



Sozialpolitik im europäischen Vergleich

RENATE MINAS
Oktober 2010

- Die sozialen Sicherungssysteme der Mitgliedsstaaten der Europäischen Union stehen vor einer Modernisierungsherausforderung: Sie müssen an veränderte Alters- und Arbeitsstrukturen sowie an die neue Balance zwischen den Geschlechtern angepasst werden. Doch wie können die Modernisierungserfahrungen unterschiedlicher Länder systematisiert werden, um gegenseitiges *policy learning* zu ermöglichen?
- Ausgehend von einer Klassifizierung in fünf Wohlfahrtsstaatsmodelle beleuchtet die Studie Reformtrends in der Krankheits- und Arbeitsunfallversicherung, der Arbeitslosenversicherung, Sozialhilfe und bei der Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt. Dabei treten erhebliche Unterschiede in der Qualität sozialer Sicherungssysteme in Bezug auf monetäre Leistungen sowie Aktivierungsleistungen zu Tage.
- Trotz anhaltender Reformen verändern sich die Wohlfahrtsstaatsmodelle selbst nur in einigen Aspekten. Jenseits von *policy learning* sind neue Strategien in der Wirtschafts- und Sozialpolitik gefordert, um insbesondere dem demographischen Wandel wirksam zu begegnen. Vor allem sollte der produktive Faktor der sozialen Sicherheit für Wachstum, Beschäftigung und gesellschaftliche Stabilität stärker betont werden.



Inhalt

Einleitung	3
Modelle sozialer Sicherungssysteme	3
Soziale Sicherungen gegen soziale Risiken und soziale Ausgrenzung	4
Krankheits- und Arbeitsunfallversicherung	5
Arbeitslosenversicherung	7
Sozialhilfe	7
Wiedereingliederung auf den Arbeitsmarkt	8
Fallbeispiel Rentensysteme: Herausforderungen und Lösungsmöglichkeiten	9
Gemeinsame Herausforderungen	9
Lösungsmöglichkeit	9
Zukünftige Herausforderungen	9
Haben die Modelle sozialer Sicherungssysteme noch Gültigkeit?	10
Literatur	12

Einleitung

Mit einer Bevölkerung von beinahe einer halben Milliarde Menschen erstreckt sich die Europäische Union über einen großen Teil des europäischen Kontinents. So unterschiedlich die 27 EU-Mitgliedsländer auch sind, sie stehen doch vor gemeinsamen Herausforderungen wie dem demografischen Wandel, den veränderten Arbeitsstrukturen sowie der neuen Balance zwischen den Geschlechtern, die die Rahmenbedingungen der sozialen Sicherungssysteme in Frage stellen. In diesem Zusammenhang wird oft von der Modernisierung der sozialen Sicherungssysteme gesprochen, die darin besteht, die Systeme an gesellschaftliche Veränderungen anzupassen. Auch die Dynamik der Lissabon-Strategie bewirkte seit dem Jahre 2000 eine strategische Neuausrichtung in der europäischen Sozialpolitik. Europa sollte sich hiernach bis 2010 nicht nur zur wettbewerbsstärksten Region der Welt entwickeln, sondern verpflichtete sich auch zu einem stärkeren sozialen Zusammenhalt. Dies wurde unter dem Leitgedanken »Modernisierung des Europäischen Sozialmodells« verankert. Das Programm des »neuen« Europäischen Sozialmodells stieg damit zur gemeinsamen Strategie der EU auf. Mit dem Instrument der »Methode der Offenen Koordinierung« (OMK) sollte die Übertragung von Erfahrungen zwischen den EU-Mitgliedsländern systematisiert und ein gegenseitiges *policy learning* ermöglicht werden.

Das Konzept des Europäischen Sozialmodells wird in der Diskussion unterschiedlich interpretiert, wie zum Beispiel als eine historisch gewachsene Wertekultur, die die verschiedenen Sozialsysteme des erweiterten Europa eher verbinden könnte als eine mögliche Europäisierung der Sozialpolitik. Dieses Konzept wird aber auch als ein zentrales Element des europäischen Integrationsprozesses aufgefasst, in dem sozialer Zusammenhalt als Mittel zum Zweck der wirtschaftlichen Entwicklung dient. Dies zeugt von der Notwendigkeit, mit Hilfe von erprobten Konzepten zum Wissen über die Voraussetzungen und Wirkungsweisen der unterschiedlichen Sozialsysteme beizutragen.

Die verschiedenen institutionellen Ausprägungen der europäischen Sicherungssysteme als auch die Fülle von Reforminitiativen im Bereich der Sozialpolitik stellen große Anforderungen an politische Entscheidungsträger und Verwaltungen, wenn es um den Wissenstransfer von Erfahrungen (*best practice*) und *policy learning* geht. Der Bericht, auf dem dieser Text beruht, soll einen Beitrag zu

diesem Wissenstransfer leisten. Er stellt die Organisation der verschiedenen sozialen Sicherungssysteme und deren institutionellen Wandel mit Hilfe einer Klassifizierung in verschiedene Modelle dar (Palme, Nelson, Sjöberg, Minas 2009). Diese Klassifizierung ermöglicht sowohl Unterschiede als auch Gemeinsamkeiten der Systeme zu erkennen sowie ihre potentiellen Konsequenzen für die Eingliederung auf dem Arbeitsmarkt als auch der Bekämpfung von Armut und Ausgrenzung. In diesem Bericht wird ein Vergleich der Europäischen Sozialsysteme anhand aktueller empirischer Daten durchgeführt¹.

Modelle sozialer Sicherungssysteme

Auch wenn Klassifizierungen immer eine Vereinfachung institutioneller Strukturen bedeuten, können sie einen guten Ausgangspunkt für sozialpolitische Analysen bilden. Klassifizierungen können entlang verschiedener Dimensionen geschehen. Hier wird eine Klassifizierung benutzt, die explizit auf institutionelle Aspekte sozialer Sicherungssysteme zielt und von Korpi/Palme (1998) entwickelt wurde. Auf der Grundlage der Strukturierung der Alters- und Krankenversicherung entwickelten Palme/Korpi fünf Idealtypen.

1. In dem zielgerichteten Wohlfahrtsstaatsmodell (*targeted model*) wird nach einem Bedürftigkeitstest ein Minimum an Sozialleistungen (in Form von z. B. Sozialhilfe) gewährt. Ansprüche darüber hinaus müssen privat oder durch berufsgruppenbezogene Systeme abgedeckt werden.
2. Das freiwillig staatsunterstützte Modell (*voluntary state-supported model*) baut auf freiwillige Versicherungssysteme, von denen Versicherte Sozialleistungen erhalten. Die Rolle des Staates ist überwiegend begrenzt auf regulative und aufsichtsgewährende (*supervisory*) Funktionen. Im Zusammenhang mit diesem Modell wird auch manchmal auf das Genter System verwiesen, d. h. das System einer freiwilligen, öffentlich subventionierten und gewerkschaftlich verwalteten Versicherung gegen Arbeitslosigkeit, das heute in Schweden, Dänemark und Finnland gefunden werden kann.

1. Die Daten, die in dieser Analyse benutzt wurden, kommen hauptsächlich von Mutual Information System on Social Protection (MISSOC)/EU und dem Social Citizenship Indicators Program (SCIP), das vom Swedish Institute for Social Research, Stockholm Universität erstellt wurde.

3. Sozialleistungen im Grundsicherungsmodell (*basic security model*) sind eher niedrig und bestehen aus Pauschalzuwendungen. Die Anspruchsberechtigung beruht entweder auf individuellen Beiträgen oder auf dem Prinzip der Staatsbürgerschaft. Das Modell verkörpert ein universelles System und kommt in Irland, Dänemark, Holland und Großbritannien vor.

4. Im vierten Modell, dem staatlich-korporatistischen Modell (*state corporatist model*), ist die Zugangsberechtigung zu sozialen Leistungen nach Berufsgruppen organisiert (umfasst also nur die arbeitende Bevölkerung). Leistungen sind abhängig von eingezahlten Beiträgen und damit an den früheren Verdienst angepasst. Sie können aber zwischen den berufsgruppenorientierten Versicherungssystemen stark variieren. Österreich, Belgien, Frankreich, Deutschland und Italien können hier als Beispiele aufgeführt werden.

5. Das umfassende Modell (*encompassing model*) kombiniert universelle Rechte nach dem Prinzip der Staatsbürgerschaft mit einkommensorientierten Ansprüchen der arbeitenden Bevölkerung. Es vereint das Grundsicherungsmodell mit dem staatlich-korporatistischen Modell. Unter den europäischen Staaten werden vor allem Schweden und Finnland mit diesem Modell der sozialen Sicherung verknüpft.

Soziale Sicherungssysteme in Griechenland, Portugal und Spanien weisen sowohl Gemeinsamkeiten als auch Unterschiede mit dem korporatistischen Modell auf. So teilen die südeuropäischen Länder ihre fragmentarische Struktur mit dem korporatistischen Modell und die tragende Rolle der Familie in der Fürsorge mit dem so genannten »Subsidiaritätsprinzip«. Deutliche Unterschiede gibt es jedoch in der Qualität sozialer Sicherungssysteme. Eine Zuordnung der EU-Mitgliedsstaaten aus Zentral- und Osteuropa in ein gemeinsames Sozialstaatsmodell ist daher schwierig, obwohl sich eine historische Kopplung zwischen einigen Ländern aus Zentral- und Osteuropa und dem staatlich-korporatistischen Modell ableiten lässt, die in der organisatorischen Struktur erkennbar ist.

Soziale Sicherungssysteme können soziale Eingliederung in verschiedener Weise beeinflussen. Durch ausreichendes Einkommen schützen soziale Leistungen vor Armut und den negativen Folgen eines zu niedrigen Einkommens, während verschiedene Arten von Rehabilitierung und/oder Trainingsprogrammen zu einem Wiedereinstieg

ins Erwerbsleben verhelfen können. Allerdings kann soziale Sicherung auch zu Abhängigkeit von sozialen Leistungen führen und damit zur sozialen Ausgrenzung beitragen, wenn z. B. Programme, die die Arbeitsmarktfähigkeit fördern sollen, fehlen. Daher liegt der Fokus in diesem Bericht sowohl auf monetären Leistungen als auch auf Aktivierungsmaßnahmen. Ebenso wurden die Aufteilung der Verantwortung und die Rolle verschiedener Interessengruppen wie die der Versicherten, der Arbeitgeber und des Staates behandelt. Im Rahmen dieses Policy Briefes werden einige zentrale Resultate präsentiert. Es wurden institutionelle Indikatoren wie z. B. Deckungsgrad oder Beitragssätze ausgewertet, die als eine Ergänzung zu den allgemein üblichen Indikatoren zu sozialer Eingliederung (Laeken-Indikatoren²) verstanden werden.

Soziale Sicherungen gegen soziale Risiken und soziale Ausgrenzung

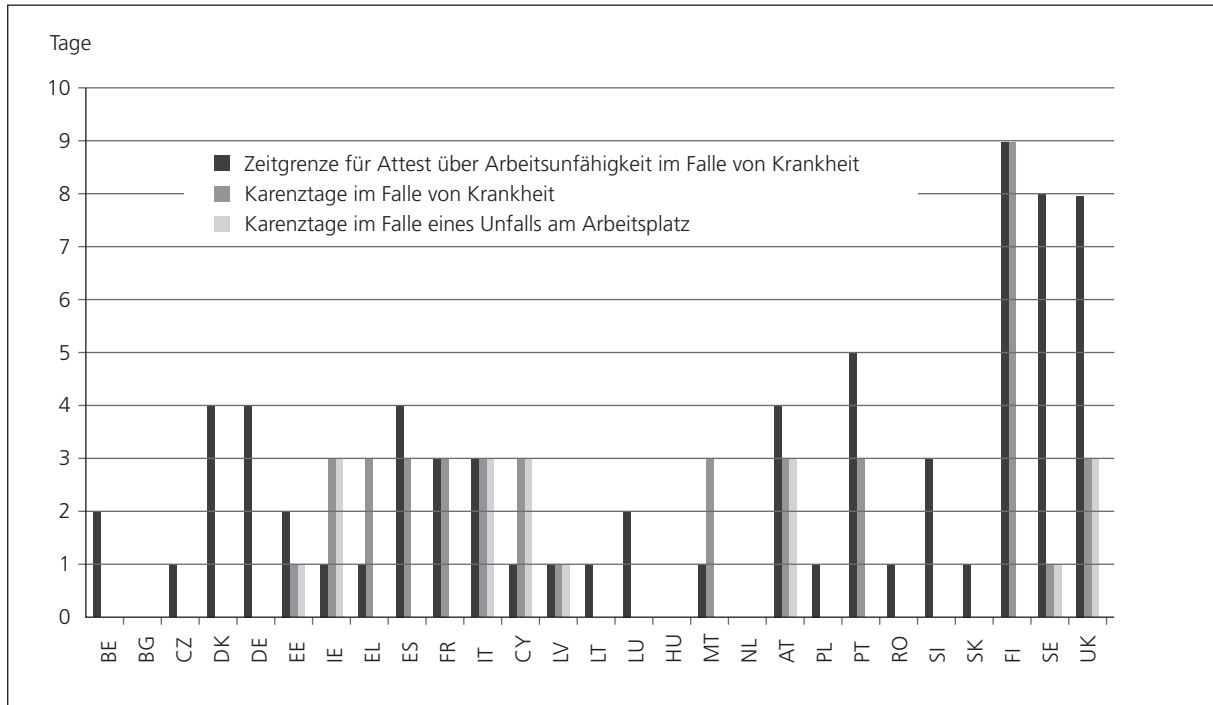
Absicherungen existenzieller Risiken für Menschen im erwerbsfähigen Alter sind generell in den europäischen Mitgliedsländern hoch entwickelt. Das Ziel ist es, Einkommensverluste im Krankheitsfall oder durch Arbeitslosigkeit zu kompensieren und damit einen reibungslosen Übergang in und aus der Beschäftigung zu ermöglichen. Dauerhafte Abhängigkeit von staatlicher Fürsorge, die zu einer Verfestigung von Armut über Generationen hinweg führt, soll aber vermieden werden. Hohe Nichterwerbsquoten³ in vielen EU-Staaten weisen deutlich auf die Gefahren einer andauernden Ausgliederung aus dem Arbeitsmarkt hin (OECD 2009). Eine Vielzahl von Reformen wurde in den vergangenen Jahren durchgeführt, die die negativen Effekte sozialer Sicherung minimieren und Nichterwerbsquoten reduzieren sollen. Ein herausragendes Merkmal in der Entwicklung ist die wachsende Anzahl der Wiedereingliederungsprogramme, die in den meisten Ländern Europas eingeführt wurden und Veränderungen in sowohl monetären Schutzsystemen als auch in der Ausrichtung sozialer Dienste beinhalten. Aktive soziale Eingliederung kann den Übergang von Ar-

2. In Laeken/Belgien einigte sich der Europäische Rat 2001 auf 18 gemeinsame statistische Indikatoren für soziale Eingliederung, welche die Fortschritte der Mitgliedsstaaten bei der Verwirklichung der gemeinsamen Ziele der EU auf vergleichbare Weise überwachen sollen. Dabei wird zwischen zehn primären Indikatoren zur Erfassung der wichtigsten Ursachen sozialer Ausgrenzung und acht sekundären Indikatoren zur Beschreibung anderer Dimensionen des Problems unterschieden.

3. Inactivity = Totale Population minus Erwerbstätige und Arbeitslose



Darstellung 1: Zeitgrenze für die Lieferung eines Attests im Falle von Krankheit oder Unfall am Arbeitsplatz in den EU-Mitgliedsstaaten 2005



Anmerkung: Information zu einer Zeitgrenze, in der Atteste über eine Arbeitsunfähigkeit vorgelegt werden müssen, waren für Bulgarien nicht zu erhalten. Ungarn hat keine formelle Zeitgrenze und die Niederlande verlassen sich auf andere Kontrollmechanismen in diesem Zusammenhang. Für die Länder, wo kein Balken dargestellt ist, existieren keine Karenztage.

Quelle: SCIP und MISSOC

beitslosigkeit zu Erwerbstätigkeit, aber auch den Wiedereinstieg arbeitsmarktferner Personen fördern.

Im Folgenden sind einige Beispiele der Organisation sozialer Sicherungssysteme dargestellt und Reformtrends zusammengefasst.

Krankheits- und Arbeitsunfallversicherung

Verglichen mit anderen sozialen Risiken beziehen Krankheit und Arbeitsunfälle ein breiteres Netzwerk von Schlüsselakteuren und Interessengruppen ein, die zum Teil durch die enge Verbindung zwischen monetären Leistungen und Gesundheitsfürsorge allgemein verursacht wird. So sind in den meisten Ländern ärztliche Atteste erforderlich, um lohnfortzahlende Krankheitstage erhalten zu können, aber auch um die Art und das Ausmaß der Arbeitsunfälle festzustellen.

Darstellung 1 zeigt, von welchem Krankheitstag an ein ärztliches Attest vorgelegt werden muss, sowie die Anzahl der Karenztage, die einer Leistungsauszahlung im Falle von Krankheit und Arbeitsunfähigkeit vorausgehen. In vielen Ländern werden vom ersten Krankheitstag an ärztliche Atteste verlangt, obgleich in manchen anderen, wie Schweden und Finnland, ein Attest erst nach mehreren Tagen obligatorisch ist. In Ungarn gibt es keine offizielle Frist, doch muss ein Attest vor der nächsten Gehaltsauszahlung vorgelegt werden. In Holland müssen die Krankengeldbezieher Kontakt mit einem Inspekteur aufrechterhalten und bei Heimbesuchen anzutreffen sein. Karenztage existieren in gut der Hälfte der europäischen Länder. Mit neun Karenztagen gibt Finnland den Anschein eines Extremfalles, doch sind die Arbeitgeber hier verpflichtet, das Gehalt weiter auszuzahlen, bis die Sozialleistung berechnet ist.

Reformen der Krankheits- und Arbeitsunfallversicherung sind oft mit dem Anspruch verbunden, die Anzahl der

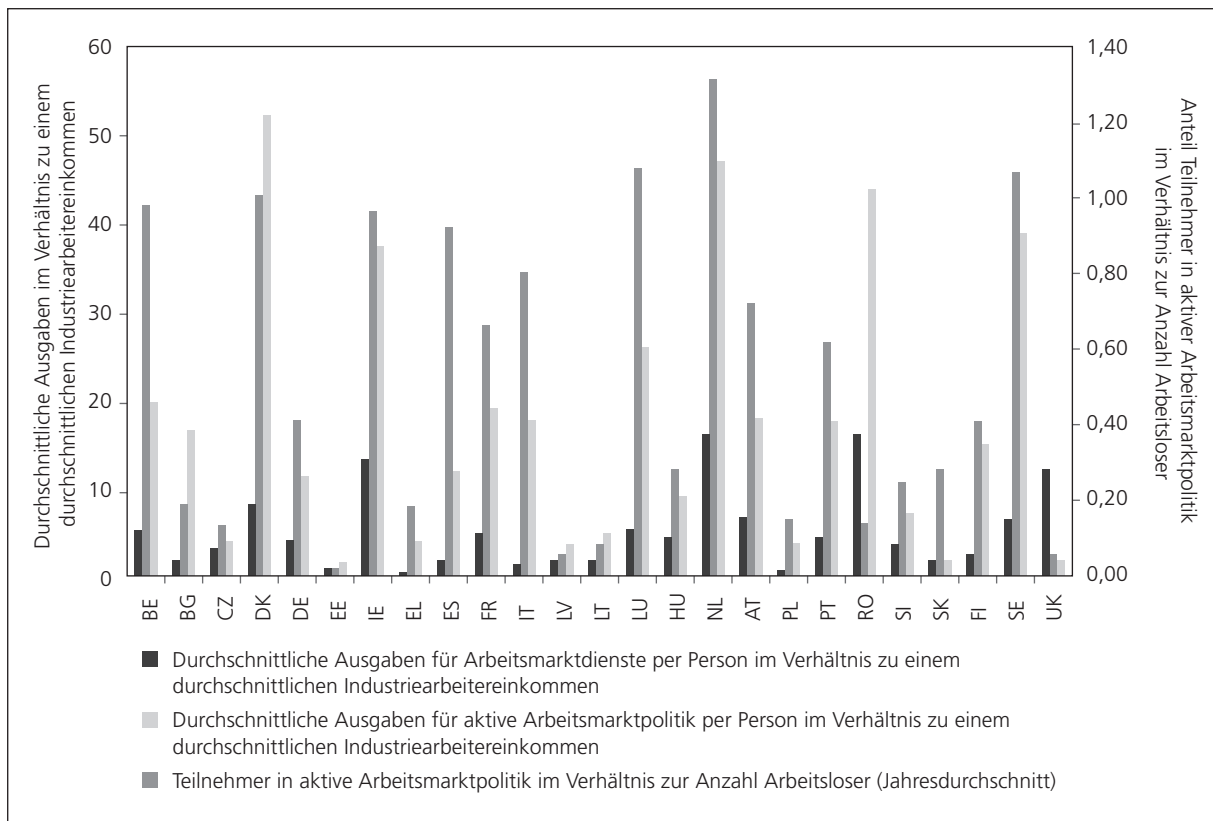


Tabelle 1: Dauer der Arbeitslosengeldzahlungen in den Mitgliedsländern der EU

		Verlängerung aufgrund von			
		Alter	Beschäftigungszeit	Alter + Beschäftigungszeit	
Niedrig (weniger als ein Jahr)	SK, UK, LV, HU, MT, CY	IT	BU, EE, RO, PL	LT, SI, AT	LT, SL, AT
Mittel (12–33 Monate)	CZ, SE, FI	IE, PT, LU	EL, NL	FR	
Hoch (zwei Jahre oder mehr)	ES, BE	DK		DE	

Quelle: EUROSTAT

Darstellung 2: Anzahl Teilnehmer in aktiver Arbeitsmarktpolitik in Relation zur Anzahl Arbeitsloser in den 25 EU-Mitgliedsstaaten, 2005.



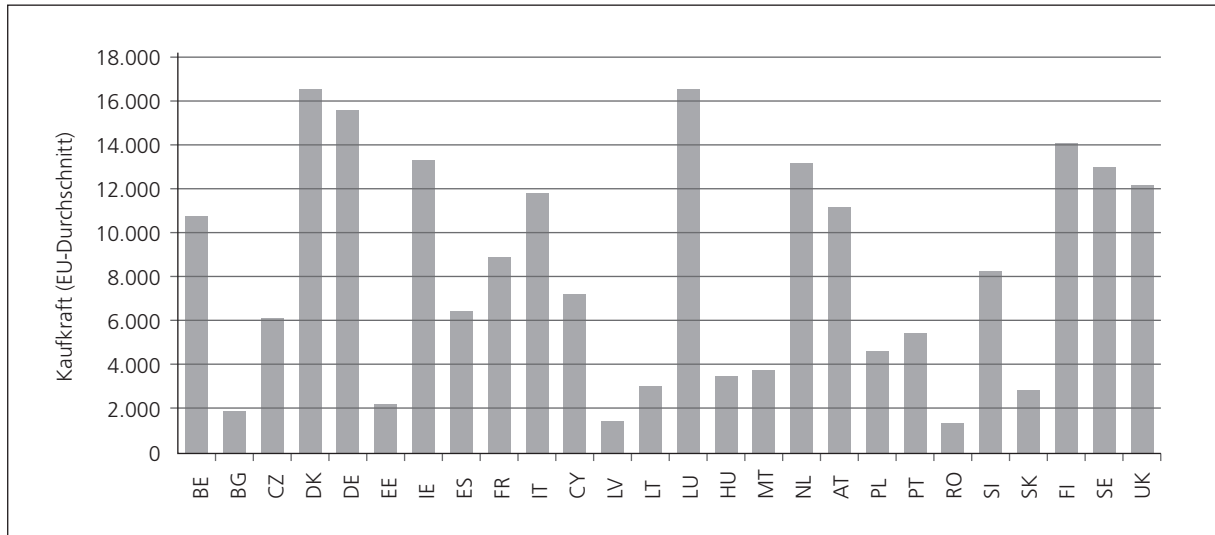
Quelle: EUROSTAT.

Leistungsempfänger zu reduzieren. In der Anspruchsbeurteilung für die Leistungsempfänger ist dabei die Aufmerksamkeit verstärkt auf die Einbindung von Gesundheitsdiensten gerichtet worden. Auf der individuellen Ebene wurden Anspruchskriterien verschärft und die Ge-

samtleistung gesenkt. Auch Arbeitgeber sind verstärkt in den Fokus gerückt, z. B. durch die Verlängerung von Lohnfortzahlungen im Krankheitsfall, um eine stärkere Verantwortung im Bezug auf Rehabilitation und Gesundheit am Arbeitsplatz zu übernehmen. Letzteres ist norma-



Darstellung 3: Sozialhilfe standardisiert für Kaufkraft in den EU-Mitgliedsstaaten, 2005. Durchschnitt der netto Beihilfe für drei Haushaltstypen: Alleinstehende, Alleinerziehende und Familien mit beiden Elternteilen (jährliche Summe).



Anmerkung: Der Sozialhilfebetrag in Italien variiert beträchtlich zwischen den Regionen. Die Angaben hier beziehen sich auf Mailand ohne Wohnzuschlag. Wohnzuschläge sind auch für Bulgarien und Estland ausgenommen. Zusätzliche lokale Beiträge für Sozialhilfe sind in Lettland nicht mitgerechnet.

Quelle: SaMip und MISSOC

erweise durch das Arbeitsrecht geregelt, und weniger durch Sozialversicherungsgesetze.

Arbeitslosenversicherung

Bei der Arbeitslosenversicherung ist es nur möglich, die gegenwärtigen Rahmenbedingungen zu vermitteln. Informationen zur Zulassungsberechtigung, Bedingungen für Karenztage sowie Regelungen für die Arbeitssuche können im Bericht gefunden werden. Weitere wichtige Indikatoren sind Deckungsgrad der Systeme, Beitragshöhe, Ersatzquote und Bezugsdauer.

Die folgende Tabelle zeigt die Höchstdauer, für die Arbeitslosengeld in den Mitgliedsländern der EU ausbezahlt werden kann. Die Dauer der Auszahlung ist entweder einheitlich festgelegt, so wie z. B. in Schweden, Finnland, Belgien und Großbritannien oder variiert gemäß individueller Umstände wie Alter (Italien, Dänemark) und Länge der Erwerbstätigkeit (Holland, Polen, Rumänien).

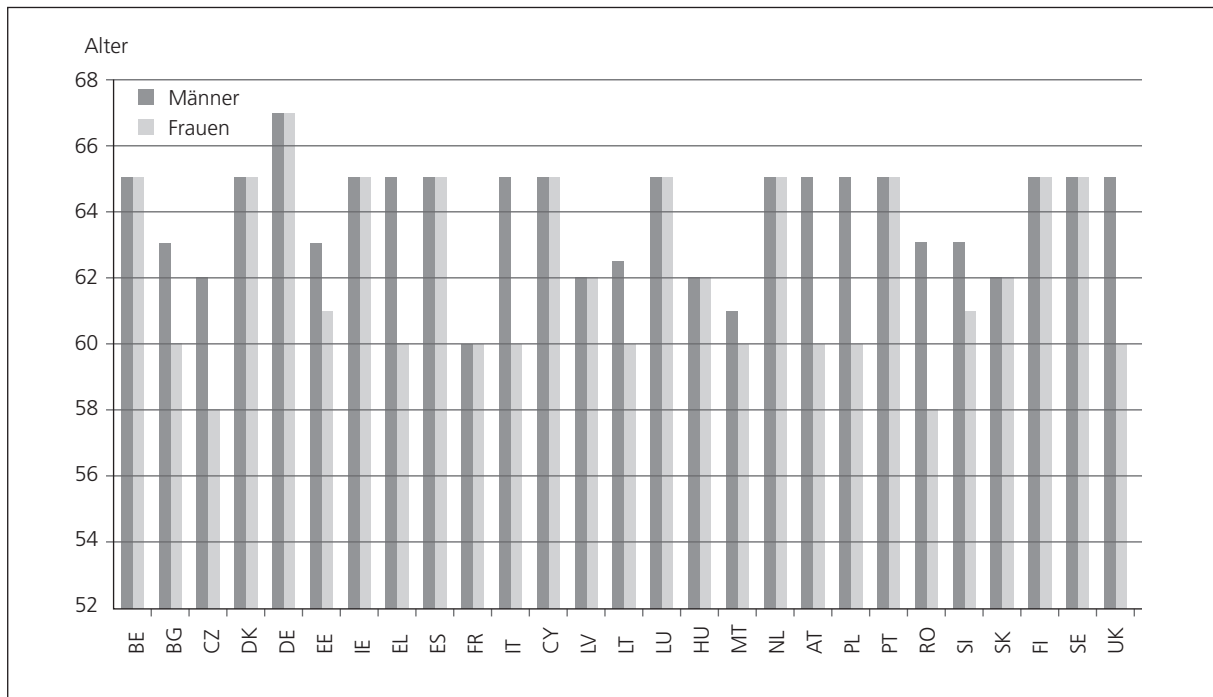
Eine maßgebliche Veränderung in der Arbeitslosendebatte quer durch Europa ist die Erkenntnis, dass eine aktive Arbeitsmarktpolitik die positiven Umverteilungseffekte

einer freizügigen Arbeitslosengeldregelung mit den unbeabsichtigten negativen Auswirkungen auf das Arbeitskräfteangebot ausbalancieren kann. Die Organisation aktiver und passiver Arbeitsmarktpolitik variiert jedoch stark innerhalb der Mitgliedsländer der EU. Der Umfang aktiver Arbeitsmarktpolitik ist besonders hoch im Norden Europas und in einigen Ländern Kontinentaleuropas. Am anderen Ende des Spektrums befinden sich osteuropäische Länder sowie Großbritannien. Auch wenn es um die Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik geht, lässt sich das eben gezeichnete Muster wiedererkennen, wobei Dänemark, Schweden und Finnland, aber auch die Niederlande und Irland zu den Ländern gehören, die am meisten für diese Programme ausgeben.

Sozialhilfe

Sozialhilfe ist ein weiteres zentrales Beispiel, da Maßnahmen zur Wiedereingliederung in zunehmendem Maße auch auf Sozialhilfebezieher ausgerichtet sind. Die Durchführung dieser Regelungen findet jedoch meist lokal statt. Sozialhilfe richtet sich an Haushalte mit wenig oder keinem Einkommen, und bedeutet in den meisten Ländern niedrigere Leistungen als die der vorgelagerten so-

Darstellung 4: Gesetzliches Rentenalter in den EU-Mitgliedsstaaten.



Anmerkung: Das gesetzliche Rentenalter für Frauen variiert in Tschechien mit der Anzahl der Kinder. In der Darstellung wird von zwei Kindern ausgegangen. Das gesetzliche Rentenalter für Malta gilt für Personen, die vor 1952 geboren sind. In Rumänien gilt ab 2014 ein progressives Rentenalter, 65 Jahre für Männer und 60 Jahre für Frauen.

zialen Sicherungssysteme. Da Sozialhilfe nur einen Mindeststandard decken und ein menschenwürdiges Dasein ermöglichen soll, unterscheiden sich die absoluten Sozialhilfesätze deutlich zwischen den Ländern, vor allem zwischen den »alten« und »neuen« EU-Mitgliedsstaaten.

Deutschland, Luxemburg und Dänemark weisen hohe Sozialhilfesätze auf, gefolgt von Finnland, Irland, Holland, Schweden, Großbritannien, Italien, Österreich und Belgien. In diesen Ländern sind ganz oder teilweise Ausgaben für Mietzahlungen enthalten. Deutlich niedrigere Sozialhilfesätze existieren in Polen, Ungarn, Estland oder Bulgarien.

Wiedereingliederung auf den Arbeitsmarkt

Soziale Eingliederung heißt auch, den Aspekt der Wiedereingliederung von Leistungsempfängern hervorzuheben. So wurden in dem Bericht systematische Vergleiche von Altersversorgung, Frühpensionierung, Langzeitarbeitslosigkeit bei älteren Arbeitnehmern und länger-

fristige Arbeitsunfähigkeit im Allgemeinen erstellt: Systeme, die durch die Überalterung der Bevölkerung einem verstärkten finanziellen Druck ausgesetzt sind und in vielen Ländern im Zentrum der Reformen stehen. Eine regelmäßige Neubeurteilung im Falle einer längerfristigen Arbeitsunfähigkeit ist nur ein Beispiel für die komplexen Möglichkeiten und Lösungsansätze, ggf. einen Austritt aus dem Arbeitsleben neu zu definieren.

Darstellung 4 zeigt das gesetzliche Renten- und Pensionsalter in den EU-Mitgliedsstaaten, das jedoch nicht unbedingt mit dem aktuellen Rentenalter übereinstimmen muss. Der Geschlechterunterschied, der in ungefähr der Hälfte der Länder zu erkennen ist, wird auf Dauer nicht mehr vorhanden sein, da nach einem Urteil des Europäischen Gerichtshofes die sozialen Sicherungssysteme Männer und Frauen gleichbehandeln sollen. Die Spannweite des Rentenalters liegt zwischen 60 Jahren (Frankreich) und 67 Jahren (Deutschland).

Fallbeispiel Rentensysteme: Herausforderungen und Lösungsmöglichkeiten

Die Altersfürsorge erscheint auf den ersten Blick weniger relevant für die soziale Ausgliederung aus dem Arbeitsmarkt als die sozialen Sicherungssysteme. Aber die Rentensysteme sind v. a. deshalb relevant, da der soziale Schutz für Ältere mit den verschiedenen Arten des Austritts aus dem Erwerbsleben verbunden ist. Die vielleicht anschaulichste Kopplung zwischen Altersversorgung und Erwerbsleben stellen die Rentensysteme dar.

Gemeinsame Herausforderungen

Der demografische Wandel stellt Politik und Gesellschaft in den europäischen Ländern vor große Herausforderungen. Die Kombination von einer Verlängerung der Lebenserwartung, die Zunahme der Altersgruppe über 60, die noch bis 2030 spürbar sein wird, und eine anhaltende geringe Geburtenrate, wird tief greifende strukturelle Veränderungen nach sich ziehen. Aufgrund dieser demografischen Entwicklung wird die Anzahl der auf dem Arbeitsmarkt verfügbaren Arbeitskräfte deutlich zurückgehen (wobei sich der Prozess für Deutschland insbesondere ab 2020 beschleunigen dürfte). Immer weniger Beschäftigte müssen für immer mehr Rentner aufkommen, d. h. die finanzielle Nachhaltigkeit der Altersversorgung stellt eine essentielle Herausforderung dar.

Eine anhaltend hohe Arbeitslosenquote hat die sozialen Versicherungssysteme gravierend unter Druck gesetzt. Als Reaktion darauf wurden in vielen Systemen Änderungen eingeführt, die sowohl Beiträge und Dienstleistungen als auch deren Finanzierung berühren. Politische Reaktionen und Handlungsmöglichkeiten unterscheiden sich jedoch auf Grund von institutionellen Voraussetzungen und verschiedener Prioritätensetzung. Die länderübergreifenden Unterschiede in der Strukturierung der Altersversicherung haben sich teilweise vergrößert.

Lösungsmöglichkeit

Die schwedische Rentenreform ist hier ein interessanter Fall. In Schweden wurde 1998 ein umfassender Umbau des Rentenversicherungssystems vorgenommen. Maßgeblicher Anstoß waren die zu erwartenden Finanzierungsschwierigkeiten, hervorgerufen durch tiefgreifende

ökonomische Probleme, die wachsende Lebenserwartung und das sich dadurch verschlechternde Verhältnis von Leistungserbringern und Leistungsempfängern, das durch hohe Arbeitslosigkeit und geringes wirtschaftliches Wachstum noch verschärft wurde. Nach einer mehr als zehnjährigen Diskussion einigten sich alle Parteien (Regierungs- und Oppositionsfraction, auch Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften waren involviert) auf ein neues Rentensystem, das an die volkswirtschaftliche und demografische Entwicklung angepasst wurde.

Die schwedische Rentenreform enthielt unter anderem die Einführung einer stärkeren lohn- und einkommensbezogenen Rente, wobei die bisherige Regelung abgeschafft wurde, wonach die fünfzehn besten Erwerbsjahre als Grundlage der späteren Rente berücksichtigt wurden. Die neue einkommensbezogene Altersrente berücksichtigt nun die gesamte Erwerbsbiografie ab dem 16. Lebensjahr und ermöglicht einen flexiblen Renteneintritt ab dem 61. Lebensjahr. Es wurde lediglich eine Untergrenze, jedoch keine Obergrenze festgelegt. Demnach besteht frühestens mit 61 Jahren die Möglichkeit, eine Rente zu beziehen. Es steht aber jedem offen, länger zu arbeiten und so die eigenen Rentenansprüche zu erhöhen. Die Versorgungspflicht im Alter liegt also stärker beim Individuum, und nur wenn eine Person bedürftig ist, erhält sie eine Grundrente. Damit wird ein starker Anreiz geschaffen, die Lebensarbeitszeit zu verlängern.

Die Renten werden automatisch der finanziellen Entwicklung angepasst, d. h. steigende Einnahmen für die Altersvorsorge wirken sich positiv auf die ausbezahlten Renten aus, sinkende hingegen bewirken das Gegenteil. Es wird nur das verteilt, was an Beiträgen in das System hereinkommt; staatliche Zuschüsse sind ausgeschlossen. Auf diese Art bleibt das System finanziell abgesichert. Die mit der Reform eingeführten Steuerungssysteme zielen darauf ab, das Rentensystem weniger von politischen Entscheidungen abhängig zu machen und stattdessen die Bemessung der Renten stärker in Abhängigkeit von der wirtschaftlichen und demographischen Entwicklung zu gestalten.

Zukünftige Herausforderungen

Der Anstieg altersbedingter Abhängigkeit, hervorgerufen durch eine Verlängerung der Lebenserwartung und der geringen Geburtenrate, ist beispiellos. Zukünftige He-

rausforderungen bestehen nun vor allem darin, die Nachhaltigkeit der Rentensysteme zu gewährleisten; ein Ziel, das nicht nur von den einzelnen EU-Mitgliedsstaaten, sondern auch von der EU deutlich erkannt und angestrebt wird. Doch darf über die finanzielle Nachhaltigkeit nicht die soziale Komponente vergessen werden. Es geht darum, ein angemessenes Leistungsniveau der Altersversorgungssysteme zu sichern, d. h. Renten müssen ausreichend sein. Um dies finanzpolitisch zu gewährleisten, ist eine Erhöhung der Erwerbsquote und Beschäftigungsrate notwendig. Mit Blick auf die Rentensysteme sind, statt Anreize zu einer Frühpensionierung zu geben, ggf. die Möglichkeiten eines flexiblen Rückzuges aus dem Erwerbsleben gefordert, die die Kosten einer verlängerten Lebensdauer vermindern können.

Haben die Modelle sozialer Sicherungssysteme noch Gültigkeit?

Der Vergleich wichtiger zentraler Sicherungssysteme der 27 EU-Mitgliedsstaaten zeigt, dass, auch wenn Reforminitiativen in den meisten Ländern zu verzeichnen sind, eine starke Beziehung innerhalb der sozialpolitischen Typen zu erkennen ist und sich die sozialen Schutzsysteme innerhalb Europas trotz der anhaltenden Diskussion über die Existenz und Sicherung eines Europäischen Sozialmodells, beträchtlich unterscheiden.

Eine zentrale Frage ist jedoch, inwieweit aktuelle Reformen und Trends die Relevanz der einzelnen Modelle verändert haben. Manche Neuerungen mögen zu einer Konvergenz innerhalb der Gruppen geführt haben, andere Innovationen können einen gegenteiligen Effekt erzielt haben. Grundsätzliche Veränderungen lassen sich z. B. innerhalb des Grundleistungsmodells erkennen. So haben in Großbritannien Kürzungen des Arbeitslosengeldes, die Besteuerung von Arbeitslosengeld und Sozialhilfe sowie weitere Änderungen zu drastischen Einschnitten in der Leistungshöhe sozialer Sicherungssysteme geführt. Die Niederlande, auch in der Gruppe der Länder mit einem Grundleistungsmodell vertreten, haben dagegen einen anderen Weg eingeschlagen. Während der universelle Charakter der sozialen Beiträge erhalten wurde, deuten andere Änderungen auf eine verminderte Generosität. So wurden Beitragssätze gesenkt, die Beitragsbemessungsgrenzen haben aber mit der Einkommensentwicklung nicht Schritt gehalten. Große Veränderungen hat es auch bei den Versicherungen für Berufs-

unfähigkeit gegeben. Die ärztlichen Untersuchungen wurden verschärft und die Verantwortlichkeit der Arbeitgeber intensiviert. Auch innerhalb des umfassenden Modells sind Änderungen zu verzeichnen. Im Vordergrund steht die unzureichende Aufrechnung der Beitragsbemessungsgrenzen, die zu einer langsamen aber stetigen Erosion der Einkommenssicherung führt. Dies wird von manchen Wissenschaftlern als ein Annähern an das Grundleistungsmodell gedeutet, während andere Wissenschaftler Schweden und Finnland immer noch als im Wesentlichen umfassende Sozialstaaten sehen. Das staatlich-korporatistische Modell, vorherrschend in kontinentaleuropäischen Ländern, weist dagegen starken Widerstand gegen durchgreifende Reformen auf. Soziale Leistungen stehen hier auch weiterhin für einen hohen Grad der Einkommensabsicherung in den zentralen Sicherungssystemen und ein voller Deckungsgrad ist weiterhin als ein Ergebnis der engen Verbindung zwischen Anspruchskriterien und Erwerbstätigkeit nicht gewährleistet.

Die neuen Mitgliedsstaaten der EU sind noch in einem Aufholprozess, was zum Teil auch für die südeuropäischen Länder gilt. Die wichtigste Herausforderung besteht hier darin, den Deckungsgrad auszuweiten, so dass größere Teile der Bevölkerung Zugang zu sozialen Sicherungssystemen finden können. Zusammenfassend kann gesagt werden, dass es keinen Bedarf gibt, europäische Mitgliedsländer neu zu klassifizieren.

Der demografische Wandel stellt Politik und Gesellschaft vor große Herausforderungen und ein stärkerer Druck auf die Umverteilung von Ressourcen verlangt neue Strategien in der Sozial- und Wirtschaftspolitik. Es ist zum Beispiel notwendig, den produktiven Faktor der sozialen Sicherheit stärker zu betonen, d. h. die Bedeutung von Transferleistungen und sozialen Beiträgen für die Reproduktion qualifizierter Arbeitskräfte und damit auch für Wachstum, Beschäftigung und gesellschaftlicher Stabilität. Ohne einen stärkeren Fokus auf die zukünftigen Steuereinnahmen zu legen, z. B. auf die Anzahl der Steuerzahler, wird die Etablierung und Aufrechterhaltung einer nachhaltigen Altersversorgung oder des Gesundheitssystems schwierig, wenn nicht unmöglich sein.

Sowohl in den Verträgen der EU als auch in den Verlautbarungen des Europäischen Rates wird das Europäische Sozialmodell als ein wichtiges Element des europäischen Integrationsprozesses anerkannt. Die momentane Dis-



kussion über die Zukunft des Modells eröffnet eine Möglichkeit für Änderungen und Verbesserungen, die der sozialen Dimension des europäischen Integrationsprozesses einen stärkeren Stellenwert geben könnte. Verbesserungen sind auch notwendig, so stellt das Prinzip des *policy learning* durch die OMK ein einzigartiges, noch nicht ausgeschöpftes Potential dar. Gute Vorsätze sind nicht ausreichend, um soziale Eingliederung zu verbessern, auch die Vielfalt von programmatischen Ansätzen und institutionellen Arrangements und ihre beabsichtigten und unbeabsichtigten Konsequenzen müssen kritisch evaluiert werden. Vergleichende Sozialforschung kann dazu einen Beitrag leisten, indem sie verschiedene Politikinterventionen gegenüberstellt und die Auswirkungen unterschiedlicher Modelle der sozialen Sicherungssysteme analysiert. Die Kombination von breit definierten sozialpolitischen Modellen und programmspezifischen Eigenheiten produziert eine umfassende Reihe institutioneller Illustrationen, die benutzt werden kann, um Effekte sozialer Eingliederung beschreiben und beurteilen zu können.



Literatur

Korpi, W. and Palme, J. (1998): The Paradox of Redistribution and Strategies of Equality: Welfare State Institutions, Inequality, and Poverty in the Western Countries, *American Sociological Review*, 63(5): 661–687.

OECD (2009): *Sickness, Disability and Work: Keeping on Track in the Economic Downturn*. Paris: OECD.

Palme, J.; Nelson, K.; Sjöberg, O. and Minas, R. (2009): European Social Models, Protection and Inclusion. Institute for Future Studies. Research Report 2009.



Über die Autorin

Dr. Renate Minas unterrichtet an der Universität Stockholm und forscht am Stockholmer Institut für Zukunftsstudien.

Impressum

Friedrich-Ebert-Stiftung
Internationale Politikanalyse | Abteilung Internationaler Dialog
Hiroshimastraße 28 | 10785 Berlin | Deutschland

Verantwortlich:
Dr. Gero Maaß, Leiter Internationale Politikanalyse

Tel.: ++49-30-269-35-7745 | Fax: ++49-30-269-35-9248
www.fes.de/ipa

Bestellungen/Kontakt hier:
info.ipa@fes.de

Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung.

Diese Publikation wird auf Papier aus nachhaltiger Forstwirtschaft gedruckt.

ISBN 978-3-86872-457-8