rolle als automatische Stabilisatoren erfüllt haben, die heutigen Rentner bisher zu den am wenigsten von der Krise betroffenen Personengruppen zählen“. Von einigen Ausnahmen

abgesehen spielen Leistungen aus kapitalgedeckten Alterssicherungssystemen für die Alterssicherung von europäischen Ruheständlern nur eine geringe Rolle. Bisher waren nur wenige Mitgliedstaaten mit akuten Haushaltsschwierigkeiten dazu gezwungen, Rentenkürzungen vorzunehmen. In vielen Mitgliedstaaten werden kapitalgedeckte Systeme jedoch in Zukunft eine wichtige Rolle bei der Auszahlung der Rentenleistungen spielen.

Die Krise hat deutlich gemacht, dass wirtschaftliches Wachstum, Beschäftigung, eine bessere Regulierung der Finanzmärkte sowie Solidarität zwischen den und innerhalb der Generationen miteinander verbundene Schlüsselkomponenten der Rentenpolitik darstellen. Voraussetzungen für das Funktionieren der Rentensysteme sind makroökonomische Stabilität und gut funktionierende Arbeits- und Finanzmärkte. Darüber hinaus bringt ein Abbau der strukturellen Arbeitslosigkeit wesentliche Vorteile.

Diese Aussage wird auch durch das kürzlich von der Europäischen Kommission veröffentlichte Dokument *Grünbuch, Angemessene, nachhaltige und sichere europäische Pensions- und Rentensysteme*^{ix} bestätigt. Ziel des Grünbuches ist eine Überprüfung der Verbesserung der Angemessenheit und Nachhaltigkeit der Renten- und Pensionsysteme. Das *Grünbuch* wiederholt, dass die jüngsten wirtschaftlichen Umstände die bestehenden Herausforderungen im Hinblick auf die demografische Alterung und die finanzielle Tragfähigkeit der Rentensysteme „verschärft und vergrößert“ haben.

Das *Grünbuch* erläutert, wie gravierend sich die Krise auf die Systeme zur Alterssicherung auswirkt:

„Sie hat die Abhängigkeit der einzelnen Systeme untereinander aufgezeigt, die Schwachpunkte mancher Systemstrukturen bloßgelegt und war dadurch ein Weckruf für alle Vorsorgemodelle, egal ob umlagefinanziert oder kapitalgedeckt: Höhere Arbeitslosigkeit, weniger Wachstum, höhere Staatsschulden und die Volatilität der Finanzmärkte haben es für alle Systeme schwieriger gemacht, ihre Vorsorgezusagen einzuhalten. Private Systeme können einen Teil des Drucks vom staatlichen Vorsorgesystem nehmen“.

Laut dem *Grünbuch* hat die Krise dafür gesorgt, dass der bestehenden Reformagenda die folgenden Aspekte hinzugefügt werden müssen:

- erhöhte Dringlichkeit, die Angemessenheitsschere zu schließen;
- erhöhte Dringlichkeit von Reformen für nachhaltigere öffentliche Finanzen;
- mehr Nachdruck auf die Anhebung des effektiven Pensionsantritts- bzw. Renteneintrittsalters;
- die Notwendigkeit, die Rechtsvorschriften für kapitalgedeckte Vorsorgemodelle so zu überarbeiten, dass diese effizient und krisenfest und die Rechtsvorschriften angemessen sind, damit Arbeitgeber/innen nicht in die Insolvenz getrieben werden oder die betriebliche Altersvorsorge einstellen;
- die Notwendigkeit, angesichts der zunehmenden Bedeutung von Pensionsfonds für eine wirksame und kluge Regulierung der Finanzmärkte zu sorgen.

Die bisher von den Mitgliedstaaten unternommenen Schritte zielten auf die Notwendigkeit ab, die nachhaltige Finanzierbarkeit der Alterssysteme zu verbessern. Für die Finanzierung der Altersrenten wurde in den Niederlanden eine Zusatzfinanzierung über allgemeine Steuern

eingeführt. Für die Altersversicherung von Angestellten und Selbständigen wurde in der Tschechischen Republik das Einkommen angehoben, ab dem Beiträge zur Alterssicherung zu leisten sind. Dieses Einkommen entspricht nun nicht mehr dem Vierfachen, sondern dem Sechsfachen des Durchschnittseinkommens. In Lettland wurden die Beitragszahlungen zur Altersversicherung reduziert. Ungarn hat den Beitrag der Arbeitgeber zur Frühverrentung angehoben. In Finnland wurde der Arbeitnehmer- und Selbständigenanteil zur staatlichen, einkommensabhängigen Altersversicherung leicht angehoben und gleichzeitig die staatlichen Ausgaben für die staatliche Garantierente aufgestockt. In der Slowakei wurde der Referenzwert für die Berechnung des Einkommens, ab dem Beiträge zur Altersvorsorge zu leisten sind, vom Mindesteinkommen auf das Durchschnittseinkommen angehoben.

IV. Schlussfolgerung

In Zeiten der Ungewissheit und Unsicherheit haben die Sozialschutzsysteme seit jeher eine entscheidende Rolle als sozioökonomische Stabilisatoren gespielt. Die von den Mitgliedstaaten und den Europäischen Institutionen ergriffenen Maßnahmen beleuchten diese kontinuierliche Rolle der Systeme als Antwort auf die großen Herausforderungen der Gegenwart. Besondere Beachtung verdient der Versuch, die Politik der sozialen Sicherheit auf europäischer Ebene mit der umfassenderen Wirtschafts- und Politikagenda in Einklang zu bringen. Die Vielfalt der politischen Maßnahmen, mit der die Mitgliedstaaten auf die Krise reagiert haben, spiegelt die sehr unterschiedlichen Ausgangspositionen wider; alle Länder weisen unterschiedlich hoch entwickelte und gefestigte Sozialschutzsysteme auf. Die Ironie besteht darin, dass die am meisten Betroffenen und Schwächsten die größten sozialen und wirtschaftlichen Bedürfnisse in Zeiten haben, in denen die Kapazitäten zur Erfüllung dieser Bedürfnisse als sehr begrenzt angesehen werden. In einigen Ländern herrscht kulturell und ideologisch die Meinung vor, Sozialschutz sei Teil des Problems und nicht Teil der Lösung. In diesen Ländern ist es von besonderer Bedeutung, die Werte (darunter Solidarität, Gegenseitigkeit, Eingliederung und Wachstum) zu festigen, auf denen das europäische Sozialmodell bis heute fußt. Nur auf diese Weise lassen sich die Grundsätze der individuellen und kollektiven Verantwortung in Übereinstimmung bringen und in Politik und Praxis zur kontinuierlichen Verbesserung der Sozialschutzsysteme und zum Vorteil der Bürger Europas verankern.

ⁱ Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: *Vorschlag für den Gemeinsamen Bericht über Sozialschutz und soziale Eingliederung 2010*, Brüssel, 5.2.2010, KOM(2010) 25 endgültig.

ⁱⁱ Europarat, Parlamentarische Versammlung: *Die sozialen Folgen der Wirtschaftskrise*, Dok. 12026, 30. September 2009; bei den Zitaten aus diesem Bericht, handelt es sich um eine nicht autorisierte Übersetzung

ⁱⁱⁱ Internationale Vereinigung für Soziale Sicherheit: „Die Auswirkungen der Krise auf die Verwaltungen der sozialen Sicherheit: Übersicht über die Ergebnisse einer IVSS-Umfrage“. *Internationale Revue für Soziale Sicherheit*, Bd. 63, 2/2010; bei den Zitaten aus diesem Bericht, handelt es sich um eine nicht autorisierte Übersetzung

^{iv} Europäischer Rat: *Schlussfolgerungen vom 17. Juni 2010*, Brüssel, 17. Juni 2010, Dok. EUCO 13/10

^v Europäische Kommission: *Mitteilung der Kommission – Europa 2020 – Eine Strategie für Beschäftigung und intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum*, Brüssel, 3. März 2010, KOM(2010) 2020

^{vi} Rat der Europäischen Union: *Gemeinsamer Beschäftigungsbericht 2009/2010*, Brüssel, 19. Februar 2010, Dok. 6575/10

^{vii} Internationale Vereinigung für Soziale Sicherheit: „The impact of the 2007-2009 crisis on social security and private pension funds: A threat to their financial soundness?“. *Internationale Revue für Soziale Sicherheit*, Bd. 63, 2/2010; bei den Zitaten aus diesem Bericht, handelt es sich um eine nicht autorisierte Übersetzung

^{viii} Rat der Europäischen Union: *Interim EPC / SPC joint Report on Pensions*, Brüssel, 27. Mai 2010, Dok. 9989/10; bei den Zitaten aus diesem Bericht, handelt es sich um eine nicht autorisierte Übersetzung.

^{ix} Europäische Kommission: *Grünbuch: Angemessene, nachhaltige und sichere europäische Pensions- und Rentensysteme*, Brüssel, 7. Juli 2010, KOM(2010) 365 endgültig.
