



issa

INTERNATIONALE VEREINIGUNG FÜR SOZIALE SICHERHEIT | IVSS

ENTWICKLUNGEN & TRENDS

Europa: Ausbau der Tragfähigkeit umfassender Systeme der sozialen Sicherheit



Europa: Ausbau der Tragfähigkeit umfassender Systeme der sozialen Sicherheit

ENTWICKLUNGEN UND TRENDS

Publikationen der Internationalen Vereinigung für soziale Sicherheit stehen unter dem Schutz des Urheberrechts. Kurze Auszüge aus diesen können für nicht gewinnorientierte Zwecke ohne Genehmigung veröffentlicht werden, wenn die Quelle genannt wird. Wenn Sie für Kopien, Übersetzungen und andere Formen der Reproduktion von IVSS-Material eine Genehmigung einholen möchten, kontaktieren Sie bitte die Internationale Vereinigung für soziale Sicherheit, IVSS-Publikationen, Postfach 1, CH-1211 Genf 22, Schweiz.

Die hier verwendeten Bezeichnungen, die der Praxis der Vereinten Nationen entsprechen, sind keinesfalls als Meinungsäußerung der IVSS zu verstehen zur rechtlichen Situation eines Landes, einer Region oder eines Territoriums oder deren Behörden, oder betreffend die Festlegung ihrer Grenzen.

Obwohl die Erstellung und Aufbereitung der hier veröffentlichten Daten mit Sorgfalt erfolgte, lehnt die IVSS jede Verantwortung für Ungenauigkeiten, Auslassungen oder andere Fehler in den Daten und für etwaige finanzielle oder andere Verluste oder Schäden, die sich aus der Benutzung dieser Publikation ergeben, ab.

Der Bericht ist in elektronischem Format verfügbar unter: www.issa.int

Ebenfalls veröffentlicht in Englisch
*Europe: Enhancing the sustainability
of comprehensive social security systems*

Ebenfalls veröffentlicht in Französisch
*Europe: renforcer la viabilité des régimes
de sécurité sociale*

Ebenfalls veröffentlicht in Spanisch
*Europa: Mejorando la sostenibilidad
de los regímenes integrales de seguridad social*

Gedruckt in der Schweiz

ISBN 978-92-843-7200-3
ISSN (Druckversion) 2071-3967
ISSN (Online) 2071-3975

© Internationale Vereinigung für Soziale Sicherheit 2013

Inhalt

- 1 | KAPITEL 1** Einführung

- 7 | KAPITEL 2** Die Krise und die soziale Sicherheit: Signifikante Auswirkungen und sich wandelnde Reaktionen und Rollen

- 15 | KAPITEL 3** Die soziale Sicherheit und die Arbeitsmarktpolitik: Koordination der Ziele für kohärente Ergebnisse

- 25 | KAPITEL 4** Mehr Investitionen in die Sicherheit, Gesundheit und Vermittelbarkeit: Proaktive und präventive Ansätze

- 33 | KAPITEL 5** Administrative Exzellenz – drei Wege, mit weniger mehr zu erreichen

- 39 | KAPITEL 6** Schlussfolgerungen

- 43 | REFERENZEN**

- 47 | ANHANG**

DANKSAGUNG

Der Bericht wurde unter der Verantwortung der IVSS-Beobachtungsstelle verfasst.

Simon Brimblecombe war verantwortlich für das Projektmanagement und wurden unterstützt durch Ian Orton, Bernd Treichel und Yukun Zhu. Ein weiterer Dank gilt Jaime Arevalo, Florian Léger, Shea McClanahan, Marible Ortiz, Jens Schremmer und Cherry Thompson-Senior für ihre wertvollen Kommentare zu früheren Fassungen.

Roddy McKinnon koordinierte die Ausstattung und Herstellung. Roddy McKinnon zeichnet als Herausgeber und wurde von Frédérique Bocquet unterstützt.

Vorwort

Der vorliegende Bericht über Entwicklungen und Trends wurde für das Regionalforum für soziale Sicherheit in Europa verfasst, das auf Einladung der türkischen Sozialversicherungsanstalt vom 28. bis 30. Mai 2013 in Istanbul, Türkei, stattfindet und von der Internationalen Vereinigung für Soziale Sicherheit (IVSS) organisiert wird. Dieser regionale Bericht für Europa unterstützt die kontinuierlichen Anstrengungen zum besseren Verständnis und zur Bewältigung der wichtigsten Herausforderungen, vor denen die IVSS-Mitgliedsorganisationen in den verschiedenen Weltregionen stehen.

Der erste regionale Bericht über Entwicklungen und Trends, der am Regionalforum der sozialen Sicherheit in Europa im März 2010 in Warschau vorgestellt wurde, bestätigte zusammen mit dem für das Weltforum für soziale Sicherheit in Kapstadt vorbereiteten globalen Bericht über Entwicklungen und Trends, dass die dynamische soziale Sicherheit ein wesentliches Element für die Sicherung des gesellschaftlichen Zusammenhalts und die Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung ist. Eine wichtige Botschaft lautete, dass wenn die Leistungen und Dienstleistungen besser auf den Bedarf der Menschen abgestimmt werden sollen, dann sind kontinuierliche Verbesserungen der administrativen Leistungsfähigkeit der Träger der sozialen Sicherheit nötig. Angesichts der gegenwärtigen komplexen Herausforderungen aufgrund der wirtschaftlichen Unsicherheit, der hohen Arbeitslosenzahlen, der Bevölkerungsalterung und der knappen Haushaltskassen haben sich die diesbezüglichen Schwierigkeiten für Europa deutlich erhöht. Trotzdem haben sich die Verwaltungen der sozialen Sicherheit aus der Region – wie dieser zweite regionale Bericht für Europa zeigt – positiv entwickelt.

Dieser Bericht stellt vier wichtige Themen zur Diskussion: die signifikanten und fortgesetzten Auswirkungen der Krise und die sich wandelnden Reaktionen und Rollen der sozialen Sicherheit; die Koordination der sozialen Sicherheit mit der Arbeitsmarktpolitik für kohärentere Ergebnisse; bremsende und fördernde

Faktoren, welche die proaktiven und präventiven Ansätze der sozialen Sicherheit ins Rampenlicht rücken; sowie drei Wege, die zur Verwirklichung administrativer Exzellenz beitragen können. Die Themen zeigen, vor welchen praktischen Herausforderungen die Verwaltungen der sozialen Sicherheit aus der Region stehen und welche innovativen Lösungen hierfür gefunden wurden. Anhand dieser Themenauswahl kann das regionale Netzwerk der IVSS für die Länder Europas seine Anstrengungen auf die Schaffung einer Expertenrunde für die regionale Zusammenarbeit und den Austausch von Fachwissen richten. Im Europäischen Netzwerk der IVSS kommt das eigentliche Wesen und die Kraft der IVSS zum Tragen: Das Netzwerk ist eine wirksame Plattform zur Förderung der aktiven Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedsorganisationen mit dem Ziel, die soziale Sicherheit weiter zu entwickeln und auszubauen.

Der Bericht verfolgt einen doppelten Zweck: Erstens sollen einige der wichtigsten neuen Entwicklungen und Trends in der Region zusammengefasst und interpretiert werden, zweitens dient dieses Dokument als Grundlage für die Sitzung über Entwicklungen und Trends am Regionalforum für soziale Sicherheit in Europa. Die Entwicklungen und Trends dieser Region sind wichtige Anhaltspunkte für die Verwaltungen der sozialen Sicherheit auf der ganzen Welt. An den Gesprächsrunden während des Regionalforums erhalten wir alle die Gelegenheit, die Ergebnisse dieses Berichts miteinander in Beziehung zu setzen und mögliche Botschaften zu diskutieren. Ich hoffe, dass der Bericht die Gespräche anregt, und lade Sie herzlich ein, vor, während und nach dem Regionalforum für soziale Sicherheit in Europa in Istanbul aktiv zur Vervollständigung dieses Berichts beizutragen. Die Ergebnisse der Gespräche werden sodann am Weltforum für soziale Sicherheit präsentiert, das vom 10. bis 15. November 2013 in Doha, Katar, stattfinden wird.

Hans-Horst Konkolewsky
Generalsekretär

KAPITEL 1

Einleitung

Dieser Bericht über Entwicklungen und Trends in Europa erörtert vier unterschiedliche, jedoch miteinander verknüpfte Phänomene, die in den vergangenen drei Jahren in der Region beobachtet wurden.¹ Trotz der bisweilen großen Unterschiede bezüglich des wirtschaftlichen, sozialen und demografischen Umfelds sowie der institutionellen Gestaltung der Systeme der sozialen Sicherheit in den Ländern der Region (siehe Anhang), zeigen diese Phänomene, vor welchen wichtigen Herausforderungen und Chancen die Verwaltungen der sozialen Sicherheit in ihrer Arbeit auf dem Weg zu einer immer besseren Umsetzung administrativer Exzellenz stehen.

Die vier untersuchten Phänomene sind:

- Die Herausforderungen und Auswirkungen der anhaltenden wirtschaftlichen Abschwächung in Europa auf die Rolle und Kapazität der Verwaltungen der sozialen Sicherheit;
- Die Bedeutung der Koordination der sozialen Sicherheit mit der Arbeitsmarktpolitik, damit kohärente nationale Politiken verfolgt werden können;
- Die Notwendigkeit einer wirksameren und tragfähigeren Mischung der protektiven, proaktiven und präventiven Funktionen von Systemen der sozialen Sicherheit;
- Spezifische Maßnahmen, die dazu beitragen, dass die Verwaltungen der sozialen Sicherheit Exzellenz in den Verwaltungsleistungen verwirklichen können.

Eine Besonderheit dieses Berichts ist, dass sich ein allgegenwärtiges Thema durch alle vier Phänomene zieht: die „Krise“. Auch wenn der Begriff „Krise“ das komplexe, dauerhafte und für manche Länder besonders schwierige Umfeld nicht zufriedenstellend beschreibt, in dem die Systeme der sozialen Sicherheit Europas operieren, können die anhaltenden und sich wandelnden Auswirkungen nicht abgestritten werden. Der Schatten der Krise zeigt sich für die Systeme der sozialen Sicherheit in der Region auf zweierlei Weise: Erstens hat die Krise die Lösungsansätze beeinflusst, mit denen versucht wird, auf die durch die Finanzkrise von 2008-2009 immer komplexer gewordenen Bedürfnisse zu reagieren; und zweitens mussten sich die Systeme der sozialen Sicherheit anpassen und ihre operationellen Methoden auf oft innovative Art umstellen, um den sich wandelnden Bedürfnissen der europäischen Bevölkerungen und ihren gestiegenen Erwartungen an die Qualität öffentlicher Dienstleistungen gerecht zu werden.

Das nächste Kapitel dieses Berichts (Kapitel 2) beginnt mit einer Beschreibung des Umfelds der anhaltenden und oft gravierenden wirtschaftlichen Schwierigkeiten in Europa. Es zeigt sich, dass für die Systeme der sozialen Sicherheit nicht nur die kurzfristigen Auswirkungen von Bedeutung sind, sondern dass deren Wirkung kumuliert wurde und eine Reihe langfristiger struktureller Verschiebungen mit sich bringt, die nach politischen Lösungen verlangen. Genauer gesagt ist es in jüngster Zeit in manchen Ländern zu einem

1. Die Region Europa ist für die IVSS ein weit gefasstes Territorium, das der Region Europa und Zentralasien der Internationalen Arbeitsorganisation entspricht.

Rückgang des Beitragsaufkommens und der Steuereinnahmen und Anlageerträge gekommen, der von einer gestiegenen und sich wandelnden Nachfrage nach Leistungen und Dienstleistungen durch die gedeckten Bevölkerungsteile begleitet wurde. Hinzu kommen längerfristige Herausforderungen wie etwa die Bevölkerungsalterung, der zunehmende Aufwand für die Krankenversorgung und Langzeitpflege, das Auseinanderdriften der beruflichen Qualifikationen und der Arbeitgeberanforderungen an ihre Mitarbeiter sowie die veränderten Familienstrukturen. Die Reformen zur Bewältigung dieser wichtigen langfristigen Themen werden nun allerdings von den kurzfristigen Einschränkungen aufgrund der Krise beeinflusst.

Ein großes Thema ist die Arbeitslosigkeit: Zahlreiche europäische Länder haben mit einer hartnäckig hohen Langzeitarbeitslosigkeit zu kämpfen und sehen sich mit einer noch nie dagewesenen und in manchen Fällen exorbitant hohen Jugendarbeitslosigkeit konfrontiert. Ausgehend von der Feststellung, dass die Krise dieses längerfristige strukturelle Problem verschärft hat, beschreibt Kapitel 3 innovative Lösungsansätze für das, was in einigen Ländern mittlerweile zu einem brennenden sozialen und wirtschaftlichen Thema geworden ist. Im Bereich der Beschäftigung arbeiten die Systeme der sozialen Sicherheit heute vermehrt mit anderen Akteuren zusammen, um sicherzustellen, dass die ergriffenen Maßnahmen neben einem Schutz gegen finanzielle

1.1. Wichtige Zahlen und Fakten über Europa

- 2010 umfasste die Bevölkerung der von der IVSS als Europa bezeichneten Region annähernd 800 Millionen Menschen. Über zwei Drittel der Europäer leben in städtischen Gebieten, und es wird erwartet, dass diese Zahl in den kommenden Jahrzehnten langsam zunehmen wird.
- 2010 waren 20 Prozent der europäischen Bevölkerung über 59 Jahre alt, und bis 2030 werden es annähernd 30 Prozent sein. In Westeuropa, der Region mit der weltweit ältesten Bevölkerung, liegen die entsprechenden Zahlen bei über 24 Prozent beziehungsweise über 32 Prozent. 2010 waren 4,2 Prozent der Bevölkerung Europas über 79 Jahre alt (ESA, 2012).
- Der Deckungsgrad der sozialen Sicherheit und der Gesundheitsversorgung wird allgemein als universell bezeichnet. Die politischen Anstrengungen im Bereich der Leistungen der sozialen Sicherheit drehen sich vorwiegend um Fragen der Angemessenheit des Leistungsangebots und der zunehmenden Einkommensungleichheit und Armut in einigen europäischen Ländern.
- Die Länder Westeuropas geben durchschnittlich 25 Prozent ihres BIP für die öffentliche soziale Sicherheit aus, wobei der Großteil davon, ungefähr 18 Prozent, in Programme mit Geldleistungen fließt und der Rest in das Gesundheitswesen. Die entsprechenden Zahlen für die Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS) liegen bei ungefähr 14 Prozent des BIP, wobei 10 Prozent an Geldleistungsprogramme gehen und der Rest ins Gesundheitswesen (IAA, 2010, S. 258).
- In einigen OECD-Ländern haben die Sozialausgaben als Anteil des BIP zwischen 2007 und 2012 insgesamt zugenommen, wobei in vielen Ländern 2009 ein Höchststand erreicht wurde. In den meisten dieser Länder sind die Ausgaben um mindestens 6 Prozent gestiegen. Diese Steigerung kann zumindest teilweise dadurch erklärt werden, dass das BIP-Wachstum abgenommen hat und zugleich mehr Arbeitslosenleistungen beantragt wurden. Nur in zwei europäischen OECD-Staaten sind die realen Sozialausgaben zurückgegangen: in Griechenland um 14 Prozent und in Ungarn um 13 Prozent (OECD, 2012).
- Im Euro-Raum liegt die Gesamtbeschäftigungsquote heute um 3,5 Millionen niedriger als vor der Krise (IAA, 2012b), so dass annähernd 19 Millionen Menschen erwerbslos gemeldet sind. Die Langzeitarbeitslosen (d.h. Erwerbslose, die seit mindestens 12 Monaten eine Arbeit suchen) machen 42 Prozent aller Arbeitslosen aus (EU Observer, 2013). Einige Nicht-EU-Länder in Zentral- und Osteuropa und in der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS) haben ihre Arbeitslosenzahlen gesenkt, doch diese liegen nach wie vor meist im zweistelligen Bereich (IAA, 2013a). Ganze 12,7 Prozent aller jungen Menschen (zwischen 15 und 24 Jahren) in Europa sind gegenwärtig weder beschäftigt noch in einer beruflichen Aus- oder Weiterbildung (IAA, 2013b).

Unsicherheit auch proaktive und präventive Ansätze beinhalten, mit denen die Menschen wieder in die Arbeit und die berufliche (Weiter)bildung zurückgeführt werden können.

In der Tat kann die schwierige Wirtschaftslage auch die positive Nebenwirkung erzeugt haben, dass die Verwaltungen der sozialen Sicherheit nun gezwungen sind, ihre Leistungsfähigkeit neu zu bewerten. Angesichts leerer Geldbörsen und der nichtsdestotrotz immer neuen politischen und organisatorischen Herausforderungen sowie der wachsenden Notwendigkeit, die Einkommensarmut und die soziale Unsicherheit zu bewältigen, lautet die Botschaft für viele Verwaltungen der sozialen Sicherheit, dass weitere Veränderungen nötig sind. Die Fragen, die sich dabei stellen, sind: Welche sich verändernde Funktionen und Ziele haben die Systeme der sozialen Sicherheit, und – was vielleicht noch dringender ist – wie können diese auf effiziente und kostensparende Art erreicht werden? Um diese Fragen wird es hauptsächlich in den Kapiteln 4 und 5 gehen.

Kapitel 4 untersucht die wachsende Erkenntnis, die sich aufgrund der Folgen der Krise allmählich durchsetzt, dass es nicht zufriedenstellend sein kann, die Leistungen und Dienstleistungen der sozialen Sicherheit lediglich als reaktive Maßnahmen nach dem Eintreten eines Vorfalls zu betrachten: Die Systeme der sozialen Sicherheit haben schon immer mehr als reaktiv gehandelt und sowohl proaktive als auch präventive Ansätze vorangetrieben. Daraus folgt, dass diese vorhandenen Funktionen nun stärker genutzt und ausgewogener und wirksamer umgesetzt werden müssen. Dieses Kapitel zeigt, dass eine Intensivierung frühen und proaktiven Eingreifens nicht nur die Gesundheits- und Arbeitsrisiken reduziert, sondern auch dazu führen kann, dass das Ausmaß und die Folgen bei Eintritt solcher Fälle verringert werden. Die zunehmenden messbaren Belege für die positiven Auswirkungen einer solchen Tätigkeit – was die ISSA als „wirtschaftlichen Nutzen der Prävention“ bezeichnet – in Verbindung mit der Prävention von Arbeitsunfällen, den Programmen zur Rückkehr ins Erwerbsleben, gesunden Arbeitsumgebungen und natürlich der Förderung eines gesünderen Lebensstils zeigen, dass das politische Bewusstsein und

die Akzeptanz für die konsequentere und kohärentere Anwendung der protektiven, proaktiven und präventiven Funktionen der Systeme der sozialen Sicherheit insgesamt gestiegen sind.

Schließlich ist auch die verschärfte Beobachtung, unter der die Rollen und Ergebnisse der Systeme der sozialen Sicherheit stehen, eine natürliche Folge der gegenwärtig schwierigen Wirtschaftslage, mit der weite Teile Europas konfrontiert sind. Die öffentliche Erwartungshaltung an die Dienstleistungsqualität ist gestiegen, und der Einfluss und die Geschwindigkeit verschiedener Medien haben den Druck verstärkt. Kapitel 5 richtet die Aufmerksamkeit auf die Notwendigkeit für die Verwaltungen der sozialen Sicherheit, „mit weniger mehr zu erreichen“, indem spezifische Beispiele der Verwendung elektronischer Dienstleistungen, der organisatorischen Umstrukturierung, der besseren Koordination und in einigen Fällen der Zusammenlegung öffentlicher Ämter beschrieben werden. Im Zuge der Anstrengungen, Dienstleistungen hoher Qualität anzubieten und den öffentlichen Erwartungen gerecht zu werden, kann immer häufiger beobachtet werden, dass man vermehrt die Autonomie der Einzelnen fördert und die Bevölkerung besser informiert. Diese Maßnahmen spiegeln auch implizit einen Risikoausgleich zwischen öffentlicher Hand und privaten Mitgliedern wider sowie die Notwendigkeit, dass die Einzelnen eine größere Eigenverantwortung für die Verwaltung ihrer Risiken über den Lebenszyklus übernehmen müssen. Die jüngst eingeführten Anreize für umfangreichere private Ansparungen in den Zusatzrentenprogrammen der Türkei sind nur ein Beispiel. Wenn die Eigenverantwortung der Bürger gefördert werden soll, besteht die Herausforderung darin, alle nötigen Informationen öffentlich bekannt zu machen und das System der sozialen Sicherheit für alle Bevölkerungsgruppen zugänglich zu machen, indem angemessen ausgestattete Dienstleistungsplattformen für die unterschiedlichen Bedürfnisse aller Mitglieder angeboten werden.

Dieser Bericht liefert eine Bilanz des aktuellen Stands der sozialen Sicherheit in Europa zu einem für viele Länder besonders schwierigen Zeitpunkt. Auch wenn die wirtschaftlichen, finanziellen, arbeitsmarktbezogenen und demografischen Bedingungen eine große

Herausforderung darstellen, zeigt dieser Bericht, dass die Verwaltungen der sozialen Sicherheit in der Region Europa nach wie vor dynamisch agieren und in der Lage sind, positive und wirksame Lösungen zu finden. Vor allem und trotz der mancherorts noch nie dagewesenen Schwierigkeiten machen die Entwicklungen und Trends der letzten Jahre deutlich, dass große Anstrengungen unternommen wurden, um die zentralen Ziele einer Wahrung von Umfang und Tragfähigkeit der Systeme der sozialen Sicherheit in Europa zu erreichen und höhere Beschäftigungsquoten zu fördern, damit eine Gesellschaft aufgebaut werden kann, die sozial und wirtschaftlich mehr Inklusion ermöglicht.

Die Krise und die soziale Sicherheit: Signifikante Auswirkungen und sich wandelnde Reaktionen und Rollen

Wenn wir über die Krise im europäischen Umfeld sprechen, sind damit eigentlich nicht die Ereignisse Ende 2008 und direkt danach gemeint, sondern die anhaltende und dynamische wirtschaftliche Abschwächung, deren Ausgang nur schwer vorhersagbar ist. Dabei stehen die nationalen Systeme der sozialen Sicherheit unter einer großen Belastung, wenn auch nicht überall gleich, da sehr unterschiedliche Einflüsse und Auswirkungen kurzfristiger und langfristiger Art zum Tragen kommen. Allgemein haben diese Faktoren zu einer Schwächung der wirtschaftlichen Gesundheit der Systeme der sozialen Sicherheit geführt und somit die Schwierigkeit dieser Systeme erhöht, ihre Ziele in vollem Umfang zu erreichen. Die Reformen, die manchmal als Teil von Sparpaketen eingeführt wurden (entweder um die Bedingungen des Stabilitätspakts der Europäischen Union (EU) einzuhalten oder um allgemein die Staatsschulden aufgrund des Marktdruckes zu verringern), haben die öffentliche Erwartungshaltung an die Rolle der Systeme der sozialen Sicherheit und ihre Fähigkeit, die formulierten Ziele zu erreichen, erschüttert.

Wie dieses Kapitel jedoch zeigt, haben die Auswirkungen der Krise die Systeme der sozialen Sicherheit gezwungen, ihre Rolle zu überprüfen und Wege zu finden, wie diese möglichst kostensparend ausgeübt werden kann. Durch einen innovativen und intelligenten Einsatz proaktiver und präventiver Maßnahmen, eine bessere Koordination der Reaktionen und eine gestiegene Aufmerksamkeit für die Angemessenheit von Leistungen haben es die Verwaltungen der sozialen

Sicherheit geschafft, sich von dem zu entfernen, was früher lediglich als Ausgleich zwischen dem Angebot angemessener Leistungen und der langfristigen Tragfähigkeit gesehen wurde.

Obwohl die Krise und die anhaltende wirtschaftliche Rezession in weiten Teilen der Region die Systeme und Verwaltungen der sozialen Sicherheit auf verschiedene Arten in Mitleidenschaft gezogen haben, können vier Bereiche ausgemacht werden, in denen die Auswirkungen am stärksten zu spüren waren.

Gestiegene Nachfrage nach Programmen der sozialen Sicherheit

Zu diesen Auswirkungen gehören erhöhte Leistungen bei Arbeitslosigkeit, aber auch Zunahmen der Rentenzahlungen, insbesondere Vorruhestandsleistungen, und größere Anforderungen an Gesundheitsausgaben, da sich der Gesundheitszustand der Bevölkerung in einigen Ländern Europas durch den wirtschaftlichen Abschwung verschlechtert hat. Bei den einkommensabhängigen Leistungen sind die ausgezahlten Beträge stark gestiegen, was auf den erhöhten Bedarf an Einkommensersatzleistungen und -dienstleistungen zurückzuführen ist, oft aufgrund eines Rückgangs anderer Leistungsformen wie etwa freiwilliger Rentenpläne sowie des Arbeitseinkommens.

Rückgang des Beitragsaufkommens

Die meisten Programme der sozialen Sicherheit in Europa werden zumindest teilweise durch

lohnabhängige Beiträge finanziert. Ein Rückgang des Beschäftigungsgrads und eine Stagnation oder Senkung der Reallöhne führt automatisch zu einer Verringerung des Beitragsaufkommens und damit der verfügbaren Ressourcen.

Eine Veränderung der Leistungsempfängerarten

In zahlreichen Ländern Europas haben die psychischen Beschwerden stark zugenommen und die Krise hat diesen Trend weiter verstärkt. Dies ist besonders bei jüngeren Menschen und immer mehr auch bei Frauen der Fall, so dass die Nachfrage nach spezifischen Qualifikationen und genau abgestimmten Programmen der Verwaltungen der sozialen Sicherheit wie etwa nach einem Fallmanagement gestiegen ist. In der Schweiz sind ungefähr 50 Prozent aller neuen Invaliditätsfälle psychisch bedingt; im Vereinigten Königreich wird die Krise für schätzungsweise 10 Prozent der ärztlichen Überweisungen direkt verantwortlich gemacht. Eine weitere Auswirkung ist die Verlagerung von der Vollzeit- zur Teilzeit- oder Zeitarbeit, was ein spezifisches Programm der Verwaltungen der sozialen Sicherheit im Bereich Arbeitslosenleistungen nötig machte.

Weiterer Druck auf Verwaltung und Management

Ein weiterer operationeller Druck auf die Systeme der sozialen Sicherheit Europas entsteht durch die Verwaltung der Reservefonds (Einschub 2.1.), die Beibehaltung eines angemessenen Personalbestands, die Verwaltung der Arbeitsbelastung der Mitarbeiter sowie die beschränkten Finanzierungsmöglichkeiten für die Weiterbildung der Mitarbeiter von Verwaltungen der sozialen Sicherheit. Um Kosten einzusparen und die Transparenz und Dienstleistungsqualität zu verbessern,

können auch die Verwaltungen der sozialen Sicherheit und die Erbringungskanäle restrukturiert und schlanker gestaltet werden.

Auswirkungen auf die Gestaltung von Verwaltungen der sozialen Sicherheit

Trotz dieser negativen Auswirkungen, die das Operationsumfeld für die Verwaltungen schwierig machen, ist es im gegenwärtig veränderlichen europäischen Kontext wichtig, immer wieder zu betonen, dass die umfassenden Systeme der sozialen Sicherheit in vielen Ländern nicht nur die negativen Auswirkungen der Krise gedämpft haben, sondern sich auch positiv auf externe Faktoren ausgewirkt haben, insbesondere durch die Stabilisierung der Beschäftigung mit Teilzeitarbeitslosigkeitsprogrammen und durch die Unterstützung der Einstellung junger Arbeitnehmer. Da ein Ende des wirtschaftlichen Abschwungs nicht absehbar ist und die negativen Auswirkungen der Bevölkerungsalterung, der Haushaltsengpässe und anderer Faktoren allmählich durchschlagen, kann es jedoch sein, dass die Verwaltungen der sozialen Sicherheit immer mehr politische Reformen durchsetzen müssen, die eine schwierige Balance zwischen einer besseren Sicherung der finanziellen Tragfähigkeit der Systeme der sozialen Sicherheit und dem Angebot angemessener Leistungen und Dienstleistungen verlangen. Sollte sich die allgemeine Haltung zur sozialen Sicherheit verändern und das Vertrauen in sie abschwächen, werden die Verwaltungsfachleute der sozialen Sicherheit, die im Kundenkontakt arbeiten, wahrscheinlich am stärksten von der öffentlichen Missbilligung betroffen sein. Noch nie war es nötiger, Exzellenz in der Verwaltung der sozialen Sicherheit zu verwirklichen.

2.1. Auswirkungen auf die Reservefonds

In Vorwegnahme einer weiteren Bevölkerungsalterung setzt die Finanzierungspolitik der sozialen Sicherheit in vielen Ländern Europas als tragende Säule auf eine teilweise Vorfinanzierung der Leistungen durch Reservefonds. Diese Fonds, die geschaffen wurden, um die negativen Auswirkungen zukünftiger demografischer Veränderungen zu dämpfen, reagieren besonders empfindlich auf wirtschaftliche Abschwächungen, da die Reservefonds von ihrem Anlagewert abhängig sind. Der Reservefondsmonitor der IVSS hat diese Auswirkungen ausführlich beschrieben. Die Verwaltungen der sozialen Sicherheit überwachen die Erträge ihrer Reservefonds immer genauer und haben Maßnahmen ergriffen, um die Anlagen zu diversifizieren und die verfügbaren Informationen zu verbessern, damit angesichts der Krise eine aktive Portfolio-Verwaltung möglich ist und sie für zukünftige Krisen besser gerüstet sind.

Doch es wäre falsch zu glauben, dieser Druck stamme lediglich von den Auswirkungen der Krise. Die Sorge um eine tragfähige Finanzierung der europäischen Systeme der sozialen Sicherheit ist älter als die Ereignisse von 2008. Die größte langfristige Sorge der sozialen Sicherheit Europas bestand und besteht in den steigenden Kosten und weiteren Konsequenzen der Bevölkerungsalterung. Aufgrund der niedrigen Geburtenrate und der zunehmenden Lebenserwartung, die zu steigenden Ausgaben für Angebote der sozialen Sicherheit, der Gesundheitsversorgung und der Langzeitpflege führen wird, besteht ein anerkanntes und wichtiges Ziel der sozialen Sicherheit Europas darin, ältere Arbeitnehmer in Beschäftigung und bei Gesundheit zu halten und damit die finanzielle Tragfähigkeit der Systeme zu entlasten. Diese Ziele werden durch Gesetzesänderungen umgesetzt, wie etwa durch die Anhebung des gesetzlichen Rentenalters (Aserbaidschan, Italien und Slowenien) oder die Angleichung der Rentenalter von Frauen an die höheren der Männer (Slowakei und Ukraine). Außerdem können die Leistungssätze reduziert (Bulgarien, Estland, Frankreich, Griechenland, Luxemburg, Monaco, Österreich und Tschechische Republik), die Anspruchskriterien verschärft (Dänemark und Frankreich) oder eine automatische Anpassung der Leistungen an die Bevölkerungsalterung eingeführt werden (Deutschland, Finnland, Lettland, Polen und Schweden).

Eine gute politische Strategie für Europa sollte zu einem höheren tatsächlichen Alter des Austritts aus dem Arbeitsleben führen. Nötig ist hierfür ein koordinierter branchenübergreifender politischer Ansatz, mit dem die Sichtweise älterer Beschäftigter und der Arbeitgeber beeinflusst, die Arbeitsplätze und Aufgaben ältere an Beschäftigte angepasst, Weiterbildungen während des ganzen Lebens angeboten und die Gesundheits- und Arbeitsschutzstrategien verbessert werden können.

Angesichts der schwachen Arbeitsmärkte und der hohen Arbeitslosenzahlen, die zumindest mittelfristig so bleiben dürften, sind die politischen Optionen zur Verbesserung der finanziellen Gesundheit der sozialen Sicherheit unter Beibehaltung angemessener Leistungen geschrumpft. Da politisch immer mehr auf Kosteneinsparungen gesetzt wird, ist auch der Druck auf die

Verwaltungen der sozialen Sicherheit gestiegen, „mit weniger mehr zu erreichen“, ohne dass die Dienstleistungsqualität deshalb abnehmen darf.

Die soziale Sicherheit seit der „Krise“

Die Krise hat dazu geführt, dass die langfristigen finanziellen Herausforderungen, vor denen die soziale Sicherheit Europas steht, auf der politischen Agenda weiter nach oben gerückt sind. Die schwierige Lage in Europa nährt für die Verwaltungen der sozialen Sicherheit die Ungewissheit über den zukünftigen Weg der Sozialversicherungspolitik und die beste Richtung für institutionelle Reformen, aber auch die Ungewissheit, ob genügend Ressourcen verfügbar sein werden, um angemessene Leistungen und Dienstleistungen zu erbringen. Eine Sorge besteht darin, dass die niedrigeren Leistungssätze zu einer Einkommensungleichheit in Europa führen werden, die noch größer ist als diejenige, die in einigen Ländern trotz des Handelns der sozialen Sicherheit durch krisenbedingte Arbeitsplatzverluste und Lohnkürzungen entstanden ist. Nationale Mindestlöhne und neue Steuerpolitiken können hierzu und zur Aufstockung der Leistungen der sozialen Sicherheit eine wichtige Rolle spielen. Eine weitere Sorge besteht darin, dass sich die Krise in Europa auch auf den Gesundheitszustand der Bevölkerung ausgewirkt hat, ein Einfluss der sich schon beim ersten Rückgang der Gesundheitsausgaben in weiten Teilen Europas seit 1975. Unter diesen Kürzungen leiden typischerweise die Bevölkerungen von Ländern mit den strengsten Sparprogrammen (Estland, Griechenland und Irland), die trotz des höheren Bedarfs paradoxerweise weniger für Gesundheitsdienstleistungen aufwenden als andere Länder.

In den vergangenen drei Jahren wurden einige Reformen eingeführt, nicht zuletzt um auf die langfristigen Trends der Bevölkerungsentwicklung und des sozialen Umfelds, aber auch des aktuelleren finanziellen Drucks durch die Krise zu reagieren. Es besteht die Gefahr, dass wichtige Reformen (wie etwa die Anhebung des Rentenalters) durchgeführt werden ohne eine nötige branchenübergreifende politische Strategie (wie etwa Programme für Arbeitslose, für eine Rückkehr ins Erwerbsleben und für eine Gesundheitspolitik zur Förderung der Beschäftigung älterer Arbeitnehmer)

und ohne eine umfassendere landesweite Debatte aller relevanten Sozialpartner und Akteure über womöglich nötige zukünftige Reformen. Bezüglich der letzteren zeigt die Erfahrung der Reform der Renten und der darauf folgenden Reform der Reform in Polen und Ungarn, dass ein Konsens für eine Reform nur durch eine umfassende landesweite Debatte erzielt werden kann (Fultz, 2012, S. 20-21).

In anderen Bereichen hingegen erfolgt die Debatte auf kohärentere Weise. In den Jahren seit 2008 haben die politischen Entscheidungsträger ein besseres Verständnis der fundamental protektiven, proaktiven und präventiven Rolle der Systeme der sozialen Sicherheit in Europa erlangt. Auf dem Höhepunkt der Krise wurde nicht nur erkannt, dass dank der Programme der sozialen Sicherheit höhere Arbeitslosenzahlen, Entlassungen und schwierige Situationen, die oft direkt mit niedrigen oder gesunkenen Einkommen zu tun hatten, vermieden werden konnten, sondern auch, dass diese den Konsum der Privathaushalte und damit die gesamtwirtschaftliche Tätigkeit stützten. Mehr denn je wird die soziale Sicherheit als wesentlicher sozialer und wirtschaftlicher „Dämpfungsmechanismus“ gefeiert, da als gesichert gilt, dass die negativen Auswirkungen der Krise ohne ihr Zutun um ein Vielfaches größer ausgefallen wären (Einschub 2.2.).

Diese Bestätigung der zentralen Rolle der sozialen Sicherheit ist enorm wichtig und hat einige Regierungen dazu gebracht, weiter vorzuschauen und zu prüfen, wie den gesellschaftlichen Auswirkungen zukünftiger Schocks und Krisen vorgebeugt und wie diese verringert werden könnten. Unter diesem neuen Leitbild rückt vermehrt auch die Umsetzung proaktiver und präventiver politischer Maßnahmen ins Zentrum. Der Kontext Europas kann charakterisiert werden durch das allgemein niedrige jährliche BIP-Wachstum (für 2013 ist praktisch ein Nullwachstum prognostiziert), hohe öffentliche Verschuldungen und größer werdende Haushaltsdefizite, eine hohe Erwerbslosigkeit bei Erwachsenen (und noch höher bei jungen Menschen), eine wachsende Unterbeschäftigung, die Bevölkerungsalterung und den lauter werdenden allgemeinen Ruf nach Zurückhaltung bei den öffentlichen Ausgaben. In solch einem Kontext können Ansätze, die auf mehr Investitionen in proaktive und präventive politische Maßnahmen setzen, besser vermittelt werden als schlicht ein Weg, wie knappe Ressourcen besser genutzt werden könnten.

Die politischen Entscheidungsträger in vielen Ländern Europas setzen vermehrt auf ein angemessenes Gleichgewicht der Ziele von Systemen der sozialen Sicherheit, die „der Unsicherheit vorbeugen und die Menschen

2.2. Die soziale Sicherheit als Dämpfungsmechanismus

In der Region wurden zahlreiche positive Auswirkungen von Programmen der sozialen Sicherheit festgestellt. Oft wurden Maßnahmen ergriffen, die bereits bestehende staatliche Maßnahmen ergänzen:

- Eine Ausweitung der Arbeitslosenversicherungsdeckung in einigen Ländern (Frankreich und Spanien) und eine Verlängerung der Auszahlungsdauer (Deutschland und Italien).
- Eine Anhebung der Rentenleistungen, entweder universell oder personengruppenbezogen (beispielsweise in Israel, wo bestimmte Beschäftigte, deren private Rentenfonds nach 2008 an Wert verloren hatten, vor dem Rentenalter eine Rentenaufstockung erhielten und in der Russischen Föderation, wo die Leistungen von 2009 bis 2011 substanzial erhöht wurden).
- Die Umverteilung eines Teils oder aller Beiträge aus privaten Rentenfonds der zweiten Säule zurück ins öffentliche umlagefinanzierte System zur Unterstützung der finanziellen Umstrukturierung (Estland, Ungarn und Polen).
- Eine Aufstockung der Verwaltungskapazität der Systeme der sozialen Sicherheit (wie in Dänemark, wo die Ressourcen für Arbeitsmarktaktivitäten in Verbindung mit der sozialen Sicherheit erhöht wurden, und im Vereinigten Königreich, wo in Gegenden mit hoher Arbeitslosigkeit zusätzliche Arbeitsämter eröffnet wurden). Mehr Ressourcen für Ansätze des Fallmanagements (wie in Griechenland) können Teil solcher Maßnahmen sein.
- Verbesserte IKT-Dienstleistungen mit dem Ziel, schneller reagieren zu können und maßgeschneiderte Lösungen für die Antragsteller anzubieten (Griechenland und Russische Föderation).

2.3. Neubeurteilung von Angemessenheit

Sollen die Programme der sozialen Sicherheit eine positive Wirkung haben, dann müssen sie auch angemessene Leistungen erbringen. Die Definition, was eine angemessene Leistung ist, beruhte in der Vergangenheit auf einem einzigen Messwert: der Einkommensersatzquote. Angesichts der vielfältigen Ziele von Systemen der sozialen Sicherheit ist jedoch ein Messwert mit mehreren Variablen nötig, damit alle Ziele erreicht werden können. Zu diesen Zielen gehören Vorteile für die Gesellschaft als Ganzes wie etwa die Förderung von Arbeitsmarktzielen und einer wirksamen Integration mit anderen Formen von Leistungen, aber auch individuelle Ziele wie die Leistungsgarantie und der Verwaltungszugang. Mit dem IVSS-Projekt zur Entwicklung eines Instruments auf der Grundlage mehrerer Variablen soll die Diskussion über die Angemessenheit von Leistungen und darüber, was die soziale Sicherheit letztlich tut, erweitert werden.

gleichzeitig davor retten sollen“ liegen (Sinfield, 2012, S. 7). Die politischen Maßnahmen erfolgen jedoch auch in der immer weiter verbreiteten Sichtweise, dass die Einzelnen eine größere Risikoverantwortung tragen sollten. Oft wird bei den Sozialversicherungsprogrammen eine engere Kopplung der Leistungssätze an die gezahlten Beiträge beobachtet, wobei dieser Mechanismus Fälle einer gehäuften Leistungsauszahlung besser erfassbar machen soll. Systeme mit festgelegten Beiträgen und fiktiven Konten (Italien, Lettland und Schweden) versuchen, die operationelle Realität individueller Sparpläne und voll finanzierter Rentensparpläne zu widerspiegeln (u.a. Bulgarien, Estland, Kroatien, Litauen und Republik Mazedonien), obwohl dieser Rahmen den Umverteilungsradius im Allgemeinen reduziert, was dem Ziel vieler Rentensysteme widerspricht. Es ist zwar möglich, auch in solchen Systemen Mechanismen einzuführen, um sicherzustellen, dass die weiter gefassten sozialen Ziele im Allgemeinen und die Umverteilung im Besonderen erreicht werden, doch kann dies dazu führen, dass man sich von einer direkten Kopplung der ausgezahlten Leistungen an die eingezahlten Beiträge entfernt.

Angemessenheit der Leistungen

Die Einführung von Systemen mit festgelegten Beiträgen und fiktiven Konten hat die Debatte über die relative Angemessenheit von Leistungen der sozialen Sicherheit weiter befeuert. Zwar wird anerkannt, dass es wichtig ist, angemessene Leistungen anzubieten, aber dabei geht es um mehr als nur Geldleistungen. Nähert man sich dem Begriff der Angemessenheit mit einem weiteren Blick und berücksichtigt, wie die Gestaltung

der Leistungsprogramme positive und negative Anreize dafür setzen kann wie das System der sozialen Sicherheit mit dem Arbeitsmarkt, den Familienstrukturen, den individuellen Bedürfnissen und anderen verbunden ist, kann man durchaus einen Kompromiss vertreten, der im allgemeineren Interesse des Systems der sozialen Sicherheit und der Gesellschaft liegt (Einschub 2.3.). Diesbezüglich ist die Förderung der Angemessenheit von Leistungen eine wirksame Maßnahme, mit der die präventive Rolle der Programme der sozialen Sicherheit verbessert werden kann, um sowohl auf individueller als auch auf gesellschaftlicher Ebene kurzfristig einer sozialen Unsicherheit vorzubeugen und die Risiken der Zukunft langfristig zu dämpfen.

Schlussfolgerungen

Die aktuelle Wirtschaftslage stellt die Verwaltungen der sozialen Sicherheit Europas vor eine Reihe komplexer Herausforderungen, die als Produkt sowohl kurz- als auch langfristiger Faktoren gesehen werden müssen. Beim Versuch, Schlussfolgerungen zu ziehen, wäre es deshalb allzu vereinfachend, allein die „Krise“ zu berücksichtigen.

– Obwohl die Krise und die Bevölkerungsalterung die dominanten kurz- und langfristigen Faktoren sein mögen, welche die Kosten von Leistungen, Dienstleistungen und Reformen beeinflussen, gibt es noch andere Themen, die sich auf die soziale Sicherheit und die Gesundheitsversorgungssysteme auswirken, wie etwa die sich verändernden Trends der Epidemiologie, die sich wandelnden Gesellschafts- und Familienstrukturen und die gewandelten Verhaltensmuster im ganzen Lebensverlauf.

- Berücksichtigt man all diese Faktoren, ergibt sich als wichtigstes Ziel für alle Länder Europas, dass die Tragfähigkeit der umfassenden Systeme der sozialen Sicherheit verbessert werden muss. Damit verknüpft lautet eine Herausforderung für viele Länder, wie die gegenwärtige und zukünftige Angemessenheit der Leistungen sichergestellt werden kann.
- Dass die Verwaltungen der sozialen Sicherheit verstärkt kundenorientiert arbeiten, eine größere operationelle Transparenz und Kosteneffizienz zeigen und als Teil einer kohärenten und integrierten Politik operieren müssen, kann als positive Herausforderung gesehen werden.
- Eine Lektion der vergangenen Jahre lautet, dass die Verwaltungen der sozialen Sicherheit Europas in der Lage sein müssen, Veränderungen ihres operationellen Umfelds früher vorwegzunehmen und sofort tätig zu werden. Dies ist entscheidend für die Gestaltung und Erbringung eines angemessenen Gleichgewichts protektiver, proaktiver und präventiver Maßnahmen zur Dämpfung aller Arten sozialer Unsicherheit, damit verstärkt in das Humankapital investiert werden kann und die negativen Auswirkungen möglicher Krisen der Zukunft bewältigt werden können.

Die soziale Sicherheit und die Arbeitsmarktpolitik: Koordination der Ziele für kohärente Ergebnisse

Seit 2010 ist die Arbeitslosigkeit in fast zwei Dritteln aller europäischen Länder gestiegen, und laut Vorhersagen werden sich die Arbeitsmarktbedingungen in einigen Ländern auch 2013 weiter verschlechtern (IAA, 2012a). In Ländern wie Griechenland und Spanien haben die Arbeitslosenzahlen historische Höchststände erreicht. Obwohl das Ausmaß der Erwerbslosigkeit einschließlich der Jugendarbeitslosigkeit in der Region variiert, gab es in zahlreichen europäischen Ländern bereits mehrere Jahrzehnte lang strukturelle Arbeitslosigkeitsprobleme, die durch die Krise nur weiter verschärft wurden. Hinzu kommen weitere Faktoren, welche das operationelle Umfeld der Verwaltungen der sozialen Sicherheit zusammen noch schwieriger machen.

Der demografische Wandel und die alternde Erwerbsbevölkerung sind zwei große Herausforderungen, mit denen die soziale Sicherheit der Region gleichzeitig zu kämpfen hat. Eine weitere Herausforderung ist die Bewältigung der zunehmenden Migrationsströme, zu denen auch Bewegungen von außerhalb Europas und Bewegungen in die Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS) aus den Nachbarstaaten gehören. Andere Bewegungen finden von Nicht-EU-Ländern in EU-Staaten statt. Auf einer anderen Ebene gibt es eine Migration von Regionen mit wenig Arbeit zu arbeitsreichen Regionen. So etwa haben viele griechische Beschäftigte auf die schwere Arbeitsmarktkrise zu Hause reagiert und sind auf der Suche nach Arbeit an

andere Orte in Europa, beispielsweise nach Deutschland, gezogen (Martin, 2012). Obwohl die Arbeitsmarktkrise Arbeitnehmer aus anderen europäischen Ländern dazu gebracht hat, auf der Suche nach Arbeit ins Ausland zu ziehen, wie etwa aus Spanien, ist auch das Ende der EU-Einwanderungsrestriktionen für Mitglieder von EU-Mitgliedsstaaten aus Ost- und Südosteuropa von Bedeutung. Eine weitere Herausforderung liegt darin, dass sich auch das herkömmlich dreigliedrige Muster für Lebensläufe „Studium-Arbeit-Ruhestand“ verändert hat. Es gibt einen wachsenden Bedarf an Flexibilität, beispielsweise für unbezahlte Auszeiten (Sabbaticals), für die Pflege von Angehörigen und für berufliche Weiterbildungen. Bei der Deckung dieses Bedarfs hat sich besonders das belgische Arbeitslosenleistungssystem hervorgetan.

Wie dieses Kapitel zeigt, erhöhen sich die Kapazitäten der europäischen Verwaltungen der sozialen Sicherheit, Herausforderungen des Arbeitsmarkts, der demografischen Bedingungen und der sich wandelnden Einstellungen zur Vereinbarkeit von Arbeits- und Privatleben zu bewältigen, wenn ihre Tätigkeiten mit einer angemessenen Beschäftigungspolitik einhergehen. Nötig sind angemessene, manchmal innovative und vor allem kohärente politische Lösungen auf höchster Ebene, und davon gibt es bereits einige. Beispielsweise werden die europäischen Maßnahmen der „Flexicurity“, welche Leistungen, Aktivierungsdienstleistungen und ein flexibles Arbeitsmarktrecht zum Schutz der Arbeitnehmer

miteinander kombinieren, als wirksamer erachtet, wenn sie auf einem koordinierten Ansatz der sozialen Sicherheit, der Arbeitsmarkt- und der Ausbildungspolitik beruhen.

Vereinbarkeit der sozialen Sicherheit mit den Beschäftigungszielen

Zur Senkung der Arbeitslosenzahlen sind geeignete Maßnahmen der sozialen Sicherheit in Verbindung mit einer aktiven Arbeitsmarktpolitik nötig. Wenn diese zwei Ansätze gut gestaltet sind und harmonisch miteinander interagieren, können sie eine positive Spirale der Schaffung von Arbeitsplätzen und der wachsenden Beschäftigung auslösen. Fehlen diese jedoch, kann es auch in Zeiten wirtschaftlicher Erholung sein, dass einige Bevölkerungsgruppen wie etwa Langzeitarbeitslose Gefahr laufen, auf immer vom Arbeitsmarkt ausgeschlossen zu bleiben. Eine Koordination der Ziele der sozialen Sicherheit mit denjenigen der Arbeitsmarktpolitik ist umso notwendiger, als die herkömmlich enge

Verbindung zwischen den beiden durch die jüngsten Trends auf den Arbeitsmärkten geschwächt wurde. So etwa führte die Zunahme nicht sozialversicherungs-pflichtiger Beschäftigungsverhältnisse zu einem reduzierten Zugang zu erwerbsabhängigen Sozialversicherungsprogrammen für dauerhafte Vollzeitarbeitsplätze (UNRISD, 2012), während die zunehmenden Migrationsströme oft komplexe Arbeitsbiographien sowie Sprach- und Kulturbarrieren zur Folge haben.

Harmonisieren die beiden politischen Bereiche miteinander, dann ist eine Stärkung der finanziellen Position der Systeme der sozialen Sicherheit wahrscheinlicher, da das Beitragsaufkommen steigt und der Leistungsbedarf sinkt. Sind die durchschnittlichen Löhne jedoch niedrig, steigt die Wahrscheinlichkeit eines erhöhten Bedarfs an Sozialhilfeleistungen und Lohnsubventionen zur Ergänzung der Haushaltseinkommen, was eine größere Nachfrage nach steuerfinanzierten Leistungen der sozialen Sicherheit bedeutet.

3.1. Maßnahmen der sozialen Sicherheit zur Bewältigung von Herausforderungen des Arbeitsmarkts

In ganz Europa haben die Systeme der sozialen Sicherheit die gesunkene Nachfrage nach Arbeitskräften aufgefangen:

- Belgien: Einführung einer flexiblen Arbeitslosendeckung durch das Teilarbeitslosigkeitssystem 2009. Dieses System beugt Entlassungen vor, schützt die Löhne und erlaubt es Unternehmen, sich an eine gesunkene wirtschaftliche Nachfrage anzupassen.
- Tschechische Republik: Einführung eines subventionierten Kurzarbeitssystems, das 2009 von annähernd 2 Prozent der tschechischen Beschäftigten genutzt wurde und als entscheidender Faktor gesehen wird, der die Arbeitslosigkeit nicht weiter ansteigen ließ.
- Deutschland: Ausweitung der bestehenden Kurzarbeiterregelung von 6 auf 12 Monate bis März 2012. Arbeitgeber konnten sich für eine kurzfristige staatliche Hilfe bewerben, um die Löhne von Kurzarbeitern aufzustocken.

Diese Systeme waren besonders wertvoll für:

- Die Dämpfung der Auswirkungen der Arbeitslosigkeit, der strukturellen Arbeitsmarktprobleme und des wirtschaftlichen Abschwungs.
- Die Verlangsamung des Anstiegs der Arbeitslosenzahlen.
- Die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der Volkswirtschaften durch eine mögliche schnelle Mobilisierung einer großen Zahl qualifizierter Arbeitnehmer, die sofort nach Wiederanziehen der wirtschaftlichen Nachfrage ihre Arbeit wieder aufnehmen können.
- Eine Reduktion der Zahl der Arbeitnehmer, die Gefahr laufen in Langzeitarbeitslosigkeit zu geraten, und damit eine Senkung der damit verbundenen sozialen und wirtschaftlichen Kosten neben einer gleichzeitigen Bewahrung und Verbesserung der Qualifikationen auf dem Arbeitsmarkt.

Quellen: Clasen, Clegg und Kvost (2012); IVSS (2010b); IVSS (2011).

Die Organisationen der sozialen Sicherheit Europas spielen eine ganz zentrale Rolle bei der Unterstützung der Beschäftigungspolitik und der Bewältigung struktureller Arbeitsmarktprobleme. Zu den prominentesten Beispielen gehören das Engagement von Verwaltungen der sozialen Sicherheit in Programmen der Teilarbeitslosigkeit, der Rückkehr ins Erwerbsleben, der Kurzarbeit und der Arbeitsplatzteilung (Einschub 3.1.). Während des gegenwärtigen wirtschaftlichen Abschwungs wurde in einigen Ländern ein gezielterer Ansatz für die Rückkehr ins Erwerbsleben beobachtet. So etwa hat Spanien ein Konjunkturpaket „Plan E“ lanciert, das folgende Maßnahmen umfasst: Beratung, berufliche Weiterbildung und Arbeitsplatzvermittlung; Zuschüsse für die Einstellung Erwerbsloser; Erhöhung der Arbeitslosenunterstützung zur Förderung Selbstständiger; Ausbau der öffentlichen Arbeitsämter und die Förderung öffentlicher Arbeit (Clasen, Clegg und Kvost, 2012; IVSS, 2010a).

Eine Herausforderung für die politischen Entscheidungsträger und die Führung öffentlicher Verwaltungen liegt darin, dass die Maßnahmen gegen die Krise, die natürlich kurzfristiger Natur sind, nicht ausreichen werden. Angesichts der Herausforderungen für die europäischen Arbeitsmärkte sollten politische Strategien deshalb mit Blick auf die langfristigen Trends (wie etwa die Demografie) und die langfristigen strukturellen Probleme (wie etwa unpassende berufliche Qualifikationen) formuliert werden. Die aktuellen

Arbeitslosenzahlen in Europa zeigen, dass noch immer viel Spielraum für eine bessere Koordinierung der Programme der sozialen Sicherheit mit Arbeitsmarktmaßnahmen besteht, nicht zuletzt durch eine Verringerung der Zahl der Fälle, in denen Leistungsempfänger der sozialen Sicherheit von einem Leistungsprogramm in ein anderes wechseln, womit sie verhindern wollen, nach Arbeit suchen zu müssen. Die koordinierte Reform des Leistungssystems des Vereinigten Königreichs gemäß Wohlfahrtsreformgesetz von 2012 besteht darin, dass die richtigen Anreize gesetzt werden, um mehr Menschen in eine dauerhafte Beschäftigung zu führen.

Die Rentenpolitik und die Arbeitsmärkte

Weitgehend unstrittig ist, dass die Rentenpolitik nicht nur den Bedarf der Rentner nach genügendem Ruhestandseinkommen zu decken hat, sondern auch weiter gefasste und längerfristige Arbeitsmarktziele verfolgen sollte. Hierfür muss die Politik der Rentenleistungen allerdings mit den Beschäftigungszielen konsistent sein und entsprechende Eingriffe an den Arbeitsplätzen unterstützen (Einschub 3.2.). Aufgrund der steigenden Lebenserwartung, jedoch abhängig von der persönlichen Arbeitsbiographien und Gesundheitsindikatoren, sollen diese Maßnahmen ältere Arbeitnehmer dazu bringen, länger in Arbeit zu bleiben. Dies ist ein wichtiges Ziel für alternde Gesellschaften, denen in einigen Branchen ein Arbeitsplatzmangel droht. Eine Anhebung des Rentenalters und damit die Verschiebung

3.2. Abstimmung der politischen Programme

Verschiedene Ansätze zeigen, wie die Systeme der sozialen Sicherheit die Veränderungen auf den Arbeitsmärkten und die Bevölkerungsalterung meistern können, indem sie dazu beitragen, die Tragfähigkeit der Rentensysteme zu erhöhen.

- Dänemark: Beschäftigte können ihre Verrentung bis ins Alter von 75 Jahren aufschieben.
- Finnland: Die Rentensätze werden zu einem höheren Zinssatz berechnet, wenn ein späterer Ruhestand gewählt wird.
- Deutschland: Beschäftigte können ihre Verrentung bis nach dem gesetzlichen Rentenalter von 67 Jahren aufschieben.
- Vereinigtes Königreich: Die Aufschiebung der Verrentung wird durch höhere Renten und/oder Pauschalgeldbeträge belohnt.
- Schweden: Es gibt kein normales Rentenalter mehr. Anstelle eines festen Rentenalters gibt es ein Fenster zwischen 61 und 70 Jahren, innerhalb dessen die Beschäftigten in den Ruhestand treten können.

Quelle: IVSS (2012a).

Tabelle 3.1. Gesetzliches Rentenalter und durchschnittliches Renteneintrittsalter

Land	Gesetzliches Rentenalter (Männer)	Gesetzliches Rentenalter (Frauen)	Durchschnittliches (Männer)	Durchschnittliches (Frauen)
Belgien	65	65	63,7	63,7
Bulgarien	63	60	60,5	60,4
Dänemark	65	65	65,1	65,1
Deutschland	65	65	63,9	63,6
Estland	63	61,5	61,0	61,0
Irland	66	66	63,5	64,7
Italien	65	60	60,1	59,9
Lettland	62	62	61,1	60,9
Litauen	63	60	59,6	61,7
Luxemburg	65	65	61,0	59,0
Niederlande	65	65	65,0	65,0
Österreich	65	60	59,1	57,1
Portugal	65	65	63,4	63,4
Rumänien	64	59	60,7	58,3
Schweden	61/65	61/65	64,7	64,7
Slowenien	63	61	62,0	58,0
Vereinigtes Königreich	65	60	65,0	60,0
Zypern	65	65	63,4	63,4

Quelle: Auf der Grundlage von EK (2012).

des Zeitpunkts, zu dem Leistungen bezogen werden können, kann ebenfalls zur finanziellen Tragfähigkeit von Rentensystemen beitragen, während gleichzeitig die Fortzahlung von Beiträgen aus sozialversicherungsabhängigen Beschäftigungen und eine Verringerung der Dauer angestrebt werden, während derer die wahrscheinliche Leistungsauszahlung durchschnittlich erfolgt. Zusätzlich kann ein höheres Rentenalter die Anstrengungen zur Verbesserung der Leistungsangemessenheit unterstützen, da die Zeitspanne der Anspargung länger ausfällt.

Ein aussagekräftigeres Maß für die Aktivität älterer Arbeitnehmer ist jedoch das durchschnittliche Renteneintrittsalter (Tabelle 3.1.). Das Renteneintrittsalter – das Alter, in dem die älteren Arbeitnehmer tatsächlich aus dem Arbeitsleben ausscheiden – ist normalerweise niedriger als das gesetzliche Rentenalter. Obwohl das Renteneintrittsalter in einigen Ländern seit den 1990-er Jahren gestiegen ist, bleibt es aufgrund einiger Faktoren nach wie vor niedrig: positive und negative Anreize,

Haltung älterer Arbeitnehmer zur Arbeit. Position der Arbeitgeber zur Weiterbeschäftigung und Neueinstellung älterer Arbeitnehmer, zusätzliche Kosten und soziale Lasten durch die Beschäftigung älterer Arbeitnehmer, Verfügbarkeit geeigneter Arbeitsplätze angesichts der beruflichen Qualifikationen, der Kompetenzen und der Leistungsfähigkeit älterer Arbeitnehmer, rechtliche Mittel für Arbeitgeber, um Arbeitsverträge älterer Arbeitnehmer zu beenden usw. Auch wenn beispielsweise Schweden über eine gewisse Flexibilität beim Rentenalter verfügt, müssen viele Beschäftigte immer noch mit 65 in den Ruhestand treten, obwohl sie länger erwerbstätig bleiben möchten, weil die Arbeitgeber nach wie vor ihre Verträge dann beenden. Trotz all dem ist das durchschnittliche Alter, in dem Angestellte aus dem Arbeitsleben ausscheiden, in den vergangenen Jahren gestiegen.

Um erfolgreich zu sein, müssen die veränderten Rentenregelungen der sozialen Sicherheit auf breitere politische Programme abgestützt werden. Dazu gehören

beispielsweise eine bessere Koordination und Kohärenz mit den Zielen der Beschäftigungspolitik und mit den Anspruchsberechtigungen im Angebot der Betriebs- und Privatrenten. Ähnlich sollte bei der Gestaltung und Zielsetzung von Programmen öffentlicher Gesundheit und Erwerbsunfähigkeitsrenten berücksichtigt werden, wie sich diese Programme auf die Entwicklung des Arbeitsmarktes auswirken werden und insbesondere, ob diese Programme falsche Anreize für einen frühen Austritt aus dem Arbeitsleben setzen können. Die Arbeitgeber können durch spezifische Arbeitsschutzmaßnahmen ebenfalls dazu beitragen, dass die Arbeitsplätze für ältere Arbeitnehmer geeignet sind, wie dies etwa in Deutschland getan wurde. Dies sind z.B. Maßnahmen wie etwa die Gestaltung oder Umgestaltung von Arbeitsplätzen, die Aufrechterhaltung eines gesunden und sicheren Arbeitsumfelds, berufliche Fort- und Weiterbildungen, Beurteilungen der Arbeitsanforderungen, medizinische Tests und Gesundheitstests können helfen, dass ältere Arbeitnehmer länger in Arbeit bleiben.

Nicht weniger wichtig ist die öffentliche Meinung dazu. Nötig ist ein dauerhafter Wandel der Sichtweise, die anerkennt, dass ältere Arbeitnehmer eine Verantwortung dafür tragen, ihren Ruhestand aufzuschieben und aktiv zu bleiben, so lange Gesundheit und

Arbeitsbiografie dies erlauben, und dass gleichzeitig ein Bedarf für eine schrittweise Verrentung mit Phasen der Teilzeitarbeit besteht. Die Herausforderung liegt für die Länder Europas vor allem darin, die Parameter der Rentensysteme zu verändern, das Arbeitsrecht anzupassen und Verhaltensänderungen bei Arbeitgebern und Arbeitnehmern anzustoßen. Diese Veränderungen müssen begleitet werden vom Willen, die Würde älterer Arbeitnehmer zu garantieren und ihnen menschenwürdige und geeignete Beschäftigung auf dem formalen Arbeitsmarkt anzubieten.

Die Verwaltungen der sozialen Sicherheit sind gut aufgestellt, um als Schrittmacher bei der Bewältigung der Herausforderungen der Weiterbeschäftigung von Arbeitnehmern und der Schaffung von Arbeitsplätzen im Zusammenhang mit einer alternden Erwerbsbevölkerung zu handeln, denn die Beschäftigten im öffentlichen Sektor und damit auch von Verwaltungen der sozialen Sicherheit sind meist älter als in der Privatwirtschaft. Da im kommenden Jahrzehnt eine große Zahl von Mitarbeitern in den Ruhestand treten wird, liegen die organisatorischen Vorteile einer Strategie des aktiven Alters für die Verwaltungen der sozialen Sicherheit darin sicherzustellen, dass der Transfer von institutionellem Wissen und Knowhow von älteren auf jüngere Arbeitnehmer tatsächlich stattfindet, da dieser

3.3. Gefahren durch hohe und anhaltende Jugendarbeitslosigkeit

- Die hohe Jugendarbeitslosigkeit schwächt das öffentliche Vertrauen in die soziale Sicherheit und in die Werte der Solidarität durch Risikostreuung, da jungen Menschen das Gefühl vermittelt werden könnte, sie hätten keinen Anteil oder keinen Anreiz, den Systemen beizutreten und Beiträge zu entrichten.
- Durch die Jugendarbeitslosigkeit werden wichtige Bevölkerungsteile stigmatisiert, weil sie inaktiv sind oder für längere Zeit der Arbeitswelt fern sind.
- Sie verringert die zukünftige Erwerbsfähigkeit aufgrund eines verspäteten Eintretens in den Arbeitsmarkt. Junge Stellensuchende erwerben weniger Kompetenzen, Qualifikationen und Arbeitserfahrung, wodurch ihr Wert auf dem Arbeitsmarkt sinkt.
- Es folgt ein Auseinanderdriften zwischen den Kompetenzen der zukünftigen Arbeitsbevölkerung und den Arbeitsmarktanforderungen.
- Dadurch sinken auch die Steuereinnahmen, die Produktivität der Arbeitsbevölkerung und die Gesamtzahl der Beschäftigten.
- Der gesellschaftliche Zusammenhalt bröckelt, und die Gefahr sozialer Unruhen steigt.

Quelle: IAA (2012a).

für die Kontinuität der Erbringung qualitativ hochwertiger öffentlicher Dienstleistungen notwendig ist. Eine gute Praxis in diesem Bereich umfasst die Betreuung junger Mitarbeiter durch ältere Kollegen, die Schaffung flexibler Arbeitsbedingungen und die Entwicklung eines umfassenden Arbeitsschutzrahmens, der auf Beschäftigte aller Altersklassen ausgelegt ist (McKinnon, 2010).

Die Herausforderung der Jugendarbeitslosigkeit

Die Jugendarbeitslosigkeit ist in vielen europäischen Ländern nach wie vor hoch bis sehr hoch und daher eine besondere Sorge in der EU-27, wo im Dezember 2012 ungefähr 23 Prozent junger Menschen erwerbslos gemeldet waren, mit Höchstwerten von 57,6 Prozent in Griechenland und 55,6 Prozent in Spanien. Die niedrigste Jugendarbeitslosigkeit innerhalb der EU findet sich in Deutschland (8,0 Prozent), Österreich (8,5 Prozent) und den Niederlanden (10,0 Prozent).² In den Ländern Zentral- und Südosteuropas und in der GUS ist die hohe Jugendarbeitslosigkeit ebenfalls eine große Herausforderung, wobei die Zahlen hier bei annähernd 20 Prozent liegen.

Diese allgemein schwierige Situation wird nicht einfacher dadurch, dass die den jungen Menschen angebotene Arbeit oft in Teilzeit, prekär und vermehrt informell ist, was die Beitragsdichte senkt und möglicherweise sogar eine Aufnahme in beitragsbezogene Programme der sozialen Sicherheit verhindert. Dass jüngere Erwerbstätige und neu in den Arbeitsmarkt eintretende Personen eine größere Unterstützung benötigen, muss nicht im Widerspruch zum gleichzeitig verfolgten Ziel der Weiterbeschäftigung älterer Mitarbeiter stehen. In der Tat haben einige Länder erfolgreich höhere Rentenalter eingeführt und zugleich die Jugendarbeitslosigkeit relativ niedrige halten können (wie etwa Österreich und die Schweiz). Die Jugendarbeitslosigkeit stellt die Regierungen und die Verwaltungen der sozialen Sicherheit verstärkt vor große Herausforderungen (Einschub 3.3.).

Die Anstrengungen zur Bewältigung der Jugendarbeitslosigkeit müssen verstärkt werden, indem Arbeitsplätze geschaffen werden, über die auch junge Menschen dem System der sozialen Sicherheit beitreten können.

Besorgniserregend ist, dass viele aktuelle Arbeitsmarktmaßnahmen nicht auf die spezifischen Bedürfnisse erwerbsloser junger Menschen eingehen und das Arbeitsrecht oft negative Anreize für die Einstellung junger Menschen setzt. Selbstverständlich müsste auch die Aus- und Weiterbildungspolitik überarbeitet werden, damit Schüler und Studenten während ihres Lebens die berufliche Bildung und das Wissen erhalten, das sie in einer modernen informationsgestützten Wirtschaft benötigen. So etwa bieten Dänemark, Finnland und Schweden umfangreiche „Systeme mit Recht auf Arbeit für junge Menschen“ an (IAA; 2012b), die spezifisch darauf abzielen, neue Qualifikationen, Weiterbildungen und eine Rückkehr an den Arbeitsplatz für junge Menschen zu ermöglichen. Das Teilzeitarbeitssystem Belgiens versucht als proaktive Maßnahme der sozialen Sicherheit, den Sozialversicherungsschutz auch auf junge Menschen in prekärer Beschäftigung auszudehnen.

Wanderarbeiter

Untersuchungen zeigen, dass die Krise auch zu einem bedeutenden Anstieg der Wanderarbeiterströme innerhalb Europas geführt hat. Diese Ströme nehmen nicht nur im Umfang zu, sondern auch die Muster verändern sich: 2012 lebten in Deutschland annähernd 450 000 Immigranten aus Portugal, Spanien und Griechenland, wohingegen der Migrationsstrom in diese Länder 2010 netto noch positiv war. Die Mehrzahl dieser Erwerbstätigen ist jung und gut ausgebildet, allein in ihren Herkunftsländern mangelt es an geeigneten Arbeitsmöglichkeiten. Gleichzeitig hält die allgemeine Einwanderung aus Ost- und Südosteuropa und innerhalb der GUS-Länder allgemein an (Einschub 3.4.).

Zwar gibt es regionale und bilaterale Vereinbarungen, die für viele formell beschäftigte Arbeitnehmer und ihre Familien einen Schutz der Übertragbarkeit, Ausübbarkeit und Kumulierung von Ansprüchen der sozialen Sicherheit bieten, doch der Sozialschutz- und Gesundheitsversorgungsbedarf anderer Migranten in der Schattenwirtschaft kann zu einem höheren Bedarf an steuerfinanzierten Leistungen besonders für die Sozialhilfe führen, was zusätzliches Personal und zusätzliche Finanzmittel für die Verwaltungen der sozialen Sicherheit nötig machen würde.

2. Siehe <http://europa.eu/rapid/press-release_STAT-13-19_en.htm>.

3.4. Soziale Sicherheit für Wanderarbeiter in Eurasien

In Eurasien, das vorwiegend aus den Ländern der ehemaligen Sowjetunion besteht, sind fast 10 Prozent der Bevölkerung (24 Millionen Menschen) in einem anderen Land geboren, und die Arbeitsbevölkerung besteht zu einem noch höheren Prozentsatz aus Wanderarbeitern. Allein in Kasachstan sind annähernd 21 Prozent der Bevölkerung in einem anderen Land geboren. In den Ländern Eurasiens sind über 60 Prozent der im Ausland geborenen Migrantenbevölkerung im arbeitsfähigen Alter (20 bis 64 Jahre), ausgenommen in Armenien (54 Prozent); in der Russischen Föderation sind es 78 Prozent.

Die Bedeutung der sozialen Sicherheit für Migranten in diesem Teil der Region Europa wurde 2005 in einer gemeinsamen Erklärung der IVSS und der Internationalen Vereinigung der Renten- und Sozialfonds (IAPSF) über den Sozialschutz von Wanderarbeitern und die Globalisierung betont. Daraufhin schufen IVSS und IAPSF 2011 eine Arbeitsgruppe, die Lösungen aufzeigen sollte, wie die Ausweitung der Deckung der sozialen Sicherheit auf Wanderarbeiter gefördert werden kann. Im Mai 2012 legte die Arbeitsgruppe ihr Rahmenleitdokument über die soziale Sicherheit für Wanderarbeiter in Eurasien vor. Dieses Dokument beschreibt die Prinzipien und Richtlinien zur Ausweitung der Deckung der sozialen Sicherheit auf Wanderarbeiter und kann als Grundlage für Verwaltungsfachleute und Akteure der sozialen Sicherheit in Eurasien dienen, die den Sozialschutz ausbauen möchten.

Diese Auswirkungen und politischen Maßnahmen verlangen, dass die Verwaltungen der sozialen Sicherheit administrative Kapazitäten aufbauen und innovative Lösungen finden, um die entsprechenden Herausforderungen zu bewältigen. Nötig sind vermehrt differenzierte Ansätze, die auf den Hintergrund dieser Arbeitnehmer eingehen, das Angebot in verschiedenen Sprachen formulieren und die Aufnahmeverfahren vereinheitlichen und vereinfachen.

Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben

In vielen Ländern der Region profitierte die steigende Erwerbsquote bei Frauen von den positiven Schritten der Verwaltungen der sozialen Sicherheit und der politischen Entscheidungsträger, arbeitende Familien zu unterstützen. Durch die Förderung und Erleichterung der Teilzeitarbeit und einer besseren Vereinbarkeit von Beruf und Familie können weiter gefasste Beschäftigungsziele gesetzt werden, die auch die Tragfähigkeit der Systeme unterstützen, während gleichzeitig andere Bedürfnisse der Beschäftigten berücksichtigt werden. Zu diesen Bedürfnissen gehören mehr Freizeit und Zeit mit der Familie sowie Möglichkeiten zur Weiterbildung und für Auszeiten (Sabbaticals). Diese Arbeitsmuster wirken wiederum oft als proaktive und präventive Maßnahmen zur Bewältigung von Stress am Arbeitsplatz.

Die beitragsbezogenen Systeme der sozialen Sicherheit anerkennen mittlerweile meist „unbezahlte“ produktive Tätigkeiten und unterstützen diese proaktiv. Die Altersrentensysteme von Guernsey, Irland, Jersey, Malta, Norwegen und dem Vereinigten Königreich beispielsweise bieten nun für definierte Zeiträume mit einer Pflgetätigkeit entweder gutgeschriebene Beiträge zum Rentensystem an oder sie ignorieren die Nichtentrichtung von Beiträgen während dieser Zeiträume bei der Berechnung des jährlichen Durchschnittsbeitrags für die Rentenleistungen. Maßnahmen zum Ausbau der Kinderbetreuungseinrichtungen wie etwa in Deutschland, mit dem die Rückkehr der Eltern von Kleinkindern ins Erwerbsleben gefördert und erleichtert werden soll, sind weitere proaktive Schritte hin zu einer freien Wahl bezüglich der Vereinbarkeit von Beruf und Familie.

Schlussfolgerungen

Die hohe Arbeitslosigkeit, das geringe Wirtschaftswachstum, die wenigen geschaffenen Arbeitsplätze, die Bevölkerungsalterung, die sich wandelnden Migrationsmuster und verschiedene Ansätze zur Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben im Lebensverlauf sind entscheidende Elemente des komplexen Arbeitsmarktumfelds, in dem die Verwaltungen der sozialen Sicherheit Europas derzeit operieren. Die Bewältigung dieser Herausforderungen verlangt genau abgestimmte

und branchenübergreifende politische Lösungen, bei denen die Verwaltungen der sozialen Sicherheit eine wichtige Rolle spielen.

Auf der Grundlage jüngster Erfahrungen und insbesondere zur besseren Koordination mit den Zielen der Beschäftigungspolitik gibt es eine Reihe von Punkten, welche die Verwaltungen der sozialen Sicherheit dabei berücksichtigen sollten:

- Bei den kurzfristigeren Reaktionen auf die „Krise“ dürfen die langfristigen strategischen Ziele der Beschäftigungspolitik nicht aus den Augen verloren werden, sie müssen gegenseitig aufeinander abgestimmt werden.
- Die notwendige Koordination der Sozialversicherungspolitik mit der Beschäftigungspolitik macht auch Veränderungen bei der Ressourcenverteilung und der Gestaltung der Verwaltungen der sozialen Sicherheit, aber auch bei der Ausbildung und Entwicklung der Mitarbeiter nötig.
- Die koordinierende Rolle vieler Verwaltungen der sozialen Sicherheit innerhalb der immer stärkeren Verflechtung der sozialen Sicherheit mit der Beschäftigungs- und Bildungspolitik verlangt, dass die Verwaltungsfachleute der sozialen Sicherheit auch über die nötigen Qualifikationen und Kompetenzen sowie eine entsprechend gestaltete Arbeitsumgebung verfügen, um Leistungen und Dienstleistungen hoher Qualität erbringen zu können.
- Sogar in Phasen eines positiven Wirtschaftswachstums kann der Erfolg der Maßnahmen der sozialen Sicherheit zur Beschäftigungsförderung von nötigen Reformen des Arbeitsrechts und der Arbeitsmarktpolitik abhängen, damit negative Anreize und Hindernisse zur Weiterbeschäftigung und Neueinstellung älterer und jüngerer Arbeitnehmer abgebaut werden können.

Mehr Investitionen in die Sicherheit, Gesundheit und Vermittelbarkeit: Proaktive und präventive Ansätze

Proaktive und präventive Ansätze der sozialen Sicherheit werden in Europa vermehrt als Priorität gewertet. Diese versuchen vor allem, zur Bewältigung der Tragfähigkeitsprobleme beizutragen, vor denen viele umfassende Systeme der sozialen Sicherheit in dieser durch eine starke Bevölkerungsalterung geprägten Region stehen. Wichtig ist, dass diese Ansätze für die Systeme der sozialen Sicherheit auch eine Reihe allgemeingesellschaftlicher Vorteile mit sich bringen.

Erstens tragen proaktive und präventive Ansätze als zentrale Elemente von Systemen der sozialen Sicherheit dazu bei, soziale Unsicherheit im Lebenszyklus in all ihren Formen zu dämpfen. So etwa lautet ein oft bekräftigtes Ziel, dass der Übertragung von Armut von einer Generation zur nächsten vorgebeugt werden soll, indem die Bedürfnisse und Chancen von Kindern besser beachtet werden. Zweitens können proaktive und präventive Maßnahmen helfen, den allzu schnellen Rückgriff auf Leistungen der sozialen Sicherheit und insbesondere auf Sozialhilfe, Arbeitslosenleistungen, Arbeitsunfallleistungen und Invalidenrenten zu verringern. Durch die bessere Kostenkontrolle werden sowohl die öffentliche Unterstützung für die soziale Sicherheit als auch ihre finanzielle Tragfähigkeit gefördert. Drittens kann eine proaktive und präventive Sichtweise von Führungskräften und Verwaltungsfachleuten der sozialen Sicherheit dazu beitragen, die operationellen Risiken zu verringern und die tägliche Verwaltung der Programme der sozialen Sicherheit zu verbessern. Viertens kann eine zukunftsorientierte Einstellung eine Veränderung des individuellen Verhaltens

bewirken und risikoreiche Verhaltensweisen wie Rauchen, übermäßigen Alkoholkonsum, Bewegungsarmut und ungesunde Ernährung, die nachweislich zu nichtübertragbare Krankheiten führen können, verringern.

In Europa entwickelt sich immer stärker der Trend, dass der Einzelne eine größere Eigenverantwortung für die Wahl seines Lebensstils übernimmt, was zu einer allgemeinen Verbesserung des Wohlbefindens und des Gesundheitszustands führen wird. Dadurch wird der Einzelne wahrscheinlich weniger auf akute und langfristige oder palliative Gesundheitsversorgung mit den entsprechenden Sozialleistungen angewiesen sein.

Insgesamt gesehen ergeben die hindernden und fördernden Faktoren einer systematischeren Anwendung proaktiver und präventiver Ansätze der sozialen Sicherheit eine positive Wirkung auf die Volkswirtschaften, da die negativen Auswirkungen sozioökonomischer Risiken abgefedert und Innovationen und Investitionen in die Gesellschaft gefördert werden. Wichtig für evidenzbasierte politische Entscheidungen dürfte sein, dass es tatsächlich möglich ist, den „Ertrag“ einer Investition in proaktive und präventive Maßnahmen für die Gesellschaft zu messen. Untersuchungen der IVSS haben gezeigt, dass der Ertrag, den Unternehmen aus Investitionen in Präventivmaßnahmen erwarten dürfen, für jeden in Präventionstätigkeiten am Arbeitsplatz investierten Euro 2,20 Euro beträgt (IVSS, 2013a). Positiv ist, dass der „Ertrag für die Gesellschaft“ durch Investitionen in die Prävention weit höher liegen dürfte.

Angesichts der angespannten Wirtschaftslage in Europa und der immer stärker kontrollierten öffentlichen Ausgaben, liegt eine besondere Herausforderung darin sicherzustellen, dass die Investitionen in diese Aktivitäten geschützt werden. Mit diesem Ziel vor Augen beschreibt das vorliegende Kapitel, wie die Organisationen der sozialen Sicherheit in Europa verstärkt eine Führungsrolle einnehmen und proaktive und präventive Maßnahmen prioritär einsetzen, nicht zuletzt um auch die Arbeitsmarktaktivität in den Bereichen Arbeits- und Gesundheitsschutz, Arbeitsunfallprogramme und Gesundheitsförderung aktiv zu unterstützen.³

Arbeits- und Gesundheitsschutz

Bei der gegenwärtigen Wirtschaftslage ist das Ziel des wirtschaftlichen Aufschwungs in Europa nicht nur gleichbedeutend mit der Schaffung von Arbeitsplätzen, sondern vor allem mit der Schaffung menschenwürdiger Arbeitsplätze und entsprechenden Arbeitsumgebungen von hoher Qualität. Die Arbeitsbedingungen müssen auch den weiter gefassten politischen Zielen genügen, die eine Verlängerung des Arbeitslebens, eine stärkere Beteiligung von Frauen, eine Förderung von mehr Flexibilität und Produktivität und eine Reduktion von arbeitsbedingtem Stress und Diskriminierung am Arbeitsplatz fordern. Ein wichtiger Faktor, damit diese Ziele besser erreicht werden können, sind mehr Investitionen in den Arbeitsschutz (Einschub 4.1.). Wie von der Europäischen Agentur für Sicherheit und Gesundheit am Arbeitsplatz (OSHA, 2012) berichtet, gaben 86 Prozent der Befragten einer europaweiten Arbeitsschutzumfrage von 2012 an, sie stimmten der Aussage zu oder sehr zu, dass (ihr Land) nur dann wettbewerbsfähig sein könne, wenn Sicherheit und Gesundheit am Arbeitsplatz gewährleistet sind.⁴

Die Verwaltungen der sozialen Sicherheit können bei der Umsetzung präventiver Arbeitsschutzmaßnahmen eine aktive Rolle spielen, indem sie den Arbeitgebern wirtschaftliche Anreize in Form von Reduktionen der Sozialversicherungsprämien (Deutschland) oder negative Anreize in Form von zusätzlichen Prämienzahlungen für solche mit hohen Unfallquoten (Belgien) setzen. Sicherere und gesündere Arbeitsplätze führen zu einer

höheren Produktivität und Kosteneinsparungen, da es zu weniger Personalwechsel und krankheitsbedingten Arbeitsausfällen kommt und die Unfallversicherungsbeiträge sinken (IAA, 2007).

Eine Senkung der Sozialversicherungsprämien kann ebenfalls eingesetzt werden, um die Entwicklung altersgerechter Arbeitsplätze und die Einstellung älterer Arbeitnehmer zu fördern (wie etwa in den Niederlanden). Die Bevölkerungsalterung in Europa, die auch das Profil der Arbeitsbevölkerung und die notwendige Arbeitsplatzgestaltung prägt, macht einen Ausbau der Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit nur umso notwendiger. Im Einzelnen braucht es mehr Arbeitsunfallprogramme und nationale Agenturen, die für Prävention zuständig sind, damit die Sicherheit und Gesundheit älterer Arbeitnehmer gewährleistet werden kann. Nicht nur geschehen die meisten tödlichen Arbeitsunfälle in der Altersgruppe zwischen 55 und 65 Jahren, ältere Beschäftigte brauchen auch länger, um sich von Unfällen zu erholen, was zu längeren Fehlzeiten führen kann (Crawford et al., 2010).

Arbeitsunfallversicherung

Die Häufigkeit von Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten ergeben in letzter Zeit ein komplexes Bild. In Europa wie anderswo nehmen die Arbeitsunfälle ab, während die Berufskrankheiten zunehmen, was bedeutende wirtschaftliche und soziale Kosten verursacht. Eine Herausforderung besteht darin, dass die internationalen und nationalen Listen der Berufskrankheiten aktualisiert werden müssen, damit sie den veränderten Risikofaktoren am Arbeitsplatz und in den Produktionsprozessen aber auch den sich wandelnden epidemiologischen Mustern und dem Auftreten von Krankheiten Rechnung tragen. Aufgrund der hohen Arbeitslosigkeit kann es sein, dass die Arbeitsunfallzahlen derzeit geringer ausfallen. Dies war auch 2008 bis 2009 in Italien der Fall, als ein Anstieg der Arbeitslosenzahlen um 2 Prozent einen Rückgang der Arbeitsunfälle um 10 Prozent zur Folge hatte (IVSS, 2010c). Eine Ursache hierfür kann sein, dass die wirtschaftlichen Aktivitäten in Hochrisikobranchen wie z. B. dem Baugewerbe erheblich zurückgehen und dadurch

3. Siehe Kapitel 3 für proaktive und präventive Maßnahmen zur Beschäftigungsförderung.

4. Siehe <https://osha.europa.eu/en/safety-health-in-figures/index_html#tabs-3>.

4.1. Die Auswirkungen der Krise auf die Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit

Die Rezession in Europa hatte große Auswirkungen auf die Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit:

- Erhöhte Arbeitsintensität und Druck, was zu einer Häufung bestimmter Arten von Unfällen führen kann.
- Wachsende Unsicherheit bezüglich der Beschäftigungsperspektiven. Dies hat direkte Auswirkungen auf die psychosozialen Bedingungen und das Wohlbefinden der Beschäftigten, oft einhergehend mit einem verschlechterten Gesundheitszustand (Griechenland).
- Schwierige Arbeitsmarktbedingungen können dazu führen, dass Arbeitgeber Investitionen in Präventionsmaßnahmen reduzieren (Polen, Spanien), während die Arbeitnehmer zurückhaltender ihre Anforderungen an sichere und gesunde Arbeitsbedingungen äußern.
- Eine Abnahme einiger Arten von Unfällen, da die Krise zu einer abnehmenden Beschäftigung in einigen Hochrisikobranchen führen kann (Baugewerbe).

eine deutlich geringere Beschäftigung aufweisen. Ein weiterer Faktor ist der Anstieg der psychosozialen Gesundheitsprobleme aufgrund zunehmender Unsicherheit, erhöhter Arbeitsbelastung und schnellerem Arbeitsrhythmus.

Um Anreize für mehr Investitionen in die Reduktion von Unfällen am Arbeitsplatz zu schaffen, müssen die Investitionen letztlich als Kosten sparend betrachtet werden. Studien in zwei französischen Krankenhäusern zeigen, dass Investitionen in die Prävention bei der Routinepflegeaufgabe der manuellen Hilfe von Patienten in der Geriatrie-Abteilung im ersten Krankenhaus zu einer Reduktion von 60 Prozent der Arbeitsunfälle führte, so dass erwartet wird, dass die Anfangsinvestitionen nach 3,3 Jahren amortisiert sind, und im zweiten Krankenhaus zu einer Reduktion von 48 Prozent, was nach 10 Jahren eine Amortisierung von 80 Prozent der Anfangsinvestitionen erwarten lässt (INRS, 2009). Diese Studien machen auch deutlich, dass es in Europa immer wichtiger wird, politische Entscheidungen auf solide, evidenzbasierte Nachweise zu stützen.

Programme zur Rückkehr ins Erwerbsleben

Es ist heute bekannt, dass je länger eine Person der Arbeit fern bleibt, desto wahrscheinlicher ist, dass sie in ein Langzeitleistungsprogramm der sozialen Sicherheit eintreten wird. Untersuchungen der Schweizerischen Unfallversicherungsanstalt (SUVA) haben ergeben, dass wichtige Faktoren dabei die soziale Stellung und die Persönlichkeit sind; diese können einflussreicher sein als der Gesundheitszustand und die berufliche

Stellung. Diese Erkenntnis hat dazu geführt, dass die Verwaltungen der sozialen Sicherheit früher und oft auch fallbezogen eingreifen. Neben den von der SUVA eingeführten Reformen sind weitere bezeichnende Beispiele der Deutschen Gesetzlichen Unfallversicherung (DGUV) und der Allgemeinen Unfallversicherungsanstalt (AUVA) Österreichs zu nennen. Alle drei Institutionen bieten umfassende Programme zur Rückkehr ins Erwerbsleben mit einer Rehabilitation in eigenen spezialisierten Kliniken an. Aufbauend auf einem Trend, der in ganz Europa beobachtet wird (Dänemark, Finnland, Liechtenstein, Niederlande, Norwegen und Schweden) und der auf ein frühes Eingreifen bei Gesundheitsproblemen von Beschäftigten setzt, versuchen viele Reformen der sozialen Sicherheit, Personen mit kurzzeitigen krankheitsbedingten Fehlzeiten besser zu unterstützen. Die anfänglich berichteten Ergebnisse der erfolgreichen Erfahrungen im Vereinigten Königreich in diesem Bereich bieten eine aufschlussreiche Lektüre (Einschub 4.2.).

Gesundheitsinitiativen der sozialen Sicherheit und die Gesundheitsförderung am Arbeitsplatz

Europäische Gesundheitsinitiativen, die proaktive und präventive Maßnahmen miteinander kombinieren, werden typischerweise von den nationalen Gesundheitsbehörden angestoßen, sie können aber auch von multilateralen Organisationen (Weltgesundheitsorganisation WHO, Europäisches Netzwerk für betriebliche Gesundheitsförderung ENWHP) und manchmal von Arbeitgebergefördert werden.

4.2. Die „Arbeitsfähigkeitsmeldung“ (Fit Note) im Vereinigten Königreich

Aufgrund der wissenschaftlichen Erkenntnis, dass Arbeit allgemein gut für die Gesundheit ist, dass die Rückkehr ins Erwerbsleben die Genesung einer Person oft beschleunigen kann, dass ein Fernbleiben von der Arbeit zu langen Fehlzeiten und dem Verlust des Arbeitsplatzes führen kann, wodurch das Risiko der Isolation, des Vertrauensverlusts, psychischer Beschwerden, des Verlusts der Fähigkeiten und des gesellschaftlichen Ausschlusses droht, sowie zum Zweck der Einsparung der menschlichen, sozialen und wirtschaftlichen Kosten einer beeinträchtigten Gesundheit und eines beeinträchtigten Wohlbefindens bezüglich des Arbeitslebens, wird nun von den Hausärzten im Vereinigten Königreich eine „Arbeitsfähigkeitsmeldung“ (im Gegensatz zu einer „Krankmeldung“) herausgegeben. Ziel der Arbeitsfähigkeitsmeldung ist es, dass Beschäftigte mit Gesundheitsproblemen am Arbeitsplatz bleiben können und Personen, die noch keine Arbeit gefunden haben oder arbeitslos geworden sind, eine Arbeit finden und ins Erwerbsleben zurückkehren können. Das Programm fördert die Integration der Gesundheit am Arbeitsplatz und der beruflichen Rehabilitation in die allgemeine Gesundheitsversorgung. Es fördert auch das Verständnis der positiven Beziehung zwischen Gesundheit und Arbeit bei Arbeitgebern, Gesundheitsexperten und der allgemeinen Öffentlichkeit.

Erste Erfolgsanzeichen:

- Die Mehrzahl der Hausärzte verwendet die Arbeitsfähigkeitsmeldung als Instrument, um Sprechstunden mit den Patienten einzuleiten und sie in Richtung einer Rückkehr an die Arbeit zu lenken, und dies hatte positive Auswirkungen auf die Qualität der Patientengespräche.
- Die Hausärzte sind nun besser in der Lage, die Sicht der Patienten auf ihre Arbeitsfähigkeit zu hinterfragen, und sie können die Notwendigkeit, Möglichkeiten einer Rückkehr an den Arbeitsplatz zu erkunden, bestimmter vertreten.
- Die Patienten wurden dabei unterstützt, wenn sie schrittweise an die Arbeit zurückkehren wollen.
- Der neue Ansatz hinterfragt die vorgefasste Meinung vieler Arbeitgeber, dass Personen mit gesundheitlichen Beschwerden nicht arbeiten können.
- Die Patienten wurden in die Lage versetzt, mit dem Arbeitgeber über Änderungen zu diskutieren und eine Strategie zur Rückkehr ins Erwerbsleben zu vereinbaren.

Quelle: Siehe <<http://www.dwp.gov.uk/fitnote>>.

Von noch größerer Bedeutung ist, wie Untersuchungen der IVSS (IVSS, 2012b) zeigen, dass die Gesundheitsorganisationen der sozialen Sicherheit selber wichtige Aufgaben der Gesundheitsförderung übernehmen können. Sie agieren als:

- Krankenversicherer – die einen finanziellen Schutz gegen spezifische Gesundheitsrisiken bieten;
- Direkte Erbringer von Gesundheitsdienstleistungen – indem sie Krankenhäuser und Kliniken betreiben;
- Gesundheitsförderer – die öffentliche Kampagnen der Gesundheitsinformation/ -erziehung lancieren;
- Bezahler/ Käufer – indem sie ihre Kaufkraft und ihre Bezahlssysteme nutzen, um präventive Praktiken zu unterstützen; und
- Datenquellen/ -produzenten – mit denen landesweite Strategien und Prozesse der Krankheitskontrolle unterstützt werden können.

Untersuchungen aus verschiedenen Weltregionen, darunter aus Belgien, Frankreich und Deutschland, bestätigen, dass die Organisationen der sozialen Sicherheit weiterhin ihre herkömmliche Rolle als Krankenversicherer innehaben, die einen finanziellen Schutz gegen Gesundheitsrisiken bieten. Dieser Versicherungsmechanismus wird immer mehr in den Dienst der Prävention gestellt, sei dies durch eine Verbesserung der Deckung oder durch eine Ausweitung des Umfangs der angebotenen Präventionsleistungen und -dienstleistungen. Zahlreiche Organisationen der sozialen Sicherheit übernehmen neue Funktionen innerhalb dieses stärker proaktiv ausgerichteten Präventionsansatzes, der erfasste Gesundheitsrisiken begrenzt, wie etwa im Fall Lettlands bei Invaliditätsrisiken.

Soll der Impuls dieses Trends hin zu einer breiteren Aufgabenstreuung genutzt werden, dann müssen die Organisationen der sozialen Sicherheit ihre institutionellen Kapazitäten ausbauen und das Auftreten und die Ausbreitung von Krankheiten antizipieren. Als zentrales Ziel müssen sie offenere, stärker integrierte und umfassende Präventionssysteme fördern. Umfassende Strategien beruhen darauf, dass integrierte Gesundheitssysteme ihre Präventionsziele mit den anderen Zweigen der sozialen Sicherheit koordinieren, insbesondere den am meisten betroffenen wie Krankheit, Invalidität, Arbeitslosigkeit und Sozialhilfe. Wie der Fall der SUVA in der Schweiz zeigt, ist ein entscheidendes Element einer umfassenden Strategie die Gesundheitsförderung am Arbeitsplatz, damit die Organisationen der sozialen Sicherheit zu einem wertvollen frühen Zeitpunkt Maßnahmen von Arbeitgebern unterstützen und den Gesundheitszustand der Beschäftigten positiv beeinflussen können. Für den Ausbau der Gesundheitsförderung am Arbeitsplatz und allgemeiner gesundheitsförderlicher Maßnahmen haben Organisationen in Belgien und Deutschland den gesetzlichen Auftrag erhalten, gesundheitsförderliche Tätigkeiten, darunter auch die Aufklärung von Patienten, durchzuführen (Einschub 4.3.).

Einige Länder sind dazu übergegangen, die Koordination der präventiven Gesundheitsinitiativen unter

einer neuen Dachinstitution zusammenzufassen, die sich ausschließlich der Prävention widmet. Dies ist der Fall in Frankreich, wo die Landesanstalt für Prävention und Gesundheitsaufklärung (Institut national de prévention et d'éducation pour la santé – INPES) durch Teams mit Vertretern aus verschiedenen Behörden einschließlich des Gesundheitsministeriums und der gesetzlichen Krankenversicherer eine nationale Strategie der Prävention und Gesundheitsaufklärung umsetzt.

Schlussfolgerungen

Die Präventionsmaßnahmen der Organisationen der sozialen Sicherheit in ganz Europa befassen sich nicht nur mit den primären Risiken verhütbarer Unfälle und Krankheiten, sondern sie umfassen auch proaktive Eingriffe, mit denen beispielsweise einer Langzeitarbeitslosigkeit, einem frühen Ausscheiden aus dem Arbeitsmarkt und dem Rückgriff auf kostenintensive Gesundheitsinterventionen vorgebeugt werden soll. Die Programme der sozialen Sicherheit leiten aber auch geeignete Maßnahmen ein, um nicht bezahlte Tätigkeiten zu unterstützen (siehe Kapitel 2 und 3). Die wachsende Erkenntnis aus europäischen Studien zum „Präventionsertrag“ zeigt, dass diese Investitionen einen echten wirtschaftlichen Nutzen mit weitreichenden und bedeutenden Vorteilen für die weitere Zukunft haben können.

4.3. Gesetzlicher Auftrag für die Prävention und Gesundheitsförderung in Belgien und Deutschland

Im dezentralisierten System Belgiens obliegen die präventive Versorgung und die Gesundheitsförderung weitgehend den Gemeinden. Innerhalb dieses Rahmens haben die Versicherer den gesetzlichen Auftrag erhalten, Tätigkeiten zur Förderung der Gesundheitsaufklärung und preiswerterer Formen der Gesundheitsversorgung (ohne Abstriche der Qualität) einzuleiten, sowie eine Hilfestellung und Anleitung für die Förderung des körperlichen und sozialen Wohlbefindens zu geben. Die Versicherer verfügen über einen beträchtlichen Gestaltungsspielraum bei der Festlegung der Prioritäten ihrer Präventionstätigkeiten und bei der Gestaltung von Kampagnen und Programmen zur Gesundheitsförderung.

In Deutschland sind die gesetzlichen Krankenversicherer gesetzlich verpflichtet, primäre Präventionsmassnahmen zu decken und zur Gesundheitsförderung am Arbeitsplatz beizutragen; dazu gehören auch die Risikoerfassung, das Einbringen von Verbesserungsvorschlägen und die Umsetzung von Präventionsinitiativen. Diese gesetzlich geregelten Dienstleistungen umfassen die individuelle primäre Prävention und Gesundheitsförderung am Arbeitsplatz, in Schulen, Tagespflegeeinrichtungen usw.; umfassende Untersuchungsprogramme für Kinder und Erwachsene; Impfungen; die präventive medizinische Behandlung von Risikopersonen; die Prävention von Zahnerkrankungen; tertiäre Präventionsdienstleistungen (wie etwa die Patientenaufklärung) und die Hilfe zur Selbsthilfe.

Die jüngsten Entwicklungen und Trends in Europa lassen folgende Schlüsse zu:

- Die Nachfrage nach proaktiven und präventiven Maßnahmen seitens der Systeme der sozialen Sicherheit nimmt zu, da mittlerweile besser verstanden wird, wie die Gesundheit der Beschäftigten und letztlich auch die Produktivität des Arbeitsmarkts durch Faktoren der Gesundheit am Arbeitsplatz und des Lebensstils beeinflusst werden. Diese Maßnahmen sind aber auch notwendig, um Investitionen in die Gesellschaft zu stärken, dazu gehören auch nicht bezahlte Tätigkeiten, die sozial und wirtschaftlich wertvoll sind.
- Nötig ist eine multiperspektivische Sichtweise sowohl auf gesellschaftlicher als auch auf individueller Ebene, die sich auf die Gesundheit und Vermittelbarkeit konzentriert und bei der die Organisationen der sozialen Sicherheit auch persönliche Faktoren wie Kompetenzen, Lebensstil und soziales Umfeld berücksichtigen.
- Für Arbeitsplatz- und Arbeitsmarktinterventionen sind ganzheitlichere und integriertere institutionelle Ansätze nötig, bei denen herkömmliche Präventions- und Arbeitsschutzmaßnahmen durch Programme der Gesundheitsförderung am Arbeitsplatz und der Rückkehr ins Erwerbsleben ergänzt werden.
- Die zunehmende Zusammenarbeit und Koordination der verschiedenen Zweige und Organisationen der sozialen Sicherheit für die Deckung der Bedürfnisse der Einzelnen unter Berücksichtigung des beruflichen und privaten Umfelds verursacht eine gestiegene Nachfrage nach koordinierten Reformen und in einigen Ländern auch nach einer verstärkten Integration der Programme der sozialen Sicherheit und derjenigen des Gesundheitswesens und der Verwaltungen.

Administrative Exzellenz: drei Wege, mit weniger mehr zu erreichen

Die Organisationen der sozialen Sicherheit stehen in allen Teilen Europas unter einem verstärkten Druck, sich in Richtung administrativer Exzellenz zu bewegen. Erstens werden Verbesserungen der Effizienz und Wirksamkeit als entscheidend für das Erreichen der allgemeinen Ziele einer besseren Kontrolle der Ausgaben der sozialen Sicherheit gesehen, aber auch für die Einführung von Verbesserungen bei den Leistungen und Dienstleistungen der sozialen Sicherheit für alle Beteiligten. Es sei darauf hingewiesen, dass diese zwei Ziele nicht gegensätzlich sein müssen. Es gibt eine Erklärung dafür, warum es möglich ist, messbare Verbesserungen bei der Qualität der Leistungen in allen Formen des Kundendienstes und der Dienstleistungen zu erzielen, ohne dass die Verwaltungsausgaben wesentlich verändert werden müssten. Zweitens fördert administrative Exzellenz das öffentliche Vertrauen in die Organisationen der sozialen Sicherheit, das entscheidend ist, wenn ein landesweiter Konsens über die fortschreitende Modernisierung der Systeme der sozialen Sicherheit erreicht werden soll.

Unter dem übergreifenden Ziel administrativer Exzellenz in der Verwaltung der sozialen Sicherheit beleuchtet dieses Kapitel drei Trends in Europa: *i)* Vormarsch elektronischer Dienstleistungen; *ii)* institutionelle Restrukturierungen einschließlich einer besseren branchen- und institutionenübergreifenden Koordination

und in einigen Fällen der Zusammenlegung von Verwaltungen der sozialen Sicherheit; und *iii)* Anstrengungen zur besseren Aufklärung der Kunden, Mitarbeiter und anderen Akteure der sozialen Sicherheit. Die selektive Bedeutung, die diesen Trends innerhalb Europas zugestanden wird, lässt jedoch andere Aspekte außen vor, die für die administrative Exzellenz nicht weniger entscheidend sind, wie etwa Good Governance, Risikomanagement, Anlageverwaltung, Veränderungsmanagement und Entwicklung und Weiterbildung des Personals.

Angesichts der gegenwärtigen Wirtschaftslage, in der zahlreiche Programme der sozialen Sicherheit mit Finanzierungsschwierigkeiten zu kämpfen haben, stellen die drei in diesem Kapitel beschriebenen Maßnahmen Wege für die Verwaltungen der sozialen Sicherheit Europas dar, „mit weniger mehr zu erreichen“ und messbare Fortschritte in den Systemen und Prozessen zu erzielen, damit die Lebenszyklusrisiken der Mitglieder bewältigt werden können.

Vormarsch elektronischer Dienstleistungen

Die anhaltende und dauerhafte Verlagerung hin zu elektronischen Dienstleistungen bei den Verwaltungen der sozialen Sicherheit in allen Teilen Europas bietet auch Chancen, die Qualität der Leistungen und Dienstleistungen zu verbessern (siehe unten).⁵ Trotz

5. Würden beispielsweise elektronische Dienstleistungen in allen öffentlichen Behörden der EU-Länder angewendet, könnten laut EU-Schätzungen Einsparungen von jährlich annähernd 50 Milliarden Euro erzielt werden. Siehe <<https://ec.europa.eu/digital-agenda/en/ict-public-services>>.

dieses Potentials bekunden einige Verwaltungen der sozialen Sicherheit noch immer Schwierigkeiten, in bestehende Technologien und Arbeitsplattformen zu investieren und diese laufend zu verbessern, damit sie immer bessere Dienstleistungsniveaus anbieten können. Strategisch sollte mit diesen Investitionen versucht werden, eine stärkere Vernetzung und verstärkte Nutzung neuester IKT-Instrumente zu erreichen, damit die Systeme der sozialen Sicherheit auf Landesebene besser miteinander koordiniert werden können. Dies sollte vor allem eine größere Flexibilität in der Dienstleistungserbringung erlauben, da die dadurch mögliche genauere Segmentierung der Antragstellergruppen den geografischen und sozialen Umständen besser entspricht. Gleichzeitig muss strategisch darauf geachtet werden, dass die operationellen und kostenbezogenen Risiken durch die Einführung und Aktualisierung von IKT-Plattformen berücksichtigt werden.

Für die EU ist die Realisierung von Informations- und Kommunikationstechnologien und die Steuerung der sozialen Sicherheit bei ihren Mitgliedsstaaten eine Priorität, wie das e-Government-Projekt und der Koordinationsmechanismus der sozialen Sicherheit der EU zeigen. Als wichtiges Element wurde in der EU seit Mai 2010 die „modernisierte Koordination“ der Systeme der sozialen Sicherheit eingeführt. Neben der verbesserten Koordination innerhalb Europas bleibt das Hauptaugenmerk aller nationalen Systeme der sozialen Sicherheit klar auf ihren nationalen Themen und Herausforderungen gerichtet.

Die operationelle Logik hinter den Entwicklungen in vielen Ländern Europas lautet, dass die Erbringung von Dienstleistungen durch öffentliche Verwaltungen „von vornherein digital“ sein sollten (Seddon und O'Donovan, 2013). Eine große Herausforderung für viele IT-Projekte liegt jedoch darin, dass die Risiken von Umsetzungsverzögerungen und überschrittener Kostenrahmen bewältigt werden müssen. Auch wenn sie in Betrieb sind, muss bei passend ausgelegten und erbrachten elektronischen Dienstleistungen bedacht werden, dass ein beträchtlicher Anteil der europäischen Bürger über keinen persönlichen Internetanschluss verfügt und andere mit der elektronischen Welt nicht genügend vertraut und ihr zugeneigt sind. Dennoch

zeigt das mehrsprachige Angebot einiger Dienstleistungen im Internet (bei Ländern mit mehr als eine Landessprache oder großen Immigrantenteilen in der Bevölkerung) oder von Dienstleistungen für die spezifischen Bedürfnisse von Personen mit Seh- oder Hörbeeinträchtigungen, dass elektronische Dienstleistungen sehr flexibel angepasst werden können und richtig eingesetzt eine hohe Dienstleistungsqualität generieren.

Restrukturierung, Koordinierung und Zusammenlegung von Institutionen

Zu den weiteren Instrumenten, mit denen administrative Exzellenz in der Verwaltung der sozialen Sicherheit verwirklicht werden kann und die in Europa bereits umgesetzt werden, gehören die institutionelle Umstrukturierung, die bessere zweigübergreifende Koordination zwischen den Institutionen und die Zusammenlegung bestimmter Institutionen. Mit diesen Prozessen soll auch die Qualität verbessert werden, nicht zuletzt durch einen besseren Zugang zu den Dienstleistungen und eine bessere Berücksichtigung der Kundenprofile bei der Gestaltung der Dienstleistungen. In vielen Fällen kann mit solchen Reformen nicht nur die interne Effizienz von Verwaltungen der sozialen Sicherheit verbessert werden, sondern auch die Einleitung proaktiver und präventiver Maßnahmen, insbesondere für die Beschäftigungsförderung und Investitionen in die Gesundheit (siehe Kapitel 3 und 4). In Italien wurde in der jüngsten Reformphase im Dezember 2011 die Landesanstalt für Sozialversicherung von Staatsbeamten (INPDAP) mit der Landesanstalt für Sozialversicherung (INPS) zusammengelegt, wobei letztere nun für das gesamte System verantwortlich ist. 2006 begann in Norwegen ein Reformprozess mit der Schaffung Norwegens integrierter Arbeits- und Sozialverwaltung (NAV), welche die Arbeitsmarktdienstleistungen und die Sozialversicherungsanstalt vereinte, der 2012 zum Abschluss gebracht wurde. Im Vereinigten Königreich führte das Wohlfahrtsreformgesetz von 2012 ein breites Spektrum an Reformen ein, die sich auf die institutionelle Gestaltung der Leistungen und Dienstleistungen auswirken werden.

Die dänischen Behörden beschlossen im Oktober 2012 im Zuge einer schrittweisen Verwaltungsreform, mit der Landeskasse Dänemarks (Udbetaling Danmark)

eine neue institutionelle Behörde zu schaffen, welche die Verwaltung und Auszahlung bestimmter Leistungen der sozialen Sicherheit, die zuvor von den Gemeinden erbracht wurden, in einer zentralen Stelle bündelt. Durch diese Zentralisierung sollen eine bessere Koordination der Auszahlung von Leistungen der sozialen Sicherheit und ein vereinfachter Zugang zu Informationen und Verwaltungsverfahren für Versicherte erreicht werden. Die Schaffung einer einzigen Anlaufstelle dürfte laut Erwartungen zur Verbesserung der Steuerung, zu einem klareren öffentlichen Profil der staatlichen Tätigkeiten der sozialen Sicherheit und zu einer besseren Kostenkontrolle führen.

Zur Unterstützung der Koordination zwischen den Institutionen und zur Verbesserung einer integrierten politischen Entscheidungsfindung sind eine intensivere Datensammlung und ein besserer Informationsaustausch auf Landesebene nötig. Die bekannte integrierte Datenbank der Banque Carrefour de la Sécurité Sociale in Belgien (KSZ-BCCS) ist diesbezüglich weiterhin ein wichtiger Vorreiter für andere Länder in Europa, die über relativ dezentralisierte Systemen der sozialen Sicherheit mit mehreren Institutionen verfügen und die für die verschiedenen Zweige der sozialen Sicherheit zuständig sind. Die Datenbank erlaubt eine Dienstleistungserbringung und bietet einen sicheren Mechanismus für den branchen- und institutionenübergreifenden Austausch gemeinsamer Daten.

Eigenverantwortung

Wenn administrative Exzellenz in der sozialen Sicherheit besser verwirklicht werden soll, dann müssen vor allem die Bürger besser informiert und mit mehr Eigenverantwortung ausgestattet werden. Ein wichtiges Element für das Abtreten von Verantwortung an die Bürger ist, dass die Versicherten in der Lage sein müssen, sowohl positive als auch negative „Kundenrückmeldungen“ zu geben, was durch elektronische Plattformen deutlich erleichtert wird. Die Eigenverantwortung der Bürger wird nicht nur für die öffentliche Unterstützung der Programme der sozialen Sicherheit als entscheidend angesehen, sondern auch dafür, dass zwischen den Rechten und den Pflichten der Bürger und Versicherten gegenüber dem System der sozialen Sicherheit unterschieden werden kann. Wenn die

Bürger über die entscheidenden Informationen verfügen, sind sie besser in der Lage, begründete Entscheidungen zu fällen und eine Wahl zu treffen. Die elektronischen Dienstleistungen des Kontaktzentrums für soziale Sicherheit Portugals und die integrierte Plattform Losingyourjob.ie in Irland werden in Sachen Eigenverantwortung der Bürger als gute Praxis gesehen, da Personen, die keine Arbeit haben oder diese bald verlieren werden, unterstützt werden können.

Ein weiteres Beispiel für die Nutzung elektronischer Dienstleistungen für mehr Eigenverantwortung der Bürger stammt aus der Republik Moldau, wo Versicherte über das Online-Informationssystem des Landesamts für Sozialversicherung überprüfen können, ob die Sozialversicherungsbeiträge des Arbeitgebers auf ihrem Konto gutgeschrieben wurden. Zuvor war es weniger wahrscheinlich, dass der Versicherte den Fehler bemerkte, wenn der Arbeitgeber die Sozialversicherungsbeiträge nicht oder falsch ausgezahlt hatte. In Deutschland erfolgt die jährliche Versendung der Renteninformationen automatisch per Computer, und Millionen von Versicherten der Deutschen Rentenversicherung Bund profitieren von dieser elektronischen Dienstleistung. Mit dieser Renteninformation erhalten die Versicherten eine Hochrechnung ihrer künftigen Rentenleistung, und sie können entscheiden, ob sie zusätzliche Vorkehrungen für das Alter treffen möchten. Ein einflussreiches Beispiel für die Eigenverantwortung der Bürger ist der „Orangene Briefumschlag“ in Schweden, der den Versicherten jedes Jahr detaillierte Informationen über das projizierte künftige Renteneinkommen liefert. Ähnliche Informationen über die künftigen Rentenansprüche werden in Frankreich und Finnland geboten (Regúlez-Castillo und Vidal-Meliá, 2012). Auf ähnliche Weise lancierte die Anstalt für Arbeit und Wohlfahrt (NAV) Norwegens 2011 ein zentrales Rentenportal, *Deine Rente (Din pensjon)*, das den Bürgern weltweit einmalig eine komplette Übersicht über ihre gesamten öffentlichen und privaten künftigen Rentenleistungen liefert. Das Portal bietet auch eine vollautomatisierte Schnittstelle für die Eingabe von Versicherteninformationen, die Leistungsberechnung und die Durchführung von Transaktionen. Dadurch konnte die Zeit für die Verarbeitung der Rentenansprüche von ungefähr drei Monaten auf wenige Minuten verkürzt

5.1. Unterstützung des Personals für die Verwirklichung administrativer Exzellenz

In Deutschland unterstützt die Plattform für Informations- und Wissensmanagement (BGHW–INWI) der Berufsgenossenschaft Handel und Warendistribution (BGHW) die Mitarbeiter in ihrer Arbeit durch ein Informations- und Wissensmanagement, das die BGHW effizienter und wirkungsvoller macht. Die BGHW hat es geschafft, ihren Mitarbeitern das für die Dienstleistungen benötigte Wissen in der richtigen Quantität und Qualität in Sekundenschnelle strukturiert zur Verfügung zu stellen. Darüber hinaus ist es gelungen, das Informations- und Wissensmanagement tief im Wertschöpfungsprozess zu verankern und die Mitarbeiter in den Wissenskreislauf einzubinden. Die Plattform lässt erkennen, dass mit der Erfahrung und dem Wissen der Mitarbeiter ohne großen Kostenaufwand erhebliche Vorteile für eine Organisation erreicht werden können.

werden. Alle Norweger verfügen somit über die gleiche Eigenverantwortung für die Planung ihres Renteneintritts und der künftigen Rentenleistungen.

In der Russischen Föderation trat 2011 ein neues Gesetz über das nationale Gesundheitssystem in Kraft, das eine neue Krankenversicherungspflicht einführte, mit der alle Krankenversicherungsbeiträge umverteilt werden, so dass alle Bürger in allen Landesteilen eine Mindestversicherung erhalten. Auch das Finanzierungsprinzip wurde geändert, so dass fortan die medizinischen Dienstleistungen finanziert werden anstatt wie bisher die medizinische Einrichtung. Zum ersten Mal tragen die Bürger die Verantwortung, frei eine Krankenversicherung, eine Klinik und auch einen Arzt wählen zu können (IVSS, 2013b).

Die Anstrengungen zur Verbesserung des Eigenverantwortungsgrads der Kunden der sozialen Sicherheit machen allerdings nur Sinn, wenn sie von einer wachsenden Akzeptanz der gestiegenen Verantwortung seitens der Versicherten begleitet werden. Die Anpassung des persönlichen Verhaltens, inwieweit die Einzelnen gewillt sind, sich gesundheitsschädigenden Lebensstilrisiken auszusetzen, ist dabei ein wichtiger Aspekt. Ein weiterer ist, wie die moralische Überzeugungsarbeit und die rechtlichen Sanktionen umgesetzt werden können, damit die Abschreckung vor Versuchen, das System der sozialen Sicherheit zu missbrauchen oder sogar zu betrügen, wirksam ist.

In vielen Ländern sind die Kosten für den Betrug gegenüber dem System der sozialen Sicherheit in der Tat geringer als die Kosten für inkorrekte Beitragszahlungen

aufgrund von Verwaltungsfehlern, was auch als Maß für die Komplexität einiger Leistungssysteme und des oft hohen Personalwechsels in den Ämtern für soziale Sicherheit gesehen werden kann. Diese Beobachtung führt zum Schluss, dass besser geschulte und stärker eigenverantwortlich handelnde Mitarbeiter der sozialen Sicherheit gebraucht werden. Ein wichtiger Aspekt bei der Verwirklichung von administrativer Exzellenz liegt also in der Fähigkeit der Organisationen der sozialen Sicherheit, ihr Personal fachlich zu schulen und mit Eigenverantwortung auszustatten, damit die Mitarbeiter der Organisation ihr Potential als Verwaltungsfachleute und kundenorientierte Dienstleistungserbringer voll ausschöpfen können (Einschub 5.1.).

Dank der Bereitstellung besserer Informationen über die Programme der sozialen Sicherheit und den Maßnahmen zur vereinfachten Aufnahme von Versicherten kann erwartet werden, dass Selbstständige und semiformal sowie informell Beschäftigte dem System der sozialen Sicherheit vermehrt beitreten werden und auch eher geneigt sind, dies zu tun. Wenn die Verwaltungen der sozialen Sicherheit die Eigenverantwortung derart groß schreiben, müssen sie allerdings auch sicherstellen, dass die Leistungen und Dienstleistungen den gestiegenen Erwartungen genügen.

Schlussfolgerungen

Die Systeme der sozialen Sicherheit sind per se dynamisch, da sie nie aufhören, sich weiterzuentwickeln. In Europa hat der Druck auf die Systeme der sozialen Sicherheit, alle operationellen Aspekte zu verbessern und gleichzeitig die verfügbaren Ressourcen besser zu nutzen, jedoch einen Kontext geschaffen, den die

Redewendung „mit weniger mehr erreichen“ gut trifft. Positiv ist, dass sich die Systeme der sozialen Sicherheit Europas anhand der drei in diesem Kapitel beschriebenen Trends anpassen und so die derzeitigen Ressourcenengpässe bewältigen, während sie gleichzeitig die Verwirklichung administrativer Exzellenz und damit die Qualität der Leistungen und Dienstleistungen gewährleisten.

In diesem fortlaufenden Prozess lauten die wichtigsten Themen für die Verwaltungen der Systeme der sozialen Sicherheit Europas:

- Der Vormarsch der elektronischen Dienstleistungen in der Verwaltung der sozialen Sicherheit bietet Spielraum für mehr Wirksamkeit und Effizienz in der Erbringung der Leistungen und Dienstleistungen, und er kann helfen, den Nutzern von Systemen der sozialen Sicherheit mehr Eigenverantwortung zu übertragen. Bei der strategischen Entwicklung internetgestützter Dienstleistungen darf allerdings nicht vergessen werden, dass auch in Europa längst nicht alle Bürger über einen persönlichen Internetanschluss verfügen und für viele Menschen der Zugang zu Leistungen und Dienstleistungen der sozialen Sicherheit noch immer auf herkömmlichen Kommunikationskanälen beruht.
- Die Bereitstellung besserer Informationen bietet Chancen für mehr Eigenverantwortung nicht nur für die Nutzer der Systeme der sozialen Sicherheit, sondern auch für deren Mitarbeiter. Eine Herausforderung für die Gestaltung der Systeme der sozialen Sicherheit liegt darin, dass es sein kann, dass die gestiegenen Erwartungen an die Eigenverantwortung der Bürger hinsichtlich geeigneter Möglichkeiten der Dienstleistungserbringung durch angepasste Kommunikations- und Informationskanäle sowie mehr Flexibilität vielleicht nicht erfüllt werden. Für das Personal der sozialen Sicherheit hingegen liegen mögliche Herausforderungen bei der Gestaltung der Arbeitsprozesse, der unpersönlichen Dienstleistungserbringung über IKT-Schnittstellen, der Hierarchie von Verantwortungsbereichen und Aufgaben und der Verfügbarkeit von Aus- und Weiterbildungsmöglichkeiten.
- Das Streben nach einer höheren Qualität der Programme durch Verbesserungen ihrer Effizienz und Wirksamkeit – anhand von institutionellen

Restrukturierungen, einer besseren branchen- und institutionenübergreifenden Koordination und der Zusammenlegung von Verwaltungen der sozialen Sicherheit – kann für die Systeme der sozialen Sicherheit operationelle Risiken zur Folge haben. Eine gute Steuerung der Verwaltungen der sozialen Sicherheit, die auf Informationen aus nachweisgestützten Ansätze des politischen Lernens beruht, führt regelmäßig eine Bewertung solcher Risiken durch.

Schlussfolgerung

Dieser Bericht beschreibt die wichtigsten Entwicklungen und Trends der vergangenen drei Jahre in der Region Europa. Obwohl das gegenwärtige Umfeld, in dem viele Systeme der sozialen Sicherheit operieren, nicht einfach ist und wohl auch für einige Zeit so bleiben wird, beschreiben die beobachteten Entwicklungen und Trends die Sozialversicherung als akzeptierten und innovativen Akteur, nicht zuletzt auch in denjenigen Volkswirtschaften, die am meisten unter den sozialen und wirtschaftlichen Folgen der Krise zu leiden haben. Natürlich sind die Systeme der sozialen Sicherheit auch akzeptiert und innovativ, wenn es konkret darum geht, das breite Spektrum an Risiken zu bewältigen, denen die Menschen in ihrem Lebensverlauf gegenüberstehen.

Die Länder Europas sind schon immer sehr verschieden gewesen, auf vielen Ebenen. Seit 2010 zeichnen sich in den verschiedenen Ländern Europas allerdings größere Unterschiede ab – und damit auch eine erhöhte Aufmerksamkeit – hinsichtlich der Wirtschaftsleistung und des Arbeitsmarkts. So etwa sind die Arbeitslosenzahlen und insbesondere die Jugendarbeitslosigkeit sehr unterschiedlich, und die politischen Ansätze zur Behebung dieser Probleme umfassen sehr unterschiedliche Maßnahmen, die in den verschiedenen politischen Bereichen über die Jahre und oft Jahrzehnte umgesetzt wurden. Insgesamt sind dafür sowohl politische, demografische, wirtschaftliche, soziale als auch kulturelle Unterschiede ausschlaggebend. Trotz dieser Unterschiede lassen sich jedoch vier gemeinsame Themen

erkennen, die in diesem Bericht beschrieben werden und die für die Zukunft der Verwaltungen der sozialen Sicherheit in der Region wegweisend sein werden:

1. Nachdem ihre Wirksamkeit bei der Abfederung vieler der unmittelbar negativen sozialen und wirtschaftlichen Auswirkungen der Krise nun unter Beweis gestellt ist, agieren die Systeme der sozialen Sicherheit weiterhin als „Dämpfungsmechanismus“ bei gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Großereignissen. Wenn die Systeme der sozialen Sicherheit allerdings weiterhin in der Lage sein wollen, diese Aufgaben unter Gewährleistung ihrer Tragfähigkeit und Wirksamkeit durchzuführen, dann müssen die laufenden und geplanten Reformen vieler Systeme der sozialen Sicherheit in Europa zügig umgesetzt werden.
2. Durch ihre Ausrichtung auf die am stärksten von der Krise betroffenen Bevölkerungsgruppen wie beispielsweise junge Erwerbslose helfen die Systeme der sozialen Sicherheit nicht nur, das bestehende Humankapital zu erhalten, sondern sie bieten auch eine Leitlinie für Investitionen in die Entwicklung des zukünftigen Humankapitals. Die Systeme der sozialen Sicherheit wirken stets stabilisierend auf den gesellschaftlichen Zusammenhalt, da sie die negativen Auswirkungen sozialer Ausgrenzung direkt bekämpfen. In Zukunft sind vor allem maßgeschneiderte und ganzheitliche Ansätze für die vielen komplexen Themen nötig, denen die verschiedenen Bevölkerungsgruppen sowohl am Arbeitsplatz als auch im Privatleben gegenüberstehen. Für die entsprechende

Gestaltung und Umsetzung einer kohärenten nationalen Politik hat sich als vielversprechend erwiesen, wenn branchenübergreifend zusammengearbeitet wird und in manchen Fällen sogar einzelne Ämter zusammengelegt werden.

3. Durch die Einführung angemessener proaktiver und präventiver Maßnahmen neben den bestehenden reaktiven Leistungen und Dienstleistungen der sozialen Sicherheit und durch vermehrtes frühes Eingreifen dürften die Vorbeugung und Eindämmung negativer Auswirkungen gesteigert werden. Zwar bedingen diese Maßnahmen kurzfristige Investitionen in die Ressourcen, aber die jüngsten Daten zeigen, dass langfristige Vorteile sowohl für die Beschäftigten als auch für die Arbeitgeber, das System der sozialen Sicherheit und die ganze Gesellschaft erwartet werden dürfen.
4. Im Rahmen einer Überprüfung, wie die Verwaltungen der sozialen Sicherheit ihre Betriebsprozesse umsetzen und wie sie ihre Leistungen und Dienstleistungen erbringen, ergibt sich oft, dass auch modernste IKT-Instrumente eingeführt werden können, welche die Qualität der Leistungen und Dienstleistungen erhöhen und den Versicherten und Bürgern mehr Informationen zur Verfügung stellen. Der Ansatz, alle Dienstleistungen nur noch elektronisch anzubieten, sollte allerdings mit Vorsicht gewählt werden, da noch immer ein Bedarf an geeigneten herkömmlichen Erbringungskanälen besteht. Die letzten Jahre zeigen, dass Reformen des operationellen Betriebs und der Erbringungskanäle trotz der finanziellen Engpässe nicht nur möglich, sondern auch wünschenswert sind, um administrative Exzellenz zu verwirklichen. Überdies erhöht eine fortgesetzte administrative Optimierung nicht nur die öffentliche und politische Legitimität der Systeme der sozialen Sicherheit, sondern auch die finanzielle Tragfähigkeit der Programme dank der besseren Steuerung und der besseren Verwaltung der Reservefonds.

Der Blick auf die nächsten Jahre lässt einige Herausforderungen erkennen. Die finanziellen Engpässe werden die Verwaltungen der sozialen Sicherheit in der Region Europa weiterhin stark belasten. Themen der strukturellen Arbeitslosigkeit und der Bevölkerungsalterung verlangen nach geeigneten Reformen, dazu gehören

auch maßgeschneiderte Verwaltungs- und Managementlösungen, nicht zuletzt für diejenigen, die eine Unterstützung benötigen, um ihr aktives Engagement in bezahlten und unbezahlten Tätigkeiten weiterführen zu können. Doch die Faktenlage in der Region zeigt, dass die Verwaltungen der sozialen Sicherheit zunehmend besser dastehen, wenn es darum geht, diesen Herausforderungen gegenüberzutreten. Die Aussicht, dass in Europa auch weiterhin umfassende und tragfähige Systeme der sozialen Sicherheit agieren, kann dank der Zusammenarbeit zwischen den Akteuren und der Unterstützung von Politik und Öffentlichkeit als optimistisch gewertet werden.

Referenzen

- Clasen, J.; Clegg, D.; Kvost, J.** 2012. *European labour market policies in (the) crisis*. Brüssel, European Trade Union Institute.
- Crawford, J. O. et al.** 2010. „The health safety and health promotion needs of older workers“, in *Occupational Medicine*, Bd. 60, Nr. 3.
- EK.** 2012. *Pension adequacy in the European Union 2010-2050* (Report prepared jointly by the Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion of the European Commission and the Social Protection Committee). Brüssel, Europäische Kommission.
- ESA.** 2012. *World population prospects: The 2012 revision*. New York, NY, United Nations Department of Economic and Social Affairs – Population Division.
- Fultz, E.** 2012. „Die Beschränkung der zweiten Rentensäule in Ungarn und Polen: Ein abschreckendes Beispiel“, in *Internationale Revue für Soziale Sicherheit*, Bd. 65, Nr. 3.
- IAA.** 2007. *Reduce risks – cut costs!* (Economy and occupational safety and health). Genf, Internationales Arbeitsamt.
- IAA.** 2010. *World social security report 2010/11: Providing coverage in times of crisis and beyond*. Genf, Internationales Arbeitsamt.
- IAA.** 2012a. *World of work report 2012: Better jobs for a better economy*. Genf, Internationales Arbeitsamt.
- IAA.** 2012b. *Eurozone job crisis: Trends and policy responses*. Genf, Internationales Arbeitsamt.
- IAA.** 2013a. *Jobs, growth and social justice* (Report of the Director General, 9th European Regional meeting, Oslo, 8–11 April). Genf, Internationales Arbeitsamt.
- IAA.** 2013b. *Global employment trends 2013: Recovering from a second jobs dip*. Genf, Internationales Arbeitsamt.
- INRS.** 2009. „Analyse coûts-bénéfice des actions de prévention: exemple du risque manutention pour le personnel soignant“, in *Hygiène et sécurité du travail*, Nr. 215.
- IVSS.** 2010a. *Länderfallstudie zur Krise: Spanien* (IVSS-Krisenmonitor). Genf, Internationale Vereinigung für Soziale Sicherheit.
- IVSS.** 2010b. *Länderfallstudie zur Krise: Deutschland* (IVSS-Krisenmonitor). Genf, Internationale Vereinigung für Soziale Sicherheit.
- IVSS.** 2010c. *Die Auswirkungen der Finanzkrise auf Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit*. Genf, Internationale Vereinigung für Soziale Sicherheit.
- IVSS.** 2011. *Ausbau des Kurzarbeitssystems: Eine Praxis des Landesamtes für Arbeit* (Gute Praxis in der sozialen Sicherheit). Genf, Internationale Vereinigung für Soziale Sicherheit.
- IVSS.** 2012a. „Altersrenten: wichtige Trends beim Rentenalter“, in *Beobachter der sozialen Sicherheit*, Nr. 18.
- IVSS.** 2012b. *Social security for healthy societies: Embracing a new mandate for prevention* (ISSA Project on proactive and preventive approaches in social security – Supporting health). Genf, Internationale Vereinigung für Soziale Sicherheit. Auch erhältlich in Französisch und Spanisch.
- IVSS.** 2013a. *Prävention lohnt sich: Kosten und Nutzen von Präventionsmaßnahmen zu Sicherheit und Gesundheit am Arbeitsplatz für die Unternehmen* (Forschungsbericht). Genf, Internationale Vereinigung für Soziale Sicherheit.
- IVSS.** 2013b. *Social security coverage extension in the BRICS: A comparative study on the extension of coverage in Brazil, Russian Federation, India, China and South Africa*. Genf, Internationale Vereinigung für Soziale Sicherheit.
- Martin, N.** 2012. *Nearly a million new immigrants in Germany*. Bonn, Deutsche Welle.
- McKinnon, R.** 2010. „Eine alternde Erwerbsbevölkerung und strategisches Personalmanagement: Personalprobleme für die Behörden der sozialen Sicherheit“, in *Internationale Revue für Soziale Sicherheit*, Bd. 63, Nr. 3-4.

- Nielsen, N.** 2013. „Poverty gap widens between member states“, in *EU Observer*, 8. Januar.
- OECD.** 2012. *Social spending after the crisis: Social expenditure (SocX) data update 2012*. Paris, Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung.
- OSHA.** 2012. *Gesamteuropäische Meinungsumfrage zu Sicherheit und Gesundheitsschutz bei der Arbeit, 2012*. Bilbao, Europäische Agentur für Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz.
- Regúlez-Castillo, M; C. Vidal-Meliá, C.** 2012. „Individuelle Altersrenteninformationen für Beitragszahler: Empfehlungen für Spanien auf der Grundlage internationaler Erfahrungen“, in *Internationale Revue für Soziale Sicherheit*, Bd. 65, Nr. 2.
- Seddon, J.; O'Donovan, B.** 2013. „Die Achillesferse bei der Verwendung von Skaleneffekten in der Verwaltung der sozialen Sicherheit: Das Beispiel des Universal Credit im Vereinigten Königreich“, in *Internationale Revue für Soziale Sicherheit*, Bd. 66, Nr. 1.
- Sinfield, A.** 2012. „Editorial: Soziale Sicherheit und Prävention“, in *Internationale Revue für Soziale Sicherheit*, Bd. 65, Nr. 4.
- SSA; IVSS.** 2011. *Social security programs throughout the world: Asia and the Pacific, 2010*. Washington, DC, Verwaltung für Sozialversicherung.
- SSA; IVSS.** 2012. *Social security programs throughout the world: Europe, 2012*. Washington, DC, Verwaltung für Sozialversicherung.
- United States Census Bureau.** 2012. *International data base*. Washington, DC, Department of Commerce.
- UNRISD.** 2012. *Social policy and employment: Rebuilding the connections*. Genf, Forschungsinstitut der Vereinten Nationen für soziale Entwicklung.

Anhang

A.1. Typen von Programmen der sozialen Sicherheit in ausgewählten Ländern Europas

Land	Alter	Invalidität	Hinterbliebene	Krankheit	Mutterschaft	Berufsunfälle	Arbeitslosigkeit	Familienbeihilfen
Albanien	•	•	•	•	•	•	•	•
Andorra	•	•	•	•	•	•	a	•
Armenien	•	•	•	•	•	•	•	•
Aserbaidschan	•	•	•	•	•	•	•	•
Belarus	•	•	•	•	•	•	•	•
Belgien	•	•	•	•	•	•	•	•
Bulgarien	•	•	•	•	•	•	•	a
Dänemark	•	•	•	•	•	•	•	•
Deutschland	•	•	•	•	•	•	•	•
Estland	•	•	•	•	•	a	•	a
Finnland	•	•	•	•	•	•	•	•
Frankreich	•	•	•	•	•	•	•	•
Griechenland	•	•	•	•	•	•	•	•
Guernsey	•	•	•	•	•	•	•	•
Island	•	•	•	•	•	•	•	•
Irland	•	•	•	•	•	•	•	•
Insel Man	•	•	•	•	•	•	•	•
Israel	•	•	•	•	•	•	•	•
Italien	•	•	•	•	•	•	•	•
Jersey	•	•	•	•	•	•	a	a
Kasachstan	•	•	•	•	•	•	•	•
Kirgistan	•	•	•	•	•	•	•	•
Kroatien	•	•	•	•	•	•	•	•
Lettland	•	•	•	•	•	•	•	•
Litauen	•	•	•	•	•	•	•	•
Luxemburg	•	•	•	•	•	•	•	•
Malta	•	•	•	•	•	•	•	•
Republik Moldau	•	•	•	•	•	•	•	•
Niederlande	•	•	•	•	•	a	•	•
Norwegen	•	•	•	•	•	•	•	•
Österreich	•	•	•	•	•	•	•	•
Polen	•	•	•	•	•	•	•	•
Portugal	•	•	•	•	•	•	•	•
Rumänien	•	•	•	•	•	•	•	•
Russische Föderation	•	•	•	•	•	•	•	•

A.1. Typen von Programmen der sozialen Sicherheit in ausgewählten Ländern Europas – vorsetzung

Land	Alter	Invalidität	Hinterbliebene	Krankheit	Mutterschaft	Berufsunfälle	Arbeitslosigkeit	Familienbeihilfen
San Marino	•	•	•	•	•	•	•	a
Schweden	•	•	•	•	•	•	•	•
Schweiz	•	•	•	•	•	•	•	•
Serbien	•	•	•	•	•	a	•	•
Slowakei	•	•	•	•	•	•	•	•
Slowenien	•	•	•	•	•	•	•	•
Spanien	•	•	•	•	•	•	•	•
Tschechische Republik	•	•	•	•	•	•	•	•
Türkei	•	•	•	•	•	•	•	b
Ungarn	•	•	•	•	•	a	•	•
Ukraine	•	•	•	•	•	•	•	a
Vereinigtes Königreich	•	•	•	•	•	•	•	•

Hinweis:

Bei nicht vorhandenem System oder fehlenden Informationen wurde keine Angabe gemacht.

- Programm der sozialen Sicherheit existiert.
Zur Kategorie „Krankheit“ gehören ein Einkommensersatz und/oder medizinische Leistungen.
- a Deckung erfolgt durch andere Programme oder durch die Sozialhilfe.
- b Betreibt kein Programm, oder keine Informationen verfügbar.

Quelle: Übernommen von SSA und IVSS (2011 und 2012).

A.2. Wichtige demografische Indikatoren für ausgewählte Länder Europas

Land	Gesamtbevölkerung (2013) Millionen	Altersabhängigen-quotient (%) ^a		Jugendabhängigen-quotient (%) ^b		Lebenserwartung bei Geburt (Jahre)		Gesetzliches Rentenalter		Lebenserwartung der 60-Jährigen
		2013	2050	2013	2050	Männer	Frauen	Männer	Frauen	Beide Geschlechter
Albanien	3,24	18	51	31	22	73,4	79,7	65	60	20,6
Andorra	0,09	20	81	22	25	80,3	84,6	65	65	24,0
Armenien	3,12	19	43	31	27	70,2	76,7	63	63	19,5
Aserbaidshjan	9,53	13	41	31	34	67,1	73,1	63	58,5	18,9
Belarus	9,50	37	73	25	33	63,6	75,5	60	55	16,5
Belgien	10,82	28	44	26	30	77,0	82,5	65	65	22,7
Bulgarien	7,35	37	67	23	30	69,2	76,4	63	60	18,2
Dänemark	5,61	28	41	27	29	76,0	80,5	65	65	21,7
Deutschland	81,80	32	57	20	27	77,2	82,4	65	65	22,7
Estland	1,34	34	55	26	32	68,4	79,2	63	61	19,5
Finnland	5,42	30	45	26	29	75,9	82,8	65	65	22,7
Frankreich	63,78	42	59	32	34	77,5	84,3	60	60	24,3
Griechenland	11,45	35	63	23	29	77,0	82,0	65	60	21,8
Guernsey	0,07	27	47	22	24	79,4	84,9	65	65	22,3
Island	0,33	16	34	30	30	79,5	83,1	67	67	23,8
Irland	4,63	19	41	33	32	77,3	82,0	65	65	22,5
Insel Man	0,09	36	56	27	26	79,0	82,2	65	60	22,3
Israel	7,82	13	23	43	35	78,4	82,9	70	67,3	23,4
Italien	61,09	39	71	23	29	78,6	84,0	65	60	23,9
Jersey	0,10	23	35	24	24	78,9	83,8	65	65	22,3
Kasachstan	16,55	16	33	40	40	60,2	71,5	63	58	15,5
Kirgistan	5,50	10	28	47	39	62,7	71,0	63	58	17,1
Kroatien	4,38	33	57	23	27	72,5	79,5	65	60	20,1
Lettland	2,23	33	58	23	30	66,9	77,5	62	62	18,7
Litauen	3,28	31	55	23	29	65,5	77,2	62,5	60	18,7
Luxemburg	0,53	21	40	25	28	76,7	82,0	65	65	22,5
Malta	0,42	36	70	22	25	76,3	81,2	61	60	22,4
Republik Moldau	3,50	28	68	25	28	64,4	72,1	62	57	15,8
Niederlande	16,76	25	46	26	29	78,1	82,2	65	65	22,7
Norwegen	4,99	20	36	27	29	78,1	82,7	67	67	23,1
Österreich	8,44	33	63	22	26	77,4	82,9	65	60	22,9
Polen	38,33	26	58	22	27	71,2	79,9	65	60	20,1

A.2. Wichtige demografische Indikatoren für ausgewählte Länder Europas – vorsetzung

Land	Gesamtbevölkerung (2013) Millionen	Altersabhängigen-quotient (%) ^a		Jugendabhängigen-quotient (%) ^b		Lebenserwartung bei Geburt (Jahre)		Gesetzliches Rentenalter		Lebenserwartung der 60-Jährigen
		2013	2050	2013	2050	Männer	Frauen	Männer	Frauen	Beide Geschlechter
Portugal	10,70	28	64	22	23	75,3	81,8	65	65	22,0
Rumänien	21,34	30	66	23	28	69,6	76,8	63,8	58,8	18,2
Russische Föderation	142,56	37	70	26	35	61,6	74,0	60	55	16,8
San Marino	0,03	28	53	25	24	80,5	85,7	65	65	23,9
Schweden	9,55	30	42	26	30	78,8	82,9	65	65	23,3
Schweiz	7,76	28	58	22	26	79,3	84,1	65	64	24,4
Serbien	9,84	30	54	27	26	71,7	76,3	64	59	18,6
Slowakei	5,49	24	59	22	27	70,7	78,7	62	62	19,0
Slowenien	2,04	33	66	22	29	75,0	82,0	63	61	21,6
Spanien	47,04	26	62	23	28	77,2	83,8	65	65	23,7
Tschechische Republik	10,59	33	62	22	30	73,8	80,2	62,2	60,7	19,8
Türkei	75,36	17	48	39	28	70,7	75,3	60	58	17,8
Ungarn	9,93	33	54	23	28	69,5	77,6	62	62	18,6
Ukraine	44,70	41	73	24	34	61,8	73,5	60	55	17,0
Vereinigtes Königreich	63,18	33	47	28	31	77,4	81,7	65	60	22,3

Anmerkungen:

- ^a Bevölkerung älter als durchschnittliches gesetzliches Rentenalter geteilt durch die Bevölkerung zwischen 15 Jahren und dem durchschnittlichen gesetzlichen Rentenalter. Das durchschnittliche gesetzliche Rentenalter wird als einfacher Durchschnittswert des gesetzlichen Rentenalters für Männer und des gesetzlichen Rentenalters für Frauen berechnet.
- ^b Bevölkerung unter 15 Jahren geteilt durch die Bevölkerung zwischen 15 Jahren und dem durchschnittlichen gesetzlichen Rentenalter. Das durchschnittliche gesetzliche Rentenalter wird als einfacher Durchschnittswert des gesetzlichen Rentenalters für Männer und des gesetzlichen Rentenalters für Frauen berechnet.

Quelle: ESA (2012); SSA und IVSS (2011 und 2012); United States Census Bureau (2012); IAA (2010).

Europa: Ausbau der Tragfähigkeit umfassender Systeme der sozialen Sicherheit

Europa: Ausbau der Tragfähigkeit umfassender Systeme der sozialen Sicherheit bietet eine Übersicht und Interpretation der neuesten Entwicklungen und Trends im Bereich der sozialen Sicherheit in Europa. Ein wichtiges Ergebnis lautet, dass die Verwaltungen der sozialen Sicherheit in der Region nach wie vor dynamisch und in der Lage sind, für die komplexen Herausforderungen, vor denen sie stehen, positive und wirksame Lösungen zu finden.

Dies ist der letzte einer Reihe von vier Berichten über regionale Entwicklungen und Trends, welche die IVSS-Regionalforen im Triennium 2011–2013 begleiten und dokumentieren. Zusammen mit den Berichten über Afrika, Asien und den Pazifikraum sowie Amerika stellt das regional ausgerichtete Format dieser Reihe einen neuen Ansatz zur besseren Dokumentation und zum besseren Verständnis der wichtigsten Herausforderungen dar, damit andere IVSS-Mitgliedsorganisationen in den verschiedenen Weltregionen daraus lernen können.

Die Internationale Vereinigung für Soziale Sicherheit (IVSS) ist die weltweit führende internationale Organisation, die Regierungsstellen, Verwaltungen und Träger der sozialen Sicherheit zusammenbringt. Weltweit zählt die IVSS ca. 350 Mitgliedsorganisationen in über 150 Ländern, einschließlich 126 Organisationen in europäischen Ländern.